

Las políticas generales de combate a la  
corrupción administrativa en México

Tesis que para obtener el título de licenciado en  
Administración Pública presenta

Alejandro Salvador Cruz Martínez

Centro de Estudios Internacionales

México, D. F.

1991

"Es cierto que la política se hace con la cabeza. En esto tienen toda la razón quienes defienden la ética de la convicción. Nadie puede, sin embargo, prescribir si hay que obrar conforme a la ética de responsabilidad o conforme a la ética de la convicción, o cuándo conforme a una y cuándo conforme a otra."

Max Weber, *La política como vocación*.

## Indice

Introducción	1
I. El combate a la corrupción: fundamentos teóricos y propuestas de política gubernamental	11
1) Las teorías de la modernización: la corrupción como proceso funcional	13
2) El combate a la corrupción visto según el funcionalismo	20
3) La crítica al funcionalismo y el impulso a la necesidad de combatir la corrupción	22
4) Las interpretaciones sobre el carácter funcional y disfuncional de la corrupción en México	24
5) Las políticas contra la corrupción	31
II. El marco legal y burocrático del combate a la corrupción en México	53
III. Las políticas generales de combate a la corrupción en el período 1917-1928	80
1) Moralización administrativa en el gobierno constitucional de Venustiano Carranza (1917-1920)	82
2) Las campañas contra la corrupción durante los gobiernos de Adolfo de la Huerta y Alvaro Obregón	102
3) Moralización y reorganización del control administrativo durante el gobierno de Plutarco Elías Calles	116

IV. Las campañas contra la corrupción durante los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines	141
1) El combate a la corrupción durante el mandato de Miguel Alemán	153
2) La campaña de moralización administrativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines	169
V. La lucha contra la corrupción en el sexenio de José López Portillo antecedentes y contenido	189
1) La disminución del énfasis en el combate a la corrupción: el caso de las adquisiciones y obras públicas	189
2) La campaña del presidente José López Portillo contra la corrupción administrativa	198
VI. El programa de "Renovación Moral" durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)	238
1) Génesis	238
2) La "Renovación Moral" en acción	247
Conclusiones	308
Bibliografía	328
Anexo estadístico	343

## Introducción

En México, las políticas gubernamentales para combatir la corrupción no han constituido un área de estudio que haya despertado interés. En consecuencia, se ha generado un conjunto de mitos, creencias y lugares comunes en torno a los motivos por los que los regímenes políticos emprenden campañas de moralización administrativa y a la manera en que las llevan a la práctica. Por ejemplo, se dice frecuentemente que cada presidente de la República ha iniciado campañas de persecución de funcionarios al principio de su período de gobierno y que estas políticas se han realizado para dirimir pugnas al interior de la clase gobernante o para calmar en el corto plazo la irritación ciudadana sin buscar reformas profundas. La falta de estudios rigurosos al respecto ha provocado que la interpretación de este tipo de medidas se limite a la literatura sensacionalista al respecto. Este hecho que ha propiciado que los científicos sociales evadan aún más el análisis de esta materia.

El objetivo de esta tesis es el conocimiento de las políticas que los gobiernos mexicanos, a partir del triunfo de la Revolución, han formulado y ejecutado para abatir los fenómenos de corrupción en el sector público. La hipótesis central es que las estrategias de moralización administrativa se mueven en

general dentro de dos enfoques. El primero, que llamaremos "moralizador", se refiere al refuerzo legal e institucional de los valores a los que los miembros de la burocracia deben supuestamente apegarse en un régimen representativo y democrático --igualdad, imparcialidad, legalidad, sujeción al escrutinio ciudadano-- y en una organización racional --mérito profesional, separación respecto de los medios de la administración.<sup>1</sup> El segundo, que denominaremos de "eficiencia", tiene por objeto evitar fundamentalmente las prácticas corruptas que, debido a las restricciones económico organizacionales --escasez de recursos-- amenacen la estabilidad de las finanzas públicas gubernamentales.

El enfoque moralizador tiende a aparecer cuando los gobiernos enfrentan una crisis de confianza pública, posiblemente debida a la inconformidad ciudadana contra la corrupción administrativa imperante. De ahí que se formulen acciones que les permitan demostrar un compromiso con el conjunto de valores que profesa la sociedad y, por tanto, se impulse el abatimiento de comportamientos ilegítimos --no necesariamente ilegales ni forzosamente causantes de algún daño al patrimonio del Estado. Tan pronto como se recupera esa confianza perdida o esas campañas producen efectos negativos para la estabilidad política, la permanencia de las acciones "moralizadoras" dependerá entonces de su conveniencia para los fines de quienes siguen el criterio de eficiencia económica.

Si este último enfoque es el que dio origen a la política de combate a la corrupción, sus finalidades estarán centradas eminentemente en la protección de los recursos estatales, sin mayor consideración sobre las conductas corruptas que no impliquen malversación de los fondos públicos. Ambos enfoques interactúan entre sí y pueden entrar en conflicto, sobre todo si las autoridades hacendarias y presupuestales, cuyo poder en la administración pública es indiscutible, hacen pesar su influencia para determinar el contenido y profundidad de la lucha contra la corrupción. Esta explicación sirve como base en nuestro estudio para entender la dinámica de las políticas de moralización administrativa.

Los programas de combate a la corrupción pueden incidir en múltiples ámbitos del sector público. Para facilitar la comprensión de estas medidas, se han elegido las funciones de adquisiciones y obras públicas para analizar en detalle la forma en que las campañas de moralización afectan los procesos administrativos. En primer término, las compras y las construcciones se encuentran entre las actividades que generalmente son señaladas como áreas especialmente sensibles a las prácticas corruptas, debido a la variedad de factores que en ellas se conjugan: recursos presupuestales, decisiones altamente discrecionales de los funcionarios, y competencia privada para obtener pedidos y contratos públicos. En segundo lugar, debido a estos alicientes, son procesos en los que se pueden presentar casi todas las modalidades de corrupción concebibles: desde la malversación de fondos hasta el conflicto de interés, pasando por

el soborno y el lucro con información confidencial.

Para la debida comprensión de esta tesis es necesario definir qué se entiende por "corrupción". Este término tiene múltiples acepciones según el criterio que se aplique y, a causa de su connotación moral, se emplea para calificar las más variadas formas de actos y conductas que se alejan de un determinado estándar de "bondad" o "rectitud". Dado que las campañas contra la corrupción en México han tendido a impulsar un modo de comportamiento propio de una organización racional-burocrática, adoptaremos la definición de J. S. Nye pues incluye las conductas que, con objeto de alcanzar un fin particular, se separan de ese ideal en el ejercicio de un cargo público:

Corrupción es el comportamiento que se desvía de las obligaciones formales de una función pública a causa de beneficios pecuniarios (personales, familiares o para la "clique privada") o de "status"; o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencia para fines privados. Esta conducta incluye el soborno (empleo de una recompensa para pervertir el juicio de una persona en una posición de confianza); el nepotismo (patrocinio en función de una relación adscriptiva más que del mérito); y la malversación (apropiación ilegal de recursos públicos para usos particulares).<sup>2</sup>

Cuando se emplea el término de "moralización" se refiere únicamente al propósito de buscar que la conducta de los funcionario se arregle conforme a los valores esperados en el servicio público. No tiene que ver con la modificación de la moral de la vida privada o con cuestiones de orden religioso.

Se empleará a su vez una clasificación de modalidades de corrupción basada en el tipo de beneficio que el sujeto activo obtiene del acto o intercambio:

1) corrupción de origen afectivo.- refiere a las obligaciones sustentadas en el parentesco, amistad o vínculo comunitario, de modo que lo alcanzado es, en primer término, la satisfacción de cumplir ese compromiso. Esta forma de comportamiento es llamada también "parroquial" porque se atribuye a la permanencia de valores localistas, reflejo del peso de la comunidad de origen o de residencia en un individuo.<sup>3</sup> Un ejemplo clásico es el nepotismo.

2) corrupción para adquisición de poder.- incluye las conductas destinadas a ganar o consolidar una posición y capacidad de influencia dentro de la organización burocrática. Esta modalidad es fuente de controversia pues supone un espíritu desinteresado, desapartado de cualquier otro objetivo que no sea el de servicio público. Este comportamiento se dificulta sobre todo en sistemas donde la administración pública es el medio esencial para realizar una carrera política. Además, cuando no existe estabilidad laboral, la conservación de un lugar dentro del aparato administrativo obliga a los funcionarios a emplear los recursos y decisiones oficiales para ese interés particular. No se puede olvidar que la dinámica de distribución de poder con fines privados es parte del funcionamiento de toda organización compleja. El tráfico de influencia es una de sus expresiones más evidentes.<sup>4</sup>

3) corrupción de carácter económico.-

a) corrupción defraudatoria.- la apropiación de recursos públicos (monetarios y materiales) para una finalidad privada.<sup>5</sup>

b) corrupción rentística.- implica la obtención de una renta por un funcionario a cambio de una decisión en un sentido determinado o a partir de la posición funcional o jerárquica. Es el caso del conflicto de interés, los sobornos y la extorsión. En estos dos últimos tipos de conducta, el burócrata se comporta como "monopolista discriminante" y fija tasas de mercado por sus servicios.<sup>6</sup>

Estos tipos se pueden dar de manera combinada como, por ejemplo, son los casos de la defraudación para consolidar una posición de poder político o el conflicto de interés donde se beneficia a un familiar y, a la vez, se obtiene una ganancia económica.

Se excluyen de la investigación las formas de corrupción de origen eminentemente político, es decir, las que no se explican fuera de su función de alterar los mecanismos formales para la integración y ejercicio del poder público, por ejemplo, el fraude electoral.

El trabajo se divide en seis capítulos. En el primero se establecen las formulaciones teóricas en torno a las políticas contra la corrupción. En especial, se ven las implicaciones que ha tenido la discusión sobre el carácter funcional de la corrupción en la proposición de estrategias para abatirla. Al final se establecen los factores que debieran observarse para el

diseño de medidas moralizadoras y que servirán como base para el estudio de las campañas objeto de esta tesis.

En el segundo capítulo se determina el concepto legal de corrupción en México, sus modificaciones al paso del tiempo y su marco de aplicación en los diversos niveles burocráticos. El alcance temporal de este capítulo abarca hasta el sexenio de José López Portillo (1976-1982) inclusive, pues preferimos tratar lo ocurrido al respecto en el programa de "Renovación Moral" del régimen de Miguel de la Madrid en el capítulo referido a ese gobierno, debido a que los trascendentes cambios que se introdujeron en ese momento se entienden mejor dentro de su contexto histórico.

La descripción y análisis de las políticas contra la corrupción durante los cuatro primeros gobiernos posrevolucionarios, es decir, los de Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, es el objetivo del tercer capítulo. De las campañas emprendidas a mitad del siglo por las administraciones de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines se encarga el cuarto capítulo, así como el quinto trata de la de José López Portillo. Finalmente, el sexto desarrolla el contenido de la "Renovación Moral", la más reciente de las iniciativas de combate a la corrupción y ejercida bajo el mandato de Miguel de la Madrid.

Cabe hacer dos observaciones:

1) Este trabajo no pretende ser un estudio de la corrupción en México. Este señalamiento parecerá contradictorio, porque se puede pensar que no es posible estudiar las acciones moralizadoras sin conocer la dimensión y características del fenómeno que las provoca. Sin embargo, como una conclusión anticipada se puede exponer que las políticas en cuestión poco tienen que ver con la corrupción realmente existente, debido fundamentalmente a que los gobiernos ni siquiera conocen su magnitud. Tan sólo las campañas dirigidas a controlar la defraudación pueden registrar en algún grado el alcance de esta práctica gracias a la contabilidad. En cambio, es difícil encontrar evidencias que sirvan para la detección de actos como el cohecho.

2) La presente investigación se enfoca a las políticas generales propuestas por los titulares del Ejecutivo y no a las que son únicamente de interés particular de un sector. En este último caso, sólo se consideran las que se originaron así, pero que el presidente de la República retomó como suyas. Los sujetos de estudio son los funcionarios, pues regularmente las campañas en cuestión se generan en función de los actos de corrupción que se presentan en los mandos directivos.

Finalmente, debo dejar constancia de quienes de diversos modos ayudaron en la elaboración de este trabajo. Quiero agradecer, en primer término, a la profesora María del Carmen Pardo por haber aceptado dirigir la tesis ya que sus comentarios y sugerencias

fueron fundamentales para mejorar su contenido. Quedo en deuda con el profesor Fernando Serrano Migallón, sin cuyo aliento e invaluable apoyo habría sido difícil dar este paso esencial en mi formación profesional. Aprecio también el respaldo que recibí de Mauricio Reyes, quien contribuyó de manera importante para que pudiera llevar a cabo la investigación en sus primeros momentos. Especial mención merece Dolores Acevedo, no sólo porque siempre actuó como mi conciencia, sino también por sus comentarios de gran utilidad y por su paciencia para revisar la tesis. Alfredo Cuevas, de igual manera, puso su grano de arena para sacar adelante este esfuerzo.

## Notas

<sup>1</sup> Cf. las características de la burocracia moderna en Max Weber, **Economía y sociedad** (México: Fondo de Cultura Económica, 1984), pp. 716-752 y Renate Mayntz, **Sociología de la organización** (Madrid: Alianza Universidad, 1987), pp. 20-21

<sup>2</sup> J. S. Nye, "Corruption and political development: a cost-benefit analysis", en Arnold Heidenheimer, comp., **Political corruption: readings in comparative analysis** (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970) pp. 566-567

<sup>3</sup> Véase James Scott, **Comparative political corruption** (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1972), p. 11

<sup>4</sup> Cf. Bernard Williams, "La política y el carácter moral", en Stuart Hampshire, comp., **Moral pública y moral privada** (México: Fondo de Cultura Económica, 1983), pp. 72-92

<sup>5</sup> Cf. Vijay Jagannathan, "Corruption delivery systems and property rights", en **World Development**. Vol. 14, no. 1, enero de 1986. pp. 128-129

<sup>6</sup> **Ibid.**, p. 128

## Capítulo I

### **El combate a la corrupción: fundamentos teóricos y propuestas de política gubernamental**

En este capítulo se exponen, a través de cinco apartados, los fundamentos teóricos de las políticas gubernamentales contra la corrupción, así como un modelo que pretende establecer el contenido que deben presentar para poder abatir efectivamente este fenómeno. El interés académico por la formulación de medidas anticorrupción ha dependido del carácter funcional o disfuncional que en términos políticos y económicos se le asigna al proceso en cuestión. Por ello, en el primer apartado, se analizan las consideraciones de las teorías de la modernización sobre la corrupción y sus efectos en el diseño de políticas de moralización administrativa. Esos estudios trataron de demostrar el carácter funcional de prácticas como la defraudación, el soborno o el uso de la autoridad pública para fines privados en el proceso de desarrollo general de los países del Tercer Mundo.

El segundo apartado trata las aportaciones más recientes sobre la corrupción y que recuperan el carácter negativo que este fenómeno presenta para la vida de un Estado. Este acento en lo disfuncional es el que sustenta la elaboración de estrategias moralizadoras.

En el tercero se exponen algunas interpretaciones sobre el papel funcional de la corrupción en el caso mexicano. Esto nos permitirá entender también algunas de las consideraciones que se han externado sobre la conveniencia de aplicar ciertos tipos de políticas para combatir la deshonestidad administrativa.

El cuarto busca establecer las características de las estrategias oficiales anticorrupción. Los gobiernos no siempre tratan de modificar o eliminar las causas que alientan las prácticas venales, defraudatorias o de otra índole que supongan la desviación de recursos y decisiones de su fin público a uno particular. Las políticas de combate a la corrupción persiguen también alcanzar otros objetivos públicos, como la estabilidad política. Si el costo de disminuir los actos corruptos es el rompimiento de la cohesión del grupo gobernante posiblemente los dirigentes de un país resolverán detener la campaña de moralización.

Finalmente, el quinto apartado presenta los elementos idóneos de un modelo de política contra la corrupción. Este último servirá para estudiar las medidas anticorrupción de las administraciones posrevolucionarias y permitirá comprobar la hipótesis propuesta.

1) Las teorías de la modernización:  
la corrupción como proceso funcional

Durante la década de los sesenta proliferaron los estudios sobre los Estados en vías de desarrollo. Se indagaba acerca de las dificultades que estos países, en particular los recién independizados, enfrentaban para integrarse internamente como naciones, para establecer sistemas democráticos estables y desarrollar economías industrializadas o, al menos, viables; en otras palabras, ser "módnernos" como los países occidentales más avanzados. Uno de los aspectos que llamó la atención de varios investigadores fue la presencia cotidiana de la corrupción administrativa como medio para alcanzar varios de los objetivos de ese proceso modernizador. Desde una óptica funcionalista, se consideraba que los actos corruptos no debían de ser vistos como patologías en las sociedades en transición al desarrollo político y económico, sino como factores que contribuían a alcanzar la modernización en ausencia de otros mecanismos más legítimos. Como afirmó uno de los más conocidos autores de esta corriente, Samuel Huntington, la corrupción era un "sustituto de la violencia".<sup>1</sup>

¿Cuáles son las funciones que, según los teóricos de la modernización, cumple la corrupción?

En términos políticos, se decía que actuaba como mecanismo de orden e integración social, pues mediante sobornos un grupo marginado podía acceder a ciertos satisfactores (servicios públicos, atención gubernamental) o ejercer influencia ante las autoridades que de otra manera no se podrían lograr. La base para

tal afirmación era que los procesos políticos en los países del Tercer Mundo estaban restringidos para beneficio de una pequeña élite.<sup>2</sup>

La pobreza ancestral de las sociedades en vías de desarrollo, fuente de inconformidad pública, podía ser aminorada mediante la presencia de actividades ilegales (contrabando, narcotráfico o el ejercicio de actividades económicas legítimas, pero que no cubren los requisitos oficiales) toleradas mediante cohecho a los funcionarios, o bien a través de la creación de vínculos clientelistas. El enriquecimiento ilícito de miembros de la burocracia se consideraba un medio de movilidad social que los bajos sueldos de la administración pública no permitían.<sup>3</sup>

No menos importante era el papel que la corrupción jugaba en la conciliación de intereses antagónicos, pues un gobierno podía "comprar" a los líderes de una facción opositora antes que proceder a reprimirlos violentamente.<sup>4</sup> Asimismo, la cohesión de la propia élite gobernante se fomentaba al compartir los "beneficios" informales del ejercicio del poder:<sup>5</sup> el otorgamiento de contratos, permisos, concesiones o franquicias a miembros de la clase política permitía garantizar la lealtad en el interior del gobierno y la de sus aliados (partidos y movimientos políticos, grupos de interés y de presión afines a quienes gobiernan).

Se llegó a argumentar --utilizando explicaciones inconsistentes-- que el servicio civil podría mejorar su

eficiencia y profesionalismo gracias a la corrupción. Se asumía que los parientes y otros protegidos políticos podían estar mejor preparados que los servidores públicos permanentes.<sup>6</sup> Sin embargo, no se exponían evidencias de que los funcionarios designados por criterio político o afectivo realmente mejoraran el desempeño del servicio gubernamental. Se decía que ocasionaban la ruptura de la rigidez de la rutina burocrática, pero en ningún momento se demostraba que ese cambio efectivamente mejoraba la capacidad de respuesta de la administración. Los funcionalistas que favorecían esa tesis no consideraban que, al privilegiar la sobrevivencia política sobre el mérito profesional, los funcionarios pertenecientes a camarillas podían tender a evitar modificaciones radicales a los métodos de trabajo --que pudieran comprometer su carrera política.

Además, se concebía el abultamiento de la burocracia mediante el nombramiento excesivo de empleados y funcionarios como un medio para romper con la cultura localista de la población y, en consecuencia, para imponer nuevas actitudes y creencias hacia el Estado nacional.<sup>7</sup> Se argumentaba que al poner así a la colectividad en contacto con el gobierno se tendía a debilitar tanto la falta de lealtad a la autoridad como el comunalismo. Otro supuesto efecto era la disminución de presiones sobre el mercado laboral. David Bayley, por ejemplo, consideraba que el nepotismo y otros criterios afectivos o políticos de selección de personal permitían dar trabajo a individuos que de otra manera estarían desempleados y que podrían constituir un elemento de inestabilidad política.<sup>8</sup> Sin embargo, esta idea no está

sustentada en estudio alguno que demuestre que a mayor burocracia menor desempleo.

Sobre los efectos de la corrupción en la economía, los funcionalistas aseguraban que, gracias a su presencia, el crecimiento económico se promovía de diversos modos. En primer lugar, se argumentaba que, mediante los sobornos que encubrían la defraudación fiscal o permitían la inobservancia de las regulaciones oficiales para las actividades productivas, se lograba aligerar la carga impositiva y las reglamentaciones que impedían mayores flujos de capital privado a la inversión productiva. Se consideraba que en las sociedades en desarrollo el sector capitalista nacional se encontraba apenas en formación por lo cual requería ser alentado mediante facilidades fiscales, subsidios y otra clase de alicientes oficiales. Sin embargo, frecuentemente la reglamentación económica que imponían los gobiernos dificultaba el desarrollo empresarial privado. Por eso, se proponía que las "rentas" que los funcionarios públicos obtenían por permitir ilegalmente el acceso de los agentes productivos a estímulos económicos o por violar prohibiciones posibilitaban un mejor funcionamiento del mercado. <sup>9</sup>

No faltaron explicaciones sobre el papel del soborno y la prevaricación para consolidar al empresariado nacional o para efectuar una discriminación a favor de los productores exitosos. Nuevamente, semejante afirmación no era probada empíricamente. No hay evidencia clara de que las transnacionales no se hubieran beneficiado del cohecho ni tampoco de que sólo empresas más competitivas hubieran sido las principales beneficiadas de esa

práctica venal: a veces, lo que ocurría era la asignación de contratos o concesiones a compañías que se habían creado sólo para ese fin y, por tanto, sin ninguna experiencia previa. De este modo, la "prevaricación sensata" de que hablaba José Abueva estaba debilmente sustentada.<sup>10</sup>

En segundo lugar, por considerarse que una alta proporción del presupuesto público se dirigía hacia fines con reducido efecto positivo en el crecimiento económico, se sugería que la evasión fiscal, el peculado y otras formas de corrupción podían permitir que una porción de ese gasto se canalizara hacia inversiones productivas. De ese modo, por ejemplo, parte de los recursos que debían destinarse a sostener la burocracia encargada de los trámites para la seguridad social podían ser desviados por un funcionario para establecer una factoría. O bien, significaba que la defraudación al fisco permitiría que recursos que el gobierno aplicaría para gasto improductivo se desviarán hacia la inversión económica.<sup>11</sup> Esta apreciación demuestra un enfoque limitado y tendencioso sobre el papel del Estado, pues subestima el gasto público que no tenga fines económicos.

El factor constituido por la seguridad económica fue frecuentemente empleado para explicar y justificar el soborno a los funcionarios públicos en los países subdesarrollados. En ellos, se decía, usualmente privaba la incertidumbre sobre las políticas económicas gubernamentales, caracterizadas por cambios sorpresivos, medidas inconsistentes y falta de información sobre su contenido. En consecuencia, los agentes económicos buscaban

protección para lograr mayor certidumbre sobre los resultados de sus inversiones.<sup>12</sup> Sin embargo, se podría afirmar que esta forma de ganar seguridad sólo promovía mayor incongruencia y deficiencia en la ejecución de los programas públicos al sujetarla a intereses particulares.

La escasez de evidencias sobre la veracidad de varias de estas explicaciones y el reducido interés por contrastarlas con otras opciones más legítimas y lícitas para alcanzar objetivos económicos, las convierten más en propuestas para la tolerancia y promoción de la corrupción, que en aportaciones de validez teórica. Véase, por ejemplo, la siguiente justificación sobre el supuesto fomento de la productividad, competitividad y eficiencia empresarial a través del soborno. Nathaniel Leff argumentó que el monto de los pagos de las compañías privadas a funcionarios para asignar licencias, permisos o contratos se determinaba por la oferta y la demanda, de modo que para que una empresa pudiera efectuar esos gastos debía ser capaz de obtener importantes ingresos. Así, según él, en el largo plazo sólo las más eficientes podrían lograr los fondos que requería el cohecho.<sup>13</sup> Esta visión mercantilista sobre los actos de autoridad no cuestionaba nada acerca de la posible violación del espíritu de las regulaciones puestas en venta por los funcionarios. El supuesto de que la eficiencia para sobornar podría reflejar la eficiencia para producir se justificaría, por ejemplo, que una empresa maderera cohechara a un servidor público a fin de obtener una concesión de explotación en un área prohibida para la producción forestal.<sup>14</sup>

Según esta corriente, la corrupción también presentaba funciones administrativas. Se le consideraba como el "lubricante" del aparato gubernamental, pues agilizaba los trámites administrativos y la toma de decisiones. Las administraciones públicas, en especial las de los países subdesarrollados, eran sumamente ineficientes para la gestión expedita de sus actividades, situación que se agravaba por la creciente reglamentación de la vida social. Por lo tanto, los ciudadanos debían recurrir al soborno, no sólo para buscar la violación de una norma, sino, incluso, para poder cumplir oportunamente con las obligaciones legales que se les imponían. Así, la eficiencia burocrática adquiría un valor económico que la población debía pagar para obtenerla.<sup>15</sup>

Por otra parte, se sugería que la corrupción servía para mejorar la calidad en la administración pública al retener a los funcionarios más aptos. El argumento era el siguiente: las bajas remuneraciones gubernamentales no permitían retener a los servidores civiles más capacitados.<sup>16</sup> En consecuencia, se lograría conservarlos mediante la existencia de medios extra-legales para completar sus salarios. Esta idea se sustentaba evidentemente en la creencia en que todo funcionario accede a las prácticas corruptas y que el criterio fundamental para la integración del servicio civil en los países en vías de desarrollo es el mérito profesional, cosa que los mismos funcionalistas habían tendido a rechazar.

2) El combate a la corrupción visto según el funcionalismo.

El interés de los funcionalistas por estudiar y exponer las funciones de la corrupción --a menudo como rechazo a las posiciones moralistas que sobre el tema predominaron durante la primera mitad del presente siglo-- no alentó la preocupación por formular políticas para combatir el fenómeno.<sup>17</sup> Esto último se explica de varios modos. Por un lado, los remedios contra la corrupción no aparecían como objeto primordial de los teóricos de la modernización, en parte porque la necesidad de abatir los procesos de "inmoralidad" en las administraciones públicas se vinculaba con la antigua creencia --no compartida por los funcionalistas-- de que la corrupción era una patología social.

Por otro lado, el análisis funcionalista se centró en el estudio de la corrupción en el llamado Tercer Mundo y se atribuyó a este fenómeno un carácter endémico y hasta inevitable en los Estados menos desarrollados. En consecuencia, proponer medidas para su control podía ser inútil y, en ocasiones, hasta contraproducente al ignorarse las funciones que cumplía. Se creía que, mediante el desarrollo económico y político que iban alcanzando las naciones atrasadas, la corrupción se eliminaría al desaparecer las razones que le habían dado origen.<sup>18</sup>

Otro factor que se utilizaba para negar la necesidad de formular políticas contra la deshonestidad administrativa era el

rechazo de la connotación negativa que se había dado habitualmente al concepto de corrupción. Se consideraba que la sociedad occidental veía como corruptas costumbres que en las naciones del Tercer Mundo no lo eran y, por lo tanto, el afán por combatirlas era una especie de imperialismo cultural. Para algunos funcionalistas, la idea de corrupción dejaba de existir en el momento en que ciertas prácticas se difundían a un grado tal que se convertían en una "conducta normal".<sup>19</sup> Sin embargo, entre los mismos teóricos de la modernización se había expuesto un argumento que debilitaba la postura sobre la diferencia cultural como razón para evitar el control de la prevaricación en los puestos públicos: la introducción de valores occidentales como parte del proceso de desarrollo.<sup>20</sup> En efecto, uno de los objetivos de los procesos de modernización era la creación de una nueva cultura política, de nuevas actitudes acerca del poder público, similares a las existentes en las democracias desarrolladas. En consecuencia, en los Estados del Tercer Mundo se apreciaba un doble estándar de conducta: el tradicional -- comunalista-- y el occidental, ambos en continua tensión. Precisamente, en la élite gobernante, cabeza del proyecto modernizador, se encontraban algunos de los más firmes promotores de la nueva cultura. Por lo tanto, no era muy válido justificar la corrupción de los dirigentes y funcionarios de esos países con base en el criterio de la diferenciación moral, ya que ellos eran frecuentemente los impulsores de la occidentalización.

3) La crítica al funcionalismo y el impulso a la necesidad de combatir la corrupción.

Algunos estudiosos de los procesos de modernización política y económica no dejaron de observar los efectos disfuncionales de la corrupción, que eventualmente impedían el logro de objetivos tales como la democratización o el desarrollo económico. Así, por ejemplo, se advertía que el supuesto crecimiento económico que se alcanzaría con recursos defraudados al erario público no se lograría si esos fondos no se dirigían a la inversión productiva, sino a la especulación financiera en el extranjero o al consumo suntuario.<sup>21</sup>

En el aspecto político, se consideraba que la corrupción no desaparecería por sí misma del proceso de desarrollo político, sino, por el contrario, podía ser un factor que inhibiría o deformaría las instituciones y prácticas democráticas. Se agregaban observaciones sobre evidencias de relajamiento del respeto a la autoridad, inconformidad política ante el desigual acceso a los "beneficios de la corrupción, indiferencia ciudadana ante los llamados a respaldar a facciones políticas moralmente desprestigiadas y la sobreestimación pública de la presencia de fenómenos de corrupción en las acciones y decisiones gubernamentales.<sup>22</sup>

Desde los años setenta han aparecido críticos de la postura funcionalista al recobrase el énfasis en el carácter disfuncional de la corrupción. A este cambio contribuyó el

ambiente de cuestionamiento de la moralidad en la política y las administraciones públicas de los países desarrollados. El soborno como práctica de las empresas para obtener contratos oficiales (como los casos notorios relacionados con la compra de armamento en Estados Unidos o de aviones en varios países europeos) o las irregularidades electorales (caso Watergate) reavivaron el interés por estudiar la corrupción como un proceso de carácter más universal y atemporal.<sup>23</sup> Se ha considerado que este fenómeno no tiende a desaparecer en las sociedades conforme se avanza en el desarrollo económico y político, sino que, al contrario, se genera un sistema permanente de corrupción que progresivamente abarca múltiples actividades gubernamentales.<sup>24</sup> De no detenerse, se propaga a lo largo de la burocracia y se difunde, incluso, en la sociedad. De ese modo, las prácticas corruptas constituyen una parte relevante del orden informal de funcionamiento de las instituciones públicas. Uno de los efectos de este estado de cosas es que los beneficiados por la corrupción se resisten tanto al acceso de nuevos participantes a la actividad política como a los cambios en la administración pública.<sup>25</sup>

La revisión de las teorías funcionalistas se ha sustentado también en el argumento de que la difusión de la corrupción tiene que ver más con la pasividad de los gobiernos para combatirla que con una supuesta manifestación cultural. Se expresa que la tolerancia ante los sistemas de corrupción puede conducir a que espacios burocráticos libres de prácticas deshonestas sean invadidos por ellas.<sup>26</sup> También los autores funcionalistas, en un afán de simplificación metodológica, excluyeron frecuentemente

la cuestión de las externalidades de la corrupción. La justificación de las funciones sociales de este fenómeno se apoyó usualmente en la falta de consideración de sus consecuencias colaterales.<sup>27</sup> Por ejemplo, la estabilidad política lograda a través del soborno a los disidentes puede verse afectada por el descrédito de las instituciones públicas y de la clase dirigente.<sup>28</sup>

4) Las interpretaciones sobre el carácter funcional y disfuncional de la corrupción en México

A pesar de la escasez de estudios sobre la corrupción en el ámbito mexicano, algunos autores le han prestado atención al fenómeno como parte de las explicaciones sobre el funcionamiento del sistema político nacional. Generalmente se estudia la función de las prácticas corruptas, en especial el empleo de la influencia que otorga el cargo público para obtener beneficios personales, en el modo de hacer política. Se trata comúnmente de un enfoque analítico que no pretende realzar esas funciones como virtudes. Por el contrario, casi siempre se busca recalcar la "suma cero" que resulta de su persistencia al propiciar costos en otros órdenes de la vida política y económica.

Como se vio en apartados anteriores, varios funcionalistas asumieron que la corrupción en los países en vías de desarrollo tenía un origen cultural, ya que se suponía que las prácticas nepotistas o venales eran parte de la vida cotidiana y sólo un punto de vista occidental las podía ver como negativas. En el

caso mexicano resalta que múltiples autores han ubicado la corrupción mas como un producto del particular sistema político y económico que como un fenómeno consustancial a la sociedad mexicana desde hace siglos. No obstante, este último factor no se desdeña para explicar la mayor predisposición a las prácticas corruptas. Por ejemplo, Martin Greenberg considera que la sociedad mexicana está basada en el "personalismo y la amistad".<sup>29</sup>

Se ha argumentado que el presidencialismo, el sistema de camarillas como criterio de reclutamiento del personal público, la tácita legalidad por largo tiempo del uso de la influencia pública para provecho particular y el intervencionismo del Estado en la economía han sido los factores más relevantes, aunque no los únicos, que han favorecido la defraudación y la prevaricación.

El amplio poder del jefe del Ejecutivo federal lo convierte en árbitro de la moralización administrativa. Al amparo de la tolerancia presidencial, los funcionarios superiores pueden tratar de obtener provecho de sus puestos públicos hasta cierto límite, sin temer al control, por ejemplo, del Poder Legislativo, dominado por el partido oficial durante varias décadas. La fuerza marginal de los partidos políticos opositores y movimientos sociales durante décadas ha contribuido al escaso efecto de las denuncias contra la corrupción <sup>30</sup>

Se ha observado que otro de los medios fundamentales para alentar la corrupción es la facultad legal y práctica de los

mandos superiores de la administración para remover a los servidores públicos subordinados a ellos a fin de instalar a su propia camarilla en los cargos públicos. Esta modalidad de reclutamiento se considera uno de los pilares de la estabilidad política mexicana, ya que es el medio como se retribuye la lealtad y apoyo al régimen.<sup>31</sup>

El tercer factor está constituido por la tolerancia del empleo de la influencia que da la función pública para beneficio particular --lo que hemos llamado modalidades rentísticas de la corrupción. Varios autores concuerdan en que posiblemente la apropiación de fondos públicos no ha sido la forma usual para enriquecerse en los cargos públicos, sino el provecho que el funcionario obtiene de las decisiones que toma. En México esta última práctica (conflicto de interés) no fue penalizada hasta la década de los ochenta, por lo que se considera que durante un largo tiempo fue un medio poco ético, pero legal y bastante socorrido para incrementar los ingresos de la clase político-administrativa. <sup>32</sup>

También se piensa que la participación estatal en la economía --directamente, a través de empresas públicas, o indirectamente, por medio de la regulación de las actividades productivas, de la asignación de inversiones y del diseño de proyectos de desarrollo-- generó un tipo especial de relación entre funcionarios y empresarios, pues los primeros aprendieron que podían obtener beneficios privados del tráfico de información o de sus decisiones como autoridad. Los contratos de obra asignados a empresas de los funcionarios que deciden las adjudicaciones, la

filtración de información reservada, la ejecución de programas de desarrollo donde los servidores públicos involucrados tienen intereses económicos son algunos ejemplos de cómo el Estado al participar en la promoción de la producción y los servicios crea un campo propicio para la corrupción, si no establece controles.<sup>33</sup>

En los análisis del sistema político se han determinado las funciones que los distintos regímenes posrevolucionarios le han dado a la corrupción. Su papel principal, según varios autores, ha sido la de contribuir a la estabilidad política. Durante los primeros gobiernos surgidos del movimiento de 1910, el soborno y la concesión de prebendas a los jefes militares estuvieron entre los recursos utilizados para la pacificación del país y la centralización del poder político.<sup>34</sup> Después, la corrupción se ha convertido en una de las formas para consolidar la vigencia de la no reelección y la notable capacidad de movilidad y rotación política del sistema. Peter Smith y Frank Brandenburg consideran que los dirigentes políticos y los miembros de la burocracia de confianza, al enriquecerse a lo largo de un período presidencial, obtienen seguridad económica hacia el fin del sexenio, de modo que estarán más dispuestos a aceptar abandonar el cargo público "cuando llegue la hora".<sup>35</sup>

Además, también se argumenta que la lealtad del personal político y administrativo a los regímenes de la Revolución no ha sido sólo por responsabilidad política, sino también un medio para lograr una rápida mejora económica a través de las

oportunidades de lucro que brindan los puestos públicos. Como medida de control político, los gobiernos han dejado satisfacer esas aspiraciones.<sup>36</sup> Aún más, ha constituido una válvula de escape para la hacienda pública, que tradicionalmente ha remunerado mal a la burocracia. En un medio social donde la mayoría de la población posee escasos recursos económicos para su subsistencia, la burocracia y las posibilidades de enriquecimiento en ella, la hicieron un ámbito codiciado por permitir la movilidad social.<sup>37</sup>

Quienes han estudiado el fenómeno de la corrupción en México no han evitado el señalar el papel que los gobiernos le han asignado en la vida económica. Se ha dicho que es el precio pagado para alcanzar el éxito en el proceso de industrialización y desarrollo económico nacional.<sup>38</sup> Gobiernos como el de Alvaro Obregón o el de Plutarco Elías Calles veían la promoción de negocios personales y de sus colaboradores no sólo como una forma de enriquecimiento, sino también como un medio para la transformación del país y para alentar el espíritu empresarial.<sup>39</sup>

Por otra parte, se ha sugerido que la sociedad ha encontrado en la corrupción una forma de defenderse de la arbitrariedad en el ejercicio del poder, así como de los efectos de las políticas gubernamentales erráticas y sus cambios repentinos. Se ha considerado que la omnipotencia del Ejecutivo y la dificultad de los particulares para participar en la toma de decisiones ha obligado a estos últimos a sobornar a los funcionarios a fin de obtener protección contra modificaciones sorpresivas en las disposiciones y programas oficiales.<sup>40</sup> Igualmente, se ha tenido

que recurrir a esa práctica venal para sustituir la falta de justicia expedita contra actos ilegales de la autoridad.

Esta presunta utilidad política y económica de la corrupción se ha contrastado con sus costos en los diversos órdenes de la vida nacional. En primer lugar, no se trata de una conducta patológica de algunos líderes y funcionarios, sino de la presencia de un sistema de prácticas deshonestas que obstaculiza todo intento de cambio. Efectivamente, al contribuir a la estabilidad interna, favorece la permanencia de un sistema político con características que diversos autores catalogan como autoritarias --partido dominante, limitada competencia política, restringido e ineficaz control externo del gobierno. Su permanencia como instrumento político sólo demuestra entonces la incapacidad de generar medios legales o legítimos para sostener la paz social y avanzar en la democratización. Stanley Ross señala al respecto que la magnitud y la penetración de la corrupción en la vida pública es un indicador de la "inmadurez política" de México.<sup>41</sup>

El sostenimiento del sistema de reclutamiento con base en camarillas sólo propicia que, en vista de la incertidumbre laboral, la experiencia y el mérito no sean gratificados. Además, debido a la gran movilidad en los puestos e incertidumbre en los cargos es difícil sostener coherentemente los proyectos de mediano y largo plazo. En consecuencia, la estabilidad política lograda supuestamente a través de la lealtad de las camarillas, tiene como costo la ineficacia de la planeación administrativa.<sup>42</sup>

Un efecto negativo adicional que algunos han apreciado es el desprestigio del proyecto de nación sostenido por la clase dirigente. Cosío Villegas hablaba de una crisis moral causada por la formación de una burguesía basada en la prevaricación y compuesta por la élite gobernante que al mismo tiempo proclamaba la defensa del pueblo.<sup>43</sup> El rápido enriquecimiento de los funcionarios públicos ha servido como materia para una de las críticas más notorias de los disidentes, quienes enjuician el desapego al espíritu igualitarista y de justicia de la Revolución. El efecto puede ser la enajenación de los ciudadanos respecto del sistema, combinado con la pérdida de autoridad moral de los dirigentes políticos para solicitar apoyo a sus propuestas.

Asimismo, se considera que la corrupción desalienta la reorientación de las políticas económicas hacia estrategias que rompan los vínculos lucrativos entre funcionarios y sector privado. La corrupción, como una forma de intervenir de modo informal e ilegítimo en la toma de decisiones, distorsiona la realización de los proyectos públicos, lo cual afecta la eficacia del gobierno en relación con los programas legítimamente aprobados. En los últimos lustros se ha apreciado la queja de funcionarios de áreas de mayor especialización técnica por la interferencia de intereses personales en la aplicación de los programas oficiales.<sup>44</sup> Lo mismo ocurre con programas de corte social, obstaculizados por la presencia de intereses creados.<sup>45</sup>

Este cuadro de funciones y disfunciones de la corrupción ha llevado a varios autores a cuestionar la conveniencia de políticas de combate a la inmoralidad administrativa, ya que pueden afectar el logro de ciertos objetivos políticos como la estabilidad política. No se ha hecho un análisis exhaustivo, pero se ha sugerido, por ejemplo, que la persecución de funcionarios conlleva un alto riesgo, pues la facción a la que pertenecen puede sentirse agredida.<sup>46</sup> En cuanto a la sustitución del sistema de camarillas por un servicio civil de carrera, se piensa que sería difícil, pues cancelaría uno de los medios de cohesión entre el grupo gobernante.<sup>47</sup>

#### 5) Las políticas contra la corrupción

##### a) Causas y contenido de las campañas oficiales contra la corrupción.

Hemos visto cómo la formación de sistemas de corrupción y sus efectos negativos en diversos ámbitos de la vida pública han llevado a ciertos estudiosos del fenómeno a proponer la necesidad de combatirlo. Sin embargo, estas causas pueden ser muy diferentes a las que comúnmente llevan a los gobiernos a aplicarlas. Tanto Michael Reisman como Gerald y Naomi Caiden, quienes han estudiado el fenómeno de la corrupción y las medidas para atacarlo, parten del supuesto de la existencia de un marco de prácticas permitidas o toleradas al interior del sistema político-administrativo. Dicho marco continuamente entra en

conflicto con el código de conducta social generalmente aceptado --principalmente plasmado en las leyes, aunque también en las reglas morales no determinadas en la legislación.<sup>48</sup> Los comportamientos corruptos frecuentemente son parte del mencionado código interno, por lo tanto, se asume que los gobiernos tienden a lanzar campañas de moralización cuando aprecian una notoria inconformidad pública contra la violación del código de conducta social, debido a que puede contribuir a la pérdida de legitimidad de ejercicio, sobre todo en regímenes realmente sujetos al control democrático.

De este modo, la formulación de políticas contra la corrupción tiende a depender más de la presión externa al gobierno que de la corrupción realmente existente.<sup>49</sup> Las reacciones sociales son, a menudo, más relevantes que la magnitud de los actos condenados. Al igual que en el medio académico, los gobiernos encuentran dificultades, a menudo insalvables para medir la corrupción, ya sea por la naturaleza del acto incurrido o por la falta notable de medios y técnicas para contabilizarla. En consecuencia, las percepciones populares sobre la presencia de la corrupción --sus modalidades más graves, las áreas que se aprecian más sensibles a su incidencia--, guían el contenido de las medidas oficiales al respecto. La élite política tiene como prioridad cambiar esa imagen subjetiva de la colectividad y, sólo en segundo término, mostrará interés por introducir reformas que reduzcan efectivamente la existencia de las prácticas condenadas.<sup>50</sup>

Cuando se habla de inconformidad pública no se quiere decir necesariamente que se trata siempre de una protesta generalizada. En países con una sociedad deficientemente informada, alejada de los asuntos públicos nacionales y donde ciertas prácticas endémicas de corrupción no generan necesariamente irritación notable, la cuestión de la corrupción como un mal social que debe combatirse es promovida generalmente por los formadores de opinión --medios de comunicación-- y los interlocutores habituales del gobierno en el medio político y social --partidos políticos, grupos de interés y de presión. Como señala Michael Johnston, la presencia y la actividad de las contraélites para publicitar e interpretar noticias y denuncias de corrupción son los más importantes medios de influencia para obtener respuestas políticas de las autoridades.<sup>51</sup>

Asimismo, la pertenencia de la clase gobernante a ciertos estratos sociales --por ejemplo, la clase media y media alta-- la lleva a ser especialmente receptiva a cierto tipo de medios informativos y a ciertos valores sociales. Consecuentemente, los dirigentes gubernamentales son susceptible a responder a ciertas inquietudes que sólo son representativas de cierto sector social o facción política. Por otra parte, las presiones para combatir la inmoralidad en la administración pública no necesariamente provienen de los grupos excluidos de la posibilidad de incurrir en las transacciones corruptas, pues pueden ser ignorantes de la existencia de esas prácticas, o bien, su reacción puede ser la incredulidad, la apatía o, incluso, el interés por participar en ellas. De ahí que los motivos políticos --lucha electoral, debate

parlamentario, conflicto entre facciones políticas-- pueden ser los impulsos más relevantes para la denuncia persistente de la corrupción. 52

En regímenes democráticos o semi-democráticos, esta situación provoca el propósito oficial de responder con rapidez a la crítica moralizante de modo que se revierta oportunamente la sensación ciudadana de "crisis moral". Debido a que los dirigentes políticos están sujetos a la prueba continua de las elecciones, los gobiernos recurren al recurso "moralizador" de demostrar su compromiso con el código social de conducta mediante acciones de persecución de quienes lo violaron y de modificaciones legales que publicitariamente refuerzen la condena de determinadas conductas corruptas. De esa forma, se busca generar una "catársis" social que permita controlar los efectos políticamente negativos de la corrupción.

Al ser visto el problema como una cuestión moral, las políticas para abatir la deshonestidad buscarán especialmente la modificación del cuerpo de normas que regulan la conducta de los políticos y de los funcionarios (códigos penales, legislación de responsabilidades oficiales), así como la intensificación de las acciones de control formalmente existentes hasta el grado en que se recupere el nivel "estable" del pasado. 53

Según Reisman, estas campañas contienen importantes componentes simbólicos para influir en la percepción popular. Así, la persecución y consignación de algunos dirigentes políticos y funcionarios busca demostrar a los ojos del público

el cambio de reglas del juego en el interior del aparato gubernamental.<sup>54</sup> Lo mismo se puede decir de los cambios de las normas relativas a las responsabilidades oficiales, pues con esas medidas se reafirma formalmente el código social de conducta sin modificar los procesos y estructuras políticas o administrativas que posibilitan la corrupción. El empleo de los medios masivos naturalmente es un conducto privilegiado para revertir la imagen popular de la existencia de fenómenos extensos de inmoralidad política y administrativa. <sup>55</sup>

Rara vez estas campañas se sustentan primordialmente en el ataque a los fenómenos extendidos de corrupción en que un amplio sector de la sociedad participa o que involucran principalmente a la burocracia de baja jerarquía. Aunque siempre se les incluye entre los propósitos moralizadores, no se les pone énfasis por su escasa contribución a la restauración de la legitimidad perdida. Las prácticas corruptas de escasa relevancia tales como el soborno al empleado público --la "mordida"-- o la sustracción de bienes o recursos públicos en monto reducido puede poner en marcha medidas que, sin embargo, ante lo amplio del universo de prácticas a enfrentar y la escasa espectacularidad de atacar lo común y generalizado, no garantizan contribuir a la superación de la crisis de confianza. Incluso, la presencia de este tipo de corrupción socialmente más tolerada es empleada por los dirigentes gubernamentales para demostrar el cinismo y la ambivalencia social ante un fenómeno en que la colectividad participa --es una forma también de exculpar a la élite de sus propias faltas. Para alcanzar el objetivo legitimador de una

campana de moralización, se tiene que proceder contra miembros de relevancia política o administrativa.

Como se puede apreciar, este tipo de campañas con amplia difusión, al responder a los efectos de la corrupción y no a sus causas, difícilmente se pondrán en práctica durante lapsos de tiempo mayores a los necesarios para recuperar la confianza ciudadana perdida. Tampoco implican un compromiso permanente de modificar la ética de los funcionarios ni la forma como funciona la administración pública.

b) Las limitaciones de las políticas de  
combate a la corrupción

Como hemos expuesto, la primer restricción para la aplicación de medidas de control de la corrupción ha sido el objetivo que los gobiernos buscan con su puesta en práctica, particularmente el reducir la inconformidad pública. Sin embargo, existe otro tipo de limitaciones que estas políticas frecuentemente presentan para poder realmente enfrentar los fenómenos de inmoralidad administrativa. Reisman asume cierta perversidad en las élites gobernantes para explicar por qué el éxito de las acciones contra las conductas deshonestas está impedido de antemano a través de normas imprácticas o la falta de disposición y órganos de control para hacerlas efectivas. Ciertamente, si se acepta la existencia de "sistemas de corrupción", nada asegura que, con las medidas persecutorias de corto plazo o de cambio legal en códigos de

conducta, el fenómeno en cuestión no persistirá. Los procesos tradicionales de operación burocrática pueden continuar, aunque con nuevos participantes, sumados a quienes no fueron afectados por las acciones moralizadoras.

Sin embargo, las políticas contra la corrupción pueden tornarse inútiles debido al enfoque que se asume para su diseño. Existen básicamente dos: el que supone la racionalidad en el funcionamiento de las administraciones públicas y el que argumenta el desarrollo de sistemas de corrupción como parte del accionar cotidiano de los procesos administrativos. El primero considera que el aparato administrativo opera conforme a las reglas formales establecidas y donde, en principio, se observan generalmente las características del tipo ideal weberiano de burocracia: separación de los funcionarios de los medios de la administración, meritocracia, apego a la legalidad.<sup>56</sup> En consecuencia, se cree que las prácticas de deshonestidad son individualizadas y aisladas, producto de conductas patológicas y, por tanto, sólo son necesarias la aplicación de medidas legales que las castiguen y la creación de órganos de control que las detecten y sancionen.

El segundo enfoque parte del reconocimiento de la "corrupción sistémica" y, por consiguiente, busca cambiar los procesos administrativos que permiten la permanencia de ese fenómeno.<sup>57</sup> Esto implica no sólo controlar trámites y perseguir delitos, sino también modificar los métodos de selección de personal, simplificar trámites y disminuir la discrecionalidad decisoria,

entre otras medidas. Sin embargo, como se verá en este trabajo, usualmente estas acciones se adoptan para incrementar la eficiencia administrativa. La moralización es vista como un subproducto de esas políticas y, por tanto, sujeta a sus requerimientos. No es lo común que en las campañas contra la corrupción las actividades de modificación de las estructuras y procesos administrativos juegue el papel primordial. A veces ni son consideradas.

Una de las limitaciones principales lo constituye el carácter disfuncional que los gobernantes pueden atribuir a las políticas contra la corrupción en relación a otros objetivos oficiales. La estabilidad política, por ejemplo, condiciona la profundidad de las estrategias moralizadoras pues la persecución de ilícitos de altos funcionarios puede implicar un conflicto con la facción política a la que pertenece el implicado y amenaza la cohesión de la élite. Además, como un efecto colateral no previsto, las medidas pueden ser empleadas por otros actores y grupos políticos para dirimir pugnas entre ellos. Las campañas, en un momento dado, en lugar de generar la catársis social deseada pueden provocar una mayor presión para efectuar más acciones moralizadoras que no estaban pensadas de antemano.

La cuestión de la eficiencia administrativa es otro de los factores que frecuentemente hacen considerar a las políticas contra la corrupción como disfuncionales. En los diversos ámbitos de la organización administrativa, el establecimiento de controles más amplios, la reforma de procesos administrativos

para permitir su revisión o la reducción de la discrecionalidad en la toma de decisiones enfrentan resistencias basadas en la idea de que el mayor control afectará el logro oportuno de los objetivos públicos, implicará un mayor gasto de recursos y provocará rigidez administrativa, así como pérdida de iniciativa ante el temor de violar las normas.<sup>58</sup> Un ejemplo de esta argumentación nos la proporciona James Fesler:

(...) una abundancia de controles negativos crea un clima ubicuo de desconfianza que puede desmoralizar a los individuos de quienes dependemos para la realización de los programas públicos: los controles externos a la administración pueden desplazar o debilitar los controles administrativos internos. Los controles multiplican los requerimientos de revisión de las decisiones propuestas, aumentan el papeleo y postergan la acción; por consiguiente, los controles pueden amortiguar la sensibilidad de la administración frente a su público.<sup>59</sup>

Incluso, ciertos sectores administrativos toleran la existencia de actos de corrupción, pues los consideran males menores frente a la puesta en práctica de medidas que pueden afectar la eficiencia. Como manejamos en la hipótesis de este trabajo, entre estos grupos suelen estar las autoridades presupuestarias.

- c) El estudio de las políticas contra la corrupción a partir de las variables del modelo de Nas, Price Y Weber.

Para poder estudiar en detalle el contenido de las políticas que en México se han desarrollado para combatir la corrupción, creemos conveniente hacerlo tomando como referencia un modelo de política que trata de incluir los diversos elementos que

teóricamente debe contener. Como hemos visto, los estudiosos del fenómeno de la corrupción tienden a proponer, en primer lugar, la disuación de las prácticas deshonestas a partir de la sanción a ciertas conductas y el refuerzo de los mecanismos de control a fin de prevenir y, en su caso, perseguir la inmoralidad administrativa. En segundo lugar, se promueve el cambio de las estructuras y procesos administrativos que permiten la aparición de oportunidades de corrupción, esto es, impulsar trámites transparentes, mayor información pública sobre la toma de decisiones y énfasis en el mérito profesional para la selección de funcionarios, entre otras acciones.<sup>60</sup>

Los investigadores estadounidenses Tevfik F. Nas, Albert C. Price y Charles T. Weber, al proponer una teoría sobre la corrupción orientada al diseño de políticas para combatirla, consideran, en efecto, que la magnitud de la corrupción depende del comportamiento de dos conjuntos de variables:

variables disuasorias.-

i) la probabilidad de detectar y consignar a quienes incurren en prácticas corruptas.

ii) la medida del castigo aplicable (tiempo de prisión, multa y otra clase de sanciones).

Estas variables provienen del modelo de Becker-Ehrlich para el control del crimen, que supone el vínculo causal entre tasas de incidencia de delitos y cada una de los dos factores disuasorios mencionados. Se asume que el número de casos de

corrupción se modifica de manera inversa al cambio positivo en ambas variables debido a que se elevan los costos de incurrir en prácticas corruptas.<sup>61</sup>

variables estructurales.-

i) organizacional.- Nas, Price y Weber reducen el contenido de esta variable al problema de la eficiencia. Sin embargo, existen otros factores que se pueden considerar tales como el grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, el peso de las actividades del aparato gubernamental en la economía y en el arbitraje de las relaciones sociales (justicia, trabajo), y la modalidad de servicio civil existente (estabilidad laboral, remuneraciones).<sup>62</sup>

ii) grado de ambigüedad en la legislación sobre derechos de propiedad.- esta variable se refiere al particular problema que se presenta en los Estados Unidos en torno a las prácticas de corrupción producidas por las indefiniciones legales para determinar los derechos de propiedad sobre aguas y aire. Debido a que este factor no ha sido relevante en el caso mexicano no lo consideraremos en este trabajo.

iii) el nivel de participación política en la producción de bienes públicos.- Nosotros lo llamaremos simplemente "participación externa en los asuntos públicos", pues es realmente a lo que se refieren en general estos autores. La inclusión de este factor se debe a que los tres autores citados consideran que la ignorancia y la baja presencia ciudadana en el

control de los procesos administrativos, así como la ausencia de grupos de presión provocan una menor capacidad de detección de la corrupción. La posición preeminente de la burocracia en la vida social tiene a favorecer abusos de sus integrantes, de ahí que las posibilidades de corrupción que se generan por esa actitud deben ser limitadas mediante el control externo (político y ciudadano) del Ejecutivo.<sup>63</sup>

Los autores norteamericanos en cuestión no señalan con claridad cuáles son los indicadores que permiten medir el cambio de las variables estructurales. Para los propósitos de este trabajo hemos escogido los siguientes, especialmente referidos a las adquisiciones y obras públicas, que son los procesos que servirán para demostrar en lo particular el contenido de las políticas generales de moralización administrativa:

variable organizacional.-

- a) crecimiento de las actividades públicas susceptibles de propiciar actos de corrupción: participación porcentual de las adquisiciones y obras públicas en el gasto público.
- b) grado de discrecionalidad en la toma de decisiones.-imposición de requisitos al funcionario para tomar las decisiones (existencia de concursos para la asignación de pedidos y contratos, registro

obligatorio de proveedores y contratistas)

variable de participación externa en los asuntos públicos.-

- a) capacidad legal para impugnar decisiones administrativas. En el caso de las adquisiciones y obras, la capacidad de inconformarse por irregularidades en los procesos de adjudicación.
- b) capacidad legal para acceder a la información gubernamental
- c) órganos externos para el control de la corrupción: mecanismos e instituciones para la participación externa en la fiscalización de las actividades del Ejecutivo; en especial se analizará el papel del control del Poder Legislativo a la administración pública.

Tanto las variables disuasorias como las estructurales son parte de la ecuación que Nas, Price y Weber emplean para medir el impacto de las políticas anticorrupción en el nivel de bienestar social. En esta tesis las utilizaremos para estudiar los distintos énfasis que las estrategias moralizadoras mexicanas han presentado. Los referidos autores han tratado las implicaciones que tiene el aplicar preferentemente medidas disuasorias o medidas estructurales. Ellos consideran que las acciones de disuación sólo deben practicarse hasta el nivel en que, por

ejemplo, la pérdida de bienestar producida por ellas sea marginal. Es decir, que los costos que conlleva la persecución de delincuentes, su proceso judicial y su encarcelamiento no sean mayores que los beneficios obtenidos por la eliminación de los actos corruptos en que esos sujetos incurrieran.<sup>64</sup> Si el referente no es el bienestar, sino la estabilidad política nosotros podríamos inferir que la disuación debe intensificarse sólo en la medida en que los conflictos políticos y tensiones al interior de la organización burocrática no amenacen el orden social. Las unidades gubernamentales encargadas de las finanzas públicas tenderán a medir la conveniencia de las medidas de control con base en los recursos que ahorran al erario en relación con el gasto para sostenerlas.

La aplicación preferente de medidas estructurales parecería ser más viable que la de las disuasorias no sólo por pretender atacar las raíces de la corrupción, sino también por las externalidades positivas que genera, por ejemplo, la eficiencia creciente en los procesos administrativos.<sup>65</sup>

Sin embargo, existen restricciones muy importantes para poder impulsar esta clase de medidas. Esto se debe principalmente a que las medidas estructurales por lo regular se instrumentan con múltiples objetivos, entre los cuales la moralización puede tener una importancia relativa para los órganos gubernamentales que las ejecutan. Además, no se pueden tratar de eliminar las fuentes de corrupción a costa de la eliminación indiscriminada de regulaciones oficiales, las cuales pueden tener una función

primordial dentro de las políticas públicas. Por otra parte, se pueden originar conflictos entre el órgano encargado de la reforma administrativa --que pugna por simplificar procesos y disminuir discrecionalidad-- y los que reciben sus recomendaciones. Estos últimos pueden negarse a modificar sus sistemas internos debido a que éstos sirven a sus propios objetivos. En este caso, tratar de forzar la aplicación de ciertas medidas de control a la corrupción puede desvirtuar la finalidad de un proceso administrativo determinado.

Por otra parte, entre quienes administran medidas estructurales pueden surgir contradicciones ya que el incrementar el control ciudadano o de las organizaciones políticas y civiles sobre los actos y decisiones oficiales puede entrar en conflicto con el propósito de aumentar la eficiencia en determinados procesos administrativos. El control parlamentario es frecuentemente visto por los ciertos sectores burocráticos como un obstáculo a la racionalidad administrativa. <sup>66</sup>

Cuando los gobiernos enfrentan una "crisis de corrupción", las medidas estructurales, a diferencia de las disuasorias, presentan un contenido menos explotable en términos de recuperar la confianza ciudadana. Las reformas administrativas no presentan resultados amplios en el corto plazo y, a veces, sólo inciden en ciertas áreas del sector público, de modo que únicamente algunos grupos de la sociedad pueden darse cuenta de los cambios. Además, sus consecuencias difícilmente pueden medirse en términos de disminución de las prácticas corruptas, a diferencia de acciones disuasorias donde la persecución, aprehensión y castigo

de elementos corruptos son de fácil registro para presentarse ante la ciudadanía.

## Notas

<sup>1</sup> Samuel P. Huntington, "Modernization and corruption", en Arnold J. Heidenheimer (ed.), **Political corruption: readings in comparative analysis** (New York: Holt, Rinehart & Winston), p. 493

<sup>2</sup> Ver José V. Abueva, "The contribution of nepotism, spoils and graft to political development", en A. J. Heidenheimer (ed.), **op. cit.**, pp. 534-539; Samuel P. Huntington, **op. cit.**, pp. 494-499; J. S. Nye, **op. cit.**, 568-569. Scott, por su parte, señala estas funciones, pero con la advertencia de que el acceso a sus "beneficios" tiende a circunscribirse a los grupos con riqueza. Cf. James Scott, **Comparative political corruption** (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1972), pp. 23-28, 34-35

<sup>3</sup> Cf. David H. Bayley, "The effects of corruption in a developing nation", en A. J. Heidenheimer (ed.), **op. cit.** pp. 529

<sup>4</sup> **Ibid.**, p. 530; Samuel P. Huntington, **op. cit.**, p. 495

<sup>5</sup> Cf. J. S. Nye, **op. cit.**, p. 568

<sup>6</sup> Ver José V. Abueva, **op. cit.**, p. 537

<sup>7</sup> **Ibid.**

<sup>8</sup> David H. Bayley, **op. cit.**, p. 530

<sup>9</sup> Cf. José V. Abueva, **op. cit.**, pp. 534-539; David H. Bayley, **op. cit.**, pp. 528-529; Nathaniel H. Leff, "Economic development through bureaucratic corruption", en A. J. Heidenheimer (ed.), **op. cit.**, pp. 514-515; y J. S. Nye, **op. cit.**, pp. 567-568

<sup>10</sup> José V. Abueva, **op. cit.**, p. 538

<sup>11</sup> Por ejemplo, Nathaniel H. Leff, **op. cit.**, pp. 514-518

<sup>12</sup> **Ibid.**

<sup>13</sup> **Ibid.**, p. 513

<sup>14</sup> David H. Bayley, **op. cit.**, p. 529

<sup>15</sup> Cf. Colin Leys, "What is the problem about corruption", en A. J. Heidenheimer, **op. cit.**, p. 36

<sup>16</sup> David H. Bayley, **op. cit.**, p. 529

17 Simcha B. Werner, "New directions in the study of administrative corruption", en **Public Administration Review**. No. 43, abril-mayo 1983, p.146

18 *Ibid.*, p. 151. Un ejemplo de este punto de vista es el de Huntington: "La corrupción varía inversamente con la organización política y en la medida en que la corrupción construye partidos, socava las condiciones de su propia existencia". Cf. Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 500

19 Cf. Gerald Caiden y Naomi Caiden, "Administrative corruption", en **Public Administration Review**. Vol. 37, no. 3, mayo-junio 1977. p. 302

20 Cf. Arthur M. Schlesinger, "Introduction", en A. Eisenstadt "et al", **Before Watergate** (New York: Brooklyn College, 1978) pp. 1-3. Mas que decir que no pueden emplearse normas de los países de Occidente para abordar el problema de la corrupción por ser ajenas a las costumbres en una nación en desarrollo, lo más realista y conveniente es hablar en todo caso de conflicto de valores y de un proceso en que los estándares occidentales están cada vez más extendidos. Arnold J. Heidenheimer presenta esta cuestión de las diferencias culturales en *op. cit.*, pp. 8-9. Este autor considera que diversos investigadores cuestionan la posibilidad de relacionar y analizar los procesos de corrupción en el tiempo y compararlos debido a que están íntimamente ligados a la cultura y situación particular de cada sociedad; ver su artículo "Political corruption in America; is it comparable?", en A. Eisenstadt, *op. cit.*, p. 21. Consúltese también Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp. 494-495

21 J. S. Nye, *op. cit.*, p. 570

22 *Ibid.*, pp. 570-571

23 Keller afirma que, por ejemplo, en EE.UU., el carácter de la corrupción pública sólo ha variado en sus manifestaciones en la vida política, ya que pasó del clientelismo y nepotismo de las políticas "esencialmente aristocráticas" de los primeros tiempos de la época moderna a las más sutiles y complejas formas de una "era de burocracia e ideología". Martin Keller, *Corruption in America; continuity and change*", en A. Eisenstadt, *op. cit.*, pp. 14-16

24 Entre los factores que han propiciado el estudio de la corrupción como fenómeno de mayor universalidad se encuentran la permanencia de la desigualdad social en países avanzados, el grado de intervencionismo estatal en la economía, la recurrencia de períodos de escasez económica e inflación, así como la persistencia de sistemas deficientes de control. Cf. Simcha B. Werner, *op. cit.*, p. 148

25 Cf. Gerald y Naomi Caiden, *op. cit.*, pp. 306-308. Estos investigadores presentan un panorama bastante completo de las causas por las que la corrupción sistémica no desaparecerá por sí

sola, sino que, por el contrario, inhibirá los proósitos de cambio. Fernando Escalante, aunque basa su estudio de la corrupción en autores funcionalistas, relativiza la idea de utilidad y asume que la el fenómeno en cuestión es el producto de la "brecha" entre la ley y la práctica cotidiana. En consecuencia, es parte del problema y no la solución. ver su ensayo "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", en *Foro Internacional*. Vol. XXX, no. 2, octubre-diciembre 1989, p. 338

26 Gerald y Naomi Caiden, *op. cit.*, pp. 306-308

27 Cf. Tevfik F. Nas, Albert C. Price y Charles T. Weber, "A policy-oriented theory of corruption", en *American Political Science Review*. Vol. 80, no. 1, marzo 1986, p. 111

28 Un argumento que se escucha con cierta frecuencia para negar decidir qué es deshonesto está basado en el criterio de legalidad. Si la ley no castiga algún comportamiento, según esa versión, quiere decir que no es corrupto. Esto no es muy cierto pues no todas las conductas sancionadas por la sociedad se establecen en la legislación. Esta sólo se dirige a las prácticas más condenadas por la colectividad de modo que precisamente se obligue a la autoridad el prohibirlas por medio de normas escritas. Cf. Morris Szeftel, "Corruption and the spoils system in Zambia, en M. Clarke (ed.), *Corruption, causes, consequences and control* (London: Frances Pinter, Ltd., 1983) p. 105

29 Cf. Martin H. Greenberg, *Bureucracy and development: a mexican case study* (Lexington: Health and Co., 1970), p. 70

30 Ver Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México: Era, 1974), p. 177; Daniel Levy y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio; paradojas del sistema político mexicano* (México: El Colegio de México, 1971), p. 138

31 Cf. Lorenzo Meyer, "Historical roots of the authoritarian state in Mexico", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico* (Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977), p. 13

32 Frank Brandenburg, *The making of modern Mexico* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1969) pp. 160-161; Pablo González Casanova, *La democracia en México* (México: Era, 1974), p. 177; Daniel Levy y Gabriel Székely, *op. cit.*, p. 138; Martin C. Needler, *Mexican politics: the containment of conflicts* (New York: Praeger Publishers, 1982) p. 132; Samuel del Villar, "El manejo y la recuperación de la economía mexicana en crisis (1976-1978)", en *Foro Internacional*. Vol. 19, no. 4, abril-junio 1979, p. 566

33 Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano* (México: Siglo XXI, 1989) pp. 164-167; Vicente Lombardo Toledano, "A democracy of the people", en Stanley Ross (ed.), *Is the*

**Mexican Revolution dead?** (Philadelphia: Temple University Press, 1975; Martin C. Needler, *op. cit.*, p. 132; Peter Smith, "Does Mexico have a power elite?", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *op. cit.*, p. 140

34 Héctor Aguilar Camín, **Saldos de la Revolución; cultura y política de México, 1910-1980** (México: Nueva Imagen, 1982) pp. 85-86; Lorenzo Meyer, "Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen", en **Foro Internacional**. Vol. XVI, no. 1, julio-septiembre 1975, p. 11

35 Frank Brandenburg, *op. cit.*, pp. 160-161, Peter Smith, "La movilidad política en el México contemporáneo", en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, **Lecturas de política mexicana** (México: El Colegio de México, 1977) p. 156

36 Frank Brandenburg, *op. cit.*, pp. 160-161

37 Peter Smith, "La movilidad política en el México contemporáneo", en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *op. cit.*, p. 156

38 Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, pp. 87-88; Nora Hamilton, **México: los límites de la autonomía del Estado** (México: Era, 1983), pp. 87-90

39 Howard F. Cline, **Mexico: Revolution to evolution, 1940-1960** (New York: Oxford University Press, 1963), p. 159

40 Daniel Cosío Villegas, "Mexico's crisis", en Stanley R. Ross (ed.), *op. cit.*, pp. 83-84

41 *Ibid.*, p. 14

42 Peter Smith, "La movilidad política en el México contemporáneo", en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, *op. cit.*, p. 156

43 Cf. Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 83-84

44 Daniel Levy y Gabriel Székely, *op. cit.*, p. 138; también George W. Grayson, "An overdose of corruption; the domestic politics of Mexican oil", en **Caribbean Review**. Vol. 13, no. 3, verano 1984, p. 49

45 Roger D. Hansen, *op. cit.*, pp. 169-170

46 Daniel Levy y Gabriel Székely, *op. cit.*, p. 138

47 *Ibid.*

48 Michael Reisman, **¿Remedios contra la corrupción? cohecho, cruzadas y reformas** (México: Fondo de Cultura Económica, 1981) pp. 33-43 y Gerald y Naomi Caiden, *op. cit.*, pp. 306-308. También

véase Bernard Schaffer, "Access: a theory of corruption and bureaucracy", en **Public Administration & Bureaucracy**. Vol. 6, octubre-diciembre 1986, p. 160

49 Cf. Michael Johnston, "The political consequences of corruption; a reassessment", en **Comparative Politics**. Vol. 18, no. 4, julio 1986, p. 474

50 Michael Reisman, **op. cit.**, p. 193

51 Cf. Michael Johnston, **op. cit.**, p. 474

52 Michael Reisman, **op. cit.**, p. 193

53 **Ibid.**, pp. 191-214

54 **Ibid.**, pp. 206-211

55 Debe advertirse, sin embargo, que otorgar amplia publicidad a los hechos de corrupción puede ser contraproducente, pues existen algunas evidencias de que la información sobre ellos contribuye a fomentarlos. Cf. W. F. Wertheim, "Sociological aspects of corruption in Southeast Asia", en A. J. Heidenheimer (ed.), **op. cit.**, p. 209

56 Cf. Gerald y Naomi Caiden, **op. cit.**, pp. 306-308 y Simcha Werner, **op. cit.**, p. 151. También ver Fernando Escalante, **op. cit.**, pp. 341-342

57 Simcha B. Werner, **op. cit.**, p. 148. Por su parte, Gerard Timsit afirma que los funcionarios en países en desarrollo no pueden dejar de considerar el grupo social al que pertenecen y con el que entran en contacto, reflejándose en las estructuras y acciones administrativas. Así, se crea una jerarquía "invisible" que duplica a la oficial. De la misma manera, la corrupción en esas naciones tiende a crear circuitos paralelos a los normales. El resultado es una "dislocación" que conduce a la "sub-administración". Cf. Gerard Timsit, "Public Administration and sociocultural environment in the developing countries", en UNESCO, **Public Administration and management: problems of adaptation in different sociocultural contexts** (París: UNESCO, 1982) p. 40

58 En la mayoría de las grandes organizaciones ciertos registros básicos entran en el trabajo de numerosas oficinas y deben ser accesibles a varios funcionarios para diferentes propósitos. Así invariablemente las mismas disposiciones para hacer las cosas en distintas unidades no agrada a todos y la dificultad se resuelve mediante la duplicación de la estructura organizacional en un número de oficinas para casi idénticos propósitos. E. Strauss, **The ruling servants; bureaucracy in Russia, France and Britain** (London: George Allen & Unwin, Ltd., 1961), p. 54

59 Citado en Douglas Yates, **Análisis de la burocracia**

(Buenos Aires: Fraterna, 1982), pp. 229-230

60 Cf. Anne Deysine, "Political corruption: a review of the literature", en **European Journal of Political Research** (Amsterdam). Vol. 8, no. 4, diciembre 1980, pp. 456-459; Robert Klitgaard, "Managing the fight against corruption: a case study", en **Public Administration and Development**. Vol. 4, octubre-diciembre 1984, p. 77; y Leslie Palmer, "Bureaucratic corruption and its remedies", en M. Clarke, **op. cit.**, p. 208

61 Ver Tevfik F. Nas, Albert C. Price y Charles T. Weber, **op. cit.**, pp. 115-116

62 Cf. Leslie Palmer, **op. cit.**, p. 207

63 T. F. Nas, A. C. Price y Ch. T. Weber, **op. cit.**, pp. 115-116

64 **Ibid.**, p. 117

65 **Ibid.** William Niskanen da un ejemplo de cómo se pueden emprender cambios dentro de la dinámica burocrática para combatir la corrupción. Propone concentrar en áreas de alta productividad para el desarrollo a los funcionarios señalados por su mayor capacidad técnica y honestidad; de ese modo, esta última característica es empleada de modo óptimo ya que se le debe ver como un "recurso escaso". Cf. William Niskanen, "Bureaucrats between self-interest and public interest", en Horst Hanusch (ed.), **Anatomy of government deficiencies / Proceedings of a Conference hold at Diessen Germany, july 22-25, 1980** (Darmstadt: Springer-Verlag, 1983) p. 115

66 T. F. Nas, A. C. Price y Ch. T. Weber, **op. cit.**, p. 117

## Capítulo II

### El marco legal y burocrático del combate a la corrupción en México

#### a) El concepto oficial de corrupción en el período 1917-1982

En este apartado se presentará cuáles fueron las conductas que se sancionaban legalmente como corruptas durante la mayor parte del México posrevolucionario. No se incluirá la reforma legal que hubo en diciembre de 1982 pues las modificaciones radicales que promovió no son representativas del marco jurídico de castigo a las prácticas de corrupción que rigió a lo largo de más de seis décadas: la característica de este período fue precisamente la escasez de cambios. Los ocurridos a partir del régimen de Miguel de la Madrid se verán en el capítulo dedicado a su programa de "Renovación Moral", donde se comprenderán mejor a partir de su contexto histórico.

Las políticas contra la corrupción han estado generalmente condicionadas por una estructura legal que sólo favorece la persecución de las prácticas defraudatorias. La falta de o ambigüedad en la definición de otras modalidades de corrupción (rentísticas, de origen afectivo) ha limitado las medidas de control del fenómeno, pero también ha significado una oportunidad en las campañas moralizadoras para incluir nuevos comportamientos

sancionables o clarificar los ya existentes.

Con ese propósito se examinan los Códigos Penales vigentes en esta etapa, así como las normas sobre responsabilidades de funcionarios públicos, pues son los preceptos que establecen los patrones de comportamiento para los denominados "servidores públicos". Profundizaremos, por un lado, en la adición de comportamientos penalizados, vistos a partir de la clasificación de formas de corrupción presentada en la introducción de esta tesis --"parroquial", "adquisición de poder no monetario", "defraudatoria" y "rentística"-- para así apreciar la progresiva ampliación del concepto y para determinar el énfasis que la autoridad pone sobre algunos delitos en el combate a la corrupción.

Con esta misma intención, se estudiará también lo que podemos llamar "corrupción relativa", esto es, la gravedad de unas conductas frente a otras reflejada en la severidad de las sanciones que se imponen a cada una. Esto último permitirá concebir nitidamente cuál es la idea gubernamental de la corrupción, más allá de la mera enunciación de los tipos delictivos. La definición de los tipos de corrupción será la del Código Penal de 1931, vigente en la actualidad, pues, en general, conserva la redacción y el espíritu de las normas que le precedieron. El contenido del cuadro 1 describe el cambio en el tiempo de los tipos de corrupción y las sanciones previstas para cada uno de ellos.

La primera década, bajo la Carta del 17, heredó las categorías oficiales de actos corruptos previstas en el porfirismo. En el Congreso Constituyente las discusiones en torno a las responsabilidades de funcionarios públicos abordaron la cuestión de los delitos oficiales, el juicio político y la inmunidad de los altos funcionarios. El detallamiento de formas delictivas no fue materia del texto constitucional. En consecuencia, hasta la expedición de un nuevo Código Penal en 1929 se aplicó el que provenía desde 1871. La nueva legislación de responsabilidades no surgió sino hasta veintidós años después --aunque la Constitución originalmente señaló en su artículo 111 que debería de redactarse a la brevedad.

Desde un inicio, el uso o distracción del patrimonio del Estado para fines particulares ha constituido por excelencia la forma de corrupción desautorizada formalmente por los gobiernos. En cambio, otras como los tipos rentísticos o los "de origen afectivo" sólo son parcialmente considerados en el mejor de los casos. En 1917 se observan tres categorías defraudatorias sancionables. En primer lugar, aparece el peculado:

(...) toda persona encargada de un servicio público, del Estado o descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo limitado y que no tenga el carácter de funcionario, que, para usos propios o ajenos, disponga de su objeto, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.<sup>1</sup>

La protección del patrimonio público como el bien jurídico que se quiere proteger al tratar de evitar esta conducta ha

determinado el énfasis antidefraudación que los gobiernos han adoptado en la lucha contra la corrupción al tratar de atacar la vertiente defraudatoria de la corrupción. El contar con funcionarios probos y apegados al principio de legalidad también podría ser otro bien jurídico a cuidar con la sanción al peculado sí, sin embargo, la segunda se ha supeditado a la primera, como se verá más adelante.

Las otras dos modalidades defraudatorias ya existentes al surgir el nuevo régimen constitucional son:

-pagos ilegales (abuso de autoridad).-

(...) cuando teniendo a su cargo caudales del Erario (...) hiciere un pago ilegal".<sup>3</sup>

-apropiación indebida de fondos o bienes (abuso de autoridad).-

(...) cuando abusando de su poder, haga que se le entreguen algunos fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente por un interés privado.<sup>4</sup>

A su vez, los modos basados en la obtención de "rentas" que se han penalizado desde entonces son, en primer término, el lucro ilícito con una función pública conocido como cohecho (soborno):

(...) la persona encargada de un servicio público, que por sí o por interpusita persona solicite o reciba indebidamente dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

El que de manera espontánea dé u ofrezca dádiva a la persona encargada de un servicio público, sea o no funcionario, para que haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones; <sup>5</sup>

y emparentada con la anterior conducta, la conocida como "concusión":

(...) el encargado de un servicio público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley. <sup>6</sup>

Las modalidades de corrupción de carácter económico donde no medie soborno, tales como la asignación de plazas presupuestales a individuos que no prestan el servicio que supone esa posición o el uso ilegítimo de información confidencial no fueron consideradas durante décadas como corrupción punible.

En relación con los cargos públicos, vistos como bienes escasos y, por tanto, como fuentes de valor, su venta se prohibió hasta 1954. <sup>7</sup> En cambio, el usufructo de su posesión -- vulgarmente conocido como "aviaduría"-- no tuvo sanción antes de 1982. De este modo, durante el período anterior a la "Renovación Moral" las acciones ocasionales contra esta práctica no fueron más que esfuerzos por eliminar gastos improductivos, pero no se reconocieron como oficialmente "inmorales". La jerarquía o calidad de los cargos públicos produce a su vez otro recurso valorable: la influencia que se puede ejercer por el sólo hecho de tenerlos. Dicha influencia tampoco había estado prevista entre

las formas de corrupción ilegales.

Dado que el tráfico de influencias (sin fin lucrativo) no se contemplaba en la legislación penal, la única forma de corrupción para adquirir poder no monetario que se había considerado desde un inicio era una forma de abuso de autoridad: el desvío ilegal de fondos hacia un fin público distinto, que se da

(...) cuando (el funcionario) teniendo a su cargo caudales del Erario, les dé una aplicación pública distinta a aquella a que estén destinados (...).

Menos importante aún para los gobiernos había sido la corrupción de origen afectivo. El nepotismo y, en general, la búsqueda de beneficio para los parientes, amigos o "cliqué" política fue legalmente tolerada hasta 1982. De hecho, dado el mecanismo de designación de funcionarios públicos, una actitud nepotista se veía en buena medida sólo como una variante, quizás extrema, de la dinámica común de disposición de los cargos. La resolución del conflicto entre el interés de los fines de la organización y el de un grupo o sujeto a favor del primero no se intentó clarificar antes de las reformas delamadridistas.

Puesto que el universo posible de comportamientos defraudatorios había estado previsto en la ley aún antes de la vigencia del nuevo régimen constitucional, nos enfocaremos a ver la ampliación del concepto de corrupción a partir de las otras variantes. El Código Penal de 1929 sólo añadió una nueva figura sancionable: el beneficio pecuniario o material obtenido por un superior jerárquico a partir de los servicios personales de un

funcionario o empleado público:

Cuando, con cualquier pretexto, (el funcionario) obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio.<sup>9</sup>

En cierto modo, es la primera aproximación a la sanción de las exacciones ilegales que se realizan teniendo como base la autoridad que puede brindar el cargo público.

De fugaz vigencia, el Código del 29 fue sustituido por uno nuevo en 1931, que ha regido modificado hasta nuestros días. Ahí surgió de modo vago en su versión original el rechazo al uso de funciones públicas para fines particulares, aunque se circunscribía al ámbito de la impartición de justicia:

Aprovechar el poder, empleo o cargo para satisfacer indebidamente algún interés propio.<sup>10</sup>

La Ley de Responsabilidades de 1940 no aportó casi nada nuevo. Como código de ética del funcionario, esta regulación fue redundante pues sólo repitió los delitos estipulados en el Código --incluso con sus mismas sanciones.<sup>11</sup> No se amplió el concepto oficial de corrupción sino hasta las reformas del presidente Ruiz Cortines, cuando por primera vez se sancionó la venta de cargos públicos:

Se equipara al delito de fraude (...) el valerse del cargo que se ocupe en el Gobierno, en una empresa descentralizada o de participación estatal, o en cualquier agrupación de carácter sindical, o de sus relaciones con los funcionarios o dirigentes de dichos organismos para obtener dinero, valores, dádivas, obsequios o de cualquier otro beneficio, a cambio de prometer o proporcionar un trabajo en tales organismos.<sup>12</sup>

En la Ley de 1940 y en su reforma ruizcortinista de 1953 la única innovación tuvo por objeto, actuar sobre los efectos públicos de la corrupción, esto es, el "enriquecimiento inexplicable", antes que plasmar nuevas modalidades sancionables:

Si durante el tiempo en que se desempeñe un cargo, un funcionario o empleado, o al separarse de él, se encontrara en posesión de bienes sea por sí o por interpósita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas, tomando en consideración sus circunstancias personales y la cuantía de dichos bienes en relación con el importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios (...).<sup>13</sup>

Hasta 1982 no constituyó una conducta delictiva, de modo que sólo se decomisaba aquello de "dudoso origen" y se investigaba penalmente si eso era motivado por algún hecho ilícito. Al no haber estado tipificadas como delitos, varias de las fuentes informales de ingreso de los funcionarios se constituyeron en medios para el enriquecimiento súbito. Ante la presión de la opinión pública lo que se sancionó fue su efecto: la acumulación no justificada, la ostentación --causante de la irritación ciudadana. La introducción de la figura del "enriquecimiento inexplicable" fue así una solución legal a la brecha entre el código legal de conducta pública y el código moral de la sociedad, aún cuando esta noción fuera constitucionalmente cuestionada.<sup>14</sup>

Intentos posteriores por establecer campañas anticorrupción no aparecieron sino hasta la campaña lopezportillista de moralización. Esta no adicionó ningún concepto novedoso, pues se consideraba que lo previsto en la legislación entonces vigente

era suficiente y, en consecuencia, sólo se debían aumentar las penas a las conductas ya tipificadas como delitos.<sup>15</sup>

¿Cuáles eran las formas consideradas oficialmente más corruptas? La respuesta a esta interrogante nos permitirá delimitar con mayor precisión el concepto oficial del fenómeno. El énfasis gubernamental en atacar las conductas defraudatorias --consideradas las más perniciosas-- se refleja nitidamente al comparar las sanciones aplicadas a éstas con las aplicables a los comportamientos rentísticos. El castigo a la malversación de fondos o su asignación ilícita ha tenido siempre una sanción pecuniaria y corporal significativa, a diferencia de las sanciones para formas rentísticas, excepto el soborno. Respecto a este último llama la atención la distinción entre grados de severidad que establecía el Código Penal de 1871. Si el cohecho tenía por objeto la violación de una norma o ejercer un acto ilegítimo se le consideraba altamente corrupto y, por tanto, se le penalizaba drásticamente. En cambio, si agilizaba un acto legal o legítimo, entonces se le toleraba más y la sanción disminuía notablemente. Esta distinción desapareció con el Código de 1931.<sup>16</sup>

En cualquier caso, el soborno --la forma más extendida de corrupción por rentas-- fue legalmente una conducta de menor gravedad que el peculado. Con el Código de 1931 se trató de modificar esta situación al disminuir la diferencia entre las sanciones de estas figuras. Con todo, en el conjunto de las conductas rentísticas a lo más que se llegó fue a equipararlas

con los fenómenos defraudatorios considerados jurídicamente menos dañinos (pagos ilícitos, asignación indebida de fondos, valores o bienes), cuya sanción equivalía a la mitad o menos de la del peculado. Incluso, posteriormente durante el gobierno de López Portillo se actualizaron las multas para las categorías defraudatorias y no para las rentísticas, reafirmandose el énfasis tradicional en la protección de la hacienda pública.

El interés gubernamental por atacar la corrupción con base en la defensa patrimonial por encima de cualquier otro interés no sólo se demostraba con el menor énfasis en las formas rentísticas, sino incluso en el tratamiento a las defraudatorias. De este modo se entiende la existencia durante décadas de la llamada "puerta falsa" del peculado, mediante la cual el sujeto que incurría en este delito veía disminuida notablemente la pena física --a niveles incluso menores a los del abuso de autoridad-- si regresaba lo sustraído en cierto plazo. Sólo la presión pública durante el régimen del presidente López Portillo obligó a derogar esta cláusula.<sup>17</sup>

El criterio depuratorio en el castigo a la corrupción es otro modo de demostrar esa actitud fundamental de vigilancia de los fondos y bienes. Para ello se analizan las sanciones constituidas por la destitución, la suspensión y la inhabilitación. En primer lugar, si bien en un principio tanto la malversación como el soborno preveían la inhabilitación, con el paso del tiempo su severidad se aminoró y en el segundo caso desapareció. En 1917 a un funcionario público que cometía peculado se le inhabilitaba de por vida para trabajar en el mismo ramo administrativo donde

laboraba y por 10 años en otro distinto, por 20 años y 10 años, respectivamente, en 1929 y sólo hasta por 6 años a partir de 1931. Sin embargo, se puede argumentar que esta disminución se apoyaba en la idea de rehabilitación en la acción punitiva de la justicia. Esto no era precisamente aplicable para las variantes como el soborno pues si, por ejemplo, con el Código de 1929 ameritaba 5 años de inhabilitación en caso de un acto justo y 20 en el de uno ilegal, dos años después sólo se le sancionaba con la separación del funcionario del cargo que ocupaba, situación que se mantuvo hasta 1982. <sup>18</sup> De este modo, a la organización gubernamental le interesaba deshacerse de quien disponía de los caudales públicos para beneficio personal, pero no necesariamente de quien con ese mismo objetivo lucraba con las funciones oficiales.

El efecto depurador de la destitución es comparable con la medida que los equipos burocráticos aplican a veces a sus miembros por incurrir en actos corruptos --la renuncia al cargo-- ya que así evitan la publicidad que puede traer consigo el proceso penal y que puede afectar la imagen de esa camarilla. Esa sanción informal no lleva necesariamente a la "muerte política" del funcionario afectado ni asegura la depuración del personal público en el mediano plazo --se puede recontratar.

Al lado de esta estructura legal de conducta general para el conjunto de los funcionarios públicos ha existido otra, formada por las disposiciones que regulan el comportamiento oficial en sectores administrativos particulares. Esta última, ignorada en

los estudios sobre responsabilidades en el servicio público, permite objetar posibles argumentos que dicen que no hay corrupción donde la ley no la señala. Aunque los códigos penales no determinen ciertas conductas como corruptas, la presencia de otras normas específicas que si las prevén, revela el rechazo de dichas prácticas. Así, no sólo las modalidades de lucro con las funciones y decisiones públicas (principalmente el conflicto de intereses, omitido en la legislación penal), sino también las sustentadas en lazos afectivos, como el nepotismo, ha llegado a aparecer en ese cuerpo complementario de regulación de la gestión pública.

Dada la preocupación oficial por evitar el mal uso de los recursos públicos, las áreas de administración hacendaria han sido el ámbito natural para establecer normas específicas que determinan responsabilidades para los funcionarios y empleados. Se pueden señalar como ejemplos el Código Aduanero, que establece la revisión de las decisiones sobre derechos aduanales y, aún más, prohíbe la práctica del nepotismo.<sup>19</sup> El Código Fiscal estipula la sanción a la colusión de funcionarios y al cohecho.<sup>20</sup> Por su parte, la legislación por excelencia para evitar la defraudación, la Ley para el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores, preveía además la sanción al conflicto de intereses, además del soborno.<sup>21</sup>

En el ramo de la política exterior, se presentaba la prohibición del uso privado de recursos administrativos como las franquicias (Servicio Exterior Mexicano),<sup>32</sup> pero en otros rubros como la regulación de medios de comunicación masiva, armamentos,

entre otros, no se establecieron responsabilidades.

En la promoción y regulación de las actividades económicas, donde la intervención estatal es vista en los estudios de corrupción como una de las fuentes más propicias para su propagación, es notable la ausencia de normas al respecto. En áreas como las de inversiones nacionales y extranjeras, servicio público de energía eléctrica, aguas, turismo o protección al consumidor no fijaban ninguna responsabilidad.<sup>23</sup> A lo más, se determinan recursos para revocar decisiones, pero en caso de así proceder no existe sanción para los funcionarios. En contraste, en un aspecto muy particular del ramo agrícola, la producción, certificación y comercio de semillas, se prohíbe el conflicto de intereses al penalizar a los funcionarios del sector y del sistema de crédito agrícola que sin autorización se dediquen a la producción, beneficio o comercio de semillas.<sup>24</sup>

En servicios como las comunicaciones y transportes, la cuestión de correos y telégrafos contiene la sanción de actos corruptos como la sustracción de correspondencia, el uso indebido de franquicias postales y el empleo de personal, vehículos, semovientes y bienes públicos para fines "extraños", además de prohibir el conflicto de intereses.<sup>25</sup> La incompatibilidad de cargos también se observa en la regulación marítima pues no es permisible tener un cargo en la administración de este rubro y, a la vez, participar en una compañía privada vinculada a ella.<sup>26</sup> En cambio, en la salud y la educación, áreas en que el Estado expide regulaciones amplias sobre los particulares y donde, por lo

tanto, existen posibilidades de corrupción de base económica, no presentan cuadro de responsabilidades.<sup>27</sup>

Un área muy sensible por estar destinada a mediar conflictos es la de la reforma agraria. Su Ley<sup>28</sup> es un ejemplo de un cuerpo normativo que contempla un cuadro de responsabilidades bastante completo. En primer lugar, sanciona la toma de decisiones de funcionarios y demás personal técnico-administrativo que promueva la obtención de un lucro particular o para terceras personas. En segundo lugar, castiga el conflicto de intereses al prohibir la participación directa o por interpósita persona en negocios vinculados con la producción ejidal. Por añadidura, define una amplia gama de responsabilidades, varias de las cuales, especialmente las de carácter decisorio, pueden estar originadas en actos de corrupción (soborno, por ejemplo). Estas sanciones particulares no sustituyen sino complementan las de la legislación penal y general de responsabilidades de funcionarios públicos.

Otra área encargada de dirimir controversias y, en consecuencia, propensa a la aparición de modos de corrupción rentística es la laboral. Su regulación (Ley Federal del Trabajo),<sup>29</sup> a diferencia de la agraria, es parca en la fijación de responsabilidades de servidores públicos --está más preocupada en establecerlas a patrones, trabajadores y sus representantes. Sin embargo, determina incompatibilidades de intereses y la sanción en el caso de decisiones ilegales, no necesariamente causadas por corrupción.

En los sectores que establecen responsabilidades, los actos de corrupción ahí previstos distan de ser considerados graves pues comúnmente sólo se castigan con una multa de pequeño monto y, sobre todo, con la simple destitución. En otros casos, sólo se anula la decisión impugnada e, inclusive, a veces únicamente se enuncia la prohibición, pero no existe castigo alguno. La consecuencia es evidente: esta estructura jurídica alterna de combate a la corrupción, aparte de heterogénea en la fijación de las categorías sancionables, no tiene posibilidades mayores de éxito --regularmente quien determina y aplica en su caso el castigo es el superior del funcionario acusado,<sup>30</sup> y es frecuente que no exista "acción popular" para poder iniciar un proceso. Es decir, sólo las dependencias pueden presentar denuncias.<sup>31</sup>

Un último elemento para precisar el concepto oficial de corrupción en México es el de la comparación de la regulación de delitos relativos a actos de corrupción en la gestión pública con las conductas parecidas o similares en la relación entre particulares y en las organizaciones privadas, aunque también son aplicables a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Los comportamientos contra el patrimonio de las personas están previstos en la ley bajo los rubros de robo, fraude y abuso de confianza. Estas categorías siempre se han visto sancionadas con menor severidad en relación, por ejemplo, con el peculado.<sup>32</sup>

Los comportamientos similares en el medio privado están prácticamente permitidas legalmente. La extorsión --una de las caras del cohecho-- sólo fue establecida con la Renovación Moral.

Vender cargos, hacer uso de las funciones de las organizaciones privadas para beneficio personal antes que de los intereses institucionales, traficar influencia son cuestiones de las que no se ha ocupado la legislación penal. En consecuencia, las provisiones para asegurar cierto patrón de conducta en la función pública no están en desventaja frente a las previstas en la privada. Incluso, a diferencia de estas últimas, las primeras se han reforzado con el tiempo.

b) inmunidades formales e informales en la organización burocrática

Incurrir en actos "inmorales" tiene distintos efectos formales según el nivel del servidor público. De este modo, una política contra la corrupción no puede ingenuamente creer que sus posibles resultados serán efectivos para todos. Se ha analizado bastante la separación entre altos funcionarios (presidente de la República, secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, procurador general de la República) y el resto de la burocracia en términos de establecimiento de responsabilidades. Para garantizar la estabilidad política, el sistema constitucional de poderes ha proveído de fuero a los niveles más altos de la pirámide burocrática, sólo despojable por el Congreso. <sup>33</sup> Si un alto funcionario incurriera, por ejemplo, en un delito común, el artículo 109 contitucional --artículo 111 a partir de diciembre de 1982-- prevé, como requisito para seguirle proceso penal, que la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de votos declare la

procedencia del retiro de la inmunidad.

Sin embargo, este control raramente ha funcionado, en primer lugar, debido a la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo. En segundo lugar y derivado de lo anterior, el desprestigio que las graves acusaciones contra un alto funcionario causa en la imagen presidencial ha llevado en varias ocasiones al jefe del Ejecutivo a emplear un método más expedito y más controlable de sanción como lo es la remoción del personaje cuestionado sin permitir someterlo al juicio de los diputados. Incluso, en el caso de los gobernadores, el presidente llegó en un momento a emplear con cierta frecuencia el recurso de la desaparición de poderes como alternativa al enjuiciamiento político o a la declaración de procedencia.<sup>34</sup> En la medida en que los controles externos oficiales no han tenido vigencia, la inmunidad para los niveles más altos de la administración pública se convierte en una fuente de irresponsabilidad.

Aunque la Constitución definió desde un principio inmunidad para el primer nivel en la escala burocrática en las dependencias federales, el siguiente constituido por los subsecretarios y oficiales mayores tiene establecido también un marco de protección virtualmente con los mismos efectos. La diferencia es que aquí son formalmente el presidente de la República o los secretarios quienes hacen las veces del Congreso para tomar la decisión de procesabilidad para delitos. Llama la atención que esta práctica se haya hecho explícita en regulaciones relevantes. De este modo, los más altos funcionarios de la Administración Federal se constituyen en los jueces de la moralidad por razones

de estabilidad política. Por ejemplo, si el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores encontraba irregularidades que requerían acción penal en contra de los altos funcionarios en cuestión, de acuerdo con la ley se tenía primero que hacerlo del conocimiento del jefe del Ejecutivo en acuerdo presidencial. <sup>35</sup> La propia Contraloría que existió en los años veinte establecía en su Ley Orgánica que de las irregularidades detectadas y cuyo responsable fuera

(...) un Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor, Jefe de Departamento de Estado, Gobernador del Distrito o de los Territorios Federales, el Contralor rendir(ía) oportuno informe al Presidente de la República. <sup>36</sup>

No sólo hay discrecionalidad presidencial para los funcionarios del segundo nivel jerárquico, sino que legalmente desde el propio Ejecutivo se decide la impunidad o acción en contra de los descritos en el 108 como poseedores de fuero. En la práctica también se puede observar que los secretarios de Estado deciden la suerte del tercer nivel jerárquico (directores y coordinadores generales), que es considerado como el escalón inferior de los mandos superiores y, por tanto, de carácter netamente político.

La diferencia cualitativa entre el personal público no es la única que importa que importa para una política anticorrupción. En la base de la jerarquía burocrática, se da también una segunda partición artificial en términos de la aplicación de responsabilidades. Hasta 1934 la baja burocracia participaba frecuentemente del sistema de equipos burocráticos, pues no

gozaba de estabilidad laboral.<sup>37</sup> La Ley Federal del Trabajo que se expidió en 1931 trató de poner fin a la inseguridad laboral para la clase obrera, pero no se ocupaba de los empleados gubernamentales, pues indicaba que éstos se normarían por las leyes del servicio civil que se decretarían posteriormente. Como dice Graciela Bensusán, lo único que se lograba con esa disposición era postergar la regulación de ese ámbito y dejar en la inestabilidad laboral a la burocracia.<sup>38</sup> Con los sucesivos estatutos para los trabajadores del Estado, que han establecido la inamovilidad hasta el nivel de jefe de oficina, se ha separado a los empleados públicos de la burocracia de confianza. También se ha introducido a los sindicatos como medio de protección, entre otras cosas, de la corrupción.<sup>39</sup> En particular, que significativa la expedición del Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, pues con esta norma, a cambio de limitar los derechos laborales (por ejemplo, el de huelga), los trabajadores --llamados de "base"-- obtuvieron estabilidad y tribunales especiales para dirimir sus conflictos. Las regulaciones posteriores, como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1963, siguen en lo general ese patrón de seguridad para la baja burocracia.<sup>40</sup>

Se podría decir que la protección virtual de la alta y baja burocracia convierte a la parte media de la jerarquía (directores, subdirectores y jefes de departamento actualmente; los jefes de oficina pasaron con el tiempo a ser sindicalizados) en el sector más proclive a los efectos de una política anticorrupción. Sin embargo, esto debe entenderse a la luz de

dos factores: los equipos burocráticos y el carácter institucional o personal de la corrupción.

Los mandos superiores y medios de la Administración Pública mexicana son reclutados mediante una mezcla de criterios adscriptivos y técnicos. Dada la inexistencia de un servicio civil de carrera, este personal --conocido como "de confianza"-- busca su estabilidad dentro de la organización mediante su integración a camarillas y a través de una "cadena de relaciones de dependencia al interior de los "equipos" y entre éstos.<sup>41</sup> La seguridad del grupo viene a ser el objetivo primario de los funcionarios, incluso por encima de los fines formales de su función pública.

La burocracia intermedia, al contribuir a la supervivencia de los equipos en que se sitúa, puede garantizarse cierta estabilidad. Aunque la especialización técnica de su personal en algunos ramos gubernamentales --comunicaciones, agricultura, salud, etc.-- puede ser un requisito para ingresar, la movilidad dependerá fundamentalmente de otros elementos como la experiencia política y la red de relaciones del burócrata. Esto genera un marco de protección para los mandos medios, aunque es inestable.

Por un lado, la existencia de los equipos dota a los puestos de confianza de un cariz político. Sin embargo, conforme se desciende en la jerarquía, los mandos medios tienden a ser vistos como personal sin ese carácter. Se considera que la corrupción en estos niveles pueden tender a sustentarse en un "interés autónomo" de los funcionarios,<sup>42</sup> separado de los objetivos del

régimen. De esta manera , dichos niveles se convierten en el blanco preferido de los órganos de control para demostrar su eficacia, pues su trabajo de inspección y sanción se ve menos frustrado por consideraciones políticas.

Sin embargo, por otro lado, el funcionario, como parte de una camarilla, al incurrir en un acto de corrupción no necesariamente tendrá que ser separado de su cargo o, al menos, no del modo que prescribe la ley. Ya que puede afectarse el prestigio del jefe burocrático o crearse un conflicto con la oficina de control (que también constituye otro equipo), el castigo al servidor público queda a discreción de la cabeza de la facción, quien frecuentemente dispone únicamente su salida del grupo (la renuncia al puesto) siempre y cuando la falta no haya sido causada por política del grupo. De ahí que en la ley penal y administrativa los castigos basados en simple destitución o suspensión, no son en realidad más drásticos que los que se aplican informalmente.

Para la burocracia de confianza, la corrupción como política de Estado o las prácticas que se escudan o promueven como parte de la fuerza de una facción política le asegura una alta protección pues la corrupción no es vista como conducta patológica de individuos aislados. Por ejemplo, sólo se buscará afectar las redes clientelares de una camarilla si ésta pierde el apoyo de la élite. Una acción de control contra procesos de corrupción promovidos por el propio régimen es obviamente inconsecuente, y sólo se puede esperar que exista si hay presión

externa.<sup>43</sup>

La misma presión para el individuo por sostenerse en la función pública es el sustento para un tipo muy particular de corrupción: la promoción personal para adquisición de poder o sobrevivencia burocrática. No es extraño que el funcionario busque garantizar su lealtad mediante "sobornos" políticos y materiales a sus superiores.<sup>44</sup>

Sin embargo, tal vez esta dinámica burocrática no constituyó la fuente más importante de protección de los funcionarios medios --y en general de los funcionarios de confianza--, sino nuevamente la estructura legal para normar sus responsabilidades. De hecho, de 1940 a 1980, durante la vigencia de la Ley respectiva expedida por Cárdenas, se creó un régimen de excepción para todos los servidores públicos respecto del resto de los ciudadanos.

Se generó un estado de impunidad relativa: la citada ley, al convertir los delitos comunes cometidos por funcionarios públicos en "oficiales", los sometió a un procedimiento distinto al de la justicia común, pues desde entonces serían juzgados por "jurados populares" integrados por miembros de la sociedad.<sup>45</sup> Tales órganos jurisdiccionales, de acuerdo con la experiencia, acostumbraron perdonar a los enjuiciados sin calificar jurídicamente y de manera objetiva los hechos delictivos.<sup>46</sup> Además, también se observó, como efecto colateral, la reducción del tiempo de prescripción de la acción penal, pues de tres años que marcaba el Código, la Ley de Responsabilidades del 40 le fijó

el período máximo de un año después de que un funcionario dejase el cargo público. Con la nueva Ley de Responsabilidades de 1980, se buscó precisamente dejar al Código Penal la penalización de delitos comunes y se terminó con la confusión de éstos con los oficiales. Sin embargo, los promotores de la reforma lopezportillista no se dieron cuenta de que, con la nueva regulación, se dejaban sin sanción casi todos los tipos de corrupción antes sancionados, pues no se devolvió la vigencia a la parte del Código Penal del 31 relativa a delitos de funcionarios, derogada por la "Ley Cárdenas". Se estableció así un período de impunidad absoluta durante dos años. Sólo el peculado y el cohecho, debido a reformas a la legislación penal posteriores a 1940, eran perseguibles. De ahí que procesos que por abuso de autoridad se seguían quedaron inconclusos.<sup>47</sup>

## Notas

1 Cf. el artículo 220 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (D. O., 14 de abril de 1931). También ver artículo 1026 del **Código Penal de 1871** (México: Herrero Hnos. Sucesores, 1924) y artículo 1219 del Código Penal de 1929 (D. O., 5 de octubre de 1929)

2 Ver nota 654a en Raúl Carrancá y Rivas y Raúl Carrancá y Trujillo, **Código Penal anotado** (México: Porrúa, 1990), pp.558-559

3 Cf. Código Penal de 1931, artículo 214, VII. También artículo 1009 del Código penal de 1871 y 576 del de 1929. Un pago ilegal constituye un "específico supuesto de peculado", según nos dice Olga Islas de González Mariscal en "Reformas al Título X del Código Penal en relación a los delitos imputables a los servidores públicos", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. III, no. 4, p. 71

4 Ver artículo 214, VII del Código Penal de 1931. Además, artículo 1110 del Código Penal de 1871 y 577 del de 1929.

5 Cf. artículo 217 del Código Penal de 1931, así como el 1014 y el 582 de los Códigos de 1871 y 1929, respectivamente.

6 Véase el artículo 222 del Código Penal de 1931, 1032 del Código de 1871 y el 1226 del Código de 1929

7 Decreto de 31 de diciembre de 1954 que Reforma el Código Penal (D. O., 5 de enero de 1955)

8 Artículo 214, VII del Código Penal de 1929, 1009 del Código de 1871 y 576 del Código de 1929.

9 Previsto como abuso de autoridad en el artículo 214, IX del Código Penal de 1931. Ver también el artículo 578 en el Código de 1929

10 Artículo 226, II

11 Ver el artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (D. O., 21 de febrero de 1940) En ese precepto se confunden los delitos comunes de los servidores públicos con los delitos oficiales; este hecho tiene como efecto la derogación parcial del Código penal en este rubro.

12 Cf. artículo 389 del Código penal reformado (D. O., 5 de enero de 1955)

13 Artículo 103 de la Ley de Responsabilidades de 1940

14 Si alguien no explica el origen de su enriquecimiento, tal hecho no "conduce fatalmente al señalamiento de su culpabilidad", por tanto, se atenta contra las garantías constitucionales del individuo; ver Raúl Carrancá y Rivas y Raúl Carrancá y Trujillo, *op. cit.*, nota 660nnn, p. 562. Además, dado que no constituía un delito, el decomiso que se proponía como sanción administrativa era interpretado por algunos juristas como contrario al artículo 22 de la Constitución; cf. René González de la Vega, "Responsabilidad Penal", en José Francisco Ruiz Massieu (comp.), **Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades** (México: INAP, 1984), Col. Praxis, no. 60, pp. 112-113

15 Declaración del procurador general de la República, Oscar Flores Sánchez. *Excelsior*, 21 de octubre de 1977

16 Artículos 1014 y 1015 del Código de 1931. También, artículos 582 y 583 del Código de 1929.

17 En el Código de 1931 aparecía en el artículo 221. Se derogó con el Decreto del 27 de diciembre de 1979 (D. O., 2 de enero de 1980).

18 Ver cuadro 1

19 Código Aduanero (D. O., 3 de diciembre de 1951)

20 Código Fiscal (D. O., 19 de enero de 1967)

21 Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (D. O., 31 de diciembre de 1959)

22 Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (D. O., 4 de marzo de 1967)

23 Ver Ley Federal de Aguas (D. O., 11 de enero de 1972), Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D. O., 9 de marzo de 1973), Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera (D. O., 22 de diciembre de 1975), Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (D. O., 22 de diciembre de 1975), Ley Federal de Protección al Consumidor (D. O., 22 de diciembre de 1975), Ley Federal de Fomento al Turismo (D. O., 28 de enero de 1974).

24 Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas (D. O., 1º de abril de 1961).

25 Ley de Vías Generales de Comunicación (D. O., 19 de febrero de 1940).

26 Ley de Navegación y Comercio Marítimo (D. O., 21 de noviembre de 1963)

27 Código Sanitario (D. O., 13 de marzo de 1973), Ley Federal de Educación (D. O., 29 de noviembre de 1973)

28 Ley Federal de Reforma Agraria (D. O., 16 de abril de 1971)

29 Cf. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, **Ley Federal del Trabajo** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1981)

30 Por ejemplo, la resolución sobre quejas de actos de funcionarios en la administración de aguas la emite verbalmente el superior inmediato. En la producción, certificación y comercio de semillas, el director general de Agricultura o los "agentes" de la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería son quienes determinan la sanción. En el rubro aduanero, el director de Aduanas tiene el encargo de sancionar las violaciones al Código respectivo; lo mismo se puede decir del Tesorero de la Federación en su ámbito de competencia.

31 Citemos dos casos: en la Ley Federal de Aguas se requiere querrela de la Secretaría de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para proceder penalmente. Igualmente, el Código Fiscal requiere que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declare que el fisco pudo haber sufrido perjuicio para entonces poderse iniciar la acción penal.

32 Ver Cuadro 1. Es necesario exponer la distinción entre fraude y peculado. Según la Suprema Corte de Justicia, en el peculado el funcionario no se "mueve" para obtener dinero, valores u otra cosa de propiedad pública, puesto que los tiene ya en razón de su encargo. En el fraude, el sujeto debe "desplegar actitudes positivas o negativas" para alcanzar diversos bienes del sujeto pasivo. El peculado no se da cuando se reciben los bienes, sino en el momento en que se les distrae de su objeto. En el fraude, se comete delito en el instante en que se obtienen. Cf. Raúl Carrancá y Rivas y Raúl Carrancá y Trujillo, *op. cit.*, nota 660aaa, p. 357. Además, en el peculado se viola la fé pública en los servidores civiles, surgida de la necesidad social de que haya funcionarios que administren el patrimonio del Estado. Ver Antonio de P. Moreno, **Curso de Derecho Penal Mexicano** (México: Porrúa, 1968), pp. 542-543

33 Cf. artículo 111 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

34 Cf. Antonio Carrillo Flores, La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. III, no. 16, enero-febrero de 1982, p. 84

35 Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación (D. O., 31 de diciembre de 1959)

36 Ley Orgánica del Departamento de Contraloría (D. O., 10 de febrero de 1934), artículo 24.

37 Con el Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento de La Ley de Servicio Civil, expedido por el presidente Abelardo L. Rodríguez el 12 de abril de 1934 se inicia la conformación del cuerpo de burócratas de "base".

38 Graciela Bensusán, "Construcción y desarrollo del Derecho Laboral", en Pablo González Casanova, Samuel León e Ignacio Marván (coords.), **El obrero mexicano; el derecho laboral** (México: Siglo XXI, 1985), Vol. 4, p. 24

39 La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como las distintas condiciones generales de trabajo de las dependencias federales permiten la intervención de los sindicatos en conflictos provocados por la "falta de probidad y honradez" de los empleados públicos.

40 Graciela Bensusán, *op. cit.*, pp. 25-27

41 Cf. Viviane B. de Márquez y Rainer Godau, **Latin American bureaucracy or the ugly looking-glass of the organization theory** (México: El Colegio de México, 1978) mimeo, p. 88

42 Para ver la dinámica de la corrupción institucional o por interés autónomo, cf. Fernando Escalante, "La corrupción política; apuntes para un modelo teórico", en **Foro Internacional**. Vol. XXX, no. 2, octubre-diciembre de 1989, pp. 341-343

43 *Ibid.*, p. 342

44 Ver Viviane B. de Márquez y R. Godau, *op. cit.*, p. 96

45 El Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos se conformaba por un servidor público, un periodista, un profesionista, un profesor, un obrero, un campesino y un agricultor, industrial o comerciante.

46 Cf. Antonio Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 79; También ver las declaraciones del procurador general de la República, Oscar flores Sánchez en **Tiempo**, 5 de noviembre de 1981.

47 Cf. Raúl F. Cárdenas, "Antecedentes y evolución del Título IV Constitucional", en **Revista Mexicana de Justicia**, Vol. V, no. 3, julio-septiembre de 1987, pp. 32; Jorge Reyes Tayabas, "Responsabilidad penal de los servidores públicos", en *ibid.*, pp. 141-142 y René González de la Vega, *op. cit.*, pp. 107-108

### Capítulo III

#### **Las políticas generales de combate a la corrupción en el periodo 1917-1928**

En esta sección, se inicia el estudio de las políticas contra la corrupción en México a partir del análisis de las medidas tomadas durante los gobiernos de Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Alvaro Obregón y Plutarco Elias Calles, pues éstos fueron los que en las tres primeras décadas del nuevo régimen constitucional plantearon intentos de estrategias de moralización administrativa. Se verán las características de esas políticas a través del empleo de los indicadores disuasorios y estructurales del modelo de Nas, Price y Weber. Así también, se utilizará el caso de la administración de adquisiciones y obras públicas donde sea necesario para entender el contenido de las medidas moralizadoras.

La falta de coherencia en sus acciones y sus limitados alcances fueron la característica de las políticas contra la corrupción en los primeros regimenes posrevolucionarios. Casi siempre esas estrategias acabaron determinadas por las necesidades de un sector administrativo --especialmente el hacendario-- y fundamentalmente se dirigieron a frenar la defraudación, ya que afectaba negativamente el difícil proceso

para equilibrar las finanzas públicas. Los intentos por generar medidas contra la corrupción más allá del puro interés fiscal generalmente fracasaron. Así, por ejemplo, existieron proyectos para establecer un nuevo código de conducta en la burocracia, pero no tuvieron éxito debido generalmente a tres factores: la escasa voluntad gubernamental por expedirlos, la oposición de facciones políticas a tales propuestas y la falta de vinculación y coordinación entre las dependencias encargadas de controlar la "moral" en la administración pública.

La estabilidad política, como objetivo primordial de esos regímenes en cuestión, también condicionaba la forma y extensión de las políticas moralizadoras. Estas últimas llegaron a ser consideradas como riesgosas para la pacificación nacional al afectar los intereses creados de grupos revolucionarios, originados a la sombra del movimiento armado de 1910. De este modo, los gobiernos enfrentaron un dilema: así como el combate a la corrupción podía causar tensiones políticas, el permitir la permanencia de ciertas prácticas sólo contribuía a debilitar la autoridad central en un período donde se buscaba precisamente lo contrario. Además, para la recuperación de la economía y la reconciliación nacional, la afirmación del Estado de Derecho --la vigencia del nuevo orden constitucional-- era la única forma de empezar a edificar el nuevo proyecto de Nación. A continuación veremos en detalle estas características.

1) Moralización administrativa en el gobierno constitucional de Venustiano Carranza (1917-1920)

El período carrancista es un ejemplo de intento de moralización producto tanto de las dificultades de las finanzas gubernamentales como de la crítica pública y no de una firme y premeditada intención oficial. En consecuencia, las medidas tomadas enfrentaron el problema de modo casuístico, sin orden ni relación entre ellas. Las principales iniciativas para abatir la corrupción frecuentemente no provinieron de Venustiano Carranza, sino de algunos de sus más cercanos colaboradores. Este presidente, si bien reconocía la importancia de la moralización para su esfuerzo pacificador, era cauteloso para evitar efectos contraproducentes, de modo que más que encabezar los programas contra la corrupción, simplemente apoyaba los que se le presentaban.

Un factor esencial debilitó cualquier intento de proponer previamente un programa moralizador: Carranza fue reelecto en la presidencia de la República y por ese hecho le fue difícil emplear el recurso del combate a la corrupción heredada del gobierno saliente como bandera de su nueva administración. En consecuencia, no contó con la ventaja de la autonomía de acción que en esa materia tuvieron los regímenes que le sucedieron.

Otro factor que permite entender la relativa disposición oficial para abatir la defraudación y la venalidad es la función que este fenómeno tuvo para los fines estabilizadores de

Carranza. El Jefe Constitucionalista veía ciertas modalidades de corrupción, sobre todo las rentísticas, como útiles para controlar a jefes y facciones políticas. Según Luis Cabrera, secretario de Hacienda de 1914 a 1917 y de 1919 a 1920, Carranza era partidario de manejar discrecionalmente la rendición de cuentas, sobre todo las referidas al gasto militar. Ya que se temía que un mayor control de los egresos terminara en cuartelazos, Cabrera no dudaba en que el Presidente aprobaba las cuentas "con relativa amplitud para no incidir en el error histórico de otras épocas".<sup>1</sup>

Pero no sólo se trataba de tolerancia e indiferencia ante la malversación de fondos públicos, la autorización de gastos para fines privados también fue política presidencial. La existencia de partidas secretas y el otorgamiento de concesiones que se justificaron como complemento de los bajos salarios de los funcionarios y empleados públicos tanto en el nuevo régimen constitucional de Carranza como en el que le antecedió. Durante la discusión entre los diputados para aprobar el presupuesto de 1918, se justificaron los gastos secretos como necesarios para los fines pacificadores del gobierno y así se aceptaron.<sup>2</sup> Carranza, a decir de Cabrera, asignó a través de esa Secretaría, varias concesiones "indispensables" por su "utilidad pública y política", así como ciertos pagos para consolidar el triunfo de la Revolución, aún cuando los órganos de revisión de cuentas los rechazaban.<sup>3</sup>

Debe advertirse que, contrariamente a lo que han postulado algunos estudiosos de la corrupción en países en vías de

desarrollo, en México la existencia extendida de conductas corruptas --aún por iniciativa oficial-- no significaba que socialmente no se les considerara inmorales: las continuas denuncias en ese sentido por la prensa y las facciones políticas demostraban su ilegitimidad.

Precisamente, a raíz del rechazo social a las prácticas deshonestas, el régimen constitucional carrancista enfrentó desde un principio frecuentes cuestionamientos por corrupción, situación que tuvo que afrontar, a pesar de su prudencia moralizadora. Existían áreas donde se manifestaban problemas de defraudación o venalidad que causaban críticas por parte de los medios de formación de opinión pública (la prensa) y la clase política: el ejército, los ferrocarriles y las aduanas. Producto del movimiento revolucionario, los jefes militares crearon verdaderos feudos en las zonas que estaban bajo su mando y donde no sólo se encargaban de las labores propias de la milicia, sino también de algunas funciones hacendarias. El gobierno de Carranza afrontó serios problemas en el ejército: los bienes incautados en la Revolución y que eran apropiados por los jefes militares, así como el desvío de los fondos y bienes de las operaciones del Ejército hacia fines particulares --de especial importancia por la sangría financiera que representaba el presupuesto de la Secretaría de Guerra y Marina (cuadro 2). La moralización del cuerpo militar era, a la vez, necesaria y riesgosa para la intención de estabilizar la vida política y económica del país.

La desacreditada gestión de los Ferrocarriles Nacionales contribuyó de modo relevante a la imagen de inmoralidad en la administración pública carrancista. Las irregularidades que se denunciaban cotidianamente fueron producto de la pérdida de control sobre este importante servicio durante la época violenta de la Revolución. Los gobernadores y los jefes militares empleaban los trenes para transporte particular de bienes, amparados en documentos oficiales que ellos mismos expedían para evitar el pago de fletes.<sup>4</sup> Sin embargo, no todas las denuncias eran achacadas a los militares; tal vez las más graves se dirigieron a la propia administración ferrocarrilera. El director de la empresa, Felipe Pescador, era acusado en la prensa y en el Congreso no sólo de solapar el sistema de corrupción a lo largo de toda la jerarquía ferrocarrilera --fraudes y negocios privados con el transporte de bienes--, sino también de enriquecerse ilegalmente.<sup>5</sup>

La corrupción en las aduanas fue de especial atención tanto para la opinión pública como para el Gobierno pues iba en contra de sus propósitos de sanear las finanzas públicas. El contrabando con complicidad oficial, las prácticas fraudulentas y los peculados en las oficinas aduaneras fueron nota corriente durante toda la gestión carrancista.<sup>6</sup>

Además de estas áreas de especial notoriedad por la corrupción imperante, en general se había creado la idea de que la política y administración en la época carrancista estaban permeadas por ese fenómeno. Se hablaba, por ejemplo, de cómo las facciones de la Cámara de Diputados eran controladas mediante concesiones de

diversos tipos otorgadas por el Ejecutivo.<sup>7</sup> En el ejército, la defraudación era utilizada por grupos rivales para atacarse. La Hacienda Pública se veía continuamente afectada por desfalcos en las pagadurías. Aún más, la justicia mexicana estaba sumida en el desprestigio por la denuncia frecuente de la venalidad en los tribunales <sup>8</sup>--en ese tiempo, la magistratura era electa por los diputados, lo cual, se decía, propiciaba la selección de personas por motivos políticos más que por méritos profesionales. Veamos ahora cómo Carranza enfrentó estos sistemas de corrupción creados tanto en el ramo civil como en el militar.

-Las acciones disuasorias

- a) las sanciones a las prácticas corruptas: el mantenimiento del código de conducta burocrática heredado del porfirismo.

El primer gobierno constitucionalista, como parte de su objetivo de restaurar el orden interno, anunció la redacción de las normas que regularían la función pública, respaldado por el requerimiento de la Ley Suprema de expedir una nueva legislación de responsabilidades.<sup>9</sup> El propósito moralizador con base en una legislación para regular el comportamiento de los funcionarios desde el principio fue encargado a la Secretaría de Gobernación, pero nunca se presentó a las cámaras del Congreso de la Unión, aunque Carranza lo había asumido como un compromiso, que, de no cumplirse, dejaría a los altos funcionarios prácticamente impunes, dado el cambio de sistema constitucional <sup>10</sup>Como se vio en el capítulo anterior, tampoco existió ninguna modificación al

universo de conductas penalizables, con lo cual el fraude y el peculado continuaron como las prácticas menos toleradas en comparación con las rentísticas.

- b) el incremento de la capacidad para detectar y sancionar las prácticas corruptas: la creación de órganos fiscalizadores del gasto público para evitar fundamentalmente la defraudación.

Fiscalizar la recepción de ingresos y el ejercicio del gasto público fue la medida que mayor continuidad y profundidad mostró dentro de la política carrancista contra la corrupción. No obstante, su éxito fue sumamente relativo debido a la resistencia de las dependencias a controlar y la notoria escasez de recursos asignados a los órganos revisores, reflejo de la crisis fiscal del gobierno.

Las cuestiones de la malversación de fondos y la realización de negocios particulares amparados en la autoridad militar fueron muy difíciles de solucionar. Como había advertido Luis Cabrera, la revisión de cuentas entrañaba serios peligros de rebeldía por parte de los oficiales del ejército. Recurrentemente aparecieron casos de defraudación. Por ejemplo, en junio de 1917 se generó una polémica sobre las irregularidades en el manejo del dinero destinado a la campaña militar en Chihuahua.<sup>11</sup> En ese año sólo un general había recibido el finiquito de sus cuentas en las acciones militares del período preconstitucional.<sup>12</sup> La Secretaría de Guerra y Marina daba respuestas más bien simbólicas para tratar de mejorar la imagen del Ejército a través de circulares donde ordenaba el cese de las prácticas irregulares -- por

ejemplo, el negocio con el comercio de cereales, la operación de garitos, el empleo de los ferrocarriles para fines particulares.<sup>13</sup> Con ello se trató de demostrar la desaprobación oficial de los actos de corrupción, aunque no existieron medidas concretas para eliminarlos.

El Gobierno constitucional también enfrentó, no sin reticencias, los problemas que se le presentaban en los ferrocarriles, particularmente en las Líneas Nacionales, hecho que resultó en remedios parciales que no lograron eliminar el ambiente de corrupción que se percibía en la empresa. Debido a la falta de control de la compañía, se decidió quitarle autonomía de operación al incorporarla como órgano de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte.<sup>14</sup> El presidente Carranza se resistió durante un largo período a remover a los principales funcionarios de la compañía como se pedía en la prensa y en el Congreso, pero en 1919 tuvo finalmente que destituirlos y nombrar como nuevo director al que acababa de "moralizar" el Ferrocarril Interoceánico, al combatir la malversación de recursos.<sup>15</sup>

En torno al problema en las aduanas, si bien pareció haber existido intención oficial por controlar sus operaciones, eso no obstó para que las autoridades hacendarias legalizaran acciones que afectaban el interés fiscal a fin de favorecer a ciertas personas o empresas. Esto generó denuncias en la prensa y en la Cámara de Diputados --se argumentaba que esas medidas no habían recibido aprobación legislativa-- por lo cual la Secretaría de Hacienda tuvo que cancelar los permisos especiales para

exportación e importación porque propiciaban "inmoralidades" y malos entendidos. <sup>16</sup> A pesar de todo esfuerzo, los desfalcos y la defraudación en las aduanas marítimas y fronterizas se sucedieron continuamente y constituyeron una de los principales motivos del desprestigio del régimen de Carranza.

Precisamente para tratar de enfrentar la falta de control, esencialmente en cuanto al manejo de fondos públicos, se establecieron algunos órganos revisores, que constituyeron el único esfuerzo relativamente serio para controlar la corrupción. Sin embargo, su objetivo era limitado, pues buscaba fundamentalmente evitar la defraudación, acción necesaria para lograr la reordenación y nivelación hacendaria. Los que se conocen como "delitos económicos", como los sobornos o la realización de negocios particulares con funciones públicas, no fueron del interés de estos órganos a pesar de haber sido fuentes frecuentes de inconformidades.

La creación de los Departamentos de Contraloría y de Aprovisionamientos Generales fueron la expresión institucional del control de los fondos públicos. No obstante, no parece claro que esto hubiera sido una intención inicial del régimen carrancista, ya que el establecimiento de estas dos dependencias no se encontró en el proyecto original de Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1917. <sup>17</sup> Es significativo que la propuesta para incluir la Contraloría no provino de Carranza, sino de Luis Cabrera, quien acababa de ser el blanco favorito de las críticas sobre la corrupción en el periodo preconstitucional. <sup>18</sup> El objetivo de este nuevo organismo era expresamente el de evitar el

fraude en el erario Público, al separar la fiscalización de la recaudación y gasto de los recursos gubernamentales, lo cual implicaba de paso cortar el enorme poder político que implicaba la concentración de estas funciones en una sola secretaría, la de Hacienda. <sup>19</sup>

La fiscalización realizada por la Contraloría fue la medida que más perduró dentro de los afanes moralizadores del régimen de Carranza. Puesto que constituyó un debilitamiento para una de los sectores con más poder dentro de la Administración Pública, el sostenimiento de la Contraloría dependió del apoyo presidencial y de la tolerancia de las autoridades hacendarias. Carranza consideró la creación de la dependencia como el "progreso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución para controlar el buen manejo de los fondos públicos". <sup>20</sup> Se consideraba que la distracción de los egresos era la causa fundamental del desequilibrio en los presupuestos y, por tanto, justificaba la creación de un órgano encargado de revertir esa situación.

Sin embargo, el Departamento enfrentó una notable resistencia tanto de la Secretaría de Hacienda --la Tesorería continuó ejerciendo funciones de control que legalmente se le habían pasado a la Contraloría-- como de los afectados por las labores de revisión de cuentas. <sup>21</sup> Después de transcurrido el primer año de labores de la nueva dependencia, Carranza aceptó que ese departamento difícilmente había podido desarrollar sus

actividades, pues los problemas económicos y los obstáculos que presentaban las oficinas públicas para someterse al control le impedían fortalecer sus funciones. Hubo presiones para eliminar la Contraloría, sobre todo en momentos en que se buscaban hacer economías en el presupuesto. Cuando en 1919 se rumoraba la desaparición de ese departamento, Luis Cabrera, quien había vuelto al cargo de secretario de Hacienda, refutó esas versiones, especialmente las que hablaban de conflictos entre ambas dependencias pues consideraba que la Contraloría era el principal apoyo de Hacienda, además de que él había sido el principal promotor de aquel organismo controlador.<sup>22</sup>

Una de las metas fundamentales de la Contraloría fue la creación de un sistema de contabilidad que permitiera subsanar la falta de una cuenta pública presentada oportunamente. Ello permitiría saber el monto de los ingresos y egresos federales --esencial para el diseño de la política fiscal y presupuestal-- y determinar responsabilidades por gastos indebidos, que en ese entonces eran muy difíciles de fincar por el retraso e ineficiencia con que se depuraban las cuentas. Este objetivo no se pudo lograr en el período carrancista y de hecho sólo se alcanzó parcialmente hasta 1926 cuando se decretó la Ley de Dispensa de Irregularidades y Defectos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal.

Con este perdón presupuestal se dejaron sin justificar los gastos dudosos durante las campañas militares.<sup>23</sup> En la época carrancista, el control de las cuentas del Ejército era sumamente difícil para la Contraloría. De hecho, ante las críticas de

corrupción, el Gobierno se tuvo que apoyar en la Secretaría de Guerra y Marina para intentar abordar el problema: se crearon en 1918 comisiones inspectoras militares para investigar las diversas irregularidades denunciadas; algunos jefes de tropa fueron retirados y hasta procesados por la desorganización y los actos de corrupción en sus jurisdicciones.<sup>24</sup>

Aunque se argumentó la creación de la Contraloría como una forma de limitar la discrecionalidad de las autoridades de Hacienda en el manejo de los fondos públicos, en esa época los principales problemas los representaba la supervisión del gasto militar, que recibía hasta más de la mitad del presupuesto federal --58% en 1919, 55% en 1920--(cuadro 2). Existía un control parcial y débil sobre los ingresos y egresos de la Federación, ya que para la operación de las aduanas, la recaudación de impuestos y hasta las administración de las oficinas de Hacienda en la práctica había que apoyarse en el ejército por la falta de recursos humanos. Para poder asumir el control de los caudales públicos, se inició la centralización de su administración por la Secretaría de Hacienda y de su revisión por la Contraloría.

Otro rubro descuidado y de cierta relevancia en ese momento fue el de los bienes muebles y raíces de particulares que el Gobierno había intervenido durante la Revolución, que teóricamente debían de dejarle alguna utilidad por su explotación. Sin embargo, dado que se encontraban en poder de los jefes militares que los incautaron, eran aprovechados para

beneficio personal. <sup>25</sup>Así, ante las reclamaciones de civiles por la incautación indebida de propiedades hecha por los jefes militares, se procedió a ordenar su devolución, a menos que se comprobara que pertenecían a personas implicadas en el golpe de Estado de Victoriano Huerta en 1913.<sup>26</sup> En el caso de que efectivamente hubieran pertenecido a "enemigos de la Revolución" la Secretaría de Hacienda se haría cargo de su administración. Precisamente una de las acciones iniciales del DC fue la de establecer el control sobre estas propiedades públicas. <sup>27</sup>El control por las autoridades hacendarias no terminó con las acusaciones de corrupción con los bienes incautados. También se denunció el otorgamiento de propiedades a funcionarios y políticos influyentes. Se le dio una salida fácil al problema con la orden presidencial de suprimir la Dirección General de Bienes Intervenidos.<sup>28</sup>

El propósito moralizador de la Contraloría también se buscó demostrar en el caso de los ferrocarriles. Se ordenó una investigación sobre el estado de las finanzas de la empresa, la cual resultó en la presentación ante la Procuraduría General de la República de la denuncia sobre irregularidades en la administración que ejerció hasta 1919. El resultado fue la orden de aprehensión contra Felipe Pescador, ex-director de la empresa, y varios de sus antiguos colaboradores.<sup>29</sup>

La Contraloría basó su funcionamiento en el principio de controlar sólo en la medida en que esa actividad no costara más de lo que ahorra al presupuesto --en sus informes se refleja la preocupación por demostrar que no es un renglón de gasto inútil y

dispendioso. Desde aquí se limita cualquier propósito de esta clase de órganos de control por imprimir un código de conducta burocrática que no esté supeditado a los fines presupuestales gubernamentales, a diferencia de los órganos por excelencia encargados de cuidar la moral pública (las Procuradurías y la Secretaría de Gobernación), únicos agentes que pueden desligar el control de una conducta social o individual de consideraciones monetarias o eficientistas.

La preocupación por cuidar el Tesoro público como objetivo fundamental en el combate a la corrupción se puede demostrar con la clase de control que se ejerció sobre las compras y obras públicas. Ahí se daba prioridad al combate de las irregularidades en el manejo de fondos --desfalcos en sus formas más simples--. En relación con las compras y construcciones públicas, la Contraloría no tenía mayor atribución que asegurar que los contratos celebrados por las dependencias gubernamentales contaran con partida presupuestal para esas operaciones. Desde un inicio se estipuló que el Contralor debía expedir un certificado que avalaba la suficiencia de fondos para un gasto específico.<sup>30</sup> La regulación de factores susceptibles de alentar formas fraudulentas más complejas o comportamientos rentísticos (conflicto de interés o venta de asignaciones de pedidos o contratos) tales como los precios, estimaciones de obra o requisitos para proveedores o contratistas eran de mínima importancia para la Contraloría, más preocupada por organizarse para llevar a cabo la contabilidad gubernamental o para evitar los fraudes en las oficinas recaudadoras de impuestos, pagadurías

y aduanas.

-Las medidas de caracter estructural.-

- a) cambios organizacionales: la permanencia de la amplia discrecionalidad en la toma de decisiones.

La gestión de las adquisiciones y obras públicas servirá como ejemplo para analizar tanto la existencia de cambios en los procesos administrativos que permitieran desestimular las prácticas corruptas, como la manera en que la política moralizadora se centraba en el cuidado de los caudales públicos, y sólo por excepción buscaba evitar las formas no defraudatorias de la corrupción. El Constituyente de 1917 consideró a las obras públicas como fuente de corruptelas, por lo cual se introdujo en la Carta Magna un precepto sin precedente, el artículo 134, que disponía sujetar a subastas la adjudicación de contratos a fin de desechar todo interés particular de los funcionarios encargados de las construcciones gubernamentales:

Todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicados en subasta y para que de presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.<sup>31</sup>

Las compras, en cambio, quedaron sin este tipo de regulación. Lo interesante del caso fue que en las décadas siguientes, las adquisiciones serían reguladas cada vez de modo más estricto --tanto mediante nuevas normas como a través de órganos "ad hoc"-- mientras las obras públicas, a pesar del mandato

constitucional, se sujetarían a una amplísima discrecionalidad, basada precisamente en la falta de reglamentación. Tal vez esto se debió a que la actividad constructora del gobierno no fue muy relevante en ese tiempo. Las secciones de compras estaban consideradas por el presidente Carranza como áreas que se prestaban a "inmoralidades", debido a la práctica de formular pedidos que nunca se entregaban completos y a la fijación de precios desproporcionados a partir de los cuales se beneficiaban tanto los funcionarios públicos como los proveedores involucrados.<sup>32</sup> Por ello, se creó el Departamento de Aprovisionamientos Generales con el fin expreso de promover la honestidad y la eficiencia en las adquisiciones. Los métodos que se emplearían no sólo buscarían evitar la defraudación, sino también la corrupción rentística pues en la Ley Orgánica de este departamento se prohibió el empleo de bienes públicos para fines particulares.<sup>33</sup>

Sin embargo, desde un principio se condenó a esta dependencia a una vida efímera pues quedaron fuera de su competencia la industria militar y la Secretaría de Comunicaciones y Obras, que estaban entre los principales renglones presupuestales de aquella época. En el primer caso la excepción se debía a la duplicación de funciones pues el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares se dedicaba al mismo objetivo de adquirir bienes. En el segundo, se justificaba por razones de eficiencia ya que la adquisición de herramientas y equipo de construcción requería celeridad para no retrasar las obras. Se trató de disminuir la discrecionalidad al aplicar el

procedimiento de subastas públicas, pero eso quedó minimizado por la incapacidad del Departamento de Aprovisionamientos Generales para realizar todas las adquisiciones del Gobierno Federal. En la Administración carrancista nunca pudo sustituir plenamente a las oficinas que para esta función todavía conservaban las secretarías (no sujetas al procedimiento de los concursos). En 1919 sólo pudo efectuar la mitad de las compras gubernamentales.<sup>34</sup> Por si esto no fuera suficiente, al Departamento de Aprovisionamientos Generales se le asignó un presupuesto raquítico, que, además, cada año disminuía en su participación porcentual dentro del presupuesto federal (cuadro 2).

Sobre las obras públicas, a pesar de la citada obligación constitucional de efectuar subastas públicas para asignar los contratos, no hubo ninguna intención de promover la reglamentación de esa norma constitucional y al contrario, se buscó la forma de evitar cumplirla. Por ejemplo, en la discusión de los diputados sobre la aprobación del contrato celebrado por la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y un particular para la desecación y urbanización de una zona pantanosa, se argumentó que el evitar su adjudicación mediante concurso estaba sustentado en el artículo 27 constitucional, fracción I, que permitía al Gobierno otorgarlo discrecionalmente como concesión de dominio sobre un terreno a un particular.<sup>35</sup>

- b) Participación externa en el control administrativo: incapacidad ciudadana para limitar la discrecionalidad administrativa y las dificultades de la Contaduría Mayor de Hacienda para la fiscalización del Ejecutivo por la Cámara de Diputados.

Una de las dificultades que durante todo el período posrevolucionario ha existido para el control de la corrupción ha sido la incapacidad legal de los ciudadanos y sus formas organizadas de representación para acceder al conocimiento de cómo se toman las decisiones públicas o para investigar las diversas actividades gubernamentales. En el caso de las adquisiciones y obras públicas, como ya se vio, la administración de Carranza no le daba importancia a la forma como se asignaban los pedidos o contratos, excepto si se propiciaban actos fraudulentos evidentes. La falta de reglamentación sobre estas actividades trajo consigo también que no se estipularan mecanismos para obtener, por ejemplo, información sobre cómo se otorgaban los trabajos de construcción, ni se expedieran disposiciones que permitieran objetar las adjudicaciones.

No obstante, sería faltar a la verdad decir que el gobierno era ajeno a cualquier control externo. A pesar de que en esa época la mayoría de la población era analfabeta, la presencia de la prensa para crear opinión en el sector letrado de la sociedad tenía cierto efecto sobre el Gobierno para obligarlo a fiscalizar ciertas áreas. Por ejemplo, en el caso de los ferrocarriles y la devolución de propiedades confiscadas, la crítica de los diarios capitalinos contribuyó en alguna medida a las respuestas oficiales ya referidas. Las críticas al Gobierno,

tanto por los problemas de corrupción como por las políticas oficiales en general, llegaron a un grado tal que el secretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, propuso a los directores de diarios capitalinos se asignara una página al punto de vista oficial de los problemas que se planteaban, pues consideraba que las "frecuentes inexactitudes" y las "censuras extraviadas" contra los actos oficiales perjudicaban al país.<sup>36</sup> Aunque la prensa aceptó, el Gobierno finalmente desistió de su propósito. La notoriedad de "inmoralidad" administrativa llevó a que en la sucesión presidencial la resolución de este problema se considerara como una de las cuestiones más importantes a abordar en los tiempos por venir.

De los controles externos al Ejecutivo, el del Legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda fue el único para fiscalizar y detectar los casos de corrupción. Sin embargo, dicho control fue muy limitado. La primer restricción fueron sus objetivos: según su Ley Orgánica de 1904, este órgano tenía por fin la revisión de las cuentas anuales para ver que los gastos tuvieran la autorización debida y no se malversaran los fondos públicos. En otras palabras, se trataba de un control "a posteriori" enfocado fundamentalmente, en lo relativo a la corrupción, a detectar los casos de defraudación. Por lo mismo, las otras variantes de corrupción no fueron de su interés.<sup>37</sup>

La otra limitante de fundamental importancia que la Contaduría presentaba legalmente era el control político al que se le había sujetado por parte de una comisión legislativa encargada de

vigilarla. A ella se remitía para poder proceder en caso de irregularidades.

Durante el régimen de Carranza, la Contaduría Mayor de Hacienda enfrentó dos grandes problemas: en primer lugar, la incapacidad del Ejecutivo para presentar las cuentas públicas -- su materia prima-- con oportunidad y debidamente documentadas. En segundo lugar, la falta de apoyo tanto de la Comisión Inspectoral de la Cámara de Diputados como de las dependencias del Ejecutivo para poder resolver las irregularidades que descubría.

Sobre la presentación deficiente y extemporánea de la Cuenta Pública, el Contador Mayor, Luis Meza, denunció que la Contraloría la presentaba incompleta. Este departamento, debido a su reciente creación y a las dificultades para revisar los gastos del ramo militar, en parte por los problemas que causaban los frecuentes levantamientos militares, tuvo que esperar más de un lustro para solucionar la falta de presentación de las cuentas del Ejecutivo. Por ello, la persecución de ilícitos se limitaba notablemente. Por ejemplo, la cuenta y comprobaciones, por demás incompletas, del presupuesto de 1918 se enviaron a la Contaduría Mayor hasta 1920.<sup>38</sup>

A decir del Contador Mayor, la falta de apoyo a la Contaduría en los casos en que buscaba perseguir responsabilidades fue la regla. Dentro de la Cámara de Diputados, los casos que presentó a la Comisión Inspectoral para determinar responsabilidades --como sucedió con la falta de comprobación de gastos en la Dirección de Correos y en los gastos militares-- nunca fueron resueltos. Un

suceso ilustrativo ocurrió en 1919 cuando se detectaron transgresiones de la Secretaría de Hacienda a la Ley de Ingresos, realizadas al otorgar exenciones especiales de derechos y reducciones arancelarias a ciertas personas. El Contador Mayor se dirigió a la Comisión Inspector de la Cámara, a la Secretaría de Hacienda y al Departamento de Contraloría para aclarar las irregularidades. Los citados órganos del Ejecutivo hicieron caso omiso de la solicitud y la Comisión de la Cámara se limitó a aprobar que el Contador Mayo se dirigiera a esas dependencias. Otro hecho parecido fue el de la aduana de Manzanillo, que dejó de concentrar las cuentas para revisión por espacio de ocho meses. Al pedir a Hacienda y a la Contraloría explicaciones sobre lo sucedido, ambas se desentendieron del problema.<sup>39</sup>

Para la Contaduría el principal obstáculo lo presentó la propia Contraloría, pues en 1920, cuando a raíz de la falta generalizada de comprobantes de gastos y atraso de cuentas, ordenó investigaciones en todas las dependencias, el Contralor fue el que más se opuso, sobre todo a las revisiones en el departamento a su cargo.<sup>40</sup>

Al final del período carrancista, la dificultad para imponer el control a los diversos ramos administrativos --en especial el militar--, la cautela presidencial para proceder contra quienes cometían irregularidades y el énfasis fundamentalmente antidefraudatorio del control en detrimento del abatimiento de las formas rentísticas de corrupción contribuyeron a generar un ambiente de descrédito de la administración. En los últimos meses de ese gobierno se repitieron las mismas denuncias de un

principio. La Cámara de Senadores se vió en la necesidad de anunciar que no ratificaría grados militares de oficiales que se enriquecieran indebidamente. Se decía que la pacificación del país no se había logrado en parte debido a que los jefes de tropa se dedicaban a malversar recursos y realizar negocios en lugar de abocarse a controlar las rebeliones.

2) Las campañas contra la corrupción durante los gobiernos de Adolfo de la Huerta y Alvaro Obregón

La siguiente propuesta de moralización administrativa vino con los regímenes de Adolfo de la Huerta y de Alvaro Obregón. Ambos se analizan en conjunto ya que la breve gestión del primero de hecho estuvo influida por el papel dirigente de su sucesor. Aunque siempre con énfasis en la defraudación, la visión obregonista en un principio no estuvo vinculada únicamente con la apremiante situación financiera del Estado, sino también con el desprestigio del programa revolucionario por la falta de calidad moral de sus líderes, algunos de los cuales se unieron al movimiento armado para enriquecerse. <sup>41</sup> Durante la sucesión presidencial de 1920, Alvaro Obregón, en su papel de candidato, respaldó su campaña electoral en la crítica, entre otras cosas, de la corrupción imperante durante la administración de Carranza. Según Obregón, en su manifiesto emitido en Nogales en 1919, existían dos problemas capitales: el de índole moral y el político. Veía que el partido liberal --los revolucionarios-- perdían terreno frente a los conservadores, pues tanto los

militares como los civiles obstaculizaban el desarrollo de la Revolución al tratar de proteger intereses materiales creados a su sombra: la improvisación de fortunas era una costumbre bastante arraigada entre los nuevos gobernantes. <sup>42</sup>

Por este motivo, su prédica contra la corrupción tuvo un enfoque que al principio parecía más amplio que el del simple control del desfaldo del erario. La inmoralidad, a decir de Obregón, se resolvería sólo si el sucesor de Carranza emprendía una "campana enérgica de depuración", cuyo primer objetivo sería el ejército, para seguir con los cuadros civiles de la administración. <sup>43</sup>De algún modo proponía la profesionalización de la burocracia y de la milicia, pues creía que la Revolución había implicado contar con los servicios de gente deficientemente calificada.

Esta crítica moralizadora tuvo evidentes efectos en el sector oficial. Hacia los últimos días de su gobierno, mediante un manifiesto a la Nación, Carranza rechazó la postura obregonista de basar su programa de gobierno en la apreciación desfavorable del país y particularmente en contra de la corrupción de los militares oficialistas. Decía que Obregón postulaba como futura labor de gobierno la moralización del ejército, cuando él mismo alentaba el levantamiento de los jefes militares a través del soborno. <sup>44</sup> Esta pugna entre ambos personajes era reflejo del conflicto que se había creado por la decisión de Carranza de favorecer la candidatura presidencial de un civil, en contra de las aspiraciones de Obregón. Cuando a éste se le trató de inhabilitar mediante un proceso militar, se desató la rebelión

del Plan de Agua Prieta, al que respaldaron casi todas las fuerzas militares.

El desorden administrativo que trajo consigo la salida del gobierno carrancista hacia Veracruz apoyó aún más la creencia en la existencia de una crisis de corrupción y la esperanza de que el movimiento rebelde de los generales sonorenses trajera la esperada moralización que se había anunciado. Con motivo del conflicto bélico, las áreas hacendarias quedaron sin control y, en consecuencia, las denuncias de fraudes y peculados eran cosa cotidiana.<sup>45</sup> Los archivos y fondos federales en el convoy ferrocarrilero que trasladó a Carranza hacia la Sierra de Puebla se daban por perdidos.<sup>46</sup> Además, la prensa consideraba que la rebelión había ocasionado nuevamente que la oficialía del ejército cometiera nuevos atentados contra la propiedad privada y malversara los recursos públicos que se les habían asignado para las operaciones militares.

Los gobiernos de De la Huerta y de Obregón trataron de responder a las expectativas que se crearon para moralizar la administración pública. En el caso del primero, aunque el problema moral no se consideraba como el más importante --lo primordial era la pacificación del país-- se inició la primera campaña de persecución de funcionarios de un gobierno anterior en la historia del México posrevolucionario como una forma de legitimar su autoridad. Además, la reordenación de la vida pública se consideraba indispensable para la estabilización política y afirmación del poder federal --esto es, romper con los

intereses creados en el ejército y en el ramo civil.

-La disuación de las prácticas corruptas.-

- a) las sanciones a las prácticas corruptas: la frustrada intención de establecer un nuevo código de conducta burocrática.

Entre las medidas que anunció De la Huerta durante su breve administración estuvo la intención de turnar al Congreso de la Unión una iniciativa para terminar con la irresponsabilidad del presidente de la República por delitos que pudiera cometer durante su encargo.<sup>47</sup> Como se aprecia claramente, el propósito era sumamente restringido pues no buscaba crear un código de responsabilidades para todo el personal gubernamental --como lo exigía la Constitución. Finalmente no se presentó, pues parece que se postergó a fin de que Obregón la anunciara como una de sus acciones presidenciales iniciales.

En efecto, cuando este general sonoreense asumió el poder parecía dispuesto a combatir la corrupción, empezando con la solución disuasoria legal como punta de lanza de su campaña moralizadora. Al iniciar su mandato, consideró que ese era un "momento histórico" para la República:

(...) significa una oportunidad de primer orden para llevar a cabo, no sólo la reconstrucción del país, sino la moralización de la Administración Pública en todos sus ramos.<sup>48</sup>

Se trataba de promover un nuevo código de conducta de los funcionarios, específicamente los de más alto rango. El proyecto

se presentó como una de las prioridades del nuevo gobierno, al grado que enviaría una iniciativa de Ley de Responsabilidades del Presidente de la República y Secretarios de Estado.<sup>49</sup> Empezar por regular la conducta de los miembros de los niveles superiores de la burocracia se justificaba bajo la idea de que así la moralidad política y administrativa se difundiría al resto de la Administración, pues la probidad de los altos funcionarios serviría de ejemplo para los demás servidores públicos.

En efecto, en 1921 se presentó una propuesta legislativa, pero no fue la anunciada. Sólo se modificaría el artículo 108 constitucional para establecer un listado de causas, entre ellas la malversación de fondos públicos, por las que se podía acusar al presidente de la República y a los secretarios de Estado si participaban en tales delitos. La iniciativa era similar a la que De la Huerta había anunciado. El proyecto se presentó dentro del periodo extraordinario de sesiones establecido para impulsar las reformas con que Obregón pensaba apoyar su gestión. Sin embargo, su proceso de aprobación se empantanó en la Cámara de Diputados pues varios de los legisladores no estuvieron de acuerdo con su contenido. Se argumentó que el establecer una relación específica de motivos de acusación provocaría la impunidad presidencial para otra clase de faltas no contempladas. En consecuencia, se pedía, incluso, volver al texto de la Constitución de 1857 cuyo contenido era más general. A pesar de esta proposición, los diputados decidieron finalmente que tampoco se presentara un proyecto modificado y desecharon de modo definitivo la iniciativa presidencial.<sup>50</sup>

Dos años más tarde se volvió a anunciar una iniciativa sobre responsabilidades, que comprendería a los altos funcionarios y que sería la base de otra legislación al respecto para el resto de la burocracia.<sup>51</sup> Sin embargo, finalmente no se pudo presentar en las cámaras por la situación política imperante. El trabajo legislativo estaba prácticamente obstaculizado por la lucha entre las facciones de los candidatos a la presidencia de la República --Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles, respaldado por Obregón. El inicio de la rebelión delahuertista dislocó totalmente la labor de las Cámaras, por lo cual no se volvió a hablar del proyecto en cuestión. De ahí en adelante no se intentó reglamentar el título cuarto constitucional, sino hasta el régimen de Lázaro Cárdenas.

- b) El incremento de la capacidad para detectar y sancionar las prácticas corruptas: las campañas públicas de persecución pública de la corrupción y la permanencia de los órganos de control.

Debido a que se frustraron los esfuerzos por cambiar el código legal de conducta burocrática, la disuación que se intentó ejercer fue a partir de una campaña de persecución de delitos por corrupción cometidos por funcionarios carrancistas, así como de la Contraloría y la reorganización de las oficinas hacendarias. El énfasis fue nuevamente el combate a la defraudación, debido en buena medida a la permanencia del grave problema del desequilibrio de las finanzas públicas.

De la Huerta trató de modificar la percepción pública acerca de la impunidad tradicional en la comisión de delitos en la función pública. Se instrumentó una campaña en diversos frentes para descubrir y sancionar ilícitos cometidos por ex-funcionarios al grado de que la Procuraduría General de la República consignó al ex-secretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga por robo y peculado.<sup>52</sup> También se ordenó la aprehensión del anterior tesorero general de la Nación, Manuel Cepeda como producto de la campaña moralizadora.<sup>53</sup> La prensa se regocijaba por la puesta a la luz pública de la corrupción imperante en la administración carrancista y se contrastaba con los afanes moralizadores del nuevo gobierno.<sup>54</sup> Con las medidas de persecución otra vez se descubrieron, como ya era tradición, ilícitos en las aduanas --causó notorio impacto el saneamiento en la de Ciudad Juárez y en la de Tampico, que en ese momento era la más importante--,<sup>55</sup> en los ferrocarriles y en las oficinas hacendarias. Igualmente, se denunciaron los negocios con las concesiones y otros actos de autoridad que eran lucrados por los funcionarios civiles --por ejemplo, de nueva cuenta, la asignación a altos funcionarios de haciendas confiscadas.<sup>56</sup>

El ramo militar no escapó a las escaramuzas moralizadoras. Plutarco Elías Calles, secretario de Guerra y Marina, ordenó la consignación masiva de oficiales por desacatar la instrucción de dedicarse únicamente a las labores castrenses. Incluso, desapareció completo el Departamento de Caballería por la venta ilícita de los bienes de esa área y cesó a todo su personal.<sup>57</sup> Por su parte, en el Departamento de Establecimientos Fabriles y

Aprovisionamientos Militares se intervino la contabilidad por las irregularidades que se denunciaron.<sup>58</sup> La compra de pertrechos militares resultó una función bastante provechosa para los anteriores directivos, quienes cobraban comisiones por la asignación de pedidos. Sin embargo, no se supo de consignación alguna de los implicados, en cambio, se trataron de reformar los procedimientos internos de la dependencia (como se verá más adelante en la cuestión de las adquisiciones).

Debido a que la campaña persecutoria para influir en la opinión pública fue ejecutada por De la Huerta, Obregón ya no tuvo tantos elementos para emplear una acción de ese tipo. En consecuencia, la supervivencia de la estrategia contra la corrupción quedó nuevamente ligada al problema de la Hacienda Pública.<sup>59</sup> El único intento relevante para controlar la conducta de los funcionarios públicos desligada de la cuestión fiscal fue la propuesta de exigir una manifestación de bienes a los altos funcionarios de la Federación. La Secretaría de Hacienda anunció la obligatoriedad de esa declaración patrimonial para comprobar que no existía enriquecimiento ilícito, que en caso de detectarse llevaría al cese del implicado.<sup>60</sup> Sin embargo, no hay evidencia de que esa orden se hubiera cumplido.

Según el presidente Obregón, su gobierno había lanzado una "implacable campaña de moralización administrativa" para lograr en el plazo de unos cuantos meses un superávit presupuestal.<sup>61</sup> Hasta mandó difundir en la prensa extranjera, como uno de los éxitos de sus primeros meses de gobierno, la moralización del aparato público, gracias a la cual había logrado mejorar los

ingresos del Estado.<sup>62</sup> Sin embargo, con el paso del tiempo las finanzas del Estado continuaron siendo débiles. Tampoco se apreció realmente un cambio en las normas ni en la organización del control que pudiera achacarse a la supuesta campaña. La principal dificultad era la restricción presupuestal, por la cual no se pudieron extender las auditorías de la Contraloría. Por el contrario, en 1921 esta dependencia tuvo que reducir en 20% su personal debido a las serias restricciones presupuestales.<sup>63</sup> Por otra parte, meses antes había ocurrido un caso bastante ilustrativo de cómo el objetivo de moralidad podía entrar en conflicto con el de eficiencia. Al triunfo de la Rebelión de Agua Prieta, el presidente De la Huerta mandó "clausurar" temporalmente la Contraloría pues, para proceder a la reorganización de la Secretaría de Hacienda, afectada por el desorden administrativo que sobrevino a la caída del régimen de Carranza. Se consideraba que ese departamento habría interrumpido la tramitación rápida de esa acción.<sup>64</sup>

Fue más tarde que, por la persistencia del déficit público, se promovió un mayor control de la conducta burocrática. La iniciativa moralizadora que sobrevino en 1923 fue una medida no planeada, resultante del agravamiento del desequilibrio financiero del Gobierno. Fue un típico caso de solución sobre la marcha, que al mismo tiempo sirvió como un instrumento depurador en la clase política. Alberto Pani, conocedor de las finanzas y ex-secretario de Industria y Comercio, realizó un estudio sobre la situación de la hacienda pública mexicana y concluyó que su progresivo deterioro se debía en buena medida a la corrupción e

ineficiencia imperantes, plasmadas en el "despilfarro sistemático bajo dádivas disimuladas y nombramiento de empleados supernumerarios" y comisionados especiales que, en varios casos, ni siquiera laboraban realmente en el sector público. <sup>65</sup>La acusación se centró en la Secretaría de Hacienda, en ese entonces dirigida por uno de los principales aspirantes presidenciales, el ex-mandatario De la Huerta, sobre quien cayeron agudas críticas por malversación de fondos para financiar su campaña electoral. <sup>66</sup> Mediante este informe, Obregón pudo lograr la renuncia de su antecesor --rival de Calles, candidato "oficial" en la lucha por la presidencia en 1923-- y ubicar al mismo Pani como encargado de las finanzas gubernamentales. El Presidente respaldó a su nuevo secretario de Hacienda cuando afirmó que éste había demostrado que el gobierno no sólo se encontraba en la "bancarrota material", sino en la "completa bancarrota moral" porque De la Huerta había dispuesto ilegalmente de los fondos públicos. <sup>67</sup>

A pesar de que la denuncia tuvo evidentes fines políticos, reflejaba ciertas prácticas irregulares que sólo demostraban la incapacidad de la Contraloría para evitarlas, sobre todo en una dependencia tan poderosa como lo era Hacienda. Cuando se ventiló el asunto del informe de Pani en la prensa, De la Huerta rechazó las acusaciones en su contra pues argumentó que, para controlar su gestión, Obregón le había puesto a uno de sus allegados, Luis León, como subsecretario. Además, afirmó el ex-Presidente, estaba constantemente sujeto a la fiscalización del Contralor. <sup>68</sup> El subsecretario León se encargó de refutarlo pues afirmó que cuando la Contraloría se negaba a autorizar ciertos gastos como el de la

contratación injustificada de supernumerarios, el Secretario de Hacienda ordenaba se efectuaran, pues de cualquier modo, se regularizarían con una ampliación presupuestal aprobada por los diputados. De la Huerta justificaba el abultamiento de la nómina como "gastos de pacificación" para atraerle "simpatías" al Gobierno.<sup>69</sup>

No extraña entonces que, ante la incapacidad de la Contraloría para imponer su autoridad a la Secretaría de Hacienda, fuera ésta la que se tuviera que autocontrolar. Es interesante ver las medidas tomadas por Pani. Principalmente se dedicó a la depuración de las nóminas para eliminar al personal superfluo y a los "aviadores". Estas prácticas no estaban sancionadas --no lo estarían por más de cinco décadas-- por lo que constituyó un ejemplo significativo de una modalidad de corrupción que entonces sólo se manejaba como ineficiencia. La intención moralizadora de la reorganización hacendaria del 23 fue poco creíble ante los ojos de la opinión pública, pues el móvil político que al mismo tiempo perseguía, desacreditar a De la Huerta, se consideraba tanto en la prensa como en el medio político como la razón fundamental de las medidas. Tan fue esa la impresión que se causó, que Obregón, quien había anunciado la presentación pública de los documentos que demostraban la "bancarrotta moral y financiera", se retractó al ver que el cuestionado informe, en lugar de servir al "interés nacional y ciudadano", sólo era utilizado para "vulgares controversias públicas".<sup>70</sup>

## Las medidas estructurales.-

### a) el cambio en los procesos administrativos.

El gobierno de Obregón no se caracterizó por tratar de modificar los procedimientos administrativos para eliminar los amplios márgenes de discrecionalidad. En el caso de las adquisiciones se dio, incluso, un retroceso pues el Departamento de Aprovisionamientos Generales prácticamente fue reducido a una posición marginal hasta finalmente desaparecerlo. Con el paso del tiempo, su objetivo moralizador se debilitó, mientras que el eficientista fue el que prevaleció, aunque mal cumplido. Este departamento, al igual que la Contraloría, exhibió en esta época un enfoque sobre el control que incluía su intervención en la operación de las mismas actividades que supuestamente fiscalizaban: esto podía traer como consecuencia la posibilidad de incurrir en las mismas prácticas que trataban de evitar. En diciembre de 1924 se aprobó la eliminación de Aprovisionamientos Generales, al no poder enfrentar la resistencia de las dependencias para absorber la mayoría de sus operaciones de compra. Su extinción estaba casi escrita de antemano pues en ese año tan sólo se le había asignado el 0.12% del presupuesto, en tanto que en 1919 se le había aprobado el 0.61% y en 1920 el 0.48%. Si bien logró realizar la mitad de las adquisiciones gubernamentales en 1919 y el 70 % un año después, posteriormente no pudo rebasar esta cifra.<sup>71</sup> Aunque no resultaba un órgano oneroso pues los beneficios que oficialmente presentó (ahorros en el presupuesto) rebasaban a los costos, ante la reorganización administrativa callista y la necesidad apremiante de lograr

economías presupuestales, resultó un blanco perfecto para las autoridades hacendarias, que lo suprimieron del presupuesto de 1925.<sup>72</sup>

Cabe mencionar también una iniciativa en torno al Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares, la otra dependencia encargada de adquisiciones, pues tampoco procedió ahí el intento de introducir cambios en sus procesos internos. Como continuación del saneamiento administrativo que el gobierno de De la Huerta había iniciado, Obregón quiso aprovechar la presentación de la nueva Ley de Secretarías de Estado en 1921 para incorporar aquel departamento a la Secretaría de Hacienda a fin de "moralizarlo", o sea, combatir los abusos cometidos especialmente en la compra de bienes.<sup>73</sup> Finalmente no procedió ese cambio ya que la Cámara de Diputados no consideró conveniente que el Ejército se quedara sin su fuente de suministro tan sólo para ahorrarle recursos al Erario público.<sup>74</sup>

Durante este periodo, tampoco se trató de regular la cuestión de las obras públicas, de modo que si bien hay evidencias que demuestran la realización de concursos, no parece haber sido la regla, ni tampoco había un órgano que revisara cómo se efectuaban.

b) la participación externa en el control administrativo.-

No hubo modificaciones que permitieran la presencia ciudadana o de órganos de representación colectiva en el control de los

procesos administrativos. Por ejemplo, en las compras y construcciones públicas se sostuvo la incapacidad legal para impugnar las decisiones oficiales, en buena medida debido a la falta de acceso a la información gubernamental. Tampoco se promovieron órganos y mecanismos que posibilitaran la participación externa en la toma de decisiones. Respecto al control ejercido por la Cámara de Diputados a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, no se realizó ningún cambio en la fiscalización que ésta realizaba desde la época de Carranza. Recuérdese que el problema de la extemporaneidad en la presentación de la cuenta pública por el Ejecutivo no se empezó a remediar sino hasta el cuatrienio de Plutarco Elías Calles.

Obregón mientras pudo, debió tolerar y hasta promover ciertas prácticas a fin de afianzar su gobierno. Un ejemplo se encuentra en las medidas para reducir los efectivos militares --acción necesaria tanto para la pacificación como para el equilibrio presupuestal.<sup>75</sup> Uno de los métodos utilizados fue el de "comprar" el retiro o la subordinación de la oficialidad. Edwin Lieuwen, estudioso del ejército mexicano, expone algunos ejemplos de esa práctica presidencial. Así, se tuvo el caso del propio secretario de Guerra, Francisco R. Serrano, a quien el Presidente aceptó se le reembolsara una nota por dinero perdido en juegos de azar. También el general Manuel J. Contreras obtuvo el pago de "gastos privados" incurridos durante la rebelión de Agua Prieta.<sup>76</sup>

Por otra parte, este tipo de canonjías y el otorgamiento de contratos de obra fue otra vía para disminuir las presiones de

facciones del ejército por mayor presencia política. (24) Usualmente se toleraba que los jefes de operaciones militares recibieran un 10% de comisión sobre las compras de equipo y otras mercancías para el ejército, además de poder obtener préstamos bancarios, concesiones de casas de juego bajo el amparo de su autoridad, así como sobornar a los particulares al intervenir en cuestiones laborales o en el cumplimiento de la reforma agraria. A pesar de las quejas que recibía, Obregón tuvo que dejar a un lado su credo moralizante para conseguir la lealtad militar. como señala Lieuwen:

Obregón prefería más idealismo y menos oportunismo en sus colegas, pero tuvo que ser práctico y hacer frente a las realidades del poder disperso.<sup>77</sup>

### 3) Moralización y reorganización del control administrativo durante el gobierno de Plutarco Elías Calles

El siguiente gobierno, el de Plutarco Elías Calles, promovió otro programa moralizador, que también terminó ligado fundamentalmente a la reorganización hacendaria y administrativa, aunque también se realizaron algunas medidas punitivas para demostrar su intención de no tolerar las prácticas de corrupción. Durante su campaña electoral, la cuestión de la deshonestidad de los funcionarios públicos no apareció como un tema principal en comparación con la cuestión obrera y la estabilidad política. En consecuencia, no llegó a delinear ningún programa previo en ese sentido.

Al empezar su mandato, Calles tomó acciones contra la corrupción que tuvieron una clara vinculación con la necesidad de ordenar el manejo de la Hacienda Pública y la operación de las instituciones administrativas, pues se proponía impulsar el desarrollo económico --reorganizar los ferrocarriles, crear un organismo para la construcción de carreteras y fomentar los sistemas de irrigación, además de constituir el banco central. No obstante, al principio de su gestión ordenó acciones de moralización que no tuvieron relación con el interés presupuestal o eficientista, sino que sirvieron más para exhibir la intolerancia oficial hacia las prácticas venales en la Administración Pública. Veamos las características del programa moralizador.

-Las medidas disuasorias

- a) las sanciones a las prácticas corruptas: inexistencia del propósito de cambiar el código de conducta burocrática.

A diferencia de sus antecesores, Plutarco Elías Calles no mostró interés en reglamentar las responsabilidades de los funcionarios, de ahí que el cumplimiento del mandato constitucional en ese sentido siguiera pendiente. Tampoco hubo propósito por ampliar el espectro de conductas sancionables ni mucho menos el de agravar la severidad con que se castigaba a las ya estipuladas en el Código Penal. Así, el combate a la corrupción a través del control administrativo y judicial se realizó todavía con base en el cuadro de responsabilidades que provenía de la dictadura porfirista.

- b) la capacidad para detectar y sancionar las prácticas corruptas: la campaña inicial de persecución de ilícitos y el reforzamiento del control a través del Departamento de la Contraloría.

Calles, al igual que De la Huerta y Obregón, trató de mostrar públicamente su voluntad moralizadora para reafirmar su autoridad y promover una imagen de cambio que contrastara con la gestión presidencial anterior. Este objetivo se reflejó cuando empezó desde un inicio a perseguir a funcionarios que incurrieron en prácticas corruptas. Sin embargo, no contó con el grado de autonomía de sus antecesores ya que, a diferencia de ellos, su gobierno pertenecía a la misma clase política del cuatrienio -- recibió el apoyo de Obregón para aspirar a la presidencia--, por lo tanto, el abatimiento de la inmoralidad administrativa mediante la campaña pública de detección y sanción de ilícitos sólo se desarrollaría en la medida en que no se arriesgara la cohesión del grupo gobernante.

Calles llevó a cabo la persecución de algunas figuras políticas ligadas al gobierno de Obregón: consignó al ex-gobernador de Sinaloa, general Ramón Iturbe, por malversación de fondos;<sup>78</sup> y cesó al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios Federales, Angel Alanís --a quien había ratificado-- por las denuncias que lo acusaban de negociar con las funciones de su dependencia (intestados, quiebras fraudulentas, juicios penales) --conducta no sancionada penalmente--,<sup>79</sup>. Estas medidas fueron interpretadas por la prensa y el medio político como una crítica indirecta a la gestión presidencial anterior, actitud que ya había sido alimentada por

el cuestionamiento oficial al Tratado De la Huerta-Lamont, mediante el cual el gobierno de Obregón consolidó las responsabilidades financieras contraídas por administraciones anteriores. Calles salió inmediatamente al paso de esas versiones y criticó las intenciones de crearle un conflicto con su antecesor.<sup>80</sup>

Otro ejemplo de cómo se trataron de evitar conflictos con los obregonistas a raíz de las medidas contra la corrupción es el de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Envuelto en el ambiente de moralización administrativa callista, el secretario Luis N. Morones había ordenado la revisión de las concesiones otorgadas con anterioridad por esa dependencia, en particular las relativas a la explotación de pozos petroleros, pues se había detectado que el favoritismo había privado como criterio para asignarlas. Aún más, se daba el caso de funcionarios y empleados "comprados" por compañías para defender sus intereses. Miguel Alessio Robles, quien había fungido como titular de esa institución de 1922 a 1923, se sintió aludido y desafió a Morones a que lo investigara. Ante la posibilidad de generar un conflicto con ese miembro del grupo obregonista, el nuevo secretario señaló que su intención no era la de "lesionar el ánimo" de los exfuncionarios ni tampoco indagar malos manejos, sino sólo analizar lo "positivo" de las concesiones.<sup>81</sup>

Para evitar esa clase de controversias, persiguió a personalidades que habían pertenecido al gobierno de Carranza o al círculo cercano de De la Huerta. Por ejemplo, Paulino Fuentes,

ex-director de las Ferrocarriles Nacionales (ferrocarriles), y otros funcionarios de esa empresa pública, fueron consignados por malversación de fondos,<sup>82</sup>. Con el mismo motivo se ordenó la aprehensión de Juan Manuel Alvarez del Castillo, quien representó a De la Huerta en Estados Unidos cuando éste fungió como secretario de Hacienda durante el período obregonista.<sup>83</sup> Incluso, llegó a consignar a funcionarios de su misma administración como ocurrió con el teniente coronel Carlos Obregón, prominente miembro del Estado Mayor Presidencial.<sup>84</sup>

Cabe señalar que de los casos mencionados, los relativos a defraudación fueron descubiertos por la acción permanente de revisión de las cuentas públicas realizada tanto por la Contraloría como por Hacienda, mientras que los referentes a conductas rentísticas --como en los hechos que involucraron al procurador Alanís-- sólo se persiguieron a partir de las denuncias ciudadanas. Este énfasis distinto en la detección de la corrupción fue una de las características de las políticas moralizadoras a lo largo de la historia del México posrevolucionario.

El ejército no escapó a los esfuerzos por abatir las prácticas corruptas. El general Joaquín Amaro, secretario de Guerra y Marina, trató de responder a las intermitentes denuncias que llegaban hasta él sobre prácticas irregulares de los jefes de operaciones. Por ejemplo, tuvo conocimiento del tráfico de influencias para realizar negocios y la venta de protección a particulares realizada particularmente en las fronteras, así como el establecimiento de casas de juego. Las soluciones fueron más

bien simbólicas: se dictaron circulares donde se ordenaba a los generales y demás oficialidad conducirse con "decoro" y abstenerse de emplear el cargo que tenían para efectuar actividades lucrativas ilícitas; Se establecía que, de no cumplir, se les consignaría.<sup>85</sup> Sin embargo, al igual que en el pasado, parece haber prevalecido más la tolerancia de la corrupción que la vigilancia del cumplimiento de esas disposiciones.

Las acciones permanentes que se ejercieron para controlar la conducta de los funcionarios y empleados públicos fueron, como ya se adelantó, las relativas a la fiscalización de los ingresos y gastos públicos. Para el nuevo Presidente, el éxito de estas medidas era fundamental para la pacificación nacional y la consolidación de las instituciones públicas. Ante el tradicional problema de la defraudación y el contrabando en las aduanas, tomó medidas implacables como fue la remoción del personal de todas esas oficinas y el cese del director general.<sup>86</sup> En el caso de la Contraloría, decidió reforzarla como órgano fiscalizador del gobierno. Por ello, las presiones contra la existencia de ese departamento por parte de Hacienda y otros grupos burocráticos no prosperaron pues el Presidente decidió a favor del Departamento, modificó y afirmó sus funciones y, aún más, pretendió separarlo del juego político al enfatizar que sus atribuciones las cumplía en representación directa del Jefe del Ejecutivo y, por tanto, no importaba que tuviera el mismo nivel jerárquico que las otras dependencias. Es evidente que la deseada neutralidad política de los órganos revisores tendría por límite el papel arbitral de la

figura presidencial.<sup>87</sup>

Cabe advertir, sin embargo, que las principales modificaciones en la Contraloría provinieron de la iniciativa de su titular Luis Montes de Oca, como producto del análisis del funcionamiento del Departamento,<sup>88</sup> y esta propuesta fue aprovechada por Calles para presentarla como parte de su proyecto moralizador. El interés por fortalecer la actividad de la Contraloría se vio, no obstante, restringido nuevamente por la difícil situación financiera de la administración pública. La voluntad moralizadora callista no pudo reflejarse en un principio en los recursos que se le asignaron a esa dependencia, pues las medidas de austeridad del primer año de gobierno obligaron a reducir su presupuesto, cesar personal --al igual que en el resto de la administración pública-- y eliminar sus órganos de auditoría tanto en las secretarías de Estado como las regionales.<sup>89</sup> En 1926, año de las reformas a su organización, se elevó su participación en el gasto federal como un reflejo de la intención de fortalecerla, pero después volvió a declinar (cuadro 2).

La eficiencia y el reordenamiento presupuestal como objetivos a los que se subordinaba cualquier acción de control de responsabilidades también se demostró de algún modo con la ya mencionada iniciativa de ley presentada por Calles para perdonar los gastos dudosos o sin comprobación ocurridos en las campañas militares de años precedentes (1917-1920). En vista de lo laborioso de la revisión de los egresos, las cuentas públicas respectivas no se habían podido aprobar y se decía que la

Contraloría era incapaz de depurarlas. <sup>90</sup>

Se señalaba que para las relativas a la segunda década del siglo en curso, la exigencia de responsabilidades era ya prácticamente imposible por el tiempo transcurrido. El perdón se aplicaría también a la cuenta de 1924, año de la rebelión delahuertista. De la campaña militar para derrotar ese levantamiento faltaba un sin número de justificantes y comprobantes de gastos. Se aceptaba que los militares no habían atendido la parte administrativa y que los jefes del ejército habían dispuesto del presupuesto sin otra condición que el de "cerciorarse personalmente de que era procedente". <sup>91</sup> Esta situación llevaba a erróneas estadísticas sobre el estado financiero de la Administración, situación intolerable para la reordenación hacendaria que se propusieron Calles y su secretario de Hacienda, Alberto Pani. En el Congreso hubo cierta oposición a esta propuesta porque implicaba impunidad en el desvío de fondos, pero de cualquier manera, dado que se había avanzado notablemente en la contabilidad gubernamental no se quería dificultar este proceso, se aprobó la Ley.

Los órganos de control como el DC enfrentaron desde esta época el problema de justificar su existencia desde el punto de vista contable. Si bien los propósitos moralizadores con los que se iniciaron cada uno de los primeros regímenes posrevolucionarios era una garantía para su supervivencia, al paso del tiempo, cuando los ánimos anticorrupción perdieron impulso, se apreció una honda preocupación por demostrar que eran rentables al obtener economías para el erario mayores al presupuesto que se

les asignaba (cuadro 2). A la Contraloría frecuentemente se le aprobó alrededor del 1.3 % del gasto destinado a las dependencias federales, proporción sólo mayor a la de la Presidencia y al de la Procuraduría General de la República. Es interesante anotar que esta última dependencia, organismo a cargo de control de comportamiento social, tenía garantizada su permanencia pues, a diferencia de la Contraloría, no debía justificarla a partir de consideraciones contables.

Por otra parte, existen limitaciones para conocer la extensión de la corrupción en aquella época. Ciertas modalidades que hoy en día se consideran ilegales, entonces no lo eran. Además, casi no existen registros que las consignen. Los datos existentes se refieren esencialmente a las responsabilidades fincadas por manejo irregular de los fondos públicos y, aún así, éstas no necesariamente pueden achacarse a actos corruptos, ya que pueden haberse provocado por simple descuido. De cualquier modo, esta información nos puede dar una idea de la magnitud del fenómeno. En 1926 se constituyeron responsabilidades en aduanas, ramo civil y militar que equivalieron al 5.6 del presupuesto federal para las dependencias en ese año. En 1927, significaron el 3.2%. De ellas, cuatro quintas partes en promedio correspondieron a cuentas sin comprobación ni justificación, situación probablemente causada por manejos indebidos. <sup>92</sup>

La persecución de prácticas ilícitas en materia de adquisiciones y obras públicas ilustra también los cambios que hubo a partir de la reforma del Departamento de Contraloría.

Desde 1925, sin relación con ninguna campaña de moralización --ni siquiera del ramo hacendario-- se inició la fiscalización de las adquisiciones (subastas y cotizaciones) y la revisión de los contratos de obra en sus aspectos técnicos. Esto implicaba la investigación de nuevas formas de defraudación y el reconocimiento de modalidades corruptas como la elevación de precios en contratos o pedidos. El contralor Luis Montes de Oca, como parte de la redefinición de funciones que plasmó en la nueva Ley Orgánica de 1926, se propuso extender el control, entonces mínimo, que se tenía sobre estas operaciones.<sup>93</sup> En 1925, como parte de ese esfuerzo por avanzar hacia nuevas modalidades de revisión, ya se habían creado mesas específicas encargadas de cotizaciones y del análisis de las especificaciones de obras.<sup>94</sup>

-Las medidas de carácter estructural

- a) los cambios en los procesos administrativos.- las medidas en búsqueda de eficiencia y menor discrecionalidad en las decisiones.

El espíritu reformador del gobierno callista se reflejó también en la intención de mejorar el funcionamiento de las oficinas públicas. Se crearon las comisiones de eficiencia, donde participaban Hacienda --quien las dirigía-- y la Contraloría, para tratar de modificar los procedimientos administrativos de las dependencias federales. El propósito esencial, sin embargo, fue el de reducir costos (objetivo eficientista). Otros objetivos, por ejemplo, disminuir la discrecionalidad decisoria, eran marginales.<sup>95</sup>

Veamos cómo este interés por mejorar los procesos administrativos se reflejó en la cuestión del combate a la corrupción. Para ello nuevamente emplearemos el ejemplo de las adquisiciones y obras públicas. En esos ámbitos, en efecto, hubo cambios, pero no por los afanes eficientistas mencionados líneas arriba. Con la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica en 1926 se reguló de modo detallado el proceso de asignación de pedidos. Se establecieron tres categorías según el importe de la operación implicada. La primera, por lo bajo del monto involucrado, permitía la compra directa, la segunda obligaba a pedir cotizaciones en sobre cerrado a comerciantes --en esa época no existía padrón de proveedores, por lo que se observaba plena discrecionalidad en la selección-- y la tercera conllevaba la intervención de la Contraloría (Auditoría de Inspección), la cual podía pedir, de ser necesario, otras cotizaciones. En este último caso, los sobres serían abiertos públicamente por el delegado de la Contraloría.

Además, se preveía el posible conflicto de intereses por lo que se prohibió que los funcionarios o empleados de la dependencia compradora se presentaran como proveedores. La sanción era la nulificación total de la operación y el cese del funcionario o empleado.<sup>96</sup> Como se observa, esta clase de conducta corrupta no tenía una penalización grave, pero era un avance pues no existía como delito en el marco general de regulación del comportamiento burocrático. Sin embargo, a pesar de esta normatividad, su cumplimiento por las dependencias distó de ser lo deseable, pues cuatro años después se les tuvo que

reiterar legalmente la obligación de presentar sus pedidos a la Contraloría.

Esa misma regulación no era estricta en cuanto a la obra pública. Si bien se mencionaba el requisito de las subastas, éstas parecen haber sido discrecionales --"si se celebra una subasta para la ejecución de obra pública, la dependencia enviará a la Contraloría las bases respectivas". Teóricamente, la Contraloría mandaría inspectores para vigilar que se cumplieran los requisitos de las convocatorias, aunque el reglamento no señalaba nada sobre lo que deberían de contener. Sólo en el caso de obras de carácter técnico especial, las dependencias tendrían que esperar a que los ingenieros de la Contraloría emitieran sus dictámenes. Aquí, a diferencia de las adquisiciones, no existieron prohibiciones para casos de conflicto de intereses.<sup>97</sup> En la práctica no se controlaba realmente la contratación de obra ni su proceso de adjudicación; en consecuencia, con posterioridad al gobierno callista, la Contraloría intentó promover la legislación reglamentaria del artículo 134 constitucional, pero se encontraría con la resistencia de la Secretaría de Obras Públicas.<sup>98</sup> De este modo, los cambios legales en los procesos relativos a la administración de bienes durante el régimen callista, no tuvieron posibilidad de aplicación efectiva.

En esta época, un aspecto estructural que todavía no alentaba de manera importante el potencial de corrupción era la participación del Estado en la economía. Por ejemplo, la

importancia de las adquisiciones y obras en el gasto gubernamental era reducida. El rubro principal era el pago de servicios personales (en 1928 las compras y las construcciones representaron el 12 y 6 %, respectivamente, del presupuesto de la Federación). <sup>99</sup> La participación gubernamental en el desarrollo no era todavía importante y, por tanto, para el sector privado el obtener los contratos o pedidos del sector público no era tan atractivo.

Hay un tercer elemento estructural de carácter organizacional que debe mencionarse: la estabilidad del personal público. Este problema había sido ignorado por los gobiernos anteriores, pero en el periodo callista se proyectó darle solución. Como más tarde el presidente Miguel Alemán reconocería, la venta de cargos públicos y su usufructo fue una práctica que los primeros regimenes toleraron, pues los sectores gubernamentales eran feudos de facciones revolucionarias y, por otra parte, la inestabilidad latente de esos gobiernos promovía el empleo de las funciones públicas con fines privados como un medio para protegerse de imprevistos políticos. <sup>100</sup>Adicionalmente, las medidas de austeridad impuestas desde el gobierno de Obregón habían llevado al despido masivo de empleados públicos. Este hecho motivó la preocupación en el medio oficial y en la prensa sobre de la inestabilidad laboral de la burocracia, pues esa situación alentaba aún más el uso lucrativo de los cargos públicos.

Para tratar de enfrentar ese estado de cosas se manejó la posibilidad del servicio civil de carrera. Dicho proyecto sería

sometido a la aprobación del Congreso en 1925.<sup>101</sup> Se decía que en los gobiernos anteriores ya había existido la idea de introducirlo, pero la intención había sido obstaculizada por los intereses de personas ineficientes o corruptas en los altos niveles de la administración. El contralor Luis Montes de Oca puso en marcha un sistema de carrera para los empleados de la Contraloría a fin de ponerlos a salvo de los cambios políticos y anunció para el resto de la burocracia la futura iniciativa de Ley del Servicio Civil.<sup>102</sup> Sin embargo, finalmente sólo se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que evidentemente no solucionaba nada sobre la inseguridad laboral en la función pública.<sup>103</sup>

b) la participación externa en el control administrativo.-

La participación externa (organizaciones ciudadanas, productores o prestadores de servicios interesados, organismos políticos) en el control de las actividades y decisiones públicas fue un renglón que nuevamente se desatendió. Por ejemplo, a pesar de las modificaciones que se apreciaron en la administración de bienes públicos, no existió regulación alguna que permitiera cuestionar la asignación de pedidos o contratos, ni tampoco había manera de obtener legalmente información sobre cómo se tomaban las decisiones o se realizaban las operaciones gubernamentales.

Por su parte, el control legislativo sobre el Poder Ejecutivo había empeorado. La Contaduría Mayor de Hacienda había visto restringida su capacidad de control, no sólo por la falta de

oportunidad de la Contraloría para entregar la cuenta pública a tiempo, sino también por el desorden administrativo que se produjo en 1924 cuando se removi6 a su personal. La selecci6n de los nuevos empleados y funcionarios estuvo marcada por los compromisos pol6ticos. Adem6s, la Comisi6n Inspector a se hab6a disuelto por la pugna entre Calles y De la Huerta. Por eso, en el cuatrienio 1924-1928 se recibió una Contadur6a sumida en el desprestigio y no se intent6 reorganizarla para que fuera un efectivo 6rgano fiscalizador.<sup>104</sup>

Calles, al igual que su antecesor, a pesar de sus prop6sitos moralizadores, tuvo que emplear modalidades rentísticas de corrupci6n para controlar a ciertos sectores de la oficialidad castrense mediante, por ejemplo, la asignaci6n de contratos de carreteras. <sup>105</sup>Un caso ilustrativo lo constituyeron los operaciones de la reci6n creada Comisi6n Nacional de Caminos -- cabeza del proyecto carretero del r6gimen--, cuyo principal contratista era la Compa 11a Constructora An6huac, a cargo del general Juan Andrew Almaz6n, a quien Calles le propuso la direcci6n de la citada empresa p6blica. <sup>106</sup>Otro general que se enriqueci6 gracias a los contratos de obra fue Aar6n Saenz, canciller mexicano durante el gobierno callista. En este caso, se reflejaba m6s el abuso en el ejercicio del poder p6blico por la falta de control externo que la supuesta "compra" de la lealtad.

Si ciertamente parece que el r6gimen de Calles trat6 de sobornar a militares para ganarse su confianza, el crecimiento de las fortunas de algunos de sus colaboradores -- por ejemplo, Luis

Morones, secretario de Industria, Comercio y Trabajo y José Manuel Puig Casauranc, secretario de Educación Pública-- se debió más a la impunidad y a la falta de sanción de ciertas prácticas que legalmente no eran consideradas corruptas. <sup>107</sup> Por otra parte, la promoción económica que Calles impulsó implicó la formación de un amplio esquema de regulación económica gubernamental. Dicha regulación era un campo propicio para la generación de actos de corrupción no defraudatoria, como la venta de decisiones públicas. Sin embargo, no se creó ningún mecanismo para supervisar cómo se determinaban las autorizaciones o concesiones, en parte porque el lucro con esas decisiones no estaba sancionado.<sup>108</sup>

## Notas

<sup>1</sup> Cf. Luis Cabrera, **La Revolución es la Revolución** (México, PRI, 1985), pp. 176-178

<sup>2</sup> **El Universal**, 20 de diciembre de 1917. La práctica de autorizar gastos secretos parece que estaba bastante difundida. Por ejemplo, en 1920 se decidieron suprimirlos en la Secretaría de Relaciones Exteriores por ser una "fuente de inmoralidad", pues nunca habían justificantes ni comprobantes para esas erogaciones y siempre se agotaba la partida. **Ibid.**, 16 de agosto de 1920. Años después, el asunto volvería a aparecer: cuando se agudizó la crisis financiera en 1923, al cuestionarse al nuevo secretario de Hacienda, Alberto Pani sobre la supresión de esas partidas, él manifestó que se terminarían con ellas; **Excelsior**, 26 de octubre de 1923

<sup>3</sup> Ver Luis Cabrera, **op. cit.**, pp. 176-178. El desvío de fondos públicos en esos años fue conocido popularmente como "carrancear".

<sup>4</sup> **El Universal**, 12 de junio y 9 de agosto de 1917

<sup>5</sup> **Ibid.**, 17 de noviembre de 1917. El propio director de los ferrocarriles pidió a Carranza le permitiera dejar el cargo a raíz de las acusaciones en su contra en la prensa, sin embargo, el Presidente le dio su confianza para que siguiera al frente de la empresa. **Ibid.**, 22 de noviembre de 1917

<sup>6</sup> Ante los desfalcos, el Gobierno se vio precisado a mandar una circular a las aduanas para que los administradores evitaran los daños al erario causados por la falta de control en el manejo de fondos públicos, así como por el contrabando. **Ibid.**, 21 de agosto de 1917. Un caso notorio en esa época fue el del fraude y contrabando cometido por el administrador de la Aduana de Nogales. **Ibid.**, 16 de noviembre de 1917

<sup>7</sup> Por ejemplo, era ampliamente conocido el otorgamiento de concesiones de diversos tipos a los líderes del Partido Liberal Constitucionalista. **Ibid.**, 30 de junio y 14 de diciembre de 1917

<sup>8</sup> **Ibid.**, 12 de junio de 1917

<sup>9</sup> Artículo 111 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> Ver los Informes de Gobierno del presidente Carranza correspondientes a 1918 y 1919. Cf. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, **México a través de los informes presidenciales**

(México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia) Tomo II, pp. 149 y 158

11 **El Universal**, 28 de junio de 1917

12 **Ibid.**, 17 de junio de 1917

13 La Secretaría de Guerra mandó circulares para que se devolvieran a la brevedad los bienes que se encontraban en su poder sin ser de su propiedad, pues había recibido infinidad de denuncias al respecto; **ibid.**, 27 de junio de 1917. Poco después tuvo que reiterar esa petición por el desprestigio que se causaba al Ejército; **ibid.**, 23 de agosto de 1917. En diciembre de 1917, en atención a la denuncia presentada por el Congreso Agrícola de Córdoba, se ordenaba a los jefes militares evitar el comercio de cereales y demás víveres, ya que algunos abusaban de su poder para acaparar grandes cantidades de productos y luego venderlas a precios exorbitantes; **ibid.**, 20 de diciembre de 1917. Sobre los ferrocarriles, ver **ibid.**, 9 de agosto de 1917

14 **Ibid.**, 22 de noviembre de 1917

15 **Ibid.**, 14 de julio de 1919

16 **Ibid.**, 20 de noviembre de 1917

17 Ley de Secretarías de Estado (D. O., 25 de diciembre de 1917). Sobre la creación del Departamento de Contraloría, ver Alberto J. Pani, "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", en **Revista de Administración Pública**. Nos. 57-58, enero-junio de 1984, pp. 276-278. Sobre el proceso legislativo para la aprobación de esta nueva dependencia, ver Trinidad Lanz Cárdenas, **La Contraloría y el control interno en México; antecedentes históricos y legislativos** (México: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987), pp. 167-176. Entre las críticas que hubieron en torno a la creación de la Contraloría, resaltaba las que auguraban un desorden administrativo en la Secretaría de Hacienda al quitarle funciones como la de la contabilidad; **El Universal**, 8 de diciembre de 1917

18 Cf. Luis Cabrera, **op. cit.**, pp. 170-174

19 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, **op. cit.**, p. 389-391

20 **Ibid.**, p. 414

21 **Ibid.**, p. 391

22 Luis Cabrera agregó también que Carranza era uno de los defensores más firmes de la Contraloría. Además, decía que este departamento era el único medio para exigir responsabilidades, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda las detectaba por lo regular "cinco años después", aunque él no mencionaba que era debido en

buena medida a la falta de oportunidad con que el Ejecutivo entregaba la cuenta pública. Ver **El Universal**, 26 de agosto de 1919

23 D. O., 17 de enero de 1926

24 **El Universal**, 7 de febrero de 1918

25 Luis Cabrera, *op. cit.*, p. 177

26 **El Universal**, 27 de junio de 1917

27 J. Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, p. 224

28 **El Universal**, 30 de julio de 1919

29 *Ibid.*, 2 de agosto de 1919

30 Ver los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría (D. O., 25 de enero de 1918) y del artículo 17 al 20 de la Ley Orgánica del departamento de la Contraloría de la Federación (D. O., 10. de marzo de 1926)

31 Ver Félix F. Palavicini, **Historia de la Constitución de 1917** (México: Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980), p. 703

32 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, p. 466

33 Ley Orgánica del Departamento de Aprovevisionamientos Generales (D. O., 26 de enero de 1918)

34 La debilidad del Departamento de Aprovevisionamientos Generales estaba marcada desde su propia Ley Orgánica. Por ejemplo, para que una dependencia pudiera hacer una compra sin encargarla al mencionado departamento, se debía contar con la autorización del Consejo Directivo, el cual estaba integrado por los oficiales mayores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Obras Públicas y de Industria y Comercio. Como se aprecia, al menos estas dependencias podían ser juez y parte, lo cual era aún más relevante si se toma en cuenta su peso dentro del presupuesto federal y, por tanto, sus necesidades de recursos materiales. Además se establecía que las secretarías y departamentos de Estado conservarían sus oficinas de compras hasta que Aprovevisionamientos Generales se "organizara", lo cual dejó al arbitrio de cada quien interpretar que se quería decir con eso. *Ibid.*, artículos 17 y 10. transitorio

35 Ver la discusión sobre el Dictamen de la Primera Comisión de Comunicaciones y Obras Públicas sobre el Contrato celebrado entre el Subsecretario de Comunicaciones y el Señor Christian Schjetnan, en **Diario de los Debates** (Cámara de Diputados), 16 de octubre de 1918, pp. 9-24

- 36 **El Universal**, 19 de agosto de 1919
- 37 J. Trinidad Lanz Cárdenas, **op. cit.**, p. 527
- 38 **El Universal**, 16 de septiembre de 1920
- 39 **Ibid.**, 17 de septiembre de 1920
- 40 **Ibid.**, 18 de septiembre de 1920
- 41 Cf. Alvaro Matute, **La carrera del Caudillo** (México: El Colegio de México, 1980), Col. Historia de la Revolución Mexicana, no. 8, p. 34
- 42 **Ibid.**
- 43 **Ibid.**, p. 38
- 44 **Excelsior**, 6 de mayo de 1920
- 45 Por ejemplo, múltiples pagadores militares se fugaron con el dinero aprovechando la guerra; **Ibid.**, 21 de mayo de 1920. Por su parte, el contador mayor de Hacienda, Luis Meza, anunció la reorganización de la Secretaría de Hacienda debido al desbarajuste administrativo que causaron las hostilidades, particularmente en las aduanas y en el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. Se mencionó el caso del presidente municipal de la Ciudad de México, cuando Carranza, antes de salir hacia Veracruz, pidió a la Contaduría Mayor evitar las exacciones de fondos que ese funcionario capitalino realizaba, sin embargo, el conflicto bélico impidió actuar al órgano fiscalizador; **ibid.**, 19 y 21 de mayo de 1920
- 46 **Ibid.**, 17 de mayo de 1920
- 47 **Ibid.**, 29 de agosto de 1920
- 48 Así lo manifestó en la sesión inaugural del período extraordinario de sesiones del 7 de febrero de 1921. Cf. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, **op. cit.**, p. 7
- 49 **Ibid.**, p. 9
- 50 **Diario de los Debates** (Cámara de Diputados), 16 de febrero de 1921, pp. 7-8 y 18 de febrero de 1921, p. 9
- 51 **Excelsior**, 3 y 10 de octubre de 1923
- 52 **Ibid.**, 19 de agosto de 1920
- 53 **Ibid.**, 22 de agosto de 1920

54 **Excelsior**, en su editorial, señalaba que la inmoralidad del gobierno anterior empezaba a salir: desfalcos, contrabando en aduanas, fraudes en tanto en ferrocarriles, oficinas recaudadoras y pagadurías y negocios de los altos funcionarios contribuyeron, según ese diario, a la caída del régimen de Carranza. Esperaba nuevo gobierno de moralidad; 3 de agosto de 1920. **El Universal**, por su parte, aplaudía el precedente del gobierno de De la Huerta al exponer la corrupción carrancista; 18 de septiembre de 1920

55 **Excelsior**, 9 de agosto de 1920

56 Un ejemplo del influyentismo como medio para asignar las haciendas confiscadas es el de la Hacienda de Hornos, asignada al jefe del Protocolo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Manuel Anaya, gracias a su relación con funcionarios de Hacienda y con un ex-gobernador de Coahuila. *Ibid.*, 9 de agosto de 1920. La clausura de la Dirección General de Bienes Intervenidos también se apoyó en el hecho de que el 90% de las propiedades confiscadas ya habían sido devueltas; *ibid.*, 7 de agosto de 1920

57 *Ibid.*, 22 de agosto de 1920

58 *Ibid.*, 3 de agosto de 1920

59 No obstante, la amenaza de proceder contra figuras prominentes estuvo en el aire. El subsecretario de Guerra, Francisco R. Serrano, anunció que por la moralización del ejército se iba consignar a 106 militares por fraude. Así mismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informaba que se investigaba a dos ex-gobernadores y a altos oficiales militares por fraude en aduanas; **El Universal**, 10 y 19 de marzo de 1921

60 **El Herald**o, 10. de marzo de 1921

61 Cf. Stephen S. Goodspeed, "El papel del Ejecutivo en México", en **Problemas Agrícolas e Industriales de México**, vol. VII, no. 1, enero-marzo de 1955, p. 65

62 **El Herald**o, 27 de marzo de 1921

63 *Ibid.*, 10 de marzo de 1921

64 **Excelsior**, 24 de marzo de 1920

65 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, tomo III, p. 76; **Excelsior**, 20 de octubre de 1923

66 *Ibid.*, 25 de octubre de 1923

67 *Ibid.*, 20 de octubre de 1923

68 *Ibid.*, 30 de octubre de 1923

69 *Ibid.*, 31 de octubre de 1923. Por su parte, Pani ratificó

sus cargos contra De la Huerta, entre otras cosas, por instituir el sistema de "favoritismo parasitario, desmoralización, relajamiento y desperdicio de dinero"; *ibid.*, 6 de noviembre de 1923

70 *Ibid.*, 21 de noviembre de 1923

71 Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, vol. II, p. 466

72 D. O., 9 de enero de 1925.

73 *El Herald*, 4 de abril de 1921

74 *Ibid.*

75 S. S. Goodspeed, *op. cit.*, p. 69

76 Para ejemplificar lo funcional del soborno para fines políticos se recurre frecuentemente a la famosa frase de Obregón que dice que "no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos". Este presidente, asimismo se hizo famoso por sus negocios al amparo del apoyo de recursos federales. Según Aguilar Camín, Carranza había cuidado de asignar inversiones en Sonora que "exigían los negocios de su ex-secretario de Guerra, de modo que para 1920 Obregón dominaba el mercado del garbanzo. Héctor Aguilar Camín, *Saldos de la Revolución; cultura y política de México, 1910-1980* (México: Nueva Imagen, 1982) pp. 57 y 62

77 Edwin Lieuwen, *Mexican militarism: the political rise and fall, 1910-1940* (Albuquerque: University of New Mexico, 1968), p. 64

78 *Excelsior*, 10. y 5 de febrero de 1925

79 *El Universal*, 25, 26 y 28 de enero de 1925. El ex-encargado de negocio en Bélgica, José Gaxiola, también fue objeto de la campaña de moralización. Calles ordenó solicitar su extradición pues se le seguía proceso por peculado; *ibid.*, 14 de febrero de 1925

80 *Ibid.*, 14 de marzo de 1924

81 *El Universal*, 6, 20 y 21 de enero de 1925

82 Paulino Fontes fue el último director de los Ferrocarriles Nacionales del gobierno de Carranza. Fue acusado no sólo de llevarse fondos públicos durante la huida del Presidente a Veracruz, sino también por haber otorgado concesiones y contratos a cambio de comisiones; *Excelsior*, 14 y 16 de septiembre de 1925. Las empresas ferroviarias que recibió el gobierno de Calles continuaban siendo uno de los principales focos de corrupción. Al empezar el cuatrienio 1924-1928 se ordenó una profunda investigación sobre su operación ante las continuas denuncias que se recibían. Inmediatamente se descubrió el negocio

que efectuaban los funcionarios encargados de las compras con la adjudicación de pedidos y contratos --como fue el caso de durmientes, adquiridos a precios desproporcionados, por lo cual Calles dio instrucciones para revisar las operaciones de la empresa. Los Ferrocarriles Nacionales, a los que se les había devuelto autonomía de gestión, volvieron a depender de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a fin de abatir la corrupción. Las medidas de saneamiento administrativo causaron la presión del sindicato, pero el Gobierno se mantuvo firme e, incluso, se pidió oficialmente la acción penal tanto contra altos funcionarios de los ferrocarriles como contra algunos que laboraron ahí en el período carrancista, como fue el caso de Fontes; *ibid.*, 21, 22 y 25 de febrero, 4 de mayo, 14 y 16 de septiembre de 1925

83 *Ibid.*, 4 de marzo de 1925

84 Calles mandó consignar al jefe del "Detall", Carlos B. Obregón por favorecer a un individuo que mercaba con los recibos para el pago de salario de los empleados.; *Excelsior*, 12 de diciembre de 1924

85 *Excelsior*, 24 de septiembre de 1925

86 *Ibid.*, 30 y 31 de enero de 1925

87 Al afirmarse que el Departamento de Contraloría operaba por mando directo del Presidente, se buscaba ingenuamente acabar con las resistencias de las otras dependencias, que la consideraban de menor rango y, además, con excesivo poder personal del contralor. Con la reestructuración se buscaba su neutralidad mediante el establecimiento de un servicio civil de carrera y la profesionalización mediante la creación de una escuela superior de administración. Asimismo, se trató que de una nueva vez por todas quedaran definidas sus funciones frente a la Tesorería, la cual duplicaba acciones de control y contabilidad.

88 J. Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, pp. 233-248

89 *El Universal*, 16 de diciembre de 1924 y 25 de diciembre de 1924

90 D. O., 17 de enero de 1926

91 Cf. México. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Memoria de labores, enero de 1926 a noviembre de 1928** (México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1963), p. 46. El saldo de las cuentas por depurar de mayo de 1917 a diciembre de 1924 equivalía a más de cuatro veces y medio el presupuesto de las secretarías y departamentos de Estado de 1926. Asimismo, la cancelación de responsabilidades efectuada hasta 1928, producto de la Ley de Dispensas, era por un monto similar al 40% del presupuesto de las dependencias federales en ese año; Cf. México. Poder Ejecutivo Federal.

Departamento de la Contraloría de la Federación, **Memoria de labores de 1925 a 1928** (México: Cultura, 1928), Tomo I, pp. 50 y 208

92 Cf. **Boletín de Informaciones** del Departamento de la Contraloría de la Federación, no. 28, agosto de 1928

93 J. Trinidad Lanz Cárdenas, **op. cit.**, pp. 250-251

94 **Ibid.**, p. 202

95 Cf. "Ley que crea las Comisiones Especiales de Eficiencia", en **Revista de Administración Pública**, nos. 57-58, enero-julio de 1984, pp. 407-408

96 Ver Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación (D. O., 30 de noviembre de 1926), artículos 185-217, 234 y 304

97 **Ibid.**, artículo 180

98 Acuerdo para formular la Ley Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional (D. O., 31 de julio de 1931)

99 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **op. cit.**, p. 91

100 Desde el gobierno de Carranza aparece la preocupación presidencial por justificar el mantenimiento de la Contraloría con base en las economías que logra en el presupuesto: por ejemplo, en el Informe de Gobierno de 1919, se decía que ese departamento había logrado ahorros al erario público en monto diez veces mayor al del gasto que se le había asignado.

101 **Excelsior**, 21 de junio de 1945

102 **Ibid.**, 4 de mayo de 1925

103 **Ibid.**, 11 de febrero de 1925

104 **Ibid.**, 19 de febrero de 1925

105 S. Goodspeed, **op. cit.**, p. 91

106 Cf. Enrique Krauze, Jean Meyer y Cayetano Reyes, **La reconstrucción económica** (México: El Colegio de México, 1977), Col. Historia de la Revolución Mexicana, vol. 10, p. 103

107 E. Lieuwen, **op. cit.**, pp. 90-92. Ver también Nora Hamilton, **México: los límites de la autonomía del Estado** (México: Era, 1983), pp. 90-91. Calles mismo aprovechó su influencia para hacer negocios con los proyectos de desarrollo. Es el caso del distrito de riego del Mante, región donde el Gobierno se fomentó la colonización a partir de la segunda mitad de la década del veinte. El proyecto se financió con recursos federales e implicó la construcción de un distrito de riego, un ingenio azucarero y

un tramo de ferrocarril. Sin embargo, entre los principales beneficiados estuvieron el Presidente, su familia, así como una docena de sus más cercanos colaboradores, quienes compraron buena parte de los terrenos irrigables y los hipotecaron para formar una sociedad que se hizo dueña del ingenio financiado con fondos públicos; cf. Marielle Pepin Lehalleur, "Algunos parámetros de la lucha por el poder local en la región del Mante, Tamaulipas", en Jorge Pádua y Alain Vanneph, **Poder local, poder regional** (México: El Colegio de México y Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, 1986), pp. 117-118

108      Jean Meyer, **Estado y sociedad con Calles** (México: El Colegio de México, 1980), Col. Historia de la Revolución Mexicana, vol. 11, p. 307

## Capítulo IV

### **Las campañas contra la corrupción durante los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines**

El objetivo de este capítulo es analizar las políticas de moralización administrativa de los gobiernos de Miguel Alemán y de Adolfo Ruiz Cortines. Antes de proceder a su estudio, analizaremos lo ocurrido en el período 1929-1946, cuando disminuyó el énfasis en el combate a la corrupción, de modo que sólo permanecieron las medidas que se vinculaban con la protección de los fondos públicos. El caso de las adquisiciones y las obras públicas es muy ilustrativo de esta pérdida de interés por abatir las prácticas deshonestas.

Desde el régimen de Emilio Portes Gil, sucesor de Calles, hasta el de Manuel Avila Camacho no se apreciaron campañas contra la corrupción como prioridad oficial. Los principales síntomas de esta situación fueron tanto la mínima importancia dada a la incumplida obligación constitucional de diseñar un código legal de conducta burocrática como el relajamiento del control de la función pública.

Aunque no faltaron alusiones al problema de moralidad administrativa por parte de los titulares del Ejecutivo, no se

tradujeron en políticas definidas. Al parecer, las circunstancias políticas que rodean las gestiones de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez limitaron cualquier propósito que hubiese existido al respecto. En primer lugar, dichos mandatarios ejercieron el poder bajo la sombra de Plutarco Elías Calles, hecho que implicó la disminución de la autonomía que comúnmente se requiere para el control de las responsabilidades tanto de los miembros de la élite político-administrativa como del resto de los funcionarios. En segundo término, tanto Portes Gil como Rodríguez asumieron la presidencia imprevistamente, por lo cual no contaron con un programa de gobierno claramente preestablecido. En el caso de Ortiz Rubio, la empleó su principal oponente en la carrera presidencial, José Vasconcelos, empleó la crítica contra la moralización administrativa. Uno de los temas de su campaña electoral fue el ataque contra la deshonestidad de los políticos revolucionarios. El vasconcelismo sólo pareció tener eco en las incipientes clases medias, fundamentalmente de la Ciudad de México. Por otra parte, el gobierno surgido en 1929 no parece haber dado importancia a los reclamos opositores.<sup>1</sup>

A pesar de este panorama, en un inicio del "maximato", la vertiente disuasoria para el control de la corrupción se vio favorecida por otros motivos. En 1929 se creó un nuevo Código Penal que, aunque no amplió el universo de conductas corruptas sancionables, sí aumentó la severidad de las penas para las ya previstas, tanto en el monto de las multas como en la pena corporal (cuadro 1). Además, se introdujo una innovación: la

vinculación de la sanción pecuniaria a las utilidades del individuo. El cálculo de éstas presentó dificultades, por tanto, fue uno de los motivos por los que este Código tuvo una existencia fugaz. De cualquier modo, en el papel significó un incremento en los costos de la corrupción (cuadro 1).<sup>2</sup>

Por otra parte, este Código contenía un apartado para el procedimiento a seguir en el caso de exigir responsabilidades a un alto funcionario. Con ello, se cubría parcialmente el vacío legal creado por la postergada expedición de la Ley de Responsabilidades.

En 1931 es derogado el Código promulgado dos años atrás y sustituido por otro que, modificado, subsiste hasta nuestros días.<sup>3</sup> Con este nuevo instrumento se eliminó la mayoría de las novedades que trajo el de 1929. Por un lado, la sujeción de las multas a las utilidades se cambia por un rango fijo en pesos, que no variaría durante décadas, a pesar de la elevación del costo de la vida. Por otro, desapareció la regulación sobre responsabilidades de altos funcionarios, por lo que volvió la impunidad para la élite gobernante en caso de incurrir en delitos comunes u oficiales.

Tan no había disposición para legislar sobre responsabilidades que, cuando se vio la necesidad de normar la conducta oficial de los funcionarios agrarios --debido a las irregularidades en la cuestión de la protección a la propiedad rural--, se expidió una ley "ad hoc". En septiembre de 1932, como parte de las acciones para dar seguridad jurídica en el campo, se promulgó la Ley de

Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios.<sup>4</sup> Se argumentó que el interés de los pueblos y, sobre todo, de los propietarios privados estaba menos protegido de actos ilegales con los expedientes agrarios. Se reconocía el problema de la discrecionalidad gubernamental en relación a las haciendas agrícolas, que producía incertidumbre en el medio rural. Se decía que

La Revolución Mexicana no tiene interés en que se lesionen intereses privados, en contra de las leyes o para satisfacer el capricho o la venalidad de los gobernantes.<sup>5</sup>

En relación a actos de corrupción, esta norma incidía en formas rentísticas no previstas en la legislación penal, como lo era el conflicto de intereses, incurrido cuando se aprovechaba el poder, empleo o cargo para satisfacer un interés privado. Este delito implicaba una elevación de la pena común establecida para cualquier falta sancionada en esta Ley.

Fue hacia los últimos años del régimen de Lázaro Cárdenas, que se impulsó la promulgación de la Ley de Responsabilidades.<sup>6</sup> El periodo cardenista no se distinguió por ninguna estrategia general para controlar la corrupción en la función pública y, de hecho, la citada Ley que se decretó en 1940 no parece haber surgido como resultado de una necesidad que el régimen considerara apremiante. Ciertamente, obedecía a una inquietud presidencial, que estuvo enfocada en un principio a la baja burocracia. Se promovió la estabilidad laboral para los empleados públicos mediante el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. En 1938 se

remitió la iniciativa respectiva con el objeto de afirmar el apego a la ley, la eficiencia y la honestidad a fin de terminar con la impunidad "privilegiada" de la burocracia respecto del resto de la ciudadanía. La cuestión de la moralidad se refería explícitamente al manejo de los fondos públicos.<sup>7</sup> Sin embargo, en 1939 Cárdenas se quejó de que el Congreso no había dedicado tiempo a su proyecto.<sup>8</sup> La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados no trajo ningún cambio en la severidad de las penas. Por el contrario, estableció un régimen de impunidad relativa para la burocracia media y, sobre todo, para la de alto nivel jerárquico.

La elevación del costo de la corrupción vía el código de conducta (Código Penal, Ley de Responsabilidades) se vio disminuida al declinar la importancia de los órganos de control. Debido a que los regímenes que siguieron a Calles limitaron paulatinamente la extensión de las medidas moralizadoras, la permanencia de la Contraloría se vio comprometida. Esta dependencia desapareció en 1932, como resultado de la lucha por el presupuesto que ocurría en el interior de la administración pública.

Durante el ortizrubismo, el declive de la Contraloría conllevó la desorganización administrativa, producto de la lucha de facciones revolucionarias. Para los funcionarios y empleados, su permanencia en los cargos estaba vinculada con la suerte de la cabeza de cada grupo representado en la administración.<sup>9</sup> El resultado fue la ineficiencia y la corrupción, dada la

incertidumbre laboral y el disminuido énfasis en el control gubernamental.<sup>10</sup> La Contraloría, al igual que el resto del sector público, fue afectada por las reducciones presupuestales que sobrevinieron al inicio de los treinta --producto de los efectos de la Gran Depresión de 1929.<sup>11</sup>

A semejanza de lo sucedido con el Departamento de Aprovisionamientos Generales, la desaparición de la Contraloría en 1932 tuvo por objeto lograr una economía presupuestal en 1932 al principiar el mandato de Abelardo Rodríguez. El detonador de este hecho un conflicto entre el Contralor General y el secretario de Hacienda, Alberto Pani.

Dentro de los proyectos arquitectónicos que patrocinó Pani se encontraba la conclusión del Palacio de Bellas Artes. El Secretario de Hacienda requería efectuar gastos para recuperar unos bloques de mármol. El contralor Aguirre se opuso a la operación, debido a que esos materiales ya habían sido pagados desde la época de Porfirio Díaz. Al parecer, esta negativa terminó con la tolerancia de Hacienda hacia el Departamento y promovió su supresión con la anuencia de Abelardo Rodríguez.<sup>12</sup>

Las razones reales aparecieron tanto en el proyecto para abrogar las disposiciones que daban vida a la Contraloría. En la Iniciativa para reformar la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917 sobresalió la crítica por parte de las autoridades hacendarias a la incapacidad del Departamento de Contraloría para informar con prontitud y certeza el estado de las cuentas de la Nación. Dicha incapacidad había obligado a la Tesorería a llevar

sus propios registros. Al igual que sucedería en otras ocasiones, el conflicto funcional se presentó entre las dos dependencias se resolvió en contra del órgano de control. La desventaja de este último era aún más evidente en épocas donde no existía una política presidencial moralizadora.<sup>13</sup>

En el proyecto para suprimir la Contraloría se resaltó el papel irrelevante que este departamento tuvo en la solución del problema del desequilibrio de las finanzas públicas en 1923. Las medidas para afrontar la corrupción y la ineficiencia las había dictado Hacienda bajo el mando de Pani --hecho que tomó en cuenta para desaparecer aquel organismo. Además, se argüía que mientras su intervención resultaba un "finiquito" para los actos de los altos funcionarios, era extremadamente rigurosa con los empleados, a los que trataba como "delincuentes" cuando frecuentemente sus faltas se debían a simples errores administrativos. Naturalmente se aludió la ineficiencia que el control ocasionaba en las dependencias. Finalmente, se explicó que la extinción de la Contraloría estaba plenamente justificada por razones de austeridad presupuestal.<sup>14</sup>

Como se aprecia, sin campañas contra la corrupción, los objetivos de moralidad administrativa perdieron progresivamente frente a los de eficiencia y, para subsistir, se ajustaron a los fines de las áreas hacendarias --o sea, el control de la defraudación. En esta época, los pocos avances que se habían logrado para controlar otros tipos de conductas corruptas se perdieron con la desaparición de la Contraloría. Para ello,

veamos lo concerniente a la administración de bienes.

El intento de la Contraloría por promover cambios en los procedimientos de adjudicación de pedidos y obras durante los gobiernos del "maximato" se estrelló con la resistencia de las dependencias federales. Aunque los concursos se mantuvieron formalmente como medio para realizar las compras, durante el gobierno de Ortiz Rubio no se respetó ni siquiera el requisito de someter los gastos a la autorización del Contralor.<sup>15</sup>

Por lo que se refiere a las construcciones, la situación no mejoró a pesar de los intentos que la Contraloría realizó al respecto. Ya que el artículo 134 constitucional era en parte letra muerta, se propuso corregir esa situación legislando su norma reglamentaria, la Ley de Obras Públicas. Al efecto, en 1931 logró promover en 1931 el Acuerdo presidencial para formar una Comisión encargada del proyecto.<sup>16</sup> El asignar la organización de esta oficina a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas dificultó su objetivo y, en efecto, la Contraloría desapareció sin que su propuesta hubiera prosperado.<sup>17</sup>

En mayo de 1932, casi al final de su existencia y por la falta de éxito de los trabajos para la nueva ley, en mayo de 1932 había conseguido otro acuerdo presidencial para reiterar la obligación de las dependencias de obtener la conformidad del DC antes de proceder a la convocatoria de subasta de obras e iniciación de trabajos.<sup>18</sup> La incapacidad de la Contraloría para hacer cumplir sus normas en la administración de bienes públicos se patentizó en la discusión entre los diputados para aprobar su desaparición.

Ahí salió a relucir la nula participación de la Contraloría en la investigación de los casos de corrupción relativos a los contratos de caminos y a la compra de dragas.<sup>19</sup> La falta de voluntad presidencial influía en la limitada capacidad de la Contraloría para fiscalizar ese tipo de operaciones. En efecto, el mismo Pani se quejó de los contratos que se asignaban mediante soborno, situación que no le era ajena al propio presidente Ortiz Rubio.<sup>20</sup>

La absorción de las funciones de la Contraloría por la Secretaría de Hacienda sujetó aún más el control de la corrupción al interés puramente fiscal. En el texto de la iniciativa para desaparecer el Departamento, se resaltó la crítica a su intervención en los aspectos técnicos de los contratos, pues se decía que esa acción obstaculizaba el funcionamiento de la Administración e interfería en las actividades que sólo competían a las dependencias. Por ello, de ahí en adelante el control que ejercería la Secretaría de Hacienda se enfocaría únicamente a verificar que los gastos tuvieran partida suficiente y que las órdenes de pago estuvieran debidamente formuladas.

Una vez trasladadas las funciones de la Contraloría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se atenuaron las políticas disuasorias y estructurales que podrían haber limitado la corrupción. Hasta finales de 1946, el Servicio de Inspección Fiscal sería la oficina encargada del control de las compras y las obras públicas. Puesto que su objeto era actuar siempre que se lesionaban intereses económicos, su prioridad fueron las unidades que manejaban fondos (las recaudadoras y las

pagadurías). De ahí que la revisión de la administración de bienes patrimoniales resultara discrecional.

Se creó una estructura legal específica --legislación fiscal y del presupuesto-- que asemejaba una "lex simulata", esto es, normas que en su mismo contenido anulaban su objetivo.<sup>21</sup> Así, aunque en las adquisiciones se sostuvo la prohibición de incurrir las en conflicto de interés y se introdujo el rechazo al manejo indebido de información privilegiada, quien violara estas disposiciones no podía ser sancionado a diferencia de lo que había ocurrido con la legislación de la Contraloría. Las autorizaciones y las revisiones técnicas previas se eliminaron y las verificaciones de los pedidos dejaron de ser obligatorias.<sup>22</sup>

En las variantes estructurales el panorama fue semejante. Por un lado, la discrecionalidad en las adjudicaciones de pedidos se amplió, ya que sólo las compras mayores debían sujetarse a concurso. Además, la autoridad tenía la facultad plena de escoger a los participantes en las licitaciones. A diferencia de la Contraloría, el Servicio de Inspección Fiscal no pretendía intervenir en el proceso, mas que para asegurar que estuvieran establecidas tanto las garantías monetarias como la existencia de partida presupuestal. Por su parte, las compras intermedias sólo se sujetaban a cotizaciones de proveedores igualmente seleccionados por el encargado de la operación. Se observaba un precepto que fomentaba la impunidad en caso de existir irregularidades: la sanción a las faltas o delitos de subsecretarios y oficiales mayores incurridas en estas

operaciones se supeditaba a la decisión presidencial. Se mantuvo silencio sobre la capacidad de individuos o grupos externos a la Administración para objetar las adjudicaciones o para pedir información sobre las operaciones de compra, lo cual extendía aún más los márgenes de discrecionalidad de las oficinas de adquisiciones.<sup>23</sup>

En el rubro de obras públicas continuó la falta de regulación. Se sostuvo el cuadro existente desde la época del Departamento de Contraloría, incluso más agravado. No se estipulaba ninguna regulación sobre la conducta de los funcionarios encargados del otorgamiento de los contratos, ni siquiera las "prohibiciones" previstas para los pedidos de bienes. Sin embargo, en cuanto a las revisiones, se conservó la revisión técnica previa para garantizar los intereses del Tesoro Público, pero la supervisión posterior de las construcciones era de carácter más bien extraordinario.<sup>24</sup>

Este esquema continuó durante el régimen de Lázaro Cárdenas y sólo en 1943, a mediados del de Manuel Avila Camacho, se intentó modificar, al surgir la intención de promover una reforma administrativa mediante un "plan de mejoramiento".<sup>25</sup> Al no existir una campaña general de moralización, el combate a las prácticas corruptas quedó nuevamente supeditado a los intereses de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autora del proyecto. Esta dependencia impulsó modificaciones a la administración pública con un objetivo eminentemente eficientista. Entre sus fines estaba el cambio en la administración de los recursos materiales con la idea de obtener

economías. No obstante, el renglón de las construcciones públicas quedaría al margen.<sup>26</sup>

Así, este programa fue un intento parcial en cuanto a la administración de bienes públicos, ya que sólo afectó las adquisiciones. El proyecto modifica las condiciones estructurales del procedimiento, de compra en diversos sentidos. En primer término, se atacó la discrecionalidad de los funcionarios al preverse por primera vez la creación de un Padrón de Proveedores, cuyos integrantes debían contar con ciertos requisitos mínimos. Sin embargo, esto significaba ampliar el margen de discrecionalidad de la SHCP. Esta dependencia decidiría quienes serían incluidos en el padrón. En el futuro habría presiones externas para acotar esta facultad. Se hizo obligatoria la revisión previa, aunque no técnica, de los pedidos.

El proceso de adjudicación también fue regulado para disminuir la libertad de las oficinas de compra: ahora debían de emitir convocatorias para los concursos y se contaría con la presencia de inspectores de la Dirección de Inspección Fiscal. Por otra parte, se creó una Comisión Coordinadora de Compras para las operaciones mayores, donde intervendría un representante presidencial. En cambio, el factor de la participación externa no se modificó. No se estableció ninguna capacidad de objetar las decisiones resultantes en estos procesos.<sup>27</sup>

Como se reconocería más tarde, la mencionada Comisión distó de operar efectivamente; varias de las innovaciones --como el directorio de casas comerciales y de productores-- no pasaron de

ser experimentales y la escasa inspección hacendaria se mantuvo como siempre.<sup>28</sup> Sin embargo, ese intento de control constituyó la base para la campaña moralizadora en el siguiente periodo gubernamental.

1) El combate a la corrupción durante el mandato de Miguel Alemán

La asunción al poder de Miguel Alemán trajo consigo una inconsistente estrategia de moralización. Al parecer, se produjo como una respuesta a la crisis moral que los sectores conservadores denunciaban. Sin embargo, no constituyó realmente una prioridad del nuevo gobierno.

Durante 1945, en el penúltimo año de gobierno de Manuel Avila Camacho, los primeros tiempos de la sucesión presidencial corrieron al parejo de las denuncias constantes de corrupción. Algunas de ellas rayaron en el escándalo: la venta fraudulenta de credenciales de braceros --se procedió contra tres diputados y un funcionario del Departamento del Trabajo--, y las "comisiones" a cambio de autorizaciones para importaciones agrícolas, sumadas a la venta de plazas y puestos.<sup>29</sup> El diario *Excelsior*, representante de la opinión de la clase media urbana, puede ser un ejemplo de cómo se percibía la cuestión de la moralidad gubernamental. Para este periódico, el problema moral era el más grave que enfrentaba el país. Se consideraba que la Administración Pública estaba desacreditada por la evidente

creación de fortunas ilegítimas, muchas de ellas obtenidas mediante la prevaricación, el tráfico de influencias y la concesión de contratos a funcionarios públicos. <sup>30</sup>

Organizaciones conservadoras como el Partido de Acción Nacional, desde siempre habían sostenido la cuestión moral como una de sus banderas y la época avilacamachista no era la excepción. Manuel Gómez Morín, fundador del PAN, hablaba de una "bancarrotas moral".<sup>31</sup> No faltaron tampoco miembros de la "Familia Revolucionaria" que se sumaron a la crítica a la deshonestidad imperante en el sector público, pues dañaba profundamente la imagen de la Revolución.<sup>32</sup> Uno de los precandidatos presidenciales en 1945, Javier Rojo Gómez, al retirarse de la lucha por la nominación del partido oficial, señaló la importancia de recuperar el prestigio gubernamental a través de la depuración del aparato administrativo, persiguiendo la deshonestidad y procediendo con los procedimientos más severos, "hasta la crueldad social", es decir, con la plena aplicación de las sanciones penales. <sup>33</sup>

A pesar de estas críticas, la queja sobre la existencia de una crisis de corrupción no era persistente, aunque había preocupación por la "baja moral" de la Revolución después del cardenismo el círculo oficial no le concedió prioridad. Miguel Alemán, postulado como candidato del Partido de la Revolución Mexicana --después Partido Revolucionario Institucional-- a la presidencia de la República--, puso el énfasis de su propuesta de gobierno en la industrialización. Sin embargo, cuando presentó sus postulados de campaña, no dejó de mencionar el problema de la

moralización como imprescindible para el éxito de la política industrializadora y lo señaló como uno de los seis puntos esenciales de "política nacional".<sup>34</sup> Incluso, enfatizó la crítica al contratismo. Pero señalando que no debía exagerarse un problema que, según él, tenía raíces culturales. Por lo tanto, en su opinión, para lograr la moralización en la burocracia, primero se tenía que conseguir la del resto de la sociedad.<sup>35</sup>

A semejanza de los funcionalistas, Alemán asumió que la corrupción había sido un factor estabilizador en el servicio público en los primeros gobiernos revolucionarios:

Los empleos en las oficinas del Estado se consideraban como legítimo botín de los grupos políticos afortunados.

(...)En tales condiciones, la política se convertía en una lucha de conveniencias y de lisonjas. La abstención de la política llegó a creerse una especie de virtud.<sup>36</sup>

El candidato oficial estaba convencido de que esa situación no era ya inevitable, debido a que el país estaba ya pacificado, el caudillismo se había eliminado y las actividades gubernamentales se habían normalizado. De cualquier forma, la moralización no sería la propuesta con la que vendería su imagen para lograr la presidencia.

La ambigua actitud de Alemán respecto al problema de la corrupción puede explicarse en parte por la escasa relevancia que sus principales contendientes le asignaron al tema. Ezequiel Padilla sí enfatizaría la cuestión, pero referida esencialmente a

la corrupción política representada por la violación del sufragio.<sup>37</sup> Naturalmente, el PAN incluyó la moralización como un punto de su programa de gobierno, pero su fuerza electoral era mínima --ni siquiera tenía candidato presidencial.<sup>38</sup>

Por otra parte, el advenimiento de un gobierno encabezado por un civil hacía creer popularmente que por ese mero hecho se produciría modificación positiva en las prácticas administrativas. Se pensaba que la sustitución de los militares por la "generación de los licenciados" traería una superioridad técnica y moral en las tareas públicas.

Durante el período electoral, la inmoralidad administrativa irónicamente fue utilizada por la maquinaria oficial para descalificar a sus contrarios, de modo que se estableciera una comparación entre el nuevo personal político y las viejas generaciones. La amenaza de postulación independiente del general Manuel Henríquez Guzmán, militar identificado con el cardenismo, provocó una campaña de prensa para desprestigiarlo con base en las concesiones de carreteras y obras públicas que el Gobierno les había otorgado a él y a su hermano. Cuando Henríquez anunció que no lanzaría su candidatura llegó a interpretarse por algunos como una decisión de prudencia financiera.<sup>39</sup> De hecho, las versiones sobre el otorgamiento de un contrato para la construcción del oleoducto de Poza Rica como premio a su actitud parecen corroborar la influencia de sus negocios con el Gobierno sobre sus actividades políticas.<sup>40</sup>

En efecto, la campaña de Alemán se desarrollaría con mínimas alusiones a la cuestión de la moralidad, aunque cuando mencionó ese tema, reconoció que era un reclamo generalizado. Tanto su propaganda política como el discurso de los grupos oficialistas reflejaron la reducida importancia que se le dio. En consecuencia, la etapa electoral no permitió adivinar los proyectos de política contra la corrupción que el candidato presidencial tenía en mente.<sup>41</sup> Sólo se adelantaba que se afirmaría el régimen de responsabilidades y que la moralización vendría también dada con la propagación del nacionalismo --el "amor por México".<sup>42</sup>

Finalmente, Alemán, al tomar posesión de la presidencia, estableció el carácter de su iniciativa de moralización. Propuso la creación de una nueva secretaría de Estado, la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, lo cual significaba que se enfatizaría la vertiente disuasoria de carácter organizacional --la capacidad de detectar los actos de corrupción. El nuevo mandatario estableció claramente que las conductas a atacarse serían los negocios ilegítimos con la asignación de pedidos y contratos. En ese sentido, subrayó entonces:

Mis colaboradores deberán considerar que las obras públicas y los demás contratos con la Administración no son privanza de personas favorecidas, sino medios para realizar los propósitos gubernamentales y satisfacer las necesidades colectivas.<sup>43</sup>

En el "Programa de Gobierno" que había presentado durante su campaña también había señalado que otro renglón que le interesaba

atacar era el de la evasión fiscal. Propuso acabar con el problema de la corrupción en que incurrían los inspectores y funcionarios de Hacienda a cambio de que los causantes presentaran declaraciones "verdaderas" mediante regulaciones más sencillas.<sup>44</sup>

El control de otras formas de corrupción, con exclusión de la defraudación, no eran de interés. Los cambios de carácter estructural serían propuestos posteriormente como iniciativa de la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

#### Las medidas disuasorias.-

Al iniciar su mandato, Alemán no se refirió a la modificación del código de responsabilidades. El Presidente, en un principio, tampoco montó una clásica campaña de persecución de miembros notorios de la administración anterior. En cambio, la idea de "moralización administrativa" fue profusa en el discurso oficial para dar una imagen de depuración al interior de la burocracia. Así, diversas dependencias (DDF, PGJDF, Aduanas) anunciaron medidas contra la deshonestidad. Sin embargo, debido a la carencia de acciones evidentes no faltaron las críticas a la falta de cambios para abatir la corrupción.<sup>45</sup>

Hacia mediados de 1947 comenzó una campaña moralizadora mucho más decidida, producto del interés de la Procuraduría General de la República. El Presidente la apoyó y, sobre todo, la utilizó para un fin particular: el éxito de la lucha contra la fiebre

aftosa. Gracias a ello pudo presentar dicha campaña como si obedeciera a un propósito de moralización administrativa general. Desde el principio del sexenio, la Procuraduría General elaboró el proyecto de modificación de la legislación de responsabilidades, que buscaría, entre otras cosas, acabar con la impunidad práctica que propiciaba la Ley del 40.<sup>46</sup> Alemán lo anunció como resultado de la acción moralizadora que ejecutaba y que la sociedad demandaba profundizar.

Las protestas generadas por las irregularidades en la campaña de erradicación de la fiebre aftosa crearon un ambiente idóneo para la reforma constitucional que el Presidente anunció para modificar el título cuarto. Un senador, el general Félix Irueta, fue acusado de obtener una indemnización fraudulenta por concepto de ganado sacrificado. Su desafuero y su consignación junto con otros funcionarios recibieron una amplia publicidad y se presentó como el ejemplo más claro de la decisión gubernamental de combatir a fondo la corrupción.<sup>47</sup>

Aunque las reformas a la Carta Magna se enfocaron principalmente a la redacción de varios preceptos, pero incluyeron también la supresión de los jurados populares, que la Procuraduría General de la República consideraba una fuente de impunidad para los funcionarios. La iniciativa fue aprobada por ambas Cámaras. Sin embargo, nunca se promulgaron estas modificaciones constitucionales. Durante el período en que tenían que ser aprobadas por las legislaturas locales, el proceso se detuvo. No son claras las razones para que haya ocurrido así. Al

parecer, Adolfo Ruiz Cortines, quien fungió como secretario de Gobernación desde 1948, no estaba de acuerdo con estos cambios pues consideraba que exigir responsabilidades era una cuestión delicada que podía poner en peligro la cohesión interna del grupo en el poder. Existen también indicios de que Alemán favoreció el combate a la corrupción para un fin muy particular. Consideraba que, para asegurar el consenso y cooperación en torno a una medida dolorosa como lo era la matanza masiva de ganado, se tenía que proceder contra quienes en el medio oficial ponían en entredicho la seriedad gubernamental. 48

Se dieron después otras medidas llamativas como el encarcelamiento por soborno del director de la Comisión de Abastecimientos del Distrito Federal. Asimismo, el Presidente externó sus buenos propósitos acerca de la transparencia en los procesos de obra pública:

Si hemos hablado de moralidad, en todos los actos de gobierno, asumimos nuestra responsabilidad(...). Hemos de hacer del conocimiento de ustedes cómo se realizan las obras quiénes tienen los contratos, cuánto importan y cómo se llevan a cabo técnicamente; será la mayor satisfacción que tengamos. 49

La imagen pública de la lucha contra la corrupción rápidamente se desvanecería por un motivo que se presentaría frecuentemente. Al transcurrir el primer año de gobierno no era tan válido proceder contra funcionarios de regímenes pasados y, en cambio, se tenía que enfrentar a las denuncias por hechos sucedidos en el sexenio en curso. Cuando en la prensa aparecieron diversas acusaciones contra miembros del gobierno alemanista, la respuesta

gubernamental fue airada a través de los medios oficialistas.<sup>50</sup> De hecho, cualquier intento por mantener una campaña de moralización fue descartado por el propio Presidente, quien en 1948 manifestó la necesidad de evitar las calumnias contra sus colaboradores. Por lo mismo, en lugar de tomar medidas para asegurar el control de responsabilidades, sugirió otras para proteger a los funcionarios.<sup>51</sup>

La subsistencia de medidas de moralización se ilustra muy bien con lo sucedido con la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La frustrada reforma del código de comportamiento burocrático implicaba que la labor disuasoria de esa dependencia se dificultaría cuando se tratara de proceder contra los responsables, pues algunas de las conductas que se condenaban no eran delictivas, por ejemplo, la falta de imparcialidad en la asignación de contratos. De este modo, el incremento en el costo de la corrupción en las áreas de adquisiciones y obras públicas sería relativo.

La labor de la nueva Secretaría introdujo cambios disuasorios y estructurales en la administración de bienes patrimoniales. Como se advirtió anteriormente, los frustrados intentos por regular este rubro derivaron en cotidianas irregularidades. Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se encontró con que en materia de adquisiciones había una "casi absoluta carencia de vigilancia e inspección", al grado que se calculaba en \$ 7 millones el fraude anual por concepto de pedidos no entregados o cubiertos parcialmente. Se reconocía el nulo control de precios

para evitar el encarecimiento fraudulento de costos.<sup>52</sup> Si los fenómenos defraudatorios --casi único interés de las autoridades hacendarias-- se controlaban deficientemente, los rentísticos evidentemente no tenían restricción alguna. Se reconocía que la "presión política" era la regla en la asignación de los pedidos, aparte de que, por falta de práctica, existía incapacidad técnica para realizar concursos.<sup>53</sup>

En el renglón de las compras, la disuasión volvió al concepto empleado por la Contraloría: vigilar todas las operaciones. Este enfoque ocasionó que de origen el Departamento de Contraloría pareciera ineficiente, ya que nunca tuvo la capacidad de revisar e inspeccionar cada una de ellas.<sup>54</sup> La base fue la expedición de un nuevo Reglamento de Adquisiciones mediante el que se incrementaría la fiscalización.<sup>55</sup> Sin embargo, desde un inicio la plantilla de inspectores no habría de ser la que pretendía la dependencia. Por otra parte, enfrentaría la resistencia de las unidades a ser supervisadas. Continuamente invocaban la falta de superioridad jerárquica de ese órgano de control para poder proceder. Por ello, del mismo modo como Calles respaldó a la Contraloría, se enfatizaba que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa actuaba en nombre del presidente.<sup>56</sup>

En cambio, el Reglamento, no significó modificaciones sustantivas a las variables estructurales. A la postre esto explicaría las severas críticas por corrupción, especialmente en materia de contratos de obras, que la administración alemanista sufriría al final de su gestión. El grado de discrecionalidad en la adjudicación de los pedidos no varió significativamente pues

se sostuvo la división de las adquisiciones en tres clases. Las dos primeras, menores e intermedias, se asignaban libremente.<sup>57</sup> Sólo en la tercera se establecía un control mayor, al grado de que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa realizaba las compras por concurso y convocatoria --lo cual la convertía en juez y parte. El otro cambio es el provocado por la reafirmación de la existencia del Padrón de Proveedores, al cual se tenían que ajustar las dependencias para efectuar las compras.<sup>58</sup>

Para el control de las compras se creó, dentro de la citada Secretaría, la Dirección General de Control de Adquisiciones, que trató de llevar a cabo su objetivo de "custodia total"<sup>59</sup>. Esta finalidad, que desde un principio se antojaba imposible, fue rápidamente frustrada por los recortes presupuestales que se aplicaron ante los apremiantes problemas económicos del segundo año de la administración alemanista.<sup>60</sup> Para esta época había quedado atrás todo intento de moralización gubernamental y el Presidente asumió una actitud de defensa de sus colaboradores, lo cual no apoyaba la función de la Secretaría de Bienes Nacionales. La Dirección General de Control Administrativo tuvo que fusionar departamentos y reducir personal. El propósito de "control total" también sufrió por las resistencias de las dependencias federales, que se quejaban de la pérdida de eficiencia que ocasionaba. Aunque se trató de contrarrestar esta reacción con la creación de delegaciones en cada una de las secretarías y departamentos, esta medida dejó mucho que desear, pues la Secretaría de Bienes Nacionales no contaba con capacidad técnica

y recursos humanos para la supervisión de los pedidos, de modo que se autorizaban con una somera revisión documental. La inspección tampoco pudo ser extensiva debido a que nunca se le dotó de personal suficiente.

Como ya era costumbre, las obras públicas fueron el "talón de Aquiles" de los propósitos de control gubernamental, a pesar de las intenciones iniciales del Presidente. A diferencia de las adquisiciones, no se expidió ninguna regulación basada en el principio de la disuación, aunque se reconocía que la normatividad al respecto estaba sumamente dispersa, incompleta y anticuada.<sup>61</sup> No obstante, se tuvo intención de presentar un proyecto de Ley de Inspección Administrativa que pretendía abarcar todo el universo de operaciones oficiales.<sup>62</sup> El intento sólo quedó en eso, ya que las reducciones presupuestales que sufrió la Secretaría de Bienes Nacionales, la obligaron a enfocar su atención en la subsistencia de las funciones que ya efectuaba.

Para la vigilancia de la asignación y ejecución de las construcciones públicas, se estableció la Dirección General de Inspección Administrativa, que también revisaba almacenes y la baja de bienes. Del mismo modo que con las compras, se buscaba seguir la política de control total. El universo de fiscalización fue en la práctica bastante reducido. Se reconoció que no se tenía personal para cubrir las obras foráneas, que eran consideradas las más importantes por su monto y magnitud. En 1948 se estimó que existían en promedio anual 264 obras por inspector, lo cual ilustra el control difuso que se propiciaba.<sup>63</sup> Se tenía

que pedir apoyo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, por medio de sus oficinas en los estados, se realizara la vigilancia. Se calculaba que sólo las obras del Departamento del Distrito Federal se supervisaban de modo óptimo. Con el gobierno capitalino existieron frecuentes fricciones, pues se tuvieron que suspender varias de sus obras por falta de estimaciones de costos y por calidad deficiente. En cambio, en provincia apenas se alcanzaba a revisar superficialmente la mitad de las construcciones. <sup>64</sup> La revisión de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa terminó siendo principalmente documental para detectar situaciones fraudulentas en los precios unitarios de las estimaciones.

Hacia la última parte del sexenio el énfasis en la detección de irregularidades en adquisiciones y obras públicas había pasado a segundo término debido a los conflictos que se generaban con las dependencias. Desde 1951, Angel Carvajal, secretario de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa desde 1951, se propuso terminar con el carácter "policíaco" que había tenido la dependencia en el pasado inmediato. <sup>65</sup> La disminución de la importancia de las actividades de ese órgano de control se puede ver en el cuadro 3, donde queda claro como se redujo su participación en el presupuesto.

Medidas de carácter estructural.-

a) el cambio organizacional y de los procesos administrativos.

A la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección

Administrativa también se le había encargado el proponer reformas a los procesos de toda la administración pública a fin de mejorar su eficiencia. Sin embargo, esa labor no estaba ligada al combate a las prácticas corruptas. Ese intento por iniciar reformas administrativas rápidamente se frustró por los recortes presupuestales de 1949, que obligó a disminuir drásticamente el personal encargado de esa actividad. De ahí en adelante, sólo se estudiaría la organización y la operación de alguna dependencia si ésta lo solicitaba.

De ahí en adelante, el único cambio que se trató de promover fue en el área de adquisiciones. Se buscó hacer de los concursos una regla en las compras gubernamentales. Sin embargo, el esfuerzo también naufragó. Las licitaciones, que fueron exhibidas como el principal medio para garantizar imparcialidad y economía, fueron más la excepción que la regla. A finales del régimen de Alemán, la Secretaría de Bienes Nacionales reconoció que la mayoría de las compras, tanto en monto como en número de operaciones, se realizaban por compra directa con una simple revisión de los documentos.<sup>66</sup> En el periodo 1951-1952 el panorama fue el siguiente:

	No. de pedidos	Monto
Compras directas	95.3%	85.2%
Convenios	2.2	7.6
Contratos	2.1	6.0
Concursos	.5	1.1

Cabe advertir que la limitación presupuestal y las resistencias de las dependencias no fueron los únicos factores

que anularon en buena parte los esfuerzos del nuevo órgano de control. La misma Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa adoptó medidas que sostenían la tradicional amplitud discrecional en la adjudicación de pedidos. Se empezó a utilizar el método de convenios mediante los que la Secretaría obligaba a las demás áreas del Gobierno Federal a adquirir determinados rubros de productos a compañías privadas específicas en proporciones preestablecidas. Las bases para seleccionar las empresas y los porcentajes que se les asignaban nunca fueron claras. Además, este procedimiento no preveía concursos.<sup>67</sup> Se pretendió extender este mecanismo a la compra de otros bienes de uso frecuente. Al parecer hubo quejas por la parcialidad y arbitrariedad que implicaba, por lo que se dio marcha atrás en esta práctica.

Por la falta de regulación, la amplia discrecionalidad en la adjudicación de los contratos se mantuvo. No se apreció ningún intento por dar vigencia en la práctica a la obligación constitucional de celebrar concursos. Tampoco hubo ningún esfuerzo por reducir sensiblemente la discrecionalidad en los procesos de adjudicación de contratos.

Esta problemática se complementaba con un factor estructural ya muy importante en estas fechas: el peso económico de las obras pública. Si todavía en 1935 sólo representaban el 4.6% y en 1939 el 14% del presupuesto federal, para 1952 alcanzarían casi el 30%. En cambio, las adquisiciones representaron un porcentaje bajo (alrededor del 5 %). Esto significa que, mientras se le daba una importancia notable a la regulación de las compras, el

control de las obras públicas, que por su magnitud implicaban mayores riesgos de corrupción, estaba bastante descuidado.

b) la participación externa en el control administrativo

La creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa no trajo ningún cambio en la incapacidad de agentes externos para impugnar la forma de adjudicar pedidos o contratos. Este factor, como siempre, quedó ausente de los intentos por abatir la corrupción. La única innovación fue en relación al Padrón de Proveedores. Los comerciantes y productores podían reclamar una decisión adversa ante la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.<sup>68</sup>

Por otra parte, el control externo de la corrupción por parte de la Cámara de Diputados a través de la Contaduría mayor de Hacienda no se modificó con la política moralizadora de principios del sexenio de Alemán. De hecho, presentaba las mismas dificultades que se observaron durante los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles. Hacia mediados de siglo, la consolidación del dominio del PRI como partido dominante había llevado al Poder Legislativo Federal a subordinarse al Ejecutivo. De ahí que cualquier iniciativa para que la Contaduría Mayor de Hacienda tuviera algún papel significativo en el control de responsabilidades necesariamente tendría que provenir del presidente y eso no ocurrió.

La Contaduría continuaba concentrada en el control "a

posteriori" de la cuenta pública. En lo tocante a la corrupción, su finalidad era tan sólo la de fincar responsabilidades por actos de defraudación. Su funcionamiento estaba supervisado por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, naturalmente dominada por la mayoría priísta. Su labor fiscalizadora quedaba relativizada por el hecho de que la revisión de la cuenta pública tomaba hasta más de quince meses. Esto dificultaba el sancionar penal o administrativamente a quienes incurrieran en actos irregulares, debido a que la Ley de Responsabilidades del 40 señalaba la prescripción de los delitos oficiales al año en que un funcionario hubiera dejado el cargo. Adicionalmente, no había límite de tiempo para que las dependencias, particularmente la Secretaría de Hacienda, respondieran a las aclaraciones y observaciones que hacía la Contaduría.<sup>69</sup> No en balde este órgano del Legislativo no tuvo ninguna importancia dentro de la campaña contra la corrupción de Alemán ni en la de su sucesor, Adolfo Ruiz Cortines.

El gobierno de Alemán llegó a su fin rodeado de un clima de malestar social por el encarecimiento del costo de la vida, pero también por el evidente enriquecimiento de prominentes miembros de su administración. Se decía que al amparo del gran programa de obras públicas --carreteras, sistemas de irrigación, conjuntos habitacionales-- se habían creado cuantiosas fortunas entre los funcionarios públicos. La sucesión presidencial se presentó en medio de estas críticas. Por lo tanto, el problema de la corrupción se convirtió en una cuestión nacional que habría de ser dilucidada en la contienda electoral.

## 2) La campaña de moralización administrativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines

La campaña de moralización administrativa que propuso Adolfo Ruiz Cortines, primero como candidato y luego como presidente, fue uno de los ejemplos más claros de política anti-corrupción obligada por la inconformidad de la opinión pública y, en consecuencia, buscó en primer término recobrar la legitimidad del gobierno. Aunque también se presentaba un problema de finanzas públicas, en esta ocasión éste no sería el motivo esencial para impulsar los cambios en torno a las responsabilidades oficiales.

La cuestión de la corrupción era parte de una especie de "crisis moral" que se denunciaba en diversos ámbitos de la vida nacional. La prensa capitalina presentaba continuamente casos de deshonestidad. Inclusive, algunas críticas al enriquecimiento del propio presidente Alemán aparecieron en los rotativos.<sup>70</sup> La Iglesia lo vinculaba con el grave degradamiento moral que ocurría en otras esferas --por ejemplo, la educación y la cultura-- e impulso su propia "Campaña Nacional de Moralización".<sup>71</sup> Las denuncias no se reducían a la administración pública, sino que se extendían también a los organismos sindicales, como el Sindicato petrolero.<sup>72</sup>

Ruiz Cortines empleó el asunto de la moralización, junto con la de la recuperación del nivel de vida, como una de las banderas fundamentales de su campaña por la Presidencia. Cabe señalar que frecuentemente se asoció el problema del acaparamiento de productos con el favoritismo y la corrupción en las áreas de

promoción económica.<sup>63</sup> Mediante la crítica a la corrupción, Ruiz Cortines trató de afianzar una imagen personal austera, que contrastara con la de Alemán. Por tanto, no se buscaba necesariamente una propuesta de reforma legal e institucional para reducir la inmoralidad en el sector público.<sup>64</sup> Durante el recorrido electoral la intención moralizadora se basó en la figura del candidato presidencial priista, a quien se presentaba como un político honesto. De hecho, sus contrincantes no pudieron contradecir esta opinión, por lo que se ocuparon de señalar su supuesta colaboración en la intervención americana en Veracruz en la época de la Revolución.

Ruiz Cortines se refería continuamente al fomento de la honradez en la vida pública, aunque sin concretar la manera en que lo haría, y aprovechaba todas las ocasiones para recalcar su forma austera de vida. Con gran publicidad rechazó ofertas de dinero de empresarios para sostener sus gastos electorales.<sup>75</sup> La propaganda electoral de los organismos políticos oficialistas naturalmente difundían esa imagen y, debido a que los interlocutores del candidato repetían las propuestas de éste, la identificación de la idea de moralización con Ruiz Cortines quedó reafirmada.

Los partidos de oposición, todavía marginales en la verdadera competencia electoral, también tocaban el tema, algunos profusamente. El opositor que implicó mayor riesgo para el PRI, el general Henríquez Guzmán, candidato de la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, lanzó críticas contra la corrupción

administrativa, pero más bien como parte de su ataque contra la corriente alemanista y no tanto como una postura personal acerca de su concepto de la función pública. El mismo se había beneficiado con los contratos de obra.<sup>76</sup>

El contendiente por el conservador Partido Acción Nacional también alentaba la redención moral. Efraín González Luna caracterizaba al gobierno por el "desenfreno de la pasión de lucro y el enriquecimiento escandaloso de los privilegiados".<sup>77</sup>

Otro personaje vinculado a los regímenes posrevolucionarios y entonces postulado por el Partido Popular, Vicente Lombardo Toledano, lanzó una crítica extensa sobre el papel de la corrupción en el Gobierno. Este antiguo sindicalista señalaba el desprestigio que causaba a la Revolución el enriquecimiento ilícito y la prevaricación existente en los puestos públicos.<sup>78</sup> Sugería que se había dado un proceso de corrupción funcional, pues la consolidación de la Revolución había tenido como costo la creación de grandes fortunas a través del poder del gobierno,<sup>79</sup> principalmente a través de las obras públicas y las empresas privadas creadas al amparo de las políticas económicas gubernamentales:

Los hombres en el poder que rodean al Presidente aceptan que el país debe crecer materialmente, pero quieren obtener parte importante de los beneficios derivados del progreso mismo del país, y así han acaparado negocios que producen mayores ganancias.<sup>80</sup>

Concluía que efectivamente la corrupción se había vuelto sistémica y, por tanto, era el mecanismo informal, pero realmente

existente en la operación interna del gobierno.

En los últimos tiempos de la etapa de proselitismo electoral la cuestión de la corrupción recibió menor atención que el de la carestía y el problema de los acaparadores. Al parecer, existía molestia en el medio oficial por las denuncias contra funcionarios. Sin embargo, tan pronto entró el nuevo Gobierno, se sostuvo como uno de los puntos principales del programa ruizcortinista. El mensaje presidencial de toma de posesión en diciembre de 1952 estuvo fuertemente permeado de la idea de moralización:

La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez y así lograr la moral administrativa y pública de México. Consecuentemente obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores (...) y al efecto, ya promovemos ante vuestra soberanía las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados para la imposición de castigos ejemplares.

(...)Reitero mi exhortación a la colectividad entera para coadyuvar a la moral administrativa y pública; y que seré inflexible con los servidores públicos que se aparten de la honradez.<sup>81</sup>

Debe destacarse que en la crítica contra la corrupción no se señalaba la magnitud precisa del problema, sino percepciones subjetivas acerca del comportamiento de los funcionarios alemanistas. De ahí que el señalamiento permanente del "enriquecimiento súbito" sería la clave para entender lo que se propondría hacer el nuevo gobierno. Más que reformar la Administración --lo que implicaría atacar las formas de corrupción rentística, pero legales, había que incidir sobre la

exhibición de la riqueza inexplicable que tanto molestaba a la opinión pública. Ruiz Cortines decía que la moralización que se proponía tenía como objeto evitar tanto el espectáculo del enriquecimiento ilegítimo y al vapor como el peculado.

#### Las acciones disuasorias y estructurales.-

Las medidas que el nuevo mandatario tomó reflejaron el interés por restaurar la legitimidad perdida. Por lo mismo, era previsible que durarían sólo el tiempo suficiente para restaurar la credibilidad social en el régimen. Aunque se dio una solución disuasoria legal para modificar el código de conducta burocrática, en realidad sólo se buscaba modificar aquello que sirviera para modificar la apreciación popular sobre el enriquecimiento súbito de los funcionarios. De ese modo, en diciembre de 1952 se reformó la Ley de Responsabilidades tanto para perfeccionar las investigaciones sobre las fortunas no justificadas como para hacer más estricta la obligación de presentar la declaración patrimonial previstas desde 1940.<sup>82</sup> La Ley de Cárdenas disponía que los funcionarios manifestaran sus bienes al inicio de su gestión, pero no se indicaba plazo alguno para cumplir con esta norma. Además, no establecía la entrega posterior de otra declaración a partir de la cual el Ministerio Público pudiera determinar el cambio en la riqueza de un individuo .

La reforma ruizcortinista estableció sesenta días para poder presentarla a la Procuraduría General de la República, la

declaración citada y determinó la entrega de otra manifestación patrimonial al final de la gestión de todo funcionario. También se estipuló la investigación de oficio del enriquecimiento inexplicable --antes se podía perseguir sólo si existía petición de parte-- y la ampliación del requisito de la manifestación de bienes a los funcionarios del sector paraestatal. Esta fue la única modificación que se realizó al principio del sexenio. Por el momento no se intentaría modificar el universo de conductas sancionables, a pesar de que diversos comportamientos que daban lugar al enriquecimiento súbito no eran contemplados como delitos.

La campaña moralizadora continuó basada en el cambio de la percepción popular a través de actos publicitarios de la nueva imagen austera del servicio público y del Presidente. Así como mediante la intención de establecer formalmente nuevas reglas del juego en la administración pública. En enero de 1953, Ruiz Cortines y su gabinete presentaron su declaración de bienes.<sup>83</sup> En ese mismo tenor, sobre todo durante el primer año de gobierno, la falta de cambios de fondo en la Administración Pública el discurso gubernamental se saturó del tema de la honestidad.

Las políticas de los diversos sectores administrativos se justificaban, entre otras cosas, por los requerimientos de la "nueva moral pública". Por ejemplo, el regente capitalino, Ernesto P. Uruchurtu, anunció la moralización administrativa y ordenó tanto el cese masivo de inspectores de obra como la

eliminación de "aviadores".<sup>84</sup> El secretario de Salubridad y Asistencia, Ignacio Morones Prieto recalcó la completa moralización de los servicios de inspección.<sup>85</sup> Por su parte, el director de CEIMSA (empresa paraestatal encargada de la regulación del abasto, de vital importancia en ese momento debido al programa emergente de abaratamiento de la vida), Tomás Valles, fijó como los dos objetivos fundamentales de esa entidad a la abundancia (de bienes básicos) y la moralidad (lucha contra los distribuidores, funcionarios y empleados deshonestos).<sup>86</sup>

No sólo en el interior del gobierno se hacía eco de voluntad moralizadora del presidente Ruiz Cortines. El sector privado, al menos en el discurso, se contagió de este ánimo para combatir el contrabando, evasión fiscal y la venalidad de los funcionarios.<sup>87</sup> En el extranjero, la prensa norteamericana elogiaba la moralización emprendida por el Presidente mexicano, considerado excepcionalmente honesto, en contraste con el político tradicional.<sup>88</sup> Sin embargo, la organización del control (elemento disuasorio-institucional), no mostró ningún cambio significativo. Se llegó a hablar de la disposición de Ruiz Cortines para organizar la Contraloría General de la Nación a fin de supervisar a las dependencias y promover la simplificación administrativa. Sin embargo, después no se volvió a mencionar el proyecto.<sup>89</sup>

La única modificación orgánica para la persecución de la corrupción estuvo relacionada con la investigación de las fortunas ilícitas. Desde un inicio hubo intención formal por parte de la Procuraduría General de la República, el órgano

custodio de la moral pública, para actuar contra quienes fueran denunciados por "enriquecimiento inexplicable", al grado de no poderse castigar por calumnia a alguien que hubiese presentado una acusación infundada --si demostraba que tenía motivos para haber incurrido en un error.

Para ese fin se reorganizó la Oficina de Control de Bienes, ya que la estructura heredada del alemanismo resultaba insuficiente para atender el volúmen de manifestaciones patrimoniales que recibiría con motivo de las nuevas disposiciones legales.<sup>90</sup> Como todo órgano de control, la Oficina enfrentó resistencias de las dependencias para poder cumplir sus funciones, aún en la cuestión de las declaraciones de bienes. Debido a que no se contaba con el registro del personal que debía cumplir con esa obligación, la Procuraduría General de la República se dirigió a las secretarías de Estado para obtener los listados de sus funcionarios y empleados. La mayoría de esos órganos desatendieron esa solicitud bajo el argumento de que no había disposición legal que las forzara a ello.<sup>91</sup>

Desde un principio se manifestó un problema que iba a ser definitivo para hacer desistir a la Procuraduría General de la República de su propósito de perseguir el enriquecimiento inexplicable: la falta de recursos y la dificultad para hacer cumplir la ley. La Oficina de Control de Bienes se dio cuenta de que con su escaso personal no podía revisar de modo óptimo las manifestaciones patrimoniales de un cuarto de millón de servidores públicos. Esta obligación de presentarla abarcaba por igual a funcionarios y empleados.<sup>92</sup> Además, con grandes

dificultades se pudo lograr que la mayoría de los burócratas declararan dentro del término legal.<sup>93</sup> Era evidente que si miles de funcionarios y empleados no presentaban su declaración sería imposible sancionarlos con el cese, pues se paralizaría la administración.

Por otra parte, desde un inicio el régimen trató de conservar amplia discrecionalidad en el manejo de la persecución del enriquecimiento inexplicable. El procurador Carlos Franco Sodi dejó claro la negativa a hacer públicas las declaraciones patrimoniales, utilizando el argumento del respeto a la vida privada de los funcionarios.<sup>94</sup>

Aunque en marzo de 1953 la Procuraduría General de la República indicó que tenía instrucciones presidenciales de proceder a la persecución de los que hubieran cometido delitos contra el patrimonio nacional (fraudes y peculados), no se procedió contra personajes prominentes del período alemanista. Los únicos casos a los que se dio publicidad fueron aquellos que involucraban a funcionarios menores y a empleados de la administración en curso. Es ilustrativo que los casos que la Procuraduría General de la República presentó como las muestras del éxito de la campaña fueron las consignaciones de administradores de tiendas de CEIMSA, empleados defraudadores de la Secretaría de Hacienda, trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social que alteraron documentos y burócratas de la Secretaría de Educación Pública que falsificaron certificados de secundaria.<sup>95</sup>

De hecho, tan pronto se consideró recobrada la imagen dañada del gobierno, la continuación de la campaña estuvo supeditada al riesgo de afectar la estabilidad de la élite gubernamental con base en la denuncia de la corrupción del sexenio anterior. Desde los primeros meses de su gobierno, Ruiz Cortines enfrentó versiones sobre un supuesto rompimiento entre él y Alemán.<sup>96</sup> Incluso se llegó a hablar de que políticos y funcionarios del anterior sexenio promovían el desprestigio de la nueva administración. Acciones como el acercamiento del gobierno a los henriquistas y la cancelación de la concesión del monopolio de la distribución de combustible en el Distrito Federal se consideraron como una crítica velada al alemanismo.<sup>97</sup>

En marzo de 1953, en un acto político cinco generales lanzaron una denuncia contra la inmoralidad del gobierno de Alemán. Se hablaba del saqueo de las arcas públicas y se pedía la confiscación del capital presuntamente amasado por los altos funcionarios de ese régimen.<sup>98</sup> El suceso causó gran impacto en el medio político, que respondió airadamente a favor del ex-Presidente. La prensa utilizó el hecho para cuestionar la corrupción del sexenio anterior --el diario **Excelsior** afirmó que Alemán había sido "débil y consecuente con sus amigos"--<sup>99</sup> pero en lo general salió en defensa del ex-mandatario tanto por las realizaciones materiales de su gestión como por la falta de autoridad moral de sus detractores.<sup>100</sup> Muy importante en esa controversia fue la insistencia, tanto del medio oficial como de los medios de comunicación, en que no existía respaldo gubernamental a esas críticas. Efectivamente, para despejar

cualquier asomo de duda, el régimen de Ruiz Cortines se deslindó de las acusaciones contra el alemanismo. El secretario de la Defensa Nacional, Matías Ramos, amenazó investigar a los militares denunciantes <sup>101</sup> y el procurador Franco Sodi negó terminantemente que hubiera alguna averiguación judicial contra funcionarios de la gestión anterior.<sup>102</sup>

Más tarde, en agosto de ese mismo año, aunque paulatinamente alineados al Gobierno, los henriquistas continuaron con los ataques al alemanismo. Su partido, la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano, presentó una acusación por enriquecimiento ilícito contra prácticamente todos los altos funcionarios federales del período 1946-1952.<sup>103</sup> De nueva cuenta, el procurador Franco Sodi buscó desvanecer cualquier interpretación que vinculara a la administración de Ruiz Cortines con la denuncia, al advertir que no la investigaría si se trataba tan sólo de un asunto de carácter político.<sup>104</sup> Puede decirse que los temores oficiales de provocar inestabilidad política llevaron a disminuir el énfasis en la campaña, incluso en el discurso moralizador. En el segundo año del sexenio no se realizaron acciones significativas, aunque se reformó el Código Penal para sancionar la venta de plazas gubernamentales, en las paraestatales y en los sindicatos. Esta fue la única modificación a las reglas de conducta oficial. Dicha adición pareció responder a las habituales denuncias que, al respecto, se daban sobre todo en las organizaciones laborales. <sup>105</sup>

El rubro de las adquisiciones y obras públicas es un claro ejemplo de cómo el gobierno de Ruiz Cortines no buscaba cambios en la organización del control y de los procesos administrativos que propiciaban la corrupción, mucho menos en los factores estructurales, sobre todo si consideramos que las construcciones estatales fueron una de las fuentes de enriquecimiento más señaladas en el alemanismo. No hubo modificación de la normatividad que regulaba tales funciones administrativas ni tampoco cambió la organización encargada de su inspección. Prácticamente la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa mantuvo durante el período 1953-1958 las características que presentaba en el último año del sexenio precedente. La parte proporcional del presupuesto federal que se le asignó a esta dependencia siempre fue en disminución (cuadro 3). Podría decirse que tal vez el efecto que tuvo la lucha anticorrupción de Ruiz Cortines en los mecanismos de control fue el permitir su supervivencia. 106

## Notas

1 Declaraciones en torno del problema de la corrupción se pueden ver en Joaquín Cárdenas N., **José Vasconcelos 1882-1982, educador, político y profeta** (México: Océano, 1982) pp. 196-199 y Joaquín Cárdenas N., **Vasconcelos visto por la Casa Blanca** (México: Editores de Comunicación, 1980) pp. 133-135, 146, 161-162 y 178

2 D.O., 5 de octubre de 1929

3 D.O., 14 de agosto de 1931

4 D.O., 3 de septiembre de 1932

5 Ibid., considerandos.

6 D.O., 21 de marzo de 1940

7 Ibid.

8 Cf. el Informe de Gobierno de 1939 en México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Presidencia, **México a través de los informes presidenciales** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1976) Vol. 2, p. 264

9 Cf. Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, **Los inicios de la institucionalización, 1928-1934; la política del maximato** (México: El Colegio de México, 1981), Col. Historia de la Revolución Mexicana, vol. 12, p. 107

10 Ibid.

11 México. Poder Ejecutivo Federal. Departamento de la Contraloría de la Federación, **Informe de labores, agosto de 1930-julio de 1931** (México: s.e., 1931) p. 86

12 De ese modo se rompió el "pacto de sangre" entre Alberto Pani y el general Rafael Aguirre Manjarrez. Ver John W. Foster Dulles, **Ayer en México; una crónica de la Revolución, 1919-1936** (México: Fondo de Cultura Económica, 1977) p. 648

13 Proyecto de Decreto que Suprime el Departamento de Contraloría, en México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Memoria de labores, 1928-1934** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1962) pp. 288-299

14 Ibid.

15 J. Trinidad Lanz Cárdenas, **La Contraloría y el control interno en México; antecedentes históricos y legislativos** (México: SECOGEF, FCE, 1987) pp. 278-279

16 D.O., 31 de julio de 1931

17 El Departamento de Contraloría se quejó de haber hecho "repetidas instancias" a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y al Departamento Central para que esas dependencias mandaran a sus representantes a la comisión encargada de la reglamentación del 134 constitucional, pero no le hacían caso. Por otra parte, la práctica de los concursos era tan excepcional que la Contraloría sólo tuvo registradas cuatro licitaciones en 1931; ver Departamento de la Contraloría de la Federación, *op. cit.*, p. 90

18 D.O., 24 de mayo de 1932

19 Cf. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, p. 336

20 Cf. Alberto J. Pani, **Apuntes autobiográficos** (México: Porrúa, 1951). Vol. II, pp. 164-168. En julio de 1932 el representante de la compañía norteamericana "Amasco" quería que el Secretario de Hacienda refrendara un Acuerdo presidencial por medio del cual la empresa obtendría el contrato para construir grandes extensiones de carreteras. Para eso contaba con la promesa de Ortiz Rubio. Con tal de obtener su consentimiento, el estadounidense intentó sobornarlo con acciones de la constructora, método que ya había usado con otros funcionarios pues era el medio "mas seguro" de hacer negocios en México. Pani rechazó el ofrecimiento, así como se negó días después a refrendar otros dos acuerdos de Ortiz Rubio sobre ese mismo asunto.

21 Ley del Servicio de Inspección Fiscal (D.O., 13 de abril de 1936) y su Reglamento (D.O., 4 de septiembre de 1936), Reglamento para la Autorización en Contra de la Federación y de Contratos en que la Misma sea Parte (D.O., 23 de enero de 1933) y Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto (D.O., 31 de diciembre de 1935)

22 Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, arts. 118-120

23 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, arts. 117-118; Ley Orgánica del Servicio de Inspección Fiscal, art. 67 y Reglamento para la Autorización ..., arts. 15-22 y 25-27

24 Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, art. 84

25 La reorganización administrativa se inicia con el Acuerdo que estableció en 1943 una Comisión intersecretarial para formular y llevar a cabo un plan de mejoramiento de la

Administración Pública.

26 México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, **México a través de los informes presidenciales** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1976) Vol. 2, pp. 429-431

27 Decreto que Reglamenta las Compras para las Dependencias del Ejecutivo Federal (D. O., 2 de febrero de 1944)

28 México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, enero-septiembre de 1947** (México: SBNIA, 1947) pp. 8-9

29 **Excelsior**, 6 y 13 de mayo de 1945

30 **Ibid.**, 12 de mayo, 13 y 16 de junio de 1945

31 **Ibid.**, 23 de julio de 1945

32 **Ibid.**, 12 de mayo de 1945

33 **El Universal**, 10 de junio de 1945

34 **Ibid.**, 30 de septiembre de 1945

35 **Excelsior**, 21 de junio de 1945

36 **Ibid.**. La Administración Pública sólo le había garantizado estabilidad a una parte de sus miembros. Así se explica que tal vez ingenuamente el presidente Avila Camacho, ante la afectación del funcionamiento de las oficinas gubernamentales a causa de la campaña presidencial expidió un Acuerdo mediante el que se prohibía a los empleados federales de confianza hicieran política electoral. Ver **Ibid.**, 25 de julio de 1945

37 **Ibid.**, 27 de septiembre de 1945 y 16 de mayo de 1946

38 **Ibid.**, 26 de mayo de 1946

39 **Ibid.**, 13 de junio, 14 y 29 de octubre de 1945. Se dice que se le da un contrato para construir carreteras por \$ 20 millones para que no lance su candidatura.

40 El contrato era por \$ 100 millones y el embajador estadounidense Messersmith informó al Departamento de Estado que varios contratistas intentaron concursar con proyectos que importaban la mitad de la cantidad citada, pero fueron ignorados. Cf. Luis Medina, **Civilismo y modernización del autoritarismo, 1940-1952** (México: El Colegio de México, 1979), Col. Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 20, p. 60, n. 66

41 **Excelsior**, 15 de octubre de 1945

- 42 **Excelsior**, 26 de mayo de 1945
- 43 Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, p. 557
- 44 Karl W. Gordon Schaeffer, "La Administración Pública", en **Problemas agrícolas e industriales de México**. Vol. III, no. I, enero-marzo de 1951, p. 271
- 45 **Excelsior**, 20 y 21 de octubre de 1946
- 46 "Como consecuencia de la determinación de lograr la moralización pública y el estímulo de quienes colaboran en la Administración Pública" sometió a consideración del Congreso la reforma de los artículos constitucionales 108, 109, 110, 111, 112 y 114. Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, p. 360
- 47 **Excelsior**, 18, 20, 21, 22 y 23 de octubre de 1947
- 48 Cf. Miguel Alemán, **Remembranzas y testimonios** (México: Grijalbo, 1986) p. 283
- 49 **Tiempo**, 9 de abril de 1948, p. 9
- 50 Por ejemplo, cuando el **Excelsior** acusó al regente Uruchurtu de "coyotaje" y denunció casos de enriquecimiento inexplicable en el DDF, publicaciones como **Tiempo** se lanzaron a criticar esta actitud de la "prensa confesional"; mayo-junio de 1948
- 51 Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Presidencia, *op. cit.*, p. 576
- 52 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, enero-septiembre de 1947** (México, Secretaría de Bienes Nacionales, 1947), pp. 5-9; e **Informe de labores, julio 1947-junio 1948** (México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1948), p. 55
- 53 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, julio 1947-junio 1948**, p. 55
- 54 La creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue bien vista en un inicio por la comunidad mercantil pues se decía que por mucho tiempo había dependido de las relaciones personales, sobornos y comisiones el que los comerciantes y productores mantuvieran sus productos en posibilidad de venderse en las oficinas públicas; cf. Karl W. Schaeffer, *op. cit.*, p. 271 Después se quejarían porque el "control total" detenía o demoraba las operaciones.
- 55 Reglamento del Control de Adquisiciones Destinadas a los Servicios del Gobierno federal, Incluyendo a los Territorios y al Departamento del Distrito (D.O., 4 de junio de 1947)

- 56 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, enero-septiembre de 1947**, p. 4. La resistencia de las dependencias al control extensivo de la SBNIA lograría que se autorizara que una secretaria o departamento de Estado pudiera obtener, bajo responsabilidad de su titular, de la Dirección General de Egresos de la SHCP afectaciones presupuestales aún cuando Bienes Nacionales le hubiera rechazado el pedido o el contrato (D.O., 4 de marzo de 1949)
- 57 Reglamento del Control de Adquisiciones ..., arts. 17-23
- 58 *Ibid.*, arts. 5-7.
- 59 *Ibid.* p. 6
- 60 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, julio 1948-junio 1949** (México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1949), pp. 63 y 99
- 61 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, enero-septiembre 1947**, p. 8
- 62 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, julio 1947-junio 1948**, pp. 71-73
- 63 *Ibid.*, pp. 33-39
- 64 *Ibid.*
- 65 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, junio 1951-mayo 1952** (México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1952), p. 24
- 66 *Ibid.*, p. 93
- 67 Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, julio 1947-junio 1948**, pp. 64-66
- 68 Reglamento del Control de Adquisiciones ..., art. 9. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, **Informe de labores, julio de 1947-junio de 1948**, p. 4
- 69 Cf. México. Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda, **Contaduría Mayor de Hacienda, Ley y comentarios** (México: Contaduría Mayor de Hacienda, s. f.), pp. 1-13
- 70 **Excelsior**, 5 de octubre de 1951

- 71 **Ibid.**, 10. de octubre de 1951
- 72 **Ibid.**, 6 de octubre de 1951. Por otro lado, naturalmente los empresarios también opinaron sobre la necesidad de mejorar la "ética gubernamental". **Ibid.**, 26 de octubre de 1951
- 73 Cf. Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, **El afianzamiento de la estabilidad política** (México: El Colegio de México, 1978), Col. Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 22, p. 13
- 74 **Ibid.**, p. 15
- 75 **Excelsior**, 31 de octubre, 8 y 9 de noviembre de 1951
- 76 **Ibid.**, 29 de octubre de 1951. A su ya conocida fama como contratista del gobierno sacada a la luz en la sucesión de 1946, en 1950 se volvió a mencionar la cuestión, la cual Henríquez rechazó tajantemente. **Tiempo**, 22 de diciembre de 1950.
- 77 **Excelsior**, 4 de abril de 1952
- 78 **Ibid.**, 16 de febrero de 1952
- 79 **Ibid.**, 25 de febrero de 1952
- 80 **Ibid.**, 18 de abril de 1952
- 81 Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Presidencia, **op. cit.**, parte 5, p. 11
- 82 **D.O.**, 7 de enero de 1953
- 83 **Tiempo**, 13 de febrero de 1953, p. 3
- 84 **Novedades**, 6 de diciembre de 1952
- 85 **Ibid.**, 10 de diciembre de 1952
- 86 **Ibid.**, 11 de diciembre de 1952. También sobre el "clima de moralización" véase, por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas anuncia su reorganización en nombre de la honradez y la austeridad. El PRI incluye como punto fundamental de su "programa de Acción Política" el de la "moralidad pública". Incluso, se habla de modificar sus estatutos para que los funcionarios del Partido cumplan con la Ley de Responsabilidades y, además, se amplíe el renglón interno de sanciones.
- 87 La CONCANACO se "suma" a la campaña moralizadora. **Excelsior**, 13 de abril de 1953. La CANACINTRA pide colaborar con las autoridades de Pemex, las que se dirigieron a ese organismo empresarial par evitar la práctica de algunas compañías de dar ciertos porcentajes a los funcionarios de adquisiciones de la paraestatal para obtener los pedidos; **El Universal**, 19 de enero de 1953

- 88 Por ejemplo, el **Chicago Tribune** aplaude las medidas moralizadoras; **Excelsior**, 15 de febrero de 1953. Para **Newsweek**, Ruiz Cortines es un hombre impecablemente honrado; *ibid.*, 26 de marzo de 1953
- 89 **Novedades**, 22 de diciembre de 1952
- 90 *Ibid.*, 31 de diciembre de 1952; **El Universal**, 8 de enero de 1952
- 91 *Ibid.*, 9 de enero de 1953
- 92 **Excelsior**, 9 de marzo de 1953
- 93 *Ibid.*, 26 de marzo de 1953
- 94 **El Universal**, 23 de enero de 1953
- 95 **Excelsior**, 10. de agosto de 1953
- 96 **El Universal**, 21 de enero de 1953
- 97 Miguel Henríquez Guzmán se reunió con Ruiz Cortines en febrero de 1953; **Excelsior**, 26 de febrero de 1953. Sobre la cancelación del monopolio de distribución de combustible, ver *ibid.*, 22 de marzo de 1953
- 98 Banquete al gral. Jacinto Treviño. *Ibid.*, 29 de marzo de 1953
- 99 *Ibid.*, 30 de marzo de 1953
- 100 *Ibid.*; **El Universal**, 10 de abril de 1953
- 101 **Excelsior**, 31 de marzo de 1953
- 102 *Ibid.*,
- 103 *Ibid.*, 28 de agosto de 1953
- 104 *Ibid.*, 29 de agosto de 1953
- 105 **D. O.**, 5 de enero de 1955
- 106 Véanse los **Informes de labores** de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa correspondientes a 1953, 1955 y 1958.

## Capítulo V

### **La lucha contra la corrupción en el sexenio de José López Portillo: antecedentes y contenido**

En este capítulo abordaremos la campaña contra la corrupción administrativa que se llevó a cabo en la gestión presidencial de José López Portillo (1976-1982), sobre todo en sus primeros años. Introduciremos su estudio con una breve revisión de lo sucedido al respecto entre 1959 y 1976, período en el que la moralización administrativa perdió prioridad en los asuntos públicos. Para ello, emplearemos de nueva cuenta el ejemplo de la administración de adquisiciones y obras públicas.

- 1) La disminución del énfasis en el combate a la corrupción: el caso de las adquisiciones y obras públicas

Después del régimen de Adolfo Ruiz Cortines la preocupación oficial por combatir la corrupción pasó a segundo plano. Ni siquiera fue retomada en momentos de inestabilidad política a finales de los sesenta. Dado que el tipo de protesta se refirió más a las libertades políticas y no a la crítica conservadora moralizante sobre el desempeño gubernamental, Luis Echeverría enfrentaría la inestabilidad con otro tipo de respuesta. En ese

tiempo alcanzaba notoriedad a nivel internacional el caso de los delitos económicos, particularmente el de los sobornos de transnacionales a funcionarios gubernamentales de diversos países para obtener contratos. En México también surgieron versiones sobre la presencia de esas prácticas. Sin embargo, el procurador general de la República, Pedro Ojeda Paullada negó su existencia, aunque anunció que ya se estudiaban posibles reformas para sancionarlas.<sup>1</sup> No hubo ninguna modificación legal, en parte porque esto ocurrió hacia finales del sexenio y tal vez porque hubiera dado más elementos a los sectores conservadores que cuestionaban la gestión echeverrista.

A semejanza de lo sucedido al desaparecer la Contraloría, en el comienzo del régimen de López Mateos se observó la disminución de los controles en aras de la eficiencia, excepto en la prevención y persecución de la defraudación. Mientras se fortalecía el interés por cuidar los recursos monetarios mediante los servicios de inspección fiscal, se terminaba con el control previo en la administración de recursos materiales a través de sendos decretos para liberalizar las adquisiciones y las obras públicas.<sup>2</sup> Lo que en los tiempos de Alemán y Ruiz Cortines se presentaba como virtud, ahora era defecto. El control total de operaciones se rechazó por haber sido imposible ejercerlo en el pasado. Además, el crecimiento de las compras y construcciones públicas cancelaba toda intención de revisarlas debido al escaso personal existente. Se criticaba el exceso de control que había llevado a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a ser juez y parte en las compras mayores. La

Secretaría del Patrimonio Nacional, que sustituyó a aquella en 1959, recalcó su afán de evitar esa práctica.<sup>3</sup> El debilitamiento del control se mostró también con la decisión de fusionar las dos direcciones generales encargadas de la inspección, respectivamente, de las adquisiciones y de las obras públicas en una sola, aunque después se volvió a separarlas.<sup>4</sup>

La escasa importancia de la administración de recursos materiales y de su control fue reconocida por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Esto se debía a que tradicionalmente en la Hacienda Pública no se hacía la distinción entre el factor "patrimonial o estable" --bienes muebles e inmuebles-- y el "fiscal o móvil" --dinero--, al sujetar a la gestión de ambos a los principios de finanzas públicas ideados para el segundo.<sup>5</sup> Si bien ese criterio no era adecuado para la administración de los bienes patrimoniales, las autoridades hacendarias no lo percibían así y, por tanto, no le daban la debida importancia a su control ya que dichos bienes no producían un rendimiento económico directo. Así se le había relegado a un segundo plano para dar preeminencia a otras cuestiones como la de los ingresos.<sup>6</sup>

Al mismo tiempo que se disminuía la inspección de adquisiciones y obras públicas, se afianzó otra variable favorable para la corrupción: la discrecionalidad en la toma de decisiones. A partir de febrero de 1959, las dependencias efectuarían sus pedidos y contratos bajo su responsabilidad. La Secretaría del Patrimonio Nacional, sólo revisaría a "posteriori" y de manera aleatoria.<sup>7</sup> La práctica de los concursos, que había

sido marginal, quedó en la indefinición. Este ánimo desregulador tuvo que matizarse después. En materia de adquisiciones se anunció que la nueva Comisión de Investigaciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional reglamentaría las licitaciones, aunque esa intención sólo quedó en proyecto. La creación de esa Comisión había tenido por objeto el establecimiento de responsabilidades derivadas de irregularidades en compras y obras públicas.<sup>8</sup> Ello se debió a la experiencia dejada por la extinta la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Si bien esta dependencia sí había podido detener y cancelar operaciones ilegales, los autores de estos hechos --funcionarios o proveedores-- quedaban frecuentemente impunes al no procederse contra ellos.

Sólo a raíz de la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1959 se instrumentó en 1961 un control de carácter estructural-eficientista en el renglón de las obras públicas. Encargada de la planeación de las inversiones públicas, esta nueva dependencia presionaria por una nueva reglamentación para las construcciones públicas. Aunque se declaraba contraria al control previo, lo repuso al tener que autorizar los proyectos de inversión de las dependencias. Sin embargo, sólo tenía por fin revisar la idoneidad de las obras; no buscaba detectar posibles prácticas de corrupción.<sup>9</sup>

Paradójicamente, gracias a este motivo de eficiencia económica --el mejor aprovechamiento de las inversiones gubernamentales-- que se inició el control más estricto de las obras gubernamentales. Patrimonio Nacional expidió unas bases que por

primera vez regulaban el proceso de contratación de obra. Aparecieron como novedades la obligación de celebrar concursos de adjudicación (aunque de manera muy ambigua) y el padrón de contratistas y se detallaba el proceso para obtener un contrato de obra, lo cual constituía formalmente una disminución de la discrecionalidad.

Sin embargo, el avance logrado se relativizó al hacerse expresa la imposibilidad legal de protestar los fallos de los concursos. Como hasta entonces había sido una tradición, el control ciudadano era evitado por el gobierno, de modo que este rechazo se mantuvo como un aliciente potencial para las prácticas de corrupción. La única posibilidad de inconformidad que se dispuso legalmente fue la relativa a la negativa de inscripción en el citado padrón. La revisión de obras en ejecución apareció, pero sólo por "muestreo" con lo cual se inauguró la etapa del control selectivo que rige hasta nuestros días.<sup>10</sup> Un factor fundamental para entender la razón de esta nueva modalidad en el control tanto de las adquisiciones como de las obras públicas fue la inclusión de las empresas públicas en la esfera de acción de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Esto implicó el crecimiento de su universo de fiscalización. Hacia 1960 ya se habían creado más de 200 entidades paraestatales, cuyas operaciones habían estado casi sin control.<sup>11</sup>

En la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz se confirmaron las tendencias del período anterior: alta discrecionalidad, control interno discreto y nulo control

externo. Con base en la intención eficientista de realizar una reforma administrativa,<sup>12</sup> se lanzó una iniciativa para modificar los procesos de gestión de los recursos materiales. Por primera vez surgió el control de compras a nivel de ley.

La Ley de Inspección de Adquisiciones de 1965 tuvo por fin la eficiencia en el gasto y no la cuestión moral.<sup>13</sup> Con ella se puede demostrar que los cambios estructurales-eficientistas en el control y operación de la administración pública pueden incrementar el potencial de corrupción. Por ejemplo, ni el conflicto de interés ni el uso ilegítimo de información privilegiada fueron sancionados. Esta nueva regulación prácticamente dio mayor libertad a las dependencias y entidades, pues sólo había que registrar la adquisición ante la Secretaría del Patrimonio Nacional, preocupada fundamentalmente por checar precios. Aunque se estableció la necesidad de realizar concursos para operaciones mayores, no se regularon.<sup>14</sup> La Ley optó por ser general y dejar el detalle a su reglamento, el cual nunca se expidió ni siquiera en el sexenio siguiente.

En las obras públicas sucedió algo parecido. Con la nueva Ley de 1966, también primera en la materia, se trataron de evitar los controles previos, de modo que sólo se revisarían aleatoriamente estimaciones de costos de construcción.<sup>15</sup> Formalmente se confirmó la obligación constitucional de realizar concursos para adjudicar los contratos, pero esa disposición no se reglamentó en la realidad.

Su regulación se dejó a unas bases que expediría el Comité

Técnico Consultivo, de reciente creación.<sup>16</sup> Este, sin embargo, controlado por la Secretaría de Obras Públicas, no tuvo prisa por establecer esas normas. En efecto, aparecieron en 1970, cuando se terminaba el sexenio.<sup>17</sup> En ellas, aunque se determinaba la obligación de emitir convocatorias públicas para las licitaciones, todo el intento "democratizador" quedó anulado al instituirse un proceso plenamente discrecional para la autoridad. Los encargados de la contratación escogerían a los que se iba a invitar al concurso, cuyo número de participantes también lo decidían libremente. Incluso, si al final la dependencia consideraba que los interesados no eran los adecuados, ella misma seleccionaría a otros del Padrón.<sup>18</sup> Semejante mecanismo de adjudicación evidentemente era un aliciente para el conflicto de intereses. De este modo, no se modificó la práctica común en este renglón. Además, se insistió en nulificar cualquier control externo, puesto que expresamente se negó la posibilidad de apelar los fallos.<sup>19</sup> La Ley de Obras Públicas, encuadrada en la reforma administrativa, tuvo naturalmente por objeto el asegurar economías al presupuesto federal y no el evitar que los funcionarios pudieran sacar provecho personal de la actividad constructora del gobierno.

Un autor estadounidense, Martin Greenberg, al estudiar el funcionamiento de la burocracia en los sesenta, pudo conseguir un testimonio sobre cómo se realizaban las adquisiciones y las obras públicas en una dependencia bastante representativa por la naturaleza y magnitud de sus operaciones: la Secretaría de Recursos Hidráulicos.<sup>20</sup> Este investigador encontró que, en

materia de adquisiciones, existía en la práctica una gran discrecionalidad para las operaciones mayores por parte del secretario, subsecretarios y oficial mayor para decidir el otorgamiento de pedidos.<sup>21</sup> Esto sólo comprueba la libertad que les dejaba la Ley de Inspección de Adquisiciones al no haberse reglamentado la cuestión de los concursos.

Greenberg parece haber obtenido detalles más precisos en lo relativo a las obras. Las conexiones personales y los sobornos jugaban un papel relevante por encima del precepto de adjudicación a la postura más baja. Por ejemplo, aunque se realizaban concursos para adjudicar los contratos de mayor cuantía, se otorgaban con la intervención de las asociaciones de contratistas, que regularmente habían sido grupos influyentes en el Sector Público y que participaban en la distribución de los trabajos de construcción. A pesar de que la norma no permitía inconformidades por los fallos, Greenberg encontró que si se presentaban quejas, aunque nunca prosperaban.<sup>22</sup> Al parecer, esas denuncias de irregularidades podían ser interpuestas, al parecer gracias a la existencia de contralorías internas en algunas dependencias, sobre todo en las que efectuaban obras públicas importantes. Sin embargo, su función principal estaba dirigida a la auditoría financiera o a la inspección "a posteriori" de las construcciones.

En general, las múltiples regulaciones que han existido en México tanto para adquisiciones como para obras han establecido que el ganador debe ser quien ofrezca la propuesta más económica. Sin embargo, comúnmente se añaden otros criterios que

obligadamente se deben considerar en un pedido o contrato, como lo son el tiempo de entrega, las condiciones de pago y la calidad técnica. Estos factores adicionales son determinados discrecionalmente por los funcionarios encargados de las compras y obras, hecho que constituye una importante restricción a la capacidad de control. Al parecer, en los contratos de obra en los sesenta, el proceso de adjudicación implicaba dos pagos ilegítimos: uno por información reservada precisamente sobre los requisitos técnicos y de oportunidad del contrato y otro para obtener el fallo favorable. <sup>24</sup>

La administración de Luis Echeverría no trajo consigo cambio sustancial en la administración de bienes públicos. La Secretaría del Patrimonio Nacional se preocupó fundamentalmente del control de las entidades paraestatales para ubicar su funcionamiento dentro de la política económica gubernamental. La cuestión de los bienes patrimoniales tuvo un papel poco relevante y hasta marginal, excepto en la vigilancia de su impacto en la economía. Los mismos cambios legislativos que llegaron a darse se orientaron hacia esa finalidad. El asunto de la moralidad pública en esta área no se enfatizó y, en todo caso, lo que se cuidó fue que los particulares no defraudaran al Gobierno.

La norma del 65 fue sustituida por la Ley de Inspección de Adquisiciones de 1972, que tampoco fue reglamentada.<sup>25</sup> Tan no era prioritario regularla que, cuando al parecer surgió la presión de particulares para limitar la discrecionalidad de la autoridad sobre la inscripción en el Padrón de Proveedores,

se decreto un reglamento para uno sólo de sus artículos, el 20. Esta respuesta casuística abrió la posibilidad de inconformarse frente a resoluciones negativas para un proveedor. La Secretaría del Patrimonio Nacional ejerció su control difuso basado en el precepto que la obligaba a revisar discrecionalmente las adquisiciones de las dependencias sólo al principio, para después dejarlas en libertad. Aunque se hablaba nuevamente de concursos para las operaciones mayores, a la falta de reglamento quedaron otra vez sin ser normados. El control de importaciones parece haber sido el rubro que más le preocupó, para lo cual estudiaba su posible reglamentación y hasta instituir la práctica de los concursos internacionales a fin de ahorrar recursos. <sup>26</sup> Como era costumbre, sólo se busca cuidar el interés presupuestal por lo que quedaron sin sancionarse el conflicto de intereses y el uso ilegítimo de información privilegiada.

2) La campaña del presidente José López Portillo  
contra la corrupción administrativa

El énfasis anti-corrupción sólo volvió a reaparecer durante el administración de José López Portillo. Se apreciaba una crisis de legitimidad del régimen posrevolucionario, sobre todo en sectores conservadores que se sentían afectados o temerosos por la política populista del sexenio anterior. El problema de la corrupción, aunque en la campaña presidencial de 1976-1977 no se ubicó como uno de los problemas más apremiantes a resolver, fue utilizado por el nuevo mandatario, casi tan pronto como asumió el poder, para restaurar la credibilidad de los sectores

descontentos tanto por la gestión de Echeverría como por la recesión económica.

La estrategia moralizadora se planteó desde un punto de vista eminentemente disuasorio con un contenido típico de campaña de persecución de funcionarios a fin de "restaurar la confianza". La modificación de los factores estructurales que favorecen la corrupción quedó supeditada a otro programa de gobierno: la "Reforma Administrativa". Este último tenía un propósito eminentemente eficientista y, por lo tanto, aunque se dijo que también tenía un objetivo moralizador, éste se consideraría sólo en la medida en que fuera compatible con la productividad en la función pública. López Portillo confiaba en que dicha reforma administrativa incidiría en las estructuras que permitían las prácticas deshonestas. El Mandatario consideraba que el aparato administrativo, cuando se burocratizaba --en sentido peyorativo-- se "envilecía" y, por tanto, en lugar de ser una instancia de servicio, se convertía en fuente de corrupción.<sup>27</sup> Esta preocupación presidencial no se transmitió a los reformadores de la administración pública, pues si se revisa su discurso al paso del tiempo, se encuentra que el combate a la prevaricación aparecía sólo por excepción.<sup>28</sup>

López Portillo tenía su particular concepto de corrupción: la veía como un fenómeno cultural que rebasaba el ámbito gubernamental:

la corrupción no es exclusiva de la Administración Pública. No hay prevaricación sin cómplice, ni costumbre sin tradición"<sup>29</sup>

Pero no por eso debía de considerarse legítima. Según él, a pesar de vérselo como un "mal", había subsistido a través de la historia, producto de la educación y de "sistemas".<sup>30</sup> Por lo mismo, advertía que el esfuerzo moralizador se quedaría corto si se reducía a la sola acción del gobierno contra sus miembros.

Por esa concepción que tenía de la corrupción, el Presidente consideró que el combate a la corrupción podía tener efectos disfuncionales fundamentalmente en la moral pública. Veía un indudable peligro de degradación moral si, al alentar la denuncia de la corrupción oficial, los sectores de la sociedad no asumían su propia responsabilidad en el fenómeno: se corría el riesgo del cinismo social.<sup>31</sup> Por eso, en su concepto a veces no era justificable la "quejumbre" constante de la colectividad, pues quizá "la corrupción eramos todos".<sup>32</sup>

La corrupción, según su perspectiva, tenía un carácter sistémico y fundamentalmente negativo al distorsionar el funcionamiento normal de la administración. Aún más, sus efectos no se reducían al corto plazo, pues al ser un proceso que se retroalimentaba, se perpetuaba y se insertaba en el funcionamiento normal de la sociedad.<sup>33</sup> Veía ese fenómeno como un proceso que se retroalimentaba, pero que era posible contrarrestar con el concurso de los sectores sociales involucrados:

El mal que padecemos, tal vez, desde hace siglos, es causa y consecuencia de nuestro atraso, pero si todos nos empeñamos no es irremediable.<sup>34</sup>

Llama la atención que López Portillo, aunque estaba conciente del carácter estructural del problema, lo atacaría esencialmente desde un punto de vista disuasorio, y, dentro de éste, particularmente a través de la mayor probabilidad de aprehensión de los corruptos.

Las primeras medidas notorias contra funcionarios públicos a partir de marzo de 1977 fueron decididas por el presidente López Portillo para reforzar la imagen de "cambio" que pretendía dar respecto del pasado reciente. Además, en un principio, pareció querer modificar las reglas informales del juego sobre las responsabilidades oficiales de modo que se acercaran a las establecidas legalmente.

#### Medidas disuasorias.-

- a) La detección y castigo de los actos de corrupción: la campaña de persecución de funcionarios públicos del régimen echeverrista

Dado que la lucha contra la corrupción no había estado prevista de antemano, su instrumentación se basó frecuentemente en medidas improvisadas y soluciones casuísticas. La estrategia de moralización administrativa de López Portillo, en su primera etapa, tuvo por característica el abocarse a influir en la percepción social de los costos de la corrupción, esto es, aumentar la creencia en la mayor probabilidad de sanción. Así, se distinguió por la persecución y consignación de funcionarios de primera línea jerárquica de la anterior Administración, que no estaban ligados al actual equipo en el poder. Con ello se

estableció, aunque selectivamente, por primera vez en décadas, el fin de la impunidad para los titulares de los ramos administrativos. El recurso de la reforma al código legal de conducta no se empleó en este caso, pues se pensaba que el problema de corrupción se debía simplemente a la inobservancia de la ley; el tiempo se encargaría de demostrar que la legislación de responsabilidades estimulaba indirectamente las prácticas deshonestas.

La campaña la dirigió la Procuraduría General de la República --dependencia que reclamó para sí la titularidad de la lucha contra la corrupción--, particularmente a través de la fiscalía especial que creó para ese fin. La primer acción sucedió en febrero de 1977 cuando salió a la luz pública la denuncia de fraude contra el Instituto Mexicano del Seguro Social.<sup>35</sup> El asunto se ventiló profusamente en los medios de comunicación y en la Cámara de Diputados. A partir de ahí se empezó a generar especial receptividad en la opinión pública sobre el asunto de la corrupción.

El Gobierno dejó que las investigaciones sobre actos de corrupción fueran del conocimiento público. De ese modo, para mayo se difundieron las denuncias y averiguaciones en torno a fraudes en la CONASUPO, en Altos Hornos de México y en Productos Pesqueros Mexicanos, así como sobre el déficit financiero en Caminos y Puentes Federales de Ingreso.<sup>36</sup> La mayoría de estas investigaciones surgieron de denuncias hechas por dependencias gubernamentales, contagiadas por la voluntad presidencial de perseguir la corrupción del régimen anterior. El control de la

moralidad, como siempre, se restringe al Poder Ejecutivo sin dar ninguna oportunidad al Congreso. En la Cámara de Diputados se aceptó que la Contaduría Mayor de Hacienda era casi una "ficción" debido a su notoria precariedad, lo cual le impedía ser el órgano fundamental de fiscalización del gasto.<sup>37</sup> Los cambios que al respecto se efectuaron los trataremos más adelante en el apartado relativo a las medidas de carácter estructural.

Las instituciones agrarias fueron el rubro más afectado por las acciones persecutorias. Dado que la política que el ex-presidente Echeverría llevó en este sector fue una de las más distintivas de su régimen --creación de fideicomisos, expropiación de tierras-- y uno de los motivos principales de conflicto con el sector privado, las medidas de López Portillo contra la corrupción tomaron un tinte político.

En junio, el caso del fraude en el sexenio anterior en el Fideicomiso Bahía de Banderas, donde los principales implicados fueron su ex-director general, Alfredo Ríos Camarena, y un nieto del ex-presidente Abelardo Rodríguez, alcanzó notoriedad que, en lugar de producir una catársis en la opinión pública, generó mayor presión sobre el Gobierno para que ejecutara más acciones punitivas.<sup>38</sup> Por ese tiempo, también se dio publicidad a las investigaciones en el Fondo Nacional de Fomento Ejidal --puesto en liquidación debido a que las empresas rurales creadas por ese organismo estaban sumidas en la ruina-- y en el Fideicomiso de Cumbres de Llano Largo, donde se denunció la venta fraudulenta de terrenos.<sup>39</sup>

Puede decirse que el Presidente, consciente de los riesgos, aprovechó la situación pues rompería con la idea de continuidad sexenal y asumiría mayor autonomía como nuevo líder del grupo gobernante. El deslindarse del régimen anterior le permitiría buscar el apoyo de los sectores desafectos con el echeverrismo hacia su estrategia para salir de la crisis. Este propósito tenía como límite el peligro de causar un conflicto entre las facciones de la élite política. De ahí que en varios momentos le fue difícil a López Portillo manejar los efectos de la campaña, pues pronto se enfrentó a un dilema: mantener la persecución con el peligro para la unidad política o detenerla y atenerse a la crítica de la opinión pública.

El impacto que las acciones de persecución tuvieron en los medios de comunicación y en el medio político ilustraba el éxito del propósito del Presidente de exhibir su voluntad para combatir la corrupción. Sin embargo, empezaron a surgir las primeras consecuencias indeseadas al utilizarse para desprestigiar la gestión de su antecesor en un grado mayor del que López Portillo estaba dispuesto a aceptar. Por ejemplo, el diario Excelsior decía que el "catálogo de fraudes" detectados era una muestra del "colosal saqueo percibido por la opinión pública".<sup>40</sup> Los casos de Bahía de Banderas, FONAFE y Llano Largo se emplearon para desacreditar a Augusto Gómez Villanueva.<sup>41</sup> Este político fungía como líder de la mayoría priista en la Cámara de Diputados y había sido secretario de la Reforma Agraria en el sexenio anterior y, en consecuencia, había sido corresponsable en el control de los fideicomisos de ese sector. La oposición

consideró que existía un trasfondo político en las persecuciones iniciadas. Así, el presidente del Partido Acción Nacional, Manuel González Hinojosa, sostuvo que se trataba de la respuesta de López Portillo a la inconformidad de los echeverristas con las políticas del nuevo régimen.<sup>42</sup> Funcionarios vinculados con el anterior sexenio criticaron las denuncias de corrupción pues pensaban que eran parte de una "conjura" del sector privado contra el Estado por su intervención en la economía --por ejemplo, las declaraciones en ese sentido de Heladio Ramírez, ex-director del cuestionado Fideicomiso de Llano Largo<sup>43</sup> y de Horacio Flores de la Peña, ex-secretario del Patrimonio Nacional.<sup>44</sup> La Procuraduría General de la República tuvo que salir al paso de las versiones que vinculaban a Gómez Villanueva con los mencionados fraudes, al negar que estuviera bajo investigación.<sup>45</sup>

La publicidad a los casos de corrupción sólo llevaron a una mayor presión de los medios de comunicación sobre el gobierno para demostrar que no habría impunidad ni persecución selectiva. A fines de junio, el procurador federal Oscar Flores Sánchez se vió obligado a dar una conferencia de prensa acerca de las denuncias de corrupción. Trató de mostrar la eficacia en las investigaciones pues de las catorce iniciadas, once habían sido concluidas con la consignación de los responsables y sólo quedaban tres pendientes (las de Propemex, Altos Hornos y Llano Largo).<sup>46</sup>

En vísperas del Primer Informe de Gobierno, el ambiente estaba permeado por la idea de que la corrupción alcanzaba a todos los ámbitos de la vida oficial --la prensa hablaba del "fraude de la semana". Aparte del seguimiento en los medios de comunicación del caso de Bahía de Banderas, en julio y agosto se habían dado a conocer otros hechos como la consignación de los funcionarios de obras en una delegación del Distrito Federal, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la empresa pública llamada Industrial Recuperadora --vinculada con el fraude a Altos Hornos de México.<sup>47</sup>

El 10. de septiembre de 1977, en su mensaje a la nación, López Portillo reafirmó su compromiso con la lucha contra la corrupción. En esa ocasión exhibió la presión que sentía de la opinión pública pues trató de justificar el porqué la campaña moralizadora no podía ser más profunda. El Presidente dejó en claro cómo el respeto al principio de legalidad condicionaba la investigación de los actos de inmoralidad administrativa. Los procesos judiciales implicaban largos lapsos de tiempo que no satisfacían la exigencia pública por una acción penal más expedita. López Portillo trató de conscientizar a la opinión pública sobre la dificultad para el castigo de delitos de funcionarios debida tanto a los problemas para su comprobación y como al dilatado proceso judicial que debía de seguirse. Sin embargo, confirmó su decisión de enfrentar el reto aun a riesgo del "escándalo" y de posibles "fiascos".<sup>48</sup> Ya desde entonces el Presidente manifiestó su temor a que se le revirtiera después, pero por el momento todavía le veía utilidad a esta política. No

sólo contribuyó a consolidar su posición dirigente, sino que, como manifestaría días después, le aseguraba la viabilidad de la alianza con el sector privado para salir de la crisis:

(...) la alianza depende de que se haga juntos: unos pagando impuestos, otros no esquivando responsabilidades y otros no cayendo en la corrupción.<sup>49</sup>

Una de las decisiones más importantes fue la de proceder penalmente cuando se comprobó la responsabilidad de secretarios de Estado de la anterior Administración en actos de corrupción. Con ello se rompía la regla no escrita por la cual los altos funcionarios no podían ser formalmente sancionados. Después de analizar todas las implicaciones políticas que pudiera traer, el Jefe del Ejecutivo, como árbitro supremo de la moralidad de los altos funcionarios, autorizó la detención del ex-secretario de la Reforma Agraria, Félix Barra García, junto con otros de sus antiguos colaboradores --su secretario particular y el oficial mayor. Estaban acusados de extorsión en la indemnización a dos pequeños propietarios, uno de los cuales presentó la denuncia.<sup>50</sup> Según López Portillo, tomó la decisión también para respaldar la decisión de particulares para denunciar la corrupción, una de las formas de romper con el sistema que se creaba en torno a ella. Como temía el Presidente, la detención de Barra García nuevamente desató versiones sobre un supuesto enfrentamiento entre las facciones de la clase gobernante. Si bien se aplaudió la acción citada, se consideró que era más bien una muestra de "moralización selectiva" con la que se buscaba un efecto catártico en la opinión público.<sup>51</sup>

La profundidad de la campaña llegó al momento en que dejó de ser funcional tanto para la reafirmación de la código legal de comportamiento burocrático como para el prestigio del régimen, y, en cambio, empezó a beneficiar a intereses políticos particulares no previstos por el régimen. En noviembre, López Portillo decidió "moderar" las acciones moralizadoras: el ex-secretario de Agricultura y Ganadería, Oscar Brauer, era investigado por peculado, pero el Presidente, al considerar que el manejo de la información de los casos de corrupción en los medios estaba mal conducido, decidió no consignarlo y sólo obligarlo a reintegrar el dinero.<sup>52</sup>

Controlados los efectos imprevistos de la campaña, la Procuraduría General de la República recibió el consentimiento presidencial para volver a proceder contra altos funcionarios. Así, todavía en marzo López Portillo accedió a la segunda consignación de un ex-secretario de Estado, en esta ocasión, la del de Comunicaciones y Transportes, Eugenio Méndez Docurro y quien se desempeñaba en ese momento como subsecretario de Educación e Investigación Tecnológica de la Secretaría de Educación Pública. Este funcionario también fue acusado de peculado.<sup>53</sup> Todavía sucedió una última aprehensión: el entonces director general del Instituto Mexicano del Café, Fausto Cantú Peña fue detenido debido a la denuncia en su contra por cohecho, peculado, defraudación fiscal y contrabando a la exportación.<sup>54</sup> Con él se cerraba la primera época moralizadora caracterizada por la persecución de prominentes funcionarios.

Después, si bien continuaría la campaña, ya no estaría marcada por la disposición presidencial para investigar las denuncias contra personajes prominentes de la política y la administración pública. López Portillo dejó entrever que el encarcelamiento de altos funcionarios no había tenido por objeto terminar de modo permanente con la clásica inmunidad real de los funcionarios de primer nivel. Su intención había sido básicamente la de provocar un efecto disuasorio en el sector público mediante la presentación de algunos casos notorios:

La mejor forma de cuidar el mañana es la fuerza imperativa de sentar el precedente. Mis colaboradores y yo nos atenemos a las consecuencias." 55

La continuación de los efectos políticos indeseados fue otro factor por el que se disminuiría la intensidad de la campaña. Al aprehenderse a Mendez Docurro y a Cantú Peña se quiso demostrar que también a funcionarios del régimen en curso, aunque ligados a los anteriores gobiernos, se les podía perseguir. Sin embargo, eso no impidió que esos casos fueran vinculados con un supuesto enfrentamiento con la facción echeverrista. López Portillo se quejó de esa clase de interpretaciones:

Entre los muchos procesos penales abiertos en este esfuerzo hay algunos notorios que tienen al decir de algunos, un móvil dudoso. Quien así piensa se equivoca; no se han escogido los personajes por sus antecedentes políticos, que casi siempre se remontan a varias administraciones, sino por la claridad de las denuncias y la evidencia de las pruebas en su contra. Seguiremos adelante, no importa quienes resulten culpables. 56

Esos dos funcionarios procesados habían tenido cargos públicos en el sexenio en curso, lo cierto es que no pertenecían al círculo

de colaboradores cercanos al Presidente. Precisamente, cuando empezaron las denuncias contra miembros relevantes del nuevo equipo gobernante, López Portillo generalmente salió en su defensa, o bien prefirió el silencio--esto se verá más adelante.

Un último factor que propiciaría la modificación de la política contra la corrupción fue la presión pública para que el Gobierno tomara medidas que no tenía pensadas. Cuando la Secretaría de Comunicaciones retiró los cargos contra Mendez Docurro después de que éste devolvió los sustraído, se levantó un fuerte cuestionamiento en la prensa y en el ámbito político sobre la seriedad de la campaña moralizadora, pues se decía que las leyes penales y de responsabilidades estaban hechas para proteger a los funcionarios.<sup>57</sup>

b) el cambio de código legal de conducta burocrática

El segundo momento del combate a la corrupción vino cuando surgieron las críticas contra la inmoralidad administrativa del gobierno en curso. El énfasis, que siguió siendo disuasorio, cambió por un momento al aspecto legal.

El Presidente inició cambios normativos debido a la irritación popular por la facilidad con que los funcionarios evadían la acción penal gracias a la benignidad de la ley. El proponer modificaciones legales permitirían a López Portillo seguir demostrando su compromiso con la lucha contra la corrupción aún cuando se disminuyera el acento en la persecución de delitos.

Ante el cuestionamiento desatado a causa de la libertad provisional, entre otros, de Méndez Docurro gracias a la "puerta falsa del peculado" --regresar lo defraudado para disminuir notoriamente la pena--<sup>58</sup>, López Portillo y el procurador Flores Sánchez respondieron primero con resignación, al grado de decir que la encarcelación no era lo importante, sino el efecto en la burocracia y en la opinión pública. Después, finalmente procedieron a terminar con esa forma de impunidad relativa: se reformó el Código Penal para cerrar esa "salida".<sup>59</sup>

Posteriormente, al continuar las acusaciones sobre hechos ilícitos en dependencias, pero sobre todo en paraestatales de la talla de Petróleos Mexicanos, se decidió cambiar la Ley de Responsabilidades. Su modificación o sustitución ya había sido anunciada por Flores Sánchez desde octubre de 1977, para hacerla "más simple", dadas las confusiones que el texto vigente ocasionaba para decidir si un funcionario era responsable de un delito. En el mismo medio oficial se aceptaba que servía más para proteger que para controlar la gestión de los funcionarios. En consecuencia, por su reducida aplicabilidad significaba prácticamente un fuero. Sin duda, el hecho de que hasta ese momento se creara conciencia de las limitaciones de la Ley al tratarse de poner en práctica, demostraba implícitamente su desuso en el pasado.

La idea principal fue la de distinguir lo que era un delito oficial --principal objeto de la legislación específica de responsabilidades-- de los delitos comunes de funcionarios, los

cuales se dejan al Código Penal: con ello se pensaba terminar con el fuero especial que esa confusión generaba.<sup>60</sup> Sin embargo, esos delitos comunes, al suprimirse en la nueva Ley de Responsabilidades de 1980 y no restituirse su vigencia en el Código Penal y suprimirse en la nueva Ley de Responsabilidades, quedaron sin sanción. De ese modo sólo quedaron el peculado y el soborno como punibles.

Por otra parte, con la Ley del 80 no se quiso desaparecer al jurado popular, que sólo generaba impunidad. El procurador Flores Sánchez, a pesar de estar de acuerdo en su inutilidad, justificó su permanencia simplemente porque quitarlo implicaba una reforma constitucional.<sup>61</sup> Este argumento no era sostenible, dadas las múltiples modificaciones constitucionales que se realizaron en otros ramos durante el sexenio. Más bien, parece que ese tribunal especial se dejó como un instrumento para el manejo discrecional de la lucha contra la corrupción.

Las soluciones legales continuaron como la respuesta casuística del Gobierno a las demandas de la opinión pública. Por ejemplo, la cuestión del cohecho simulado a través de los obsequios derivó en una publicitada controversia. Hacia finales del sexenio, al hacerse público el regalo de un rancho a López Portillo hecho por un ex-gobernador del estado de México, el Presidente decidió, después del escándalo público, no aceptarlo.<sup>62</sup> Sin embargo, consideraba que si no había ningún interés de por medio era hasta atentatorio a la dignidad de los funcionarios obligarlos a no recibirlos. Era, según él, ir en contra de una costumbre muy enraizada en la cultura mexicana. A

pesar de esa opinión, trató de salir al paso al anunciar la legislación en torno a los obsequios a los funcionarios: era una aceptación tácita del límite entre su práctica legítima y lo que la sociedad consideraba como corrupción. Probablemente por la devaluación de la figura del funcionario público, por los riesgos políticos de aplicar la proyectada legislación o por su previsible inobservancia, López Portillo se retractó. El proyecto, que había sido aclamado y aprobado en la Cámara de Diputados, fue rechazado en la de Senadores por considerarlo una ofensa para los funcionarios. <sup>63</sup>

No se intentó añadir ninguna nueva conducta corrupta como delito. Para Oscar Flores Sánchez, no existía nada nuevo que añadir; tan sólo había que hacer más severas las penas ya existentes.<sup>64</sup> Después de expedida la nueva legislación de responsabilidades, el Procurador se retractó y consideró necesario estudiar el castigo de delitos "modernos", como el conflicto de intereses y el tráfico de influencia, aunque eran prácticas bastante añejas. No obstante, todo quedó sólo en proyecto.<sup>65</sup>

Si las modalidades rentísticas de la corrupción no tenían gran relevancia para los encargados de la justicia mexicana, las de carácter afectivo, no sólo no eran condenable, sino que públicamente eran practicadas por el mismo Presidente de la República. López Portillo justificó su decisión de nombrar a parientes cercanos, incluidos su hijo y una de sus hermanas, bajo el argumento de la confianza requerida en los servidores públicos

para garantizar la coherencia de las políticas públicas --decía era sólo "una modalidad de designar funcionarios". Este razonamiento, sin embargo, no podía explicar la presencia de burócratas que no tuvieran relación oficial directa con el pariente que los nombró. Por eso, al alabar su nepotismo, el Mandatario mexicano lo veía también como la expresión de un valor colectivo sano: la defensa de la institución familiar.<sup>66</sup> Esto es, le daba validez a la protección de un interés particular a través de la función pública.

En el sexenio sí se agravaron las penas, pero sólo para las de defraudación con lo cual se mantuvo la costumbre oficial por evitar únicamente la corrupción que afectara el patrimonio estatal. Como se puede apreciar en el cuadro 1, mientras se incrementó notablemente la sanción económica y corporal al peculado, la del soborno permaneció sin cambios.

Pronto se probaría la utilidad práctica de las reformas legales. La deshonestidad en los gobiernos estatales fue uno de los aspectos que la opinión pública resaltó más en el periodo lópezportillista. Aunque no eran de incumbencia federal, dada la naturaleza del sistema político mexicano, el grupo gobernante en México tiene que asumir los costos de imagen que la mala administración de los gobernadores pueda acarrear. Precisamente, uno de los mandatarios estatales fue el encargado de poner a prueba la nueva Ley de Responsabilidades. Ante una denuncia presentada en mayo de 1981 por un periodista en contra del gobernador de Coahuila, Oscar Flores Tapia, por haber amasado una

fortuna de origen sospechoso,<sup>67</sup> el Gobierno Federal se mostró vacilante. Esta actitud se debió en parte a que la oposición retomó la acusación como suya. El PAN presentó la solicitud de juicio político, pero la mayoría priísta la rechazó.<sup>68</sup> Por su parte, la Procuraduría General de la República se declaró incompetente pues decía que, de acuerdo con la Ley de Responsabilidades, las investigaciones las debía iniciar la Cámara de Diputados.

Sin embargo, esta resistencia oficial de repente cesó, al parecer, por decisión presidencial. El procurador Oscar Flores Sánchez empezó a indagar y se coordinó con la Secretaría de Hacienda para realizar auditorías en la administración pública de Coahuila a fin de detectar alguna malversación de fondos federales. Por su parte, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión accedió a iniciar el proceso de juicio político. Los partidos de oposición estaban satisfechos porque por primera vez una de sus denuncias iba a proceder. Para su decepción, el régimen se retractó de su decisión de enjuiciar al gobernador norteno de modo que los diputados priístas hicieron prevalecer la tesis de que no había materia legal para entablar el juicio.<sup>69</sup> Sólo en cuanto al enriquecimiento inexplicable se procedió a que regresara los bienes de procedencia no comprobada. Antes, se le había obligado a renunciar --esto es, la "muerte política" con la que informalmente se castiga a los altos funcionarios. Dado que la improvisación sospechosa de fortunas no constituía una conducta delictiva, nuevamente se suscitó crítica en los medios informativos contra esta suavidad en las sanciones.

c) el combate a la corrupción de los funcionarios de la administración de López Portillo: control vs. eficiencia

Además de los cambios legales, la segunda etapa del combate a la inmoralidad administrativa continuó su labor disuasoria mediante la persecución de ilícitos. En 1979 las denuncias contra la corrupción ya no se enfocaban hacia las irregularidades del sexenio de Echeverría, sino contra las que se percibían dentro de la propia gestión lopezportillista, en especial, en torno a Petroleos Mexicanos, la paraestatal más importante. Desde 1987 algunos grupos opositores y cierto sector de la prensa denunciaron un posible caso de conflicto de interés generado por la presunta participación del director general de Pemex, Jorge Díaz Serrano como accionista en una empresa (Perforaciones Marítimas del Golfo) que había recibido contratos de perforación de pozos petroleros. López Portillo trató de enfrentar la primer denuncia relevante contra miembros prominentes de su administración. Dado que al parecer se podía demostrar la falsedad de la acusación, Díaz Serrano se presentó ante los medios para aclarar el asunto.<sup>70</sup> Sin embargo, esta paraestatal continuó como la principal fuente de inquietud sobre corrupción.

Para contrarrestar estas críticas, López Portillo mantuvo la campaña, aunque con un perfil más bajo. En cuanto a la detección y sanción de ilícitos sólo se procedería contra funcionarios superiores de tercer nivel y de los mandos medios, así como contra ejecutivos de paraestatales de mínima relevancia política. No obstante, tal acción se mantuvo en lo general de modo

permanente debido a la actividad de la fiscalía especial creada para ese objeto en la Procuraduría General de la República.

En 1979 se hicieron del conocimiento público las acciones contra funcionarios de su régimen: por ejemplo, la destitución y consignación de funcionarios de las empresas cinematográficas del gobierno, acusados de defraudación, así como de directivos que se coludieron con proveedores para afectar patrimonialmente a la Comisión del Vaso de Texcoco; tiempo después, se consignó a servidores públicos tanto de los ramos forestal como de obras agrícolas de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, así como al Director General de Vías Férreas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, además de ordenarse la detención del diputado federal Miguel Lerma Candelaria, acusado de fraude durante su gestión en el Banrural.<sup>71</sup> Cuando se trataba de altos funcionarios, el silencio presidencial dominaba --como en el caso del supuesto conflicto de intereses del secretario de la Reforma Agraria, representante de una compañía de maquinaria agrícola o del Jefe del Departamento del Distrito Federal por el mismo motivo, pero en relación con las obras de equipamiento urbano.

Una de las limitantes adicionales que presentan las campañas contra la corrupción basadas fundamentalmente en el método disuasorio de la persecución de funcionarios es el desprestigio social de la función pública, sobre todo al pensarse que ese fenómeno en cuestión está difundido en todo el aparato administrativo. Para mediados del sexenio, López Portillo sentía que había perdido el control del impacto de la campaña

moralizadora, pues afirmaba que lo que se había creado era la sensación de que toda la Administración Pública era corrupta.<sup>72</sup> Por ese efecto, tal vez se explique que el Presidente no haya estado dispuesto a hacer llegar las reformas legales hasta el nivel constitucional ni a modificar sustancialmente el marco de responsabilidades. El mismo procurador Flores Sánchez abiertamente afirmó que no se intentaba ir lejos, sino sólo dar un paso para que después se avanzara más.<sup>73</sup> No obstante, la Procuraduría General de la República todavía promovió algunos cambios dentro de su estrategia. En 1981 se empezaron a cambiar los métodos de funcionamiento de la Oficina de Manifestación de Bienes, cuya inutilidad se demostraba con sus anticuados métodos de trabajo. Para un universo de dos millones y medio de burócratas que tenían que informar su patrimonio, el proceso se reducía al registro manual de las declaraciones. Sólo con el impulso moralizador se promovió la computarización de las actividades de esa área.<sup>74</sup>

El haber encargado el combate de la corrupción a la Procuraduría General de la República significó una restricción organizacional muy importante para poder atacar el problema. Dado que las prácticas corruptas no se podían perseguir de oficio, sino sólomente por petición de parte, su acción estaba sujeta a que los demás órganos de la Administración Pública o los particulares presentaran denuncias. El propio Procurador federal estableció que su dependencia no podía indagar hechos que causaban inconformidad en la opinión pública si no existía acusación formal de por medio: dijo que no tenía funciones de

De ahí que el éxito del combate a la corrupción dependiera en parte a que los otros órganos de control lo respaldaran. La falta de coordinación entre las acciones de la Procuraduría General de la República y las de control administrativo llevadas a cabo por las dependencias globalizadoras --Secretaría de Hacienda, de Programación y Presupuesto, de Comercio--, no sólo limitó los alcances de la política moralizadora, sino que también la supeditó a los objetivos de estas últimas. La eficiencia como finalidad principal --producto del programa de reforma administrativa-- promovía la práctica del control sólo en la medida en que no impidiera el curso fluido del funcionamiento del aparato público. Este espíritu desregulador se puede ejemplificar con la siguiente cita de la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público: se proponía liberalizar el ejercicio del gasto

(...) con el objetivo central de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las funciones que les están encomendadas. En otras palabras, se propone pasar de un régimen que se ha basado en la desconfianza, a uno que se funde en la confianza.<sup>76</sup>

La cuestión de las adquisiciones y las obras públicas en el sexenio 1976-1982 muestran como puede entrar en conflicto el interés eficientista con el moralizador en términos del control.

Los cambios que se propusieron con la "Reforma Administrativa" no necesariamente promovieron, en el renglón de la administración de bienes públicos, menor corrupción.

En términos de la reducción del potencial de corrupción, el control de las compras y construcciones a partir de los modificaciones administrativas en el gobierno de López Portillo presentó vaivenes ya que en algunos momentos disminuyó en aras de la eficiencia. En 1977 esa actividad pasó de la Secretaría del Patrimonio Nacional a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto. Sin embargo, al parecer, con motivo de la desregulación impulsada por la "Reforma Administrativa", se buscó aminorar el control y, en consecuencia, se fundieron en una sola las dos direcciones generales encargadas, respectivamente, de la revisión de las adquisiciones y obras públicas.<sup>77</sup> El propio secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Tello, anunció la flexibilización de controles en las compras y obras públicas. Así, el sexenio se estrenó con los cambios de sus leyes específicas a fin de suprimir requisitos previos y estimular la liberación de la administración del gasto.<sup>78</sup>

Luego se decidió estudiar el esquema de control que debía establecerse, no sólo para las funciones de recursos materiales, sino también para el resto de los procedimientos administrativos, acorde con los propósitos de programación y simplificación de trámites. A partir de ahí se empezó a idear una Ley para el control de todos los procesos de la Administración Pública, que incluiría naturalmente a las adquisiciones y a las obras públicas.<sup>79</sup> Empero, este propósito fracasó por su amplitud, ya que afectaba funciones de otras dependencias, como Hacienda. Posteriormente, se intentó expedir una normatividad para las compras y construcciones. Sin embargo, este proyecto también se

frustró por la reasignación de atribuciones entre dependencias. En 1978 se consideró que la administración de bienes muebles, debía ser controlado por la Secretaría de Comercio.

Esta dependencia promovió la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes para regular estos rubros.<sup>80</sup> Acorde con el enfoque eficientista, no buscó modificar el esquema de control que había heredado de la Secretaría del Patrimonio Nacional para hacerlo más estricto. Por el contrario, algunas regulaciones, como las revisiones técnicas y legales previas de los pedidos, se suprimieron.<sup>81</sup> La supervisión "a posteriori" fue más bien excepcional y no podía ser de otro modo debido al inmenso número de operaciones de compra del Gobierno federal: en 1981, por ejemplo, se registraron 216 802 pedidos.<sup>82</sup>

El cuadro no fue distinto para las obras públicas. La Secretaría de Programación y Presupuesto no incluyó como función relevante de sus unidades de control la inspección de los procesos de construcción. Se partió del enfoque por el cual esa dependencia asumía una función fundamentalmente normativa y sólo verificaría de modo excepcional pues, como parte de la política de corresponsabilidad en el gasto, dejaría que las unidades de control interno de las secretarías de Estado y entidades paraestatales fueran las que revisarían las obras públicas.

El problema fue que las contralorías internas se situaban frecuentemente en niveles de baja jerarquía en las secretarías de Estado; en las empresas paraestatales a veces ni existían.

Además, se aceptaba que, al menos hasta 1980, este control general en la Administración se había reducido al ámbito financiero --evitar defraudación--, sin importar las cuestiones programáticas, operacionales o de control de legalidad. Fue sólo hasta finales del sexenio que las unidades de control en el Sector Central se situarán como órganos "staff" de los secretarios de Estado.<sup>83</sup>

Ligado con esta cuestión del control de las adquisiciones y obras públicas, la política de detección y sanción de los actos de corrupción tuvo otra limitación muy importante: su relevancia respecto de otros programas gubernamentales. Los propósitos moralizadores se vieron supeditados a otro objetivo gubernamental de mayor prioridad, como lo fue, por ejemplo, el desarrollo económico estimulado por el crecimiento en la producción de hidrocarburos.

El caso de Petróleos Mexicanos es bastante ilustrativo de esta restricción por su papel crucial dentro de la política económica lópezportillista y representativo por su peso dentro del gasto del Sector Público (22% de los recursos destinados a compra de bienes y servicios y 38% de las inversiones físicas en 1980)<sup>84</sup>. Las autoridades de esta paraestatal se esforzaron por llevar a cabo sus actividades sin cortapisas, es decir, con la menor cantidad de controles posibles.

Un testimonio de Jorge Díaz Serrano, titular en ese entonces de esa empresa pública exhibe el relajamiento de los controles legales y que López Portillo aceptó bajo el argumento de la

eficiencia. Según aquel ex-funcionario, si los controles que se instrumentaron después con el presidente De la Madrid hubieran existido antes, el sector petrolero no habría alcanzado el desarrollo que logró. Cuando se enfrentó a los requisitos y controles de la Secretaría de Comercio para la importación de bienes, su solución fue pedir autorización verbal del Presidente para luego de realizadas las operaciones, regularizar su "papeleo" a fin de cubrir las formas.<sup>85</sup> López Portillo aceptó implícitamente hacia el final de su mandato el problema de deshonestidad que se produjo con estas acciones al descubrirse los fraudes en la adquisición de equipo.

Al caer los precios del petróleo en 1981, Díaz Serrano fue removido de su cargo. Inmediatamente, el Presidente dispuso la reorganización de la paraestatal porque reconocía que existía un desorden "inercial" en el ámbito financiero, de compras y contratación que impedía el "control eficiente".<sup>86</sup>

El cambio en los factores estructurales de la corrupción.-

a) crecimiento de actividades públicas

El incremento en las operaciones gubernamentales de todo tipo en la época de López Portillo se ha considerado uno de los alicientes más importantes que hubo para la generación de procesos de corrupción que después se descubrieron. Nuevamente el empleo del caso de las adquisiciones y obras públicas nos puede ejemplificar al respecto. Otra vez se encuentra la paradoja de

que las adquisiciones de bienes estuvieron formalmente más controladas que las obras públicas cuando en la práctica el monto de estas últimas se incrementó hasta ser notoriamente mayor que el de las compras (cuadros 4 y 5). El peso de ambos tipos de actividades aumentó en términos absolutos y relativos dentro del gasto público. La importancia de las obras públicas dentro del mercado de la industria de la construcción convirtió a los contratos gubernamentales en un bien escaso bastante codiciado.

Visto desde nuestro enfoque de control de la corrupción, el crecimiento de las compras e inversiones públicas, al convertirse en un factor que estimula el potencial de corrupción, como debía haberse complementado con el refuerzo de los controles disuasorios y a modificar los procedimientos administrativos para limitar el nivel de discrecionalidad. Sin embargo, la tendencia fue la contraria, a fin de agilizar la gestión administrativa para no obstaculizar la política económica.

#### b) cambios administrativos

Los cambios a las estructuras y procesos en la organización pública, como ya se dijo, formaba parte del programa de la reforma administrativa y, en consecuencia, al objetivo de eficiencia. Por tanto, el criterio de moralización tuvo que sujetarse a ese programa. Las adquisiciones y construcciones públicas no escaparon a ese enfoque de eficiencia, por lo cual tuvo que ser la presión externa para frenar las prácticas corruptas la que movió a López Portillo a introducir en las

nuevas legislaciones sobre adquisiciones y de obras públicas promovidas por los modernizadores de la administración algunas disposiciones para controlar formalmente las prácticas inmorales.

Del análisis tanto de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes como de la de Obras Públicas sobresale el propósito por mantener una amplia discrecionalidad en los procesos de asignación de pedidos y contratos y la presencia de algunos preceptos que reflejan cierto interés por disminuir la corrupción. En las compras, se sostuvo la figura de los concursos, y se regulan mediante unas "normas" específicas para ello desde 1980.<sup>87</sup> Esto constituyó un avance pues antes no había habido ninguna reglamentación para las licitaciones. Se regulaba el contenido de las convocatorias de concurso y se establecían los pasos que debían cumplirse en el proceso de adjudicación. Esto permitía cerrar en cierto modo la libertad de los funcionarios para escoger los proveedores que participarían en las subastas. Sin embargo, las condiciones de adquisición las determinan con una amplia discrecionalidad pues la idoneidad de las ofertas de los concursantes la determinaban ellos. La presencia excepcional de los representantes de Comercio en los fallos era más bien simbólica pues no intervenían en la determinación del ganador. Aunque se prohibía dar a los proveedores información confidencial no se estipulaba sanción alguna a los funcionarios que incurrieran en esa práctica. Por su parte, el conflicto de intereses, como era costumbre, no había precepto alguno para evitarlo.

En las obras públicas, la nueva Ley de 1980 conservó en general una amplia discrecionalidad. La misma discusión en la Cámara de Diputados demostró que ni aún los legisladores de oposición dieron alguna importancia al problema del control de la corrupción. Por lo mismo, reflejó más el interés por liberar la gestión de las inversiones físicas de las dependencias y entidades a través de la llamada corresponsabilidad. Comparada con la normatividad de adquisiciones, la legislación de obras mostró algunas innovaciones. Por ejemplo, se incorporó la prohibición sobre conflicto de intereses, al rechazarse las operaciones donde los funcionarios involucrados o sus parientes participaran en las compañías constructoras. Se mantuvo la idea de los concursos, pero esto tenía un límite pues las subastas para la contratación de servicios relacionados con la obra pública se buscaron suprimir debido a que promovían la ineficiencia administración. Debe señalarse que la adjudicación de obras menores y medianas no pasaba a través de concursos por convocatoria.<sup>88</sup> En el primer caso, se asignaban directamente y, en el segundo, se otorgaban a través de la selección discrecional de tres contratistas para que presentaran proyectos, de entre los cuales se escogía uno.

c) la participación externa en el control

La política moralizadora incluyó muy débilmente el objetivo de promover la intervención de la ciudadanía en el control de la corrupción. Por ejemplo, volviendo al caso de las adquisiciones y obras públicas se observó que sobre las primeras no se previó

en la ley la cuestión de las inconformidades. Sólo con la aparición de las Normas sobre Concursos se estableció por primera vez, aunque de manera bastante general, la posibilidad de impugnar alguna de las fases de adjudicación de pedidos.<sup>89</sup> En cambio, en las obras públicas sucedió todo lo contrario pues se mantuvo la prohibición del derecho de los contratistas para apelar los fallos de asignación.<sup>90</sup> La única posibilidad de inconformidad en el proceso de contratación era la referida a la inscripción en el Padrón de Contratistas, recurso que para estas fechas ya había adquirido carta de naturalidad.

En cuanto al acceso a la información gubernamental, no se puede negar que hubo cierto propósito por promover el derecho a la información gubernamental. Debido a la amplia publicidad a los casos de corrupción, entre otras cosas, el Presidente criticó a los medios de comunicación, particularmente la prensa, por el "libertinaje" con que ejercían la libertad de expresión; los acusaba de chantaje en muchas ocasiones. Del mismo modo como Alemán lo sugirió en su tiempo, López Portillo trató de poner límites a la expresión de denuncias sin sustento mediante la reglamentación del derecho a la información. El rechazo de esos medios y de otros sectores a ese intento, que lo veían como una iniciativa autoritaria, acabó con el proyecto. Sin embargo, para nuestros propósitos, tenía un lado positivo en términos de posibilitar el acceso legal a la información gubernamental. Se garantizaría como un derecho del ciudadano y obligación de los funcionarios. Se proponía, incluso, una procuraduría para asegurar su observancia. La documentación oficial debía estar al

alcance del público y la de carácter reservado tendría que declararse como tal y por un período determinado. En términos de control de la corrupción, esto constituiría un límite estructural a las prácticas deshonestas. Sin embargo, estas propuestas no prosperaron. Al malograrse el proyecto para reglamentar la libertad de expresión, se perdió la oportunidad de hacer pública la información gubernamental. 91

Por otra parte, bajo la influencia tanto de la reforma administrativa como de la campaña de moralización administrativa, para el reafirmar el control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo se presentó una iniciativa a fin de dotar formalmente a la Contaduría Mayor de Hacienda de verdadera capacidad para perseguir ilícitos. A pesar de que, incluso, se le trató de cambiar su denominación por la de Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos --se conservó finalmente el nombre original por su tradición histórica-- debido a la ampliación de sus atribuciones, no varió su enfoque eminentemente contable, dirigido a perseguir los actos de defraudación y en lo absoluto los rentísticos. Tampoco extendió su intervención al control preventivo --continuó siendo " a posteriori".

La innovación en sus funciones fue la de introducir la evaluación programática, acorde con el enfoque administrativo efficientista que promovió el régimen de López Portillo, y que, para efectos del control de la corrupción, tenía mínimos alcances. En torno al problema de la deshonestidad, las aportaciones tuvieron que ver con el control político ejercido

por la Cámara de Diputados sobre la Contaduría. En efecto, se estableció la inamovilidad del contador por el término de ocho años y se le dió capacidad para presentar denuncias directamente ante las autoridades judiciales sin tener que someterse primero a la aprobación de la comisión de Vigilancia de la Cámara. Además se obligaba a las dependencias del Ejecutivo a contestar las observaciones y aclaraciones que pedía la Contaduría en el plazo de un año, para así acabar con la costumbre de ignorar estas solicitudes. Sin embargo, los efectos de estos cambios no parecen haber sido significativos: como lo muestran sus informes anuales, ese órgano del Legislativo acostumbró recomendar el evitar ciertas prácticas, pero no ejercía su capacidad para exigir responsabilidades. Dentro de la estrategia de control de la corrupción del sexenio de López Portillo, la Contaduría Mayor no tuvo ninguna relevancia.<sup>92</sup>

## Notas

1 En octubre de 1976 el procurador Ojeda Paullada afirmó que se estudiaba un código de conducta para las empresas transnacionales con el objeto de eliminar dádivas y sobornos. Según este funcionario, tal proyecto había sido decidido mediante un acuerdo en ese mes. Estas declaraciones surgieron por las denuncias de sobornos a funcionarios ofrecidos por las empresa General Tyre. Ver **Tiempo**, 10. de noviembre de 1976.

2 Ver "Decreto que dispone que los funcionarios de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado y los Gobiernos de los Territorios, formularán sus pedidos bajo su estricta responsabilidad, enviando la documentación original y las copias a la Secretaría del Patrimonio Nacional para su intervención, registro y control" (D. O., 16 de febrero de 1959 y "Decreto que dispone que los funcionarios de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado y los Gobiernos de los Territorios bajo su estricta responsabilidad celebrarán contratos de obras, aprobarán sus presupuestos y autorizarán sus estimaciones, enviando original y copia a la Secretaría del Patrimonio Nacional para su intervención, registro y control" (D. O., 16 de febrero de 1959.

3 Cf. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría del Patrimonio Nacional, **Memoria 1958-1964** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1964) p. 38

4 **Ibid.**, p. 23

5 **Ibid.**, pp. 7-8

6 **Ibid.**

7 Ver nota 2

8 **Ibid.**, p. 39. La Comisión de Investigaciones somete los resultados al secretario del Patrimonio Nacional, quien decide si se procede.

9 La Secretaría de la Presidencia creó la Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública encargada, entre otras cosas, de intervenir en contratos de obra.

10 Secretaría del Patrimonio Nacional, **op. cit.**, p. 14

11 Cf. Alejandro Carrillo Castro, **La Reforma Administrativa en México; evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)** (México: Porrúa, 1985), pp. 215-217

12 Gustavo Díaz Ordaz anunció la reforma administrativa y aseguró que era decisión del Gobierno procurar que los fondos públicos se manejen e inviertan con "estricta honradez" y de manera que se obtengan "mayores rendimientos", por lo tanto, era necesaria una rigurosa inspección administrativa, particularmente en adquisiciones y obras. Por eso promovió las nuevas leyes sobre compras y obra. Ver el Ier. Informe de Gobierno, en *Excelsior*, 2 de septiembre de 1965.

13 Cf. Ley de Inspección de Adquisiciones (D. O., 30 de diciembre de 1965)

14 *Ibid.*

15 Cf. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (D. O., 4 de enero de 1966)

16 *Ibid.*

17 "Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, aplicables a todos los Proyectos y Obras que realicen las Dependencias a que se refiere la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas" (D. O., 26 de enero de 1970)

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 Cf. Martin H. Greenberg, *Bureaucracy and development: a Mexican case study* (Lexington: Heath and Company, 1970)

21 *Ibid.*, pp. 72-73

22 *Ibid.*, pp. 73-74

23 En el sexenio de Alemán ya existía la Dirección General de Auditoría en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el Departamento de Inspección en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Oficina de Supervisión en la Secretaría de Agricultura y Ganadería. En el régimen de López Mateos, estas mismas dependencias mantenían esos órganos de control bajo otras denominaciones. La misma Secretaría del Patrimonio Nacional había creado una contraloría interna y la Secretaría de Obras Públicas contaba con una Dirección de Control. No obstante, de acuerdo con Sealtiel Alatríste, quien fue ocupó cargos de relevancia en la Secretaría del Patrimonio Nacional en los sesenta, el control interno existente era bastante sencillo, en algunos casos hasta rudimentario, y con metas muy modestas. Se carecía de experiencia e información en la materia; ver su artículo "La estructura del control externo en los órganos descentralizados", en *Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (autores mexicanos)* (México: Secretaría de la Presidencia, 1977),

24 Martín H. Greenberg, *op. cit.*, p. 74. En materia de adquisiciones en 1977 se descubrió un caso en que la Cámara de la Industria Químico Farmacéutica intervino en la defraudación al IMSS.

25 Ley de Inspección de Adquisiciones (D. O., 6 de mayo de 1972)

26 Secretaría del Patrimonio Nacional, *Memoria de labores 1975-1976* (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1976) p. 56

27 *Tiempo*, 9 de mayo de 1977, p. 6

28 Mejor un alto funcionario como el secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, desvinculado de la responsabilidad de la Reforma Administrativa, sustentó este programa con la necesidad de terminar con la corrupción en el Sector Público. Según él, las reformas habrían de vencer

(...) una ambigüedad entre función pública y negocio privado; un exceso de poder; una administración pública mandarinesca que pone trámite sobre trámite, albarda sobre aparejo, que enmaraña y empapela procesos, reseña decisiones intrascendentes y produce laberintos con aparatos paralelos; una burocracia de abejas con horror a la responsabilidad, que no queremos que, desbordando sus límites, se sirva de sus fuerzas, levante su propio poder, alimentada por su posibilidad de nombramientos y prebendas, por la fuerza de sus rutinas, que podría burocratizar la política misma; una deshonestidad que aparece en un cuerpo extremadamente poroso y sediento.

Discurso en nombre de los Tres Poderes el 5 de febrero de 1977. Cf. *Tiempo*, 13 de febrero de 1978, pp. 16-19

29 Segundo Informe de Gobierno en *Excelsior*, 2 de septiembre de 1978

30 Respuestas en un programa de televisión del 5 de diciembre de 1977. *Ibid.*, 6 de diciembre de 1977.

31 *Ibid.*, 10. de diciembre de 1977

32 *Ibid.*, 6 de diciembre de 1977

33 *Ibid.*, 19 de junio de 1977

34 *Ibid.*, 6, de diciembre de 1977

35 *Excelsior*, 9 de febrero de 1977. Se compraron medicinas a precio inflado. En el hecho estaban coludidos funcionarios de

laboratorios farmacéuticos y del IMSS. La maniobra consistía en arguir aumentos en los costos de materias primas y de la mano de obra. La Cámara Nacional de la Industria Químico Farmacéutica proponía en bloque al Instituto un precio uniforme para todos los proveedores, de modo que se imposibilitaba la realización de concursos o negociaciones para obtener mejores condiciones. Los jefes de compra del IMSS culparon a SEPANAL de haber autorizado los precios, pero esta dependencia, ahora Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, decía no saber nada por ser hechos del sexenio anterior. **Tiempo**, 21 de febrero de 1977

36 Ver **Excelsior** y **El Universal** durante el mes de junio de 1977. En el caso de Altos Hornos, ex-funcionarios de la SEPANAL y de SCT debieron haber mandado vehículos depositados en los corralones de la Policía Federal de Caminos a la Industrial Recuperadora, una empresa pública que los convertiría en chatarra y los enviaría a Altos Hornos. Sin embargo, los automóviles "se perdieron"; **Excelsior**, 10. de junio de 1977. Sobre Productos Pesqueros Mexicano, el asunto se trataba de unos barcos pesqueros en pésimas condiciones, adquiridos mediante un préstamo del BID; **Ibid.**

37 **Tiempo**, 23 de mayo de 1977, p. 9. y **Excelsior**, 2 de junio de 1977

38 El director del Fideicomiso, Federico Martínez Manatou acusó a Ríos Camarena y a Abelardo Rodríguez Sullivan por un fraude por 35 millones de pesos. Los denunciados habían creado Nuevo Vallarta, S. A., donde 49% de las acciones eran de Rodríguez y sus socios y el 51% del Fideicomiso. Con el pretexto de realizar unas obras que nunca se efectuaron, lograron que Banobras comprara la parte accionaria del grupo de Rodríguez Ríos. Después, la revisión exhaustiva al resto de las operaciones del Fideicomiso demostró un verdadero sistema de corrupción pues se detectaron irregularidades de otros funcionarios, en las cuales incluso no estaba involucrado Ríos Camarena. Por ejemplo, el titular de la Gerencia de Jalisco fue consignado por peculado y falsificación de documentos; **Ibid.**, 10 y 13 de junio de 1977

39 **Ibid.**, 12 de junio y 13 de agosto de 1977

40 **Ibid.**, 11 de junio de 1977

41 **Ibid.**, 12 de junio de 1977

42 **Ibid.**, 16 de junio de 1977

43 Ramírez López decía que se trataba de un plan de los empresarios contra la intervención del Estado en la economía. **Ibid.**, 15 de junio de 1977

44 Flores de la Peña, recién nombrado embajador en Francia, consideró que las denuncias de fraudes eran parte de la campaña de los grupos económicos para exhibir al gobierno como corrupto

y, en consecuencia, restarle capacidad de acción; *Ibid.*, 25 de junio de 1977

45 *Ibid.*, 13 de junio de 1977

46 *Ibid.*, 24 de junio de 1977

47 *Ibid.*, 16 de agosto de 1977

48 *Tiempo*, 2 de septiembre de 1977

49 *Ibid.*

50 Manuel Alonso Blasio, un pequeño propietario, había sufrido la invasión de parte de sus terrenos en Coahuila en 1972. Después de largos trámites, la Secretaría de la Reforma Agraria decidió indemnizarlo con 23 millones de pesos. Sin embargo, el Oficial Mayor de esa dependencia le comunicó finalmente que sólo se le pagarían 20 millones y siempre y cuando la mitad fuera para varios funcionarios. Blasio aceptó porque le urgía el dinero, pero acudió a la Procuraduría General de la República para denunciar los hechos. Después de consignado, el Oficial Mayor reconoció que también en otros casos de indemnización se había procedido de igual modo. Los recursos involucrados en estos ilícitos provenían del Fondo para el Pago de Indemnizaciones. *Excelsior* y *El Universal*, 24 y 26 de septiembre de 1977

51 José López Portillo, *Mis Tiempos; biografía y testimonio político* (México: Fernández Editores, 1989) Parte Primera, pp. 629-630. Dice que hubo críticos de su medida por considerar de que sólo se buscaba descalificar la política agraria echeverrista, de modo que incluso la izquierda defendía a Barra. López Portillo reconoce que las únicas dudas serias que le produjo el caso fue la de proceder a la detención debido al "tabú que se estaba derribando".

52 Oscar Brauer, secretario de Agricultura y Ganadería en los últimos años del régimen de Echeverría, era sospechoso de peculado. Su caso no se ventiló abiertamente en la opinión pública. Al decidir López Portillo no alentar más las suspicacias políticas por la detención de ex-funcionarios, Brauer se benefició de esa actitud y sólo tuvo que devolver dinero. *Tiempo*, 13 de agosto de 1979. López Portillo había decidido en noviembre limitar la profundidad de la campaña pública contra la corrupción por el mal manejo de la comunicación social que se había hecho al grado de que se generaban suspicacias políticas en torno a los detenidos. Así, a Brauer, "sólo lo obligamos", junto con otros funcionarios cómplices, a regresar lo sustraído de empresas de fertilizantes. Acepta el ex-Presidente que no lo quiso consignar para así "moderar" el escándalo. José López Portillo, *op. cit.*, p. 649.

53 *Excelsior*, 22 de marzo de 1978. Méndez Docurro fue detenido por peculado calculado entonces en \$40 millones de pesos.

- 54 **Ibid.**, 2 de mayo de 1977
- 55 Ver el Segundo Informe de Gobierno en **Excelsior**, 2 de septiembre de 1978.
- 56 **Ibid.**
- 57 **Ibid.**, 3 de abril de 1978
- 58 **Ibid.**, 3, 5, 6 y 8 de abril de 1978
- 59 El Procurador declaró que Félix Barra García salió de la cárcel porque al regresar parte del dinero se redujo su pena al grado que el término aritmético era menor de 5 años y, en consecuencia tenía derecho a libertad bajo fianza. Méndez Docurro también obtuvo libertad provisional al devolver al parecer más de \$40 millones de pesos y pagar una fianza. Para Flores Sánchez lo importante había sido que se había actuado contra funcionarios de primer nivel y no sólo contra empleados menores como era la tradición.
- 60 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (D. O., 4 de enero de 1980)
- 61 Procuraduría General de la República, "Comparescencia del procurador General de la República en la Facultad de Derecho de la UNAM", en **Revista Mexicana de Justicia.**, no. especial, septiembre de 1980. p. 55
- 62 Ya en agosto de 1981 se informaba sobre el regalo del rancho, por lo cual López Portillo trató de enfrentar el problema del escándalo público cuando anuncia en su V Informe de Gobierno la legislación sobre obsequios y regalos como solución para evitar conflictos de "carácter funcional" de los funcionarios públicos. **Excelsior**, 2 de septiembre de 1981
- 63 López Portillo nunca estuvo convencido de su propuesta de legislar sobre la materia. Para él, los regalos eran una costumbre muy arraigada en la sociedad. Terminó por aceptar una casa en Acapulco, obsequiada por la dirigencia del Sindicato petrolero, porque no había "mala intención"; ya antes le había rechazado que le compraran el controvertido rancho de Tenancingo. José López Portillo, *op. cit.*, p. 1136. La regulación posterior en el sexenio delamadridista le parece que creará una "faja vergonzante" para los funcionarios. La malograda Ley sobre Obsequios permitía recibir sólo quince regalos y que no tuvieran un valor mayor a 20 días de salario mínimo. Se sancionaba su incumplimiento con destitución y amonestación en caso de existir fuero. Cf. **Excelsior**, 28 de diciembre de 1981.
- 64 **Ibid.**, 21 de diciembre de 1977
- 65 En octubre de 1981 Oscar Flores Sánchez dice que existen

"nuevas y sofisticadas" formas de corrupción como el conflicto de intereses y el tráfico de influencias, formas que no son "tan materiales". Se proyecta adicionarlas al Código Penal. *Excelsior*, 5 de noviembre de 1981. Ver también Fernando Baeza, "La nueva Oficina de Manifestación de Bienes", en *Revista Mexicana de Justicia*, vol. II, no. 10, febrero de 1981, pp. 160-161. Para esas fechas la permanencia de la campaña contra la corrupción trata de demostrarse con la información de más de 4000 denuncias en investigación en la Procuraduría.

66 El nepotismo es justificado por López Portillo por ser expresión de un valor esencial en la sociedad: la solidaridad con la familia. *Excelsior*, 7 de enero de 1982

67 El periodista Armando Castilla del diario *Vanguardia*, denunció el 7 de mayo de 1981 a Flores Tapia por enriquecimiento inexplicable. *Ibid.*, 8 de mayo de 1981

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*, 12 de agosto de 1981

70 *Ibid.*, 31 de julio de 1979

71 19 funcionarios de PROCINEMEX, CONACINE y Estudios Churubusco, incluidos sus directores, fueron consignados por peculado y abuso de confianza. Todavía tenían la oportunidad de aprovechar la "puerta falsa" del peculado y, de hecho, vario salieron libres gracias a ese recurso. *Ibid.*, 27, 30 y 31 de julio de 1979. Dado que los presuntos implicados eran personas relevantes en el ámbito del cine, la comunidad artística presionaba a favor de los detenidos. Según López Portillo, sería inflexible sin hacer distinciones. El caso de Lerma Candelaria fue muy vistoso pues se conoció debido al allanamiento de las autoridades judiciales a la oficina de ese legislador en la Cámara de Diputados. El hecho suscitó la protesta del líder de ese cuerpo legislativo, Luis M. Fariás. *Ibid.*, 12, 13 y 14 de agosto de 1981

72 "Nos empeñamos en sanear el sector público dando la impresión, al conocerse las cosas, de que sólo en él hay manchas y vicios"; ver "Tercer Informe de Gobierno", en *ibid.*, 2 de septiembre de 1979

73 Véase "Comparecencia del C. Procurador General de la República en la Facultad de Derecho de la UNAM", en *Revista Mexicana de Justicia*, no. especial, septiembre de 1980, pp. 55

74 Cf. Américo Meléndez, "Reorganización de la Oficina de Manifestación de Bienes", en *Revista Mexicana de Justicia*, Vol. II, no. 10, pp. 107-108 y Sergio I. Romero, "Manifestación de Bienes, sistema PGR-MABI", en *ibid.*, pp. 111-112

75 *Excelsior*, 5 de noviembre de 1981

- 76 Cf. Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 284
- 77 México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, **Informe de Labores 1976-1977** (México: SPP, 1979) pp. 32-33
- 78 Ver **Tiempo**, 28 de marzo de 1977, p. 29. **Excelsior**, 30 y 31 de diciembre de 1976 en torno a la aprobación de las iniciativas. También, Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, pp. 136, 145-146
- 79 Secretaría de Programación y Presupuesto, **Memoria de labores 1978** (México: SPP, 1978) p. 125 y **Memoria de labores 1980** (México: SPP, 1980) p. 257
- 80 Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (D. O., 31 de diciembre de 1979)
- 81 *Ibid.*
- 82 Presidencia de la República, **V Informe de Gobierno. Sector Comercio** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1981) p. 75 y **VI Informe de Gobierno. Sector Comercio** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1982) p. 205
- 83 Secretaría de Programación y Presupuesto, **Memoria de labores, 1980, Vol. VI**, p. 27
- 84 Datos obtenidos a partir de Secretaría de Programación y Presupuesto. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **El ingreso y el gasto público en México** (México: INEGI, 1985) pp. 136 y 182
- 85 Cf. Jorge Díaz Serrano, **Yo, Jorge Díaz Serrano** (México: Planeta, 1989), p. 173
- 86 José López Portillo, *op. cit.*, Parte Segunda, p. 1068.
- 87 Normas de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles (D. O., 15 de octubre de 1980)
- 88 Ley de Obras Públicas (D. O., 30 de diciembre de 1980)
- 89 Normas de Concursos ..., norma 93
- 90 Ley de Obras Públicas, art. 36
- 91 Cf. Sergio López Ayllón, **El derecho a la información** (México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984) pp. 108, 109 y 111
- 92 Cf. México. Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados. Contaduría Mayor de Hacienda, **Contaduría Mayor de Hacienda, Ley y comentarios** (México: Contaduría Mayor de Hacienda, s.f.) pp. 1-13

## Capítulo VI

### **El programa de "Renovación Moral" durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)**

#### 1) Génesis

La campaña contra la corrupción emprendida por el presidente Miguel de la Madrid se formuló dentro del programa conocido como la "Renovación Moral de la Sociedad". Aunque éste se planteó como una estrategia mucho más amplia que la simple lucha anti-corrupción en el gobierno, en los hechos fue básicamente eso.

Cuando De la Madrid fue designado precandidato del PRI a la presidencia de la República en septiembre de 1981, la inquietud pública en torno a la corrupción se encontraba avivada por la cuestión de los obsequios a funcionarios, las denuncias sobre malos manejos en Pemex, el enriquecimiento súbito de algunos gobernadores y el caso del fraude perpetrado por el diputado Lerma Candelaria durante su gestión en el Banrural. El mismo Presidente afrontaba críticas por su nepotismo: había designado, entre otros parientes, a su hijo como subsecretario y a su hermana como directora general. Por eso, no extrañó que el futuro mandatario escogiera desde un principio la moralización de la gestión pública como uno de sus postulados fundamentales de campaña. Al ser indirectamente una crítica a la gestión de López

Portillo, para evitar suspicacias presentó el proyecto de "Renovación Moral" como la etapa siguiente de la campaña del todavía presidente contra la corrupción.<sup>1</sup>

Por otra parte, el tema en cuestión ya había sido de particular interés para De la Madrid, cuando fungió como secretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pues había creado un grupo de trabajo, dirigido por Francisco Rojas, para que estudiara el fenómeno.<sup>2</sup> Durante su campaña electoral, estableció la Comisión de Renovación Moral, encabezada por Samuel del Villar, para analizar el problema y proponer lineamientos generales que sirvieran para las propuestas del candidato.<sup>3</sup>

La iniciativa buscaba no sólo la reafirmación de los valores burocráticos --de imparcialidad, principio de legalidad, profesionalismo, separación del funcionario respecto de los medios de la administración-- en la función pública, sino también el replanteamiento de la moral social, de las reglas de relación entre los sectores, entre los individuos y entre éstos y el gobierno. Se trataba de evitar reducir el esfuerzo moralizador al plano gubernamental, pues eso, según el contendiente priista, sólo favorecía las críticas de los enemigos de la intervención del Estado en la economía.<sup>4</sup>

Sin embargo, este propósito era tan ambicioso y complejo que De la Madrid desde un inicio lo restringió notablemente en su contenido práctico, al señalar que su compromiso si se restringiría al ámbito de la administración pública.<sup>5</sup> Dejaba al resto de la sociedad decidir sobre la participación que le

correspondía. Con ello, prácticamente anulaba el carácter general de su proyecto moralizador.<sup>6</sup> El candidato presidencial del PRI también limitó su propia estrategia para evitar exhibir una imagen conservadora, ya que temía de ser tachado de "moralista".<sup>7</sup> Esto provocó que frecuentemente cayera en la contradicción de postular una renovación global y, a la vez, sólo la del sector público.<sup>8</sup>

A semejanza de otras campañas moralizadoras como la ruizcortinista o la de López Portillo, la propuesta renovadora no partía de una cuantificación precisa de la corrupción, sino de una percepción, en buen grado subjetiva. De la Madrid señaló la imposibilidad práctica de calcular la magnitud del fenómeno en cuestión por la diversidad y naturaleza de sus manifestaciones.<sup>9</sup> En consecuencia, la política moralizadora estaría guiada, en parte, por un conjunto de creencias en la sociedad y en el gobierno, sustentadas en críticas y demandas específicas. Para modificar esa apreciación popular del problema se recalcó el papel fundamental de la comunicación social. De la Madrid consideraba que la campaña contra la corrupción emprendida por López Portillo, en efecto, había sido la más profunda hasta entonces por los precedentes que sentó --como el encarcelar ex-secretarios de Estado--, sin embargo, consideraba que sufrió la incomprensión de la opinión pública causada por la "deficiente" información sobre sus medidas.<sup>10</sup>

En el discurso delamadridista la corrupción en México era una manifestación cultural: una desviación de los valores occidentales y autóctonos que conformaban la identidad

nacional.<sup>11</sup> Surgía por causas múltiples como la injusticia social, el insuficiente desarrollo democrático y la falta de solidaridad social. De acuerdo a esa óptica, las prácticas corruptas eran públicamente rechazadas por el código de conducta social: el hecho de que la sociedad fuera la que demandara la moralización así lo demostraba.<sup>12</sup> Sin embargo, al crearse sistemas de corrupción en diversos ámbitos de la vida pública y privada lo que se había generado era una doble moral. En coincidencia con López Portillo, esto para De la Madrid resultaba en "rutinas de clandestina normalidad" o "intolerable cinismo".<sup>13</sup> Como no se trataba de un problema de origen en la sociedad --no se buscaba crear una "nueva moral"--, sino de pautas "desviadas" generadas con el paso de el tiempo, se podía revertir.

La corrupción, según este candidato presidencial, era un fenómeno políticamente disfuncional. Conciente de las posturas que veían el proceso en cuestión como algo útil para la estabilidad de los países subdesarrollados, las rechazó pues la inmoralidad administrativa la consideraba en todo momento como una patología, como una "enfermedad social".<sup>14</sup> Incluso, para él, el asumir la posición funcionalista derivaba en un daño social al permitir la consolidación de la corrupción como sistema. Dejarla avanzar implicaba un riesgoso efecto para la integridad nacional: debilitaba la cohesión interna al hacer prevalecer los intereses de grupo y, además, volvía más vulnerable al Estado en el exterior, tanto por el prestigio demeritado de su sociedad como por la falta de unidad.<sup>15</sup> En suma, el combate a la corrupción no era sólo una cuestión de moral, sino también una exigencia

política. Inclusive, se temía que el la irritación ciudadana generada por el problema condujera a una reacción violenta si se le dejaba desarrollarse más.<sup>16</sup>

Se anunció la ampliación del concepto legal de corrupción, especialmente en torno a las variantes rentísticas, lo cual ya implicaba en sí un cambio cualitativo en torno a la forma de enfrentar el problema, orientado tradicionalmente contra la defraudación. Se dejaba entrever que diversas conductas hasta ese momento legales pasarían a ser penalizadas, como, por ejemplo, el nepotismo, el tráfico de influencia, el conflicto de interés, entre otras. De la Madrid cuestionaba los supuestos beneficios que para el funcionamiento administrativo traía el nombramiento de familiares en los cargos públicos, ya que esa práctica la consideraba una de las fuentes de la ineficiencia. Lo que para López Portillo era una forma de designar para garantizar la coherencia y lealtad institucional, para el candidato oficial era un reflejo del uso de los puestos públicos como patrimonio personal.<sup>17</sup>

La extensión del universo de conductas punibles también incluía a las ya sancionadas, pues se detallarían diversas modalidades que, por estar ambiguamente estipuladas, no eran castigadas en la práctica. Era el caso, por ejemplo, de las "prestaciones en especie" que se asigaban los funcionarios para completar su salario --el uso particular de automóviles oficiales, empleados públicos o bienes públicos y el empleo de los gastos de oficina, viáticos y de representación para fines

personales.<sup>18</sup> Llama la atención el interés, al menos en el discurso, de atacar prácticas políticas bastante arraigadas como la del desvío de fondos públicos para propaganda y relaciones públicas de los funcionarios, así como el clientelismo; esta última, considerada frecuentemente como una de las bases de cooptación y apoyo del régimen. Enfrentar estas costumbres conllevaba el afectar profundamente ciertos tipos de relación gubernamental con sectores de la sociedad, por ejemplo, con los formadores de opinión pública:<sup>19</sup> se planteaba cortar las relaciones corruptas entre los medios de comunicación y los funcionarios.

Estas tentativas modificaciones tenían también otras implicaciones fundamentales sobre la naturaleza de la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana. La incapacidad para dotar de salarios competitivos y estabilidad laboral a los funcionarios ha sido vista como uno de los principales estímulos del conflicto de intereses y de las rutinarias compensaciones ilegales del salario con patrimonio y personal públicos. De la Madrid no esquivó esta cuestión y postuló la transparencia en los ingresos de los funcionarios -- una de las grandes incógnitas para la ciudadanía-- como punto de partida para que la sociedad tomara conciencia de la retribución que se les debía otorgar a fin de contar con los mejores individuos.<sup>20</sup> El futuro mandatario sostenía una postura rígida sobre la incompatibilidad entre función pública y negocios privados: no se trataba simplemente de evitar el conflicto de intereses, sino también el dedicar tiempo y esfuerzo a labores

ajenas a las responsabilidades gubernamentales. 21

Intimamente vinculadas con el problema de asegurar el apego al interés público estaban la cuestión de la clase de funcionarios con que contaba el gobierno y, sobre todo, la de la forma de seleccionarlos. Si la amistad, la relación política y el parentesco eran factores relevantes en la toma de decisiones, se debía en parte a que también lo eran para la designación y sobrevivencia de los servidores públicos en un cargo determinado. Por eso, para disminuir o desterrar esas prácticas necesariamente se requerían modificaciones estructurales en la gestión pública para vincularla más al mérito. A menudo De la Madrid anunció la instauración de un servicio civil de carrera para que los nombramientos se basaran en criterios de competencia personal.<sup>22</sup>

De la Madrid no planteó, sin embargo, una alternativa legal para el problema de la promoción política de los funcionarios efectuada con cargo al patrimonio público. Debido a que la Administración Pública se había convertido ya para esas fechas en el conducto político privilegiado, el servidor público con aspiraciones políticas tenía que compartir su tiempo de gestión gubernamental y frecuentemente los recursos oficiales con los dedicados a sus legítimas ambiciones de poder. Esta cuestión se mantendría irresuelta y constituiría una importante limitación para el éxito del proyecto moralizador.

El programa de "Renovación Moral" se dibujaba como el más estructurado y completo de todos los habidos en el período posrevolucionario. Desde el punto de vista de nuestras variables

disuasorias y estructurales así lo parecía. En lo disuasorio, se adelantaba una reforma del marco legal e institucional para la prevención, detección y sanción de la corrupción, incluida la mencionada ampliación de las conductas punibles.<sup>23</sup> Se promovería la depuración administrativa al establecer un sistema de inhabilitaciones<sup>24</sup> para los que incurrieran en actos corruptos. Naturalmente se anunciaba la efectiva persecución de los delitos, pero se establecía de antemano su caducidad, al menos en su carácter profundo y vistoso. De la Madrid advertía los efectos disfuncionales que para la estabilidad del sistema político podía traer el combate a la corrupción y, por consiguiente, rechazó usar la coacción o "tribunales de terror" para alcanzar la moralización.<sup>25</sup> Incluso, se mostró cauto en la calificación de toda conducta considerada inmoral o corrupta como delictiva en el Código Penal, ya que ese recurso era sólo para aquellas que la sociedad --o el gobierno-- consideraba graves para el orden colectivo.<sup>26</sup>

Pero a diferencia de las tradicionales campañas disuasorias, De la Madrid confiaba más en los cambios estructurales en la gestión pública, por lo que anunció una modernización administrativa, con miras principalmente a disminuir la amplia discrecionalidad decisoria de los funcionarios --mejorar la programación, control y evaluación y revisar procedimientos. Esta iniciativa era una crítica implícita a la reforma administrativa lópezportillista cuando se definieron los rubros que requerían de cambio interno: gestión financiera,<sup>27</sup> recursos humanos --persistían prácticas añejas como el abultamiento de nóminas,

los servicios personales pagados no devengados y los "ausentismos tolerados"--<sup>28</sup> y recursos materiales --el control, imparcialidad y transparencia estaban sacrificados en aras de la eficiencia.<sup>29</sup>

El factor del control externo parecía que por primera vez iba a ser relevante en el contenido de un programa moralizador. De la Madrid pensaba propiciar la participación colectiva en la "Renovación Moral" mediante el control social sobre el gobierno. Sin embargo, el planteamiento fue bastante ambiguo. Se anunciaba el acceso público a la información sobre el uso de los fondos públicos y sobre las remuneraciones de los altos funcionarios, pero sin preverse nada sobre la posibilidad de iniciativa para solicitar información sobre otros rubros.<sup>30</sup> La intervención del Poder Legislativo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda sólo se enunció brevemente y sin ninguna propuesta de cambio.<sup>31</sup>

Dentro de los factores estructurales se proyectaba otra novedad en las políticas contra la corrupción en México: la modificación de los procesos formativos de los mexicanos, particularmente en el sistema educativo y en el de comunicación social. Ambos ámbitos eran considerados como los futuros "pilares" de la Renovación Moral. El objetivo era reforzar los valores nacionales con el fin de apuntalar la solidaridad social por encima de los intereses particulares.<sup>32</sup>

De la Madrid estructuró todas estas propuestas de medidas bajo tres categorías. La primera era la formativa --estructural-- que acabamos de mencionar. Enseguida, venía la preventiva, que correspondería a los restantes factores estructurales, a través

de cambios en los procesos administrativos para contar con mecanismos y "señales" que influyeran en la conducta burocrática. Finalmente, la represiva, eminentemente disuasoria, compuesta por los órganos de control y las regulaciones sobre el comportamiento de los funcionarios y empleados.<sup>33</sup> Las dos primeras vertientes quedaron a cargo del IEPES, dirigido por Carlos Salinas de Gortari y la última sería desarrollada por Samuel del Villar y otros juristas como los futuros procuradores Sergio García Ramírez y Victoria Adato.<sup>34</sup>

## 2) La "Renovación Moral" en acción

En su toma de posesión, Miguel de la Madrid reiteró las prácticas a desterrar por la "Renovación Moral" que señaló durante su campaña, en especial el conflicto de intereses. Consecuente con su decisión de responsabilizarse sólo de la moralización del Gobierno, las acciones que anunció se limitaron a ese ámbito. Dispuso, en efecto, la creación de la Contraloría General de la Federación para ser el órgano que administrara la puesta en práctica del programa. Resulta llamativo que sobre el control externo, sólo pidió la actitud vigilante de la Contaduría Mayor de Hacienda sin proponer algún cambio en su funcionamiento, de modo que se mantendría el criterio del autocontrol del Ejecutivo como la base del combate a la corrupción.<sup>35</sup>

Desde un principio empezó a quedar claro el verdadero carácter del proyecto moralizador. En el discurso presidencial las medidas que se adelantaron tuvieron que ver básicamente con las variantes disuasorias, esto es, la modificación del código de conducta y

los recursos de sanción. Las medidas de tipo estructural no se mencionaron mas que en relación a cambios en la administración del gasto, pero no sobre el resto de los procesos administrativos. La modernización administrativa quedó inicialmente atribuida a otra secretaría: la Secretaría de Programación y Presupuesto. La intención de que la educación y la comunicación social fueran la base para la formación de una "nueva conciencia cívica" para la vigilancia de la conducta tanto del Gobierno como de los grupos sociales, sólo se enunció sin precisar su contenido; al quedar ambos rubros a cargo de de dependencias distintas --Secretarías de Educación Pública y de Gobernación, respectivamente-- a las que se presentaban como responsables de la Renovación Moral, parece haber alentado aún más su marginalidad dentro del proyecto.

A principios de la campaña electoral, la propuesta moralizadora se fundó básicamente en el problema de ética de los funcionarios que señalaban la ciudadanía y el propio candidato del PRI. Sin embargo, para diciembre de 1982 ya había surgido otro factor que obligaba también atacar la corrupción: la crisis económica. De la Madrid incluyó como uno de los diez puntos del Programa Inmediato de Reordenación Económica, el refuerzo de "las normas que aseguran disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado". Se buscaba así una estricta reglamentación para evitar los dispendios y la corrupción ante la escasez de recursos financieros. 36

**-La medidas disuasorias**

- a) el incremento de las sanciones legales a la corrupción: la reforma general del código de conducta oficial

El hecho de que el programa moralizador hubiera sido diseñado antes de que De la Madrid asumiera el poder le permitió mayor orden y libertad para emprender su proyecto. Las primeras acciones buscarán el establecimiento de la estructura legal e institucional para la Renovación Moral. En primer término, se modificó a fondo el código de conducta burocrática a través de una profunda reforma constitucional --todo el Título Cuarto y los artículos 22, 73, 74, 76, 94, 97, 127 y 134--<sup>37</sup> y a los Códigos Penal<sup>38</sup> y Civil, además de expedirse una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.<sup>39</sup>

El objetivo fue el de instaurar un régimen de responsabilidades oficiales realista y aplicable a los más altos funcionarios y personal político de los otros poderes, así como el establecer las bases para el sistema de responsabilidades oficiales, civiles, penales y administrativas de todos los miembros de la Administración Pública. También implicó eliminar el régimen privilegiado de sanción para la burocracia --como el jurado popular--, terminar con las penas irrisorias o irreales por excesivas para los actos corruptos, obligar a las instancias estatales a contar también con un estricto régimen de responsabilidades, así como definir un marco de imparcialidad en materia de adquisiciones y contratos de obra y servicios.

Estas reformas efectivamente implicaron un crecimiento de los costos de la corrupción al incrementar la severidad de su

castigo. En primer lugar, con los cambios penales se devolvió la vigencia a la sanción de formas delictivas de servidores públicos que habían sido derogadas con la legislación de responsabilidades de 1980 (desvío de fondos de su fin público o pagos ilegales, asignación ilícita de fondos, valores o bienes, concusión, cobro de servicios personales, empleo de funciones públicas para fines privados).

Además, se agregaron nuevas conductas delictivas, básicamente de carácter rentístico (cuadro 1). Se sancionaron penalmente a partir de entonces los servicios personales --por honorarios o por empleo público-- cobrados sin devengarlos, el conflicto de intereses, el ejercicio indebido de atribuciones y facultades, el tráfico de influencia y el uso ilícito de información privilegiada. Asimismo, el controvertido "enriquecimiento inexplicable" fue sustituido por la figura del "enriquecimiento ilícito", convertido en delito. Con ello se terminó formalmente la libertad para incurrir en estas formas de corrupción.

En segundo término, se hicieron notoriamente más drásticas las sanciones para el conjunto de delitos de funcionarios y empleados públicos (ver cuadro 1). Para empezar, a todas las formas de corrupción previstas en el Código Penal se les impuso la destitución y la inhabilitación; esta última, no estaba antes prevista para algunas conductas ilícitas. Con ello se enfatizó la intención depuradora en la Administración para eliminar a los elementos contrarios al servicio público. En cuanto a la sanción económica, se cambió el criterio de rango fijo --que con la

inflación provocaba al paso del tiempo el abaratamiento de los costos de la corrupción-- por un criterio móvil sujeto a la variación de los salarios mínimos. Como se ve en el cuadro 6, los cambios proporcionales en la pena física --prisión-- y en los casos que ya se sancionaba con inhabilitación son sumamente significativos, sobre todo para las formas rentísticas en conjunto y para las de defraudación que usualmente observaban castigos mínimos.

Tal vez la modificación más importante consistió en la variación en las sanciones relativas entre las modalidades de defraudación y rentísticas que, como hemos visto, siempre fueron bastante benignas para estas últimas. No sólo se buscó igualar las penas entre ambas variantes, sino también que los castigos para las conductas consideradas tradicionalmente menos graves se acercaran a los de las usualmente más condenadas --el peculado y el cohecho (ver cuadros 7 y 8).<sup>40</sup>

El cambio legal enfatizó simbólicamente el espíritu de servicio a la sociedad --en consecuencia, el apego a ciertos valores como la honradez, legalidad e imparcialidad-- que debía privar en la función pública al tratar por igual a funcionarios y empleados bajo la denominación genérica de "servidores públicos". Esto provocó la protesta de los sindicatos burocráticos, que pedían diferenciar los distintos niveles burocráticos como factor para la sanción de conductas ilícitas. En diciembre de 1982, cuando se aprobó la nueva Ley de Responsabilidades, los diputados priistas pertenecientes a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado abandonaron el recinto

legislativo.<sup>41</sup>

A algunas de las conductas corruptas no se les consideró lo suficientemente graves como para ser incluidas en el Código Penal, sino simplemente como faltas administrativas establecidas en la nueva Ley de Responsabilidades de diciembre de 1982. Tal es el caso del nepotismo o las formas emparentadas con ciertos delitos, por ejemplo, los servicios personales remunerados no ejercidos a causa a comisiones, licencias u otros medios otorgados de forma indebida. Algunas faltas eran equivalentes a delitos y, por tanto, permitían en la realidad aplicar sanciones menos rigurosas para prácticas que de otro modo deberían ser tratadas de acuerdo al Código Penal. Los casos del uso de recursos para fin distinto del asignado oficialmente --parecido al delito de ejercicio indebido de atribuciones y facultades para el caso del desvío de recursos de su fin público-- o la donación, recepción de dinero u obtención de cargo o comisión proveniente de persona física o moral vinculada con las actividades oficiales del funcionario --similar al cohecho-- son ejemplos de esas conductas. Las faltas observaron un sistema para su sanción basado en la discrecionalidad de la autoridad administrativa para aplicarla (desde un apercibimiento privado hasta la inhabilitación temporal y sanción económica) e incluso existe la posibilidad de no castigarla en ciertas situaciones. <sup>42</sup>

Para evitar que este cuadro más severo de responsabilidades no derivara en efectos negativos para la estabilidad política ni fuera empleado como medio para dirimir pugnas políticas, se

procedió a castigar, mediante reforma al Código Civil, las expresiones calumniosas contra los servidores públicos. De este modo se estableció la figura del daño moral para determinar sanciones económicas en esos casos.<sup>43</sup> Sin embargo, esta iniciativa fue la que causó mayor resistencia dentro de las propuestas moralizadoras pues se generó un movimiento de protesta de varios sectores sociales, especialmente de los medios de comunicación y de los intelectuales, contra lo que se consideraba un atentado a la libertad de expresión.<sup>44</sup> El régimen se mostró firme para sacar adelante la llamada "ley moral" , aunque para ese fin tuvo que retrasar su aprobación para modificarla a fin de despejar los temores sobre persecución injustificada de periodistas por emplear información gubernamental no autorizada. Esta cuestionada reforma se complementaba con la iniciativa para penalizar la "deslealtad" de los servidores públicos que proporcionaran documentos o cualquier dato sin permiso. Igualmente, la protesta se generalizó al grado que la Cámara de Diputados desistió de aprobarla.<sup>45</sup>

- b) la detección y sanción de los actos corruptos: la campaña de persecución de ex-funcionarios, la Secretaría de la Contraloría General de la Nación y el sistema de control.

El segundo factor disuasorio, la probabilidad de descubrir y sancionar a quien incurre en actos corruptos, también se modificó para hacer desalentar estos fenómenos. Para que no quedara duda del compromiso permanente y alejar las temores de una campaña limitada a los primeros tiempos del sexenio, mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública se creó una institución permanente, la Secretaría de la Contraloría General

de la Federación, como eje del sistema de control que se habría de establecer. <sup>46</sup>

En un principio, en la campaña electoral se planteó evitar el incremento del aparato público para manejar la estrategia moralizadora. De ese modo, De la Madrid implícitamente respondió negativamente a la posibilidad de crear una secretaría con esa finalidad. Argumentó que la mayor burocratización terminaba a menudo en renovada corrupción. Del Villar afirma que se planteaba crear una unidad de contraloría, directamente adscrita al presidente de la República y separada del juego político de las dependencias tradicionales, para lo cual su personal sería integrado mediante un servicio civil de carrera.<sup>47</sup> Al parecer, Carlos Salinas de Gortari, quien sería secretario de Programación y Presupuesto, sugirió darle la forma de secretaría de Estado para darle peso específico respecto de las otras dependencias.

La esperanza de un control más amplio a través de la acción directa de la Contraloría General tuvo que matizarse. Al crearse no se buscó establecer un aparato de fiscalización cuantitativamente mayor. De hecho, para demostrar que no se iba a combatir la corrupción con más burocracia, se formó con las estructuras y recursos de las áreas de control ya existentes en otras dependencias y sólo se les reunió bajo el mando de una sola organización; incluso, se disminuyó el personal,<sup>48</sup> lo cual, a menos de que se hubiera desarrollado una mayor productividad, podría cuestionar la capacidad de esta nueva secretaría para incrementar las posibilidades de detectar irregularidades

administrativas.

A partir de esa estructura heredada del sexenio anterior, se realizó una redistribución orgánica de tal modo que ciertas áreas de control perdieron importancia respecto de otras que ahora tendrían mayor jerarquía: la ex-Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental de la Secretaría de Programación y Presupuesto pasó a integrar tres direcciones generales, la de Auditorías Externas, la de Auditoría Gubernamental y la de Control; la Subdirección de Responsabilidades, también de Programación y Presupuesto, adquirió nivel de dirección de área; lo mismo ocurrió con las tradicionalmente olvidadas Oficinas de Manifestación de Bienes de las procuradurías. En cambio, las tres áreas relativas a la fiscalización de bienes patrimoniales --adquisiciones, obras públicas y bienes nacionales--, se fundieron en una sola dirección general.<sup>49</sup>

Además de esta secretaría, se ordenó la instrumentación de un sistema de fiscalización en cada dependencia a través de contralorías internas, cuyo detalle se verá más adelante. Debido a que se previó que el establecimiento tanto de este nuevo marco institucional de control como de las medidas estructurales tales --por ejemplo, el servicio civil de carrera, que se analizará más adelante-- tardaría varios meses, incluso años, el gobierno de De la Madrid tuvo que optar mientras tanto por iniciar la campaña de persecución de ex-funcionarios a fin de mostrar la acción de la "Renovación Moral". Las primeras y escasas acciones de revisión fueron fundamentalmente auditorías financieras dirigidas en parte hacia objetivos preestablecidos, tanto por ser señalados por la

opinión pública o por su irrelevancia política.

Debido a que las campañas de persecución de ex-funcionarios traían suspicacias políticas sobre supuestos ajustes de cuentas entre facciones y, en consecuencia, provocaban finalmente que se diera marcha atrás, Del Villar propuso que la Contraloría General entrara en funciones hasta mediados del primer año. Así, la labor de detección de ilícitos se empezaría a realizar cuando la denostación al gobierno anterior que suele presentarse al inicio de cada sexenio hubiera disminuido y, por tanto, se hubiera despolitizado en alguna medida el ambiente para el control. Sin embargo, Carlos Salinas de Gortari, nuevo secretario de Programación y Presupuesto, apoyado por Francisco Rojas, quien sería secretario de la naciente Contraloría General, propuso iniciar la persecución de ex-funcionarios desde un inicio y darle amplia publicidad; esta posición fue la que De la Madrid adoptó.<sup>50</sup>

El ejercicio de la acción penal contra figuras del sexenio anterior se inició prácticamente a partir de mediados de diciembre cuando la Procuraduría General de la República decidió reactivar los procesos que habían quedado inconclusos con el cambio de administración, particularmente los casos de fraude en el área de compras de PEMEX y enriquecimiento ilícito del ex-gobernador de Morelos, Armando León Bejarano.<sup>51</sup> Fue con este último con quien el nuevo régimen intentó demostrar públicamente que el combate a la corrupción no iba a ser sólo promesa. Sin embargo, ese primer intento fracasó en ese objetivo pues, aunque

con gran publicidad en la prensa se aceleraron las investigaciones e, incluso, se obligó a ese ex-mandatario estatal a comparecer, nada se hizo para evitar que huyera del país.<sup>52</sup> El siguiente paso se realizó ya con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como actor principal de la campaña de persecución. La característica de la fase persecutoria fue en un inicio la de evitar tensiones de carácter político de modo tal que los casos presentados a la opinión pública involucraron a ex-funcionarios medios o superiores de reducida significación política o cuyos supuestos ilícitos ya se investigaban desde el sexenio anterior. Así, en marzo alcanzó notoriedad la detención de la ex-directora de Administración y Finanzas de una paraestatal, Productos Pesqueros Mexicanos. Se le acusaba de fraude maquinado.<sup>53</sup> A finales de abril sucedió la consignación por la Procuraduría General de la República del ex-director general del Nacional Monte de Piedad, acusado por la Contraloría General de peculado y malversación.<sup>54</sup> En mayo, se ejerció acción penal contra el ex-director general de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, junto con otros funcionarios de esa entidad. Este caso levantó mayor atención por la implicación de un sobrino del ex-presidente López Portillo, lo cual se interpretó como un signo de autonomía de la nueva administración.<sup>55</sup>

El impacto de las aprehensiones en la opinión pública tuvo que ser administrado por el Gobierno. Los encargados de las dos dependencias que en ese momento asumieron el papel principal en la campaña trataron de dar significado a las acciones ya emprendidas. El contralor general Francisco Rojas rechazó que se

diera una política persecutoria sólo para satisfacer a la ciudadanía.<sup>56</sup> El procurador general de la República, Sergio García Ramírez, adoptó una postura que tal vez estuvo en contraposición con el interés de la Contraloría, urgida de justificar su existencia: este funcionario prefería agotar otras fuentes o recursos legales, morales y sociales de convencimiento y de corrección y sólo como última instancia aplicar la ley penal.<sup>57</sup> Sugería evitar caer en una política de terror que trajera consigo otras formas de inmoralidad (arbitrariedad en las detenciones).

También desde el principio se establecieron los límites de carácter político de la campaña de persecución, de modo que se establecieran precedentes. En primer término, evitar una mayor polarización al interior de la sociedad, exacerbada por la crisis y las medidas económicas del final del sexenio anterior y que pudiera amenazar la estabilidad política. La crítica a la corrupción en el sexenio anterior se enfocó durante los primeros meses del nuevo gobierno contra López Portillo. Las medidas moralizadoras eran aprovechadas por los descontentos con el ex-presidente, al grado que incluso la utilidad de las declaraciones patrimoniales fue puesta a prueba. En marzo, el conservador Partido Acción Nacional solicitó las mencionadas manifestaciones de bienes de los altos funcionarios del cuestionado régimen. La respuesta de la Procuraduría fue firme y sustentada en el recurso tradicional del gobierno de impedir el acceso a la información oficial. Ningún impedimento legal sobre el uso reservado de información personal fue invocado: la negativa se basó en que la

ley no daba facultades a la autoridad para proporcionar copia o constancia de las declaraciones; más aún, se apoyaba en una resolución de la Suprema Corte en tal sentido.<sup>58</sup> En realidad, lo que sucedió fue que De la Madrid dispuso desde un principio el mantenimiento de la confidencialidad de las manifestaciones patrimoniales para tener un mayor margen de maniobra en la política contra la corrupción.<sup>59</sup>

Asimismo, se trató también de evitar el rompimiento al interior de la clase gobernante. En febrero se dio publicidad a la demanda del jurista conservador Ignacio Burgoa contra el anterior Presidente y varios de sus colaboradores por peculado.<sup>60</sup> El asunto levantó polémica ya que el sector oficial consideraba ese intento como una venganza de los grupos empresariales por la nacionalización bancaria de 1982.<sup>61</sup> El Procurador, aunque enfatizó su apego a la aplicación de la ley, dejó claro que su dependencia no sería la que rompería la estabilidad y propiciaría el divisionismo. Días después se declaró la improcedencia de la acusación y se recalcó que, al menos en lo que tocaba a López Portillo, no se trataría más el asunto.<sup>62</sup>

Había un aspecto adicional en torno al riesgo causado por proceder contra los altos funcionarios: el descrédito creciente de los dirigentes de las instituciones públicas, situación que en la esfera oficial ya se consideraba un hecho. La campaña contra la corrupción podía alentar aún más la falta de confianza en la clase gobernante al presentar a la opinión pública la confirmación de los hechos que se rumoraban. La desconfianza en la Administración no paraba ahí, sino que se temía pasara a

reflejarse en la capacidad de la Nación para enfrentar la crisis. El Presidente, desde un inicio, alertaba sobre los efectos sociales del estancamiento económico al aparecer el pesimismo colectivo sobre el futuro del país y el surgimiento de discordias entre grupos, reflejado en un cuestionamiento sistemático por los adversarios del régimen sobre el modelo nacional seguido.

La campaña había reforzado su imagen depuradora con la publicidad de los actos de la Contraloría y decisiones presidenciales para reiterar el nuevo marco de responsabilidades públicas --presentación de la declaración patrimonial, acuerdo de austeridad, recordatorios contra el nepotismo, prohibición del culto a la personalidad, disposiciones sobre los obsequios.<sup>63</sup> Para mediados de 1983, si bien la acumulación de casos perseguidos de corrupción se interpretó en los medios de comunicación como evidencia de la efectiva lucha contra la corrupción, también impulsó la presión externa sobre el Gobierno para proceder contra ex-funcionarios que señaladamente eran mencionados como presuntos culpables de ilícitos, por ejemplo, el ex-director de la policía del Distrito Federal, el ex-director general de PEMEX y el ex-regente capitalino. Esta circunstancia condicionó la orientación de la "Renovación Moral" y, por lo mismo, determinó las acciones oficiales en busca de la catarsis intentada con las consignaciones.

Se trató de lograrla cuando en junio, en efecto, la Contraloría General denunció al ya senador por Sonora, Jorge Díaz Serrano como corresponsable en el fraude en la compra de dos

buques gaseros durante su gestión al frente de Petróleos Mexicanos. En el caso estaban implicados también el anterior gerente de Marina de la paraestatal y dos ciudadanos extranjeros. Lo sucedido en torno a las investigaciones sobre diversos ilícitos en esa entidad ejemplifica bien la dinámica propia que genera el iniciar una campaña de persecución. Desde el principio del sexenio se acordó proceder a detectar las prácticas corruptas en la empresa petrolera, no sólo como una forma de sanear su funcionamiento administrativo, sino también para ilustrar a los ojos de la opinión pública el compromiso moralizador del nuevo gobierno. Claro está, este último propósito se supeditaría al objetivo de estabilidad política, de modo que se le pusieron límites como lo fue el no tocar al sindicato petrolero, pilar vital al interior del movimiento obrero oficialista.<sup>64</sup> Las indagaciones sobre la corrupción en Pemex comenzaron con el caso de fraude en la compra de equipos descubierto en PEMEX en las postrimerías del sexenio de López Portillo.<sup>65</sup> Aparte, en Estados Unidos se ventilaban casos de soborno de compañías norteamericanas a funcionarios de esa paraestatal.

La reordenación administrativa de la compañía petrolera fue de los objetivos prioritarios de imagen de la campaña moralizadora. Los actos de corrupción investigados se sucedieron de modo intermitente. Así, en marzo de 1983, la propia paraestatal presentó una denuncia por defraudación en contra su área de servicios administrativos como parte de la "pausa dinámica" de la empresa a fin de garantizar orden y una gestión especialmente honesta, que contrastara con el dispendio y los "excesos" del

pasado.<sup>66</sup> Debido a que el Gobierno fomentaba la amplia cobertura informativa de estas iniciativas moralizadoras, tanto los medios de comunicación como los partidos políticos de oposición tuvieron un entorno propicio para pedir la investigación del propio ex-director general de PEMEX.<sup>67</sup> El régimen de De la Madrid, temeroso de dar cualquier prueba de propiciar la impunidad, no negaba que había abierto una investigación al respecto.<sup>68</sup> Esto alentó aún más las solicitudes para proceder contra Díaz Serrano. Por eso, la consignación de este prominente ex-funcionario se convirtió en la prueba de la seriedad de la Renovación Moral.

Con la solicitud de desafuero del senador sonorense presentada por la Procuraduría a la Cámara de Diputados se inició un proceso ampliamente difundido en los medios de comunicación. Se llevó a cabo el juicio de procedencia, que por otra parte demostraba la validez de las reformas constitucionales, y finalmente, al terminar julio, se le despojó del fuero y se le aprehendió.<sup>69</sup>

El suceso, si bien fue bastante apreciado, incluso, por sectores de la oposición y aún en el extranjero, despertó suspicacias por catalogarse a Díaz Serrano como fallido contrincante de De la Madrid en la carrera en busca de la Presidencia. Se cuestionaba la imparcialidad de la "Renovación Moral", pues se recordó que el ex-diputado Lerma Candelaria y el ex-gobernador Bejarano habían podido huir al extranjero.<sup>70</sup> El éxito de imagen que causó la consignación trajo nuevamente como contraparte la sensación de clima inquisitorial que algunos percibían. Esto lo había temido el Gobierno pues sólo beneficiaba a los enemigos del régimen. Por eso, una vez más el procurador

García Ramírez reiteró que la sanción penal era el último recurso del Estado democrático para el control social. Rechazaba, en consecuencia, que la acción penal fuera la "llave maestra" de la Renovación Moral y, por el contrario, advirtió que el empleo continuado de ese recurso, no sólo cambiaba el "sentido genuino" de la Renovación Moral, sino también crearía la sensación de una forma "inadmisibles de tiranía":<sup>71</sup>

No es la Renovación Moral meramente un capítulo del Código Penal, ni éste el breviario que deba leer la sociedad todos los días.<sup>72</sup>

También el Presidente tuvo que disipar las creencias en el fin persecutorio como sustento del proyecto renovador. En su Informe de Gobierno de septiembre del 83 lo primero que señaló en torno al citado programa fue que ni significaba persecución ni tampoco se podía medir por el número de acciones penales.<sup>73</sup>

A pesar de los temores de que se malinterpretara la campaña moralizadora, ésta prosiguió en su variante persecutoria. En octubre se detuvo, Jorge Zendejas, extitular de Aeropuertos y Servicios Auxiliares en el sexenio anterior, acusado de fraude.<sup>74</sup> Al contrario de lo que había negado, De la Madrid no se esforzó para que la "Renovación Moral" pasara de ser una campaña contra la corrupción circunscrita al gobierno. La continuidad de las acciones en el Sector Público parecía empezar a mover acciones en otras esferas sociales. La crítica a la opulencia de los líderes sindicales forzó la respuesta de éstos, aunque limitada al plano meramente discursivo moralizador. Dado que la atención sobre la corrupción en Pemex había abarcado también a las prácticas y

relaciones de su sindicato con la entidad --venta de plazas y la adjudicación de contratos de obra a esa organización laboral--, los dirigentes petroleros entregaron a uno de sus antiguos colaboradores a la Procuraduría federal como demostración de su propia campaña moralizadora.<sup>75</sup> El hecho fue ampliamente criticado pues se interpretaba como una simulación, es decir, el uso de un "chivo expiatorio", sin embargo, De la Madrid expresamente mantuvo su distancia de cualquier forma de intervención oficial en la persecución de la corrupción en organizaciones no gubernamentales.<sup>76</sup>

Las detenciones habidas hasta octubre de 1983 no lograron la referida catarsis esperada o al menos en el grado deseado. Por eso no se evitó que la opinión pública pidiera la persecución de otros antiguos funcionarios, señaladamente la del anterior jefe de la policía capitalina. Sólo hasta enero de 1984 la Procuraduría General de la República pudo girar orden de aprehensión en su contra. Para entonces ya había huido al extranjero. Hubo que emplear un largo proceso internacional de localización y extradición antes de encarcelarlo.<sup>77</sup>

Antes había ocurrido otro ejemplo de cómo el gobierno se podía entrampar con su campaña moralizadora. Si bien los medios de comunicación y la oposición habían frecuentemente solicitado investigar la gestión del ex-jefe del Departamento del Distrito Federal, Carlos Hank González, las autoridades guardaron silencio en ese caso. Sin embargo, no pudieron evadir el tema cuando llegó el momento de aprobar la cuenta pública del gobierno capitalino

de 1982. La Contaduría Mayor de Hacienda había alentado la presión por mayores indagaciones al reportar múltiples irregularidades, aunque debe aclararse que ese órgano revisor no pretendía en lo absoluto fincar responsabilidades pues sólo se limitaba a hacer recomendaciones y pedir aclaraciones a sus observaciones. Aunque minoritarios, los partidos de oposición lograron captar la atención de los medios de comunicación y del Gobierno al protestar por la pretensión oficial de aprobar la cuenta sin mayor investigación.<sup>78</sup> La Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados aceptó que, según la revisión de las cuentas públicas tanto del Gobierno Federal como del Distrito Federal "se relajó la disciplina, se propició el derroche y hubo deshonestidad" en el último año de la gestión de López Portillo.<sup>79</sup> Para proceder a la aprobación del manejo de las finanzas públicas del 82 con un ambiente más tranquilo se decidió proceder contra un colaborador del ex-regente de la Ciudad de México, el anterior delegado en Coyoacán, Leopoldo Sánchez Duarte, acusado con otros trece funcionarios por cohecho, peculado y fraude con obras no ejecutadas, compras ficticias y desvío de fondos.<sup>80</sup> Llama la atención que por la presión desatada sobre la Cámara de Diputados haya sido la Contaduría Mayor de Hacienda la que denunció los ilícitos, ya que este órgano había pasado inadvertido en todas las campañas moralizadoras habidas en México.

Para demostrar que no sólo los funcionarios del período de López Portillo eran la meta de las acciones penales, se consignó a miembros del nuevo régimen tales como el delegado del

Departamento del Distrito Federal en Coyoacán y el director general del Instituto Nacional Indigenista. Claro está, no eran figuras políticas de relevancia ni cercanas al círculo de colaboradores del Presidente.<sup>81</sup>

La campaña de persecución de funcionarios con amplia difusión en los medios de comunicación llegó a su fin en 1984, en primer lugar, al disminuir con el paso del tiempo la presión externa para combatir la corrupción. En segundo lugar, los órganos de fiscalización debían de empezar a dedicarse fundamentalmente a la revisión de los actos de la administración en curso. A este respecto, hubo incluso que proceder de manera pública contra quienes pretendían aprovechar el combate a la corrupción para la venganza política contra funcionarios del nuevo sexenio. En marzo de ese año, la Procuraduría General de la República recibió una denuncia por supuesto peculado contra Jesús Reyes Heróles, secretario de Educación y uno de los más reconocidos políticos e ideólogos del sistema.<sup>82</sup> Para que quedara sentado el precedente, se demostró la falsedad de los cargos y se procesó por difamación a quienes los presentaron.

En tercer lugar, la corrupción puesta a la luz con el programa renovador fue utilizada en los Estados Unidos como medio para criticar al país y a su Gobierno, sin distinguir entre el régimen anterior y el de De la Madrid. En febrero de ese año, el jefe del Comando de la Zona Sur del ejército estadounidense calificó a México como el problema número uno para la seguridad nacional norteamericana.<sup>83</sup> Basado en supuestos informes de inteligencia, presentó a las autoridades mexicanas como

"absolutamente" corrompidas. Pero el hecho que causó honda controversia fue el que se sucedió cuando De la Madrid realizaba una visita de Estado a Washington. En un influyente periódico de la capital norteamericana se publicaron artículos donde se atacaba al Gobierno mexicano por corrupto y, más aún, se denunciaba que De la Madrid había acumulado una millonaria suma de dólares depositada en Suiza.<sup>84</sup> El hecho provocó la censura al diario y a los artículos en México y una airada respuesta del Gobierno, no sólo al periódico, sino también al gobierno de Ronald Reagan.

Estos efectos disfuncionales de la campaña contra la corrupción fueron el aspecto más relevante que sobre la "Renovación Moral" trató el Presidente durante su Segundo Informe de Gobierno. Con el antecedente de la calumnia hacia el secretario de Educación y hacia él mismo, enfatizó su rechazo a permitir que conflictos entre facciones políticas se solucionen mediante un distorsionado uso de la campaña moralizadora. Consideró positivos los resultados de su estrategia en cuanto a que si logró en varios sectores la creencia en la realidad de su compromiso electoral y, sobre todo, de que se había tratado de demostrar que no era sólo una cruzada anti-corrupción, típica de principios de sexenio. El problema que enfrentaba De la Madrid era el de proseguir con el programa de moralización sin verse afectado por los efectos negativos que ya mostraba --"las campañas de intrigas y calumnias con las que se nos quiere manchar o atemorizar".<sup>85</sup>

La vistosa campaña contra ex-funcionarios no fue la única expresión del programa moralizador, como popularmente se asume con este tipo de estrategias. El gobierno de De la Madrid sí trató, aunque parcialmente, de instrumentar reformas que cualitativamente modificaran la función pública. Fue en 1984 cuando se pudo hablar de la instalación de la mayor parte de la estructura de control para combatir la corrupción.<sup>86</sup>

Para estudiar la permanencia y orientación de las medidas disuasorias referidas al sistema de control nos auxiliaremos en donde sea necesario del caso de las adquisiciones y obras públicas. La labor de fiscalización de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se realizó con base en el muestreo y de forma discrecional especialmente a partir de 1984. En algunos casos, como en las auditorías de adquisiciones, la labor empezó a ser relevante hasta varios años después; véase el siguiente cuadro:

Auditorías terminadas <sup>87</sup>					
	1983	1984	1985	1986	1987
Auditoría de adquisiciones		9	9	22	26
Auditoría de obras públicas	13	27	25	27	43

De este modo, por su reducida magnitud, el control directo de la nueva dependencia siguió el patrón de revisión por excepción que provenía desde la Secretaría del Patrimonio Nacional. Esto era de esperarse por la negativa a aumentar el personal de inspección.

Para demostrar que, sin embargo, sí se iba a ampliar notablemente la cobertura de control, la Contraloría General contrató auditorías externas realizadas por firmas privadas para revisar la mayoría de las empresas públicas.<sup>88</sup> Esta medida, que fue una de las de mayor alcance para la supervisión gubernamental, estaba limitada al sector paraestatal y se basó en el tradicional énfasis en el combate a la defraudación pues sólo se revisaba la situación financiera. En las compras y construcciones públicas, por ejemplo, las auditorías externas sólo protegían el interés económico y no buscaban detectar modalidades rentísticas que en la adjudicación de los pedidos y contratos pudieran haber surgido.<sup>89</sup>

Cuando se ejerció vigilancia sobre procesos relacionadas mas con posibles prácticas rentísticas que con las de defraudación, el control se dirigió especialmente a aspectos menos discrecionales como, por ejemplo, el contenido y expedición de convocatorias de concursos, aceptación de concursantes --elementos detallados en la normatividad. En cambio, la revisión fue notablemente menor en la etapa sujeta a mayor arbitrio: los fallos de adjudicación.<sup>90</sup> Mientras, los auditores se preocuparon por asistir a actos de apertura de ofertas, ese interés fue notoriamente menor para los actos donde se decide a quien se le otorgan los pedidos o contratos.

Esto se ha debido tradicionalmente a la amplitud de criterios a tomar en cuenta para la asignación de pedidos o contratos de obra --sobre todo en estos últimos, al involucrarse aspectos

técnicos de ingeniería-- y sobre los cuales los órganos de control se encontraban en desventaja por su falta de conocimiento especializado para dictaminar --su personal estaba principalmente conformado por contadores públicos. El problema de desconocimiento técnico se trató de solucionar en la fase de ejecución de los contratos: en 1984 la auditoría técnico-financiera con dictámenes de ingeniería dio lugar a varios procesos de responsabilidades por irregularidades detectadas.<sup>91</sup> Aún así, ese tipo de supervisión fue excepcional.

El control disuasorio directo de la Secretaría de la Contraloría se complementaba con el registro del patrimonio de los funcionarios. Se intentó darle utilidad por primera vez a la supervisión de los ingresos y propiedades de una parte de la burocracia: la de confianza. Se buscaba que ya no fuera un recurso publicitario como lo había sido en el pasado y, por el contrario, se convirtiera en la base para el control de los funcionarios. En primer lugar, al reducir legalmente el universo de quienes debían presentarlo --sólo funcionarios y también determinados empleados de áreas sensibles a prácticas corruptas--, se pretendía hacerlo manejable<sup>92</sup> y, en segundo término, al estipular la entrega de una declaración anual, se buscaba la revisión permanente. El único inconveniente fue que, debido al número de declaraciones, su control tenía que ser sumamente selectivo al grado de castigarse más la falta de presentación de la citada manifestación patrimonial que el enriquecimiento ilícito y delitos conexos.

La Contraloría se dedicó principalmente a la revisión documental de esos reportes, cuya información era fácil de falsear para hacerla concordar con las remuneraciones que un funcionario ganaba. legales. En cambio, la revisión física de los bienes declarados fue sumamente excepcional. De ahí que mientras, por ejemplo, en 1985 se destituyó a 27 funcionarios por no haber manifestado sus bienes y se sancionó a casi 1 400 por entregarla extemporáneamente, sólo se revisaron documentalmente mil declaraciones y únicamente se efectuaron 40 investigaciones de campo para comprobar la veracidad de aquellas en que existían presuntas irregularidades: sólo un caso ameritó denuncia penal.<sup>93</sup>

El recurso del control patrimonial se enfrentó además al hecho de ser una de las medidas disuasorias menos tolerables para los funcionarios al implicar la revelación de información personal. Aún más, la Contraloría tuvo que justificar la constitucionalidad de las visitas de sus inspectores a los domicilios de los servidores públicos.<sup>94</sup> De ahí que tal vez fuera no sólo la restricción presupuestal, sino también el temor a crear un clima persecutorio lo que llevó a la Contraloría a evitar profundizar las revisiones físicas, aunque la presentación de las declaraciones tendiera a convertirse en un fin en sí mismo.

Otro control patrimonial adicional que definitivamente tuvo una finalidad más simbólica que real fue la del registro de los obsequios. La prohibición para aceptarlos de personas vinculadas a sus funciones oficiales llevó a crear una oficina para recibir regalos. Evidentemente no había mecanismo alguno para impedir la práctica que se pretendía desterrar ni evidencia de que la

prohibición se hubiera cumplido. De la Madrid decía en sus últimos años de gobierno que esa costumbre casi se había eliminado,<sup>95</sup> pero se basaba en los informes de la Contraloría sobre los obsequios entregados voluntariamente por algunos funcionarios. El hecho de que la dependencia hubiera recibido una cantidad reducida de esos artículos --788 en seis años-- más bien reflejó la inobservancia de la norma que su cumplimiento.<sup>96</sup>

Fue con el nuevo esquema de control interno en las dependencias y entidades con el que se buscó el incremento cualitativo y permanente de detección y sanción de irregularidades. Aunque en el sexenio anterior prácticamente en todas las dependencias del Ejecutivo y en la mayoría de las entidades se crearon unidades de control --producto de la reforma administrativa de López Portillo--, la novedad introducida fue su ubicación jerárquica dentro de los niveles superiores: equivalente al de oficialía mayor.<sup>97</sup> Esto le permitía una mayor autonomía para la gestión de sus recursos --y autoridad para imponer sus soluciones.

Las contralorías internas, aunque no se subordinaban orgánicamente a la Contraloría General, por la relación funcional que tenían estaban obligadas a presentar un programa anual de auditoría con las modalidades que les dictaba esa dependencia controladora.<sup>98</sup> Así, debían preverse no sólo las auditorías financieras, sino también las de adquisiciones y obras públicas, además de aquellas especiales que fueran necesarias por la naturaleza del órgano a vigilar. Las contralorías internas, sobre

todo en el sector central, se conformaron en su interior con subcontralorías, con nivel de dirección general, encargadas de las funciones de auditoría y supervisión. Estructuralmente, durante los primeros años de la administración delamadridista quedó así establecido un marco institucional de detección y sanción incrementado tanto en autoridad como en capacidad de control en comparación con el que le precedió.

Sin embargo, este esquema orgánico general de vigilancia a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las contralorías internas enfrentó dos limitaciones fundamentales: su carácter político como órganos de autocontrol tanto del Ejecutivo en general como de sus grupos burocráticos, y la capacidad de recursos con que se le dotó a lo largo del sexenio, sobre todo ante la crisis.

La fiscalización de la administración pública sobre sí misma a través de sus propios órganos de control fue el criterio de control en el que se basó la "Renovación Moral". El control externo político ejercido por los otros poderes federales no fue objeto de esa política contra la corrupción; la vigilancia ciudadana --el otro control no realizado por el propio Ejecutivo--, como se verá, se introdujo de manera bastante limitada. El sujetarse al esquema de autocontrol planteó desde un principio a sus diseñadores el conflicto entre la imparcialidad y la lealtad de la burocracia. Al recaer el control de las entidades y, sobre todo, de las dependencias en sus contralorías, era evidente que no se modificaba la regla no escrita que establecía que el titular de una secretaria o de una

empresa paraestatal era el árbitro de la moralidad en su jurisdicción. El contralor interno, para proceder contra un funcionario de los mandos superiores, debía esperar acuerdo del titular del organismo, de quien dependía. Como expresaron algunos contralores internos del período de De la Madrid, efectivamente hubo apoyo político para llevar a cabo las medidas de control y el nivel jerárquico que se les otorgó auxilió en ello.<sup>99</sup> Sin embargo, la posibilidad de proceder contra los servidores públicos estaba limitada: se perseguían, sin duda, las "menudencias", pero sin poder acceder a donde había protección de, por ejemplo, un secretario.<sup>100</sup> Inclusive, continuamente y a pesar de su mejorado nivel jerárquico, la posibilidad de investigar una determinada operación irregular se enfrentaba con la resistencia natural de los presuntos responsables y a la falta de respaldo institucional para obligarlos a cooperar. <sup>101</sup>

Para percibir de manera más nítida el problema orgánico que afrontaban se puede ver con las compras y obras. En las adquisiciones, según el monto implicado, los pedidos debían ser firmados por el oficial mayor, el director general de recursos materiales y servicios generales, el director de área, el subdirector o el jefe de departamento implicado. Cuando los pedidos de mayor cuantía quedaban sujetos a la aprobación de un funcionario de nivel jerárquico similar al del contralor interno, la acción contra cualquier irregularidad atribuible al primero dependía de la decisión del superior de ambos. En el caso de las obras públicas, la dificultad era aún mayor, pues en las operaciones principales que ameritaban concurso, el fallo podía

ser avalado por el propio secretario.<sup>102</sup> De existir alguna situación sancionable, el titular del área también podría ser corresponsable. Ante una situación semejante, al contralor interno sólo le quedaría denunciar a su propio superior ante la Contraloría General. Posiblemente, uno de los efectos de este tipo de enfoque de control fue que, en la medida de sus posibilidades, las contralorías realizaron auditorías y revisiones, pero descuidaron el seguimiento de los correctivos por las dificultades para poder imponerlos.

Para disminuir las críticas a la falta de autonomía de las contralorías internas la Secretaría de la Contraloría recurrió a tres tipos de medidas: el mecanismo de denuncias ante ella, la revisión de los nombramientos de los contralores internos y la designación de representantes en las dependencias y entidades. De la primera nos ocuparemos más adelante al tratar las variables estructurales, por lo que a continuación analizaremos las otras dos. Formalmente, los encargados de las contralorías internas debían contar con el visto bueno de la Secretaría de la Contraloría con base en la demostración de la experiencia en la materia y la aptitud para manejarse imparcialmente.<sup>103</sup> En efecto, la mayoría de los contralores nombrados a inicios del sexenio en el sector central y en las principales paraestatales fueron contadores públicos con trayectoria en áreas auditoría y sin vínculos profesionales directos con los titulares de las unidades. Sin embargo, no faltaron las excepciones a la regla: existieron en 1984 al menos cinco casos de dependencias donde el contralor interno había sido funcionario de la camarilla del

secretario en años anteriores y no faltó quien careciera de los requisitos profesionales necesarios. Con los cambios de secretarios de Estado ocurridos a lo largo del sexenio, el nombramiento de nuevos contralores con base en la pertenencia al círculo cercano del titular de la dependencia apareció en más casos. 104

El conflicto entre imparcialidad y pertenencia al grupo enfrentó, incluso, a los miembros de los órganos de control a un problema de identidad. Como se apreció en una de las secretarías con mayor número de operaciones de la más diversa índole a fiscalizar, la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la contraloría interna sufrió la presión de varios de los funcionarios de nivel superior, quienes se resistían a aceptar la detección y represión de conductas como acción principal de ese órgano revisor: buscaban que tuviera un enfoque más "amable", de orden efficientista. Para el Oficial Mayor de esa dependencia, la contraloría interna debía dedicarse fundamentalmente a "cuidarle las espaldas al secretario", modo sutil de sugerir que evitara crearle problemas con su labor de persecución de irregularidades.<sup>105</sup> Además, y en eso coincidía también un subsecretario, se veía a la contraloría como una unidad que no se integraba claramente al "equipo" del secretario, por lo que se le conminaba a ello, precisamente a través de una actitud menos punitiva.<sup>106</sup>

La Contraloría General de la Federación trató de introducir representantes suyos en las dependencias --delegados-- y

entidades --comisarios-- como un modo de control externo en esos órganos. Sin embargo, su función estaría condicionada por el temor de la Secretaría mencionada de involucrar a sus delegados o comisarios en acciones operativas.<sup>107</sup> Esta situación llevó a disminuir su capacidad de fiscalización para evitar duplicar las funciones de las contralorías internas y, por tanto, esos agentes externos se dedicarían fundamentalmente a inspeccionar a esos órganos de control y a revisar documentalmente la situación financiera, presupuestal y operativa de las áreas, sin capacidad real para indagar sobre los procesos internos.<sup>108</sup> En esto contribuyó otro factor: estos representantes debían de estudiar varios organismos a la vez con un equipo de trabajo reducido.<sup>109</sup> Además, el énfasis se puso en las entidades paraestatales y débilmente se trató de intervenir en las dependencias al grado de que sólo algunas de ellas tuvieron delegados. Como razón para esto último, podría haber estado el rechazo de algunos contralores internos, como el de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para aceptarlos por la duplicidad de funciones y conflictos que se podían generar entre sus unidades.<sup>110</sup>

La debilidad de los comisarios y delegados se manifestó también en la fuerza de sus decisiones. Por ejemplo, a pesar de poder establecer y denunciar irregularidades graves ante los órganos de gobierno de las entidades, sus resoluciones no pasaban de ser opiniones.<sup>111</sup> Con ello se trató de evitar dificultades con los órganos de control interno, cuyas decisiones presentaban un carácter más imperativo. Los comisarios debían esperar que el órgano de gobierno tomara como suyas sus recomendaciones para ver

ponerlas en práctica.

Los recursos para la Secretaría de la Contraloría y para los órganos de control interno fueron la otra condicionante esencial para el éxito de la disuasión basada en la detección y sanción. Dos factores enmarcaron lo sucedido en el sexenio: el temor a aparecer como órganos costosos al erario público y las restricciones impuestas por la crisis económica. Mientras el primero provocó una insuficiencia estructural para poder ampliar el universo de las acciones de control, el segundo mandó a la Renovación Moral a un plano menor dentro de las prioridades del programa de gobierno en ejecución, sobre todo a partir de 1985.

Tal vez, con la experiencia habida en el pasado respecto a las críticas que consideraban a los órganos de control como superfluos y generadores de mayor burocracia, la Contraloría General de la Federación se preocupó por mostrar públicamente su mínimo costo, nunca mayor de 0.2% del presupuesto y recalcó que era la dependencia con menor gasto asignado. Lo mismo ocurrió con las contralorías internas, a las que se les recomendó no recibir más allá del porcentaje antes mencionado.<sup>112</sup> Aunque la Contraloría General consideró que esta limitación no afectaba sus objetivos de control, lo cierto fue que continuamente no logró alcanzar sus metas, lo cual implicaba una disminución de su potencial disuasorio.<sup>113</sup>

La restricción presupuestal ocasionada por la crisis económica fue fundamental para la pérdida del impulso del programa de "Renovación Moral". En 1984 su reducido presupuesto alcanzó su

mayor porcentaje de participación dentro del gasto destinado a las dependencias federales y después, a partir de 1985, con las medidas de austeridad disminuyó (cuadro 9). El nivel de crecimiento anual de su presupuesto fue frecuentemente menor que el del gasto de todo el Sector Central. Aún más, las dependencias que recibían usualmente las partidas menos cuantiosas --las procuradurías, las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, del Trabajo y Previsión Social-- incrementaron en el periodo sus presupuestos en una proporción mayor e, incluso, aumentaron su participación porcentual. Particularmente, las procuradurías, órganos que al igual que la Contraloría, se encargaban del control de conductas, recibieron una mayor prioridad --la General de la República, debido al combate al narcotráfico, asunto de creciente importancia en el interés gubernamental-- mientras la abocada a la supervisión del comportamiento burocrático perdió importancia (cuadro 9).

Este problema del gasto se vincula con el conflicto entre el enfoque moralizador y el eficientista. La Contraloría General no ha tenido bien definida su función principal: como órgano de control social --encargado del código de conducta de la burocracia-- o como órgano de eficiencia administrativa-presupuestal. El mayor énfasis legal en las conductas rentísticas y su mayor persecución parecieron en un inicio llevar a ver a la Contraloría desde una óptica menos contable y más parecida a la aplicada a las procuradurías, sin embargo, el peso de la tradición y el perfil de sus propios servidores públicos --principalmente contadores públicos-- finalmente provocaron que su

acción se sujetara al principio de controlar sólo en la medida en que no saliera más costoso que lo controlado. El combate a los modos rentísticos, desde ese último punto de vista, era difícil de apoyar pues varias de sus manifestaciones --tráfico de influencia, conflicto de interés-- no podían ser cuantificadas como la defraudación ni tampoco necesariamente tenían un efecto medible en las finanzas pública. Veamos esto en relación con las adquisiciones y obras públicas. En la revisión de los procesos de licitación pública --convocatorias, bases, presentación de ofertas, fallos-- las principales irregularidades no podían ser estimables en dinero pues se referían a hechos tales como la descalificación injustificada de un participante, el contenido incorrecto de las convocatorias y la falta de información para los concursantes.<sup>114</sup> Estas situaciones podían originar actos de corrupción o simplemente de ineficiencia. En esos casos, la labor de la Contraloría no era en primer término la de evitar la defraudación, sino la preservación de un modo determinado de conducta. Con este tipo de acciones preventivas, si se siguiera el principio contable ya mencionado, la Contraloría no hubiera encontrado forma de justificar su existencia. Para fortuna de esta Secretaría, sus acciones contra la defraudación o para fincar responsabilidades cuantificables por negligencia o descuido le permitían reintegrar recursos desviados o evitar gastos innecesarios a la Hacienda Pública en montos mayores a los de su costo. Eso servía para evitar posibles críticas a sus actividades cuyos resultados no son medibles en términos monetarios.

Tanto la Secretaría de la Contraloría como las contralorías internas se vieron afectadas por la reestructuración administrativa de 1985, al igual que el resto del sector central. La citada dependencia tuvo que disminuir sus direcciones generales y otros órganos internos, aunque las áreas de fiscalización fueron de las menos afectadas. Su personal se redujo en un 20%.<sup>115</sup> Las contralorías internas, por su parte, sufrieron principalmente cambios en el nivel jerárquico de sus unidades internas ya que las subcontralorías frecuentemente tuvieron que rebajar su posición de direcciones generales a direcciones de área, cuando no a subdirecciones, con los consiguientes efectos en disminución de recursos y autonomía.

La labor represiva permanente de la "Renovación Moral" evitó sustentarse en el recurso penal, en parte, por lo tardado de los procesos judiciales y por las suspicacias políticas que se generan. Sin embargo, encontró en el nuevo cuadro de responsabilidades administrativas el medio para llevar a cabo la sanción de la corrupción. Como se aprecia en el cuadro 10 La Contraloría solicitó el ejercicio de la acción penal para un número reducido de casos. En cambio, las sanciones de carácter administrativo impuestas por tanto por esa secretaría como por las contralorías internas fueron considerables; ésta labor de control era bastante limitada antes de 1982. El castigo por responsabilidades administrativas, aunque era menos severo y, por tanto, generaba un menor efecto disuasorio que el aplicado por responsabilidades penales, implicó un cambio cualitativo en el combate a la corrupción emprendido por ese gobierno.

-La modificación a los factores estructurales de la corrupción.

a) el peso de las actividades del gobierno

El único factor estructural que potencialmente pudo haber disminuido las oportunidades de corrupción fue el del peso de las actividades gubernamentales. La magnitud de varias de las operaciones susceptibles de involucrar actos de corrupción estuvo condicionada por los efectos de la crisis económica: no sólo afectaron negativamente el volumen de recursos monetarios reales implicados en múltiples programas gubernamentales, sino también redujeron diversas funciones que podían originar prácticas rentísticas, sobre todo si se vinculaban a la actividad económica, por ejemplo, el otorgamiento de licencias, permisos, subsidios, importaciones. Por ejemplo, mientras las adquisiciones no variaron significativamente en su participación en el presupuesto del Sector Público, la proporción del gasto dedicada a las obras públicas se redujo considerablemente (cuadro 5). De este modo, la expansión de las inversiones públicas, que en el sexenio anterior fue vista como una de las causas de la crisis de corrupción que se generó, durante la Renovación Moral se vio frenada y, por tanto, colateralmente posiblemente desalentó el crecimiento de la corrupción resultante de ese factor.

b) los cambios en las estructuras y procesos administrativos

Los procesos administrativos y las características de la función pública, como se vio, también fueron considerados por el

programa de "Renovación Moral" como fuentes de corrupción, especialmente debido a cuatro factores: los engorrosos trámites que promovían el soborno para ser agilizados, la amplia discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisiones, la inestabilidad laboral de los funcionarios públicos y los bajos sueldos. Mientras los dos primeros estimulaban particularmente las formas rentísticas de la corrupción, los restantes servían de alicientes para todo tipo de prácticas deshonestas.

De la Madrid, desde un principio, enfrentó la cuestión de los sueldos de los funcionarios. Se propuso, en primer lugar, hacerlos transparentes ante la opinión pública para, a partir de ahí, buscar un segundo objetivo: pagarlos en cantidad suficiente. En la práctica sólo se consiguió la primera finalidad --se publicaron las remuneraciones de los mandos superiores-- sin poder proceder a la siguiente. La crisis en las finanzas públicas fue determinante en este resultado. El Presidente había aceptado que mediante "triquiñuelas" legales se compensaban en el pasado las remuneraciones del personal de confianza. Así, para clarificar ante la ciudadanía el monto de los sueldos empezó por prohibir esas formas adicionales de allegar recursos a los servidores públicos medios y superiores. Además, alentado por la necesidad de ahorrar recursos al Erario, dispuso no pagar a los funcionarios por su participación en los órganos de gobierno de las paraestatales pues consideraba que esa labor era parte de las funciones inherentes al puesto que ocupaban.<sup>116</sup> Por otra parte, expidió un acuerdo que prohibía las remuneraciones "en especie" para --el uso particular de vehículos oficiales, bienes y

personal público-- y las formas simuladas de asignación de ciertos gastos oficiales --de representación y viáticos-- para fines privados. 117

El problema vino cuando no se pudo hacer que los funcionarios recibieran sueldos y compensaciones legales acordes con el incremento del costo de la vida. De la Madrid había criticado la "demagogia austera" que no reconocía la necesidad de remunerar convenientemente a los servidores públicos, sin embargo, con el paso del tiempo y ante las dificultades económicas, cayó en esa actitud al emplear los salarios de los funcionarios para demostrar a la opinión pública que los primeros sacrificados por la austeridad eran ellos mismos: en junio de 1985 se les redujo el sueldo en 10% al presidente de la República, a los secretarios de Estado y a los procuradores de justicia. Así, el objetivo de que los sueldos no fueran un factor que potencialmente propiciara la corrupción se vino abajo. En 1984 se había intentado aumentar notablemente las percepciones, mediante un bono de actuación, pero al año siguiente, por las mencionadas medidas de austeridad, el efecto se anuló con la inflación. Al final del sexenio, el balance resultó negativo para los salarios pues su crecimiento en el periodo fue menor al del alza de precios (cuadro 11). Ante la austeridad el Gobierno recurrió en 1987 a introducir un nuevo bono para los funcionarios, el cual rompió la promesa de transparencia en las remuneraciones pues ese no estaba incluido en la información pública sobre los sueldos.

También se frustraron los objetivos de dar estabilidad laboral a un sector de la burocracia de confianza e instaurar mecanismos

para la selección de funcionarios con base en el mérito profesional. El proyecto de servicio civil de carrera, junto con la creación de la Contraloría, fue presentado por De la Madrid en diciembre de 1982 como el sustento administrativo fundamental de la "Renovación Moral".<sup>118</sup> La Secretaría de Programación y Presupuesto fue encargada de su organización debido a que las experiencias de otros países demostraban que esa clase de sistemas de personal administrados por el órgano encargado del presupuesto eran los más viables.<sup>119</sup> La mencionada dependencia, a través de su Dirección General del Servicio Civil y de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil --presidida por el secretario de Programación y Presupuesto--, se pasó los dos primeros años del sexenio en el diseño del proyecto e, incluso, anunció la presentación de una iniciativa de Ley al respecto.

Cuando se formuló el programa moralizador hubo el planteamiento de establecer la carrera burocrática hasta el nivel de director general.<sup>120</sup> Después, ya con el nuevo gobierno, la Secretaría de Programación y Presupuesto sólo pretendió incluir hasta las jefaturas de departamento --el escalón inferior de los mandos medios-- bajo el argumento de que ahí se encontraba la línea divisoria entre los cargos directivos y operativos.<sup>121</sup> De esa forma, el proyecto quedó casi circunscrito a la burocracia de base, y, por tanto, prácticamente no resolvía el problema de la inestabilidad laboral de los funcionarios públicos.<sup>122</sup> A mediados del sexenio desapareció toda intención de llevar a la realidad el servicio civil de carrera, tal vez en parte por las dificultades económicas del gobierno. Los recortes

al gasto público encontraron un excelente medio en la reducción de la burocracia, particularmente de los funcionarios y los empleados transitorios; es decir, la desprotección favoreció el logro de las metas de economía presupuestal pues los servidores públicos repentinamente despedidos no tuvieron defensa legal alguna. El "congelamiento de plazas", especialmente de las de personal de base, que se practicó para disminuir la magnitud de la burocracia también hubiera sido difícil de instrumentar con el servicio civil de carrera. Por otra parte, al parecer, las presiones de los sindicatos, que así perderían capacidad de maniobra, fueron otro factor que terminó por dar al traste con el proyecto.

La reforma administrativa del gobierno de López Portillo fue sustituida por el programa de "modernización administrativa". La Unidad de Modernización de la Administración Pública, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, fue la encargada original de estudiar y promover cambios en el accionar del Sector Público.<sup>123</sup> Su labor generalmente no la vinculó con la "Renovación Moral" y la basó en un enfoque de eficiencia. Sin embargo, la Contraloría, preocupada por presentar una imagen menos represiva y más de apoyo frente al resto del Sector Público, presionó para absorber las actividades de modernización administrativa. Aunque Programación y Presupuesto, según la Ley Orgánica de la Administración Pública, era la responsable de esa función, eso no evitó que la parte correspondiente a la simplificación administrativa le fuera transferida por el Presidente a la Contraloría en 1984 sin modificar la referida

legislación.<sup>124</sup> La Secretaría de Programación y Presupuesto conservó sólo lo relativo a las estructuras orgánicas por su vinculación con la asignación presupuestal. De este modo la modernización administrativa quedó dispersa entre las dos dependencias, cada una con su propia óptica.

Veamos las características del programa de simplificación administrativa en relación con el problema de la amplia discrecionalidad decisoria como factor estimulante de la corrupción. La Contraloría se distinguió por su marginal participación para determinar el contenido de las acciones del resto del gobierno al respecto. Sólo obligaba a las secretarías de Estado y paraestatales a presentar una lista de procesos a modificar. Las dependencias y entidades tenían completa facultad de decidir los procedimientos a simplificar, diseñar los cambios y ponerlos en práctica. En buena medida esto se debió a la débil estructura que se le dio a la Coordinación del Programa de Simplificación Administrativa: no estuvo integrada a la estructura formal de la Secretaría e, inclusive, no aparecía como una unidad presupuestal. Eso influyó para que sus actividades sólo fueran de coordinación y en ningún momento pudo tener una actitud más impositiva. Esta incapacidad funcional era crucial si tomamos en cuenta que existían procedimientos que fomentaban la corrupción y que las dependencias no escogían para modificar. El objetivo fue principalmente el combate a la ineficiencia, sobre todo la encontrada en los servicios al público, y se dejó al margen la cuestión de la discrecionalidad en la toma de decisiones. En el fondo, lo que se presentó fue el problema

recurrente de dificultad práctica de los órganos de control para dar fuerza a sus decisiones. En comparación con otra dependencia globalizadora como lo es Programación y Presupuesto, la Contraloría no contaba con el respaldo del presupuesto para forzar ciertas acciones en un medio donde las secretarías y empresas públicas y sus burocracias eran reacias a la ingerencia externa en sus propios ámbitos.<sup>125</sup>

Las áreas de adquisiciones y obras públicas nos pueden ilustrar el reflejo de las acciones de modernización administrativa en áreas sensibles a la corrupción, especialmente en lo referente a la discrecionalidad. Los procedimientos en ambos rubros se mantuvieron casi al margen del programa en cuestión pues no estaban sujetos a simples disposiciones internas, sino que se fundaban, a veces hasta el detalle, en los preceptos de sus leyes respectivas, por lo cual los cambios eran más complicados. En ese sentido, dependían de la intención de la Dirección General de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas y Bienes Muebles de la Secretaría de Programación y Presupuesto para efectuar cualquier modificación.

Existió intención presidencial para reformar las regulaciones en torno a estos dos procesos por la magnitud de las prácticas de corrupción que ahí se detectaban. En consecuencia, se reformó el artículo 134 constitucional por primera vez desde 1917 para que no sólo las obras públicas quedaran sujetas a concursos, sino también las adquisiciones, los arrendamientos, las enajenaciones de bienes y los servicios, aunque también se dio una concesión al

criterio de eficiencia, al determinar la posibilidad de evitar las licitaciones si no permitían las condiciones más idóneas en cuanto a economía y oportunidad.

La generalidad del contenido de esta disposición de la Carta Magna permitió que en la administración de las adquisiciones se pudiera conservar hasta 1985 la legislación lópezportillista en la materia, de modo que la discrecionalidad ya existente se sostuviera por medio sexenio. Después, con la expedición de la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles<sup>126</sup> no se apreció un cambio significativo en cuanto a la limitación del arbitrio de los funcionarios para decidir las adjudicaciones de pedidos. Las licitaciones y demás formas de asignar pedidos se sujetarían al reglamento de esa Ley, pero como nunca se expidió durante el período delamadridista, se tuvieron que aplicar en lo general las normas heredadas del régimen de López Portillo. De esa forma sólo las grandes operaciones debían pasar por licitaciones, sujetas a convocatorias públicas. Para las intermedias se mantuvo la discrecionalidad de los funcionarios de recursos materiales para escoger a los proveedores de los que obtendrían las cotizaciones y, de ese modo, se podía orientar la operación en beneficio de una casa comercial determinada.

El no haber modificado sustancialmente estos preceptos indicó el límite hasta el que el criterio de eficiencia administrativa estaba dispuesto a ceder ante los criterios de moralización. Por eso, al no poderse instituir fórmulas más competitivas en las operaciones de menores montos, sería conveniente limitar la

discrecionalidad con el derecho de agentes externos --en este caso, por ejemplo, otros posibles proveedores-- para conocer las características de las compras efectuadas sin licitación a fin de proponer la conveniencia de tomarlos en cuenta para futuras adquisiciones por ofrecer mejores condiciones que los cotizados anteriormente. Como se estudiará más adelante, la negativa al derecho público a la información sobre cómo se asignan contratos y pedidos no se modificó. Esta cuestión de las compras menores resulta aún más significativa cuando a partir de la propia legislación y por la calendarización del presupuesto, fue perfectamente factible realizar la mayoría de las adquisiciones sin pasar por concursos. Por ejemplo, en 1987 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología efectuó la mayor parte de sus operaciones sin licitarlas, no por querer violar las normas, sino porque la estrechez presupuestal la obligaba a realizar compras de poca monta.<sup>127</sup> Un año antes la propia Secretaría de la Contraloría General de la Federación reconocía que el volumen de adquisiciones sin licitación podía alcanzar la mitad del total.<sup>128</sup>

Para las obras públicas no se expidió una nueva ley, sino únicamente se modificó la decretada en la época de López Portillo. Se estableció un marco similar al de adquisiciones, donde determinados contratos podían asignarse sin sujetarlos a licitaciones. Ello llevó a que continuamente las dependencias y entidades aprovecharan indebidamente las disposiciones que autorizaban evitar ciertas licitaciones y se convirtiera en una práctica bastante recurrente. Aparte, a diferencia de las

adquisiciones, en la adjudicación de un contrato mediante concurso, podía intervenir el titular de la dependencia o entidad para dar el fallo, según el Reglamento de la Ley de Obras Públicas.<sup>129</sup>

Para los órganos internos de control esto implicó una dificultad para fincar responsabilidades. Si la forma como se otorgaban los contratos no podía modificarse notoriamente por el temor a incrementar la ineficiencia, al menos se trató de evitar otras formas de asignación que fomentaban las prácticas deshonestas, por ejemplo, la determinación de cierto porcentaje de obras a los sindicatos de entidades paraestatales, fenómeno que propiciaba a su vez la corrupción en esos organismos laborales. En 1983 la Secretaría de Programación y Presupuesto prohibió expresamente esos contratos contrarios al espíritu de imparcialidad y competitividad.

c) la participación externa en el control

Si la búsqueda de eficiencia y las restricciones económicas impusieron límites a los intentos de moralización administrativa, la tercer variable estructural, el control externo por la ciudadanía y sus formas organizadas, podría haber contribuido a salvar esas restricciones. Sólo hubo una intención parcial en este sentido. Se abrió la posibilidad de un sistema permanente de recepción de inconformidades, pero no se avanzó en el derecho al acceso a la información gubernamental, requisito indispensable para la supervisión externa al gobierno. Las denuncias de corrupción, por obligación legal, debían ser investigadas por la

Contraloría General y las contralorías internas y para ello se establecieron, respectivamente, una dirección general y unidades específicas. Particularmente, para las adquisiciones se estableció en la ley respectiva el derecho de los proveedores y contratistas a impugnar cualquier fase de una licitación.<sup>130</sup> Era evidente que para las compras no sujetas a concursos no existía forma de objetar el procedimiento.<sup>131</sup> Como ya era costumbre, en las obras públicas el derecho a protestar una decisión era más limitado: la "Renovación Moral" no quiso ser la excepción. Llama la atención que en plena campaña moralizadora y a pesar de la publicidad al sistema de quejas y denuncias, se sostuvo durante prácticamente todo el sexenio la disposición de la Ley de Obras Públicas que prohíbe la interposición de recursos contra los fallos de concursos. No obstante las reformas de 1983 y de 1985 a esa citada norma, algunas al tenor de la moralización, la imposibilidad de inconformarse por el resultado de un concurso sólo se quitó hasta enero de 1988, aunque bajo términos sumamente ambiguos.<sup>132</sup>

Poder informarse sobre cómo se tomaban las decisiones gubernamentales y cómo se ejercía la función pública dependió de la disposición del gobierno y no del ejercicio de un derecho del ciudadano. Aunque se llegó a asumir que con base en el derecho constitucional de petición se podía fundar el requerimiento de información, lo cierto fue que al no haber estado reglamentado no obligaba a la Administración a suministrarla y, como sucedió con el asunto de las declaraciones patrimoniales, la autoridad podía arguir la falta de atribuciones legales en ese sentido.

En síntesis, el control externo instaurado tuvo por fin canalizar de una manera institucional --mediante las denuncias-- la inconformidad pública en torno a la corrupción que no se controlaba por los medios permanentes de control oficial --sobre todo, las modalidades rentísticas--, pero sin haber pretendido otorgar los medios para investigar las prácticas menos evidentes. Por ejemplo, era difícil que proveedores interesados se enteraran de pedidos mayores para los que se omitió la licitación.

En suma, la Renovación Moral terminó acotada a las actividades de la Contraloría General y las contralorías internas. Aunque en general se buscó modificar las variables disuasorias y las estructurales para potencialmente disminuir la propensión a la corrupción, las primeras fueron las que más avanzaron en ese propósito. Sobre las segundas, en varios casos las intenciones se vieron definitivamente frustradas. Algunas de estas últimas que se propusieron, como los cambios en la educación y la comunicación social prácticamente no aparecieron como elementos de la Renovación Moral en los hechos.<sup>133</sup> La tradición de enfocarse a la persecución de los modos defraudatorios de corrupción también varió en alguna medida al buscarse controlar, aunque de modo más formal que real, las variantes rentísticas o de carácter afectivo. Una de las principales limitantes para esto fue el conflicto con el criterio de eficiencia, que impidió no sólo la ampliación de las labores de control --por su costo--, sino también la investigación de oficio de formas no relacionadas con la defraudación. También existieron el factor organizacional y el político como fronteras difíciles de traspasar, pues las

dificultades para intervenir en los ámbitos de los distintos grupos burocráticos y el mismo temor a hacerlo constituyeron una restricción muy importante al control.

## Notas

1 Se trataba de reforzar la "moral social" como cumplimiento de las responsabilidades éticas del individuo con la Nación y con la comunidad a la que pertenece. Cf. "Discurso de aceptación de la candidatura del PRI a la Presidencia", **Excelsior**, 11 de octubre de 1981. También Miguel de la Madrid Hurtado, **La campaña presidencial** (México: PRI, 1982), vol. 16, 13a. etapa, 30 de marzo-7 de abril de 1982, p. 136

2 Cf. la entrevista de Pascal Beltrán a Samuel del Villar, en **Proceso**. No. 682, 27 de noviembre de 1989, p. 8

3 **Ibid.**

4 Miguel de la Madrid, **op. cit.**, vol. 14, 11a. etapa, 7-17 de marzo de 1982, p. 246, y vol. 4, 3a. etapa, 3-8 de noviembre de 1981, p. 200

5 **Excelsior**, 11 de octubre de 1981

6 "En una sociedad de hombres libres, la renovación moral debe ser un compromiso libre de cada quien respecto a su propia Nación". Cf. Miguel de la Madrid, **op. cit.**, vol. 14, p. 382

7 Cf. **ibid.**, p. 41. En Mérida durante la Reunión Estatal de Planeación, De la Madrid abordó éste y otros puntos en lo que constituyó su principal exposición acerca de los alcances de la Renovación Moral. Acerca de las críticas sobre un supuesto conservadurismo, decía que "algunos intereses han querido desvirtuar la necesidad de renovación moral asociándola con una beatería antagónica a las tradiciones históricas --laicas, liberales, nacionalistas y revolucionarias-- que han determinado la estructuración y modernización del Estado mexicano (...); cf. una entrevista a Miguel de la Madrid, Armando Ayala Anguiano, "Cómo hacer con la corrupción, en **Razones**, no. 62, 17-30 de mayo de 1982, p. 23

8 Respecto del sector privado sólo propuso la vigilancia del empleo de los subsidios, exenciones fiscales, permisos, autorizaciones y concesiones. De la Madrid pensaba que en alguna medida el culpable de las prácticas "desviadas" de los empresarios se debían a las políticas económicas gubernamentales. Por tanto, castigar esas conductas como delictivas sólo contravendría el régimen de libertades económicas. Cf. Miguel de la Madrid, **op. cit.**, vol. 14, pp. 39 y 237. Por otra parte, el candidato priísta rechazó tratar de modificar la moral individual porque atentaría contra las garantías constitucionales de libertad; **ibid.**, vol. 16, p. 136

9 "No creo que sea factible obtener una cuantificación razonablemente precisa sobre la incidencia de la corrupción en la sociedad mexicana"; cf. Armando Ayala Anguiano, *op. cit.*, pp. 16-17

10 *Ibid.*, p. 20

11 Miguel de la Madrid; *op. cit.*.. vol 11, 8a. etapa, 28 de enero-10 de febrero de 1982, p. 327

12 *Ibid.*, vol. 10, 7a. etapa, 17-27 de enero de 1982, p. 486. "(...) no debemos hacer amarillismos alrededor de la corrupción o de la inmoralidad social. Si en la actualidad existe una demanda vigorosa de renovación moral por parte de la sociedad mexicana es la lucha contra la corrupción; esto significa que tenemos una sociedad básicamente sana con capacidad de indignación (...); cf. *ibid.*.. vol. 14, p. 247

13 *Excelsior*, 11 de octubre de 1981

14 "Los ataques más escandalosos son los que se hacen contra la corrupción del gobierno; pero la corrupción es una enfermedad social y afecta a diversas manifestaciones de nuestra vida social", Miguel de la Madrid, *op. cit.*, vol. 1, 25 de septiembre-8 de octubre de 1981, p. 83

15 *Ibid.*, vol. 10, p. 443

16 *Ibid.*

17 "Mensaje de televisión sobre Renovación Moral", en *ibid.*, vol. 20, 17a. etapa, 13-31 de mayo de 1982, p. 704, y vol. 14, p. 247

18 *Ibid.*, p. 38

19 "No niego la necesidad de que el Estado tenga gastos de publicidad y de promoción. Lo que niego es el derecho de los funcionarios que en lo personal se aprovechan de estos fondos para crear prestigios falsos y para darse publicidad que no se funde en hechos efectivos"; *ibid.*, p. 39 y Armando Ayala, *op. cit.*, p. 16 y 21

20 Miguel de la Madrid, *op. cit.*, vol. 14, p. 39

21 *Ibid.*, p. 38

22 *Ibid.*, p. 40 y vol. 20, 17a. etapa, 13-31 de mayo de 1982, p. 704

23 Entrevista personal a Samuel del Villar. También ver Armando Anguiano, *op. cit.*, p. 17

24 "No admitiremos que cuando un ladrón sea descubierto y, por ende, despedido de un trabajo en una dependencia, aparezca en

otra"; Miguel de la Madrid, *op. cit.*, vol. 10, p. 352.

25 *Ibid.*, vol. 11, p. 329 y vol. 14, p. 236, "Debemos evitar --porque no sería sano-- que con el pretexto de la renovación moral surgieran posiciones persecutorias o inquisitoriales; surgirían nuevas formas de inmoralidad social y se amenazaría el régimen de libertades (...)".

26 *Ibid.*, vol. 17, 12-21 de abril de 1982, p. 306

27 *Ibid.*, vol. 14, p. 41

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*, p. 38

30 *Ibid.*, p. 39

31 *Ibid.*, vol. 20, p. 704

32 Armando Ayala, *op. cit.*, p. 19

33 Entrevista personal a Samuel del Villar

34 Entrevista de Pascal Beltrán a Samuel del Villar, en *Proceso*, no. 682, p. 8.

35 Miguel de la Madrid. Presidente, 1982-1988, *Seis Informes de Gobierno, 1983-1988* (México: Presidencia de la República, s.f.) pp. 21-23

36 *Ibid.*, p. 15., cuarto punto programático

37 Reformas al Título IV Constitucional que comprende los artículos del 108 al 114, así como a los artículos 22, 73 fracción VI y base 4a.; 74 fracción V; 76 fracción VII; 94; 97; 127 y 134 (D. O., 28 de diciembre de 1982)

38 Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (D. O., 5 de enero de 1983)

39 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (D. O., 31 de diciembre de 1982)

40 Existió el proyecto de establecer una gradación de las penas tomando en consideración el nivel jerárquico de los servidores públicos. Además, se proponía reintroducir la reducción de las sanciones si quien cometió el delito devolvía lo defraudado. No significaba reinstaurar la "puerta falsa" del peculado pues la disminución del castigo tendría un tope, de modo que la sanción mínima de todos modos sería bastante severa. Con esta iniciativa se trataba tanto de defender el patrimonio estatal como aplicar una pena ejemplar para el infractor. Sin embargo, Sergio García Ramírez no estuvo de acuerdo con tanta

severidad; tampoco había estado de acuerdo con la inclusión de todas las conductas que se convirtieron delitos en diciembre de 1983; entrevista personal con Samuel del Villar. Por otra parte, la prohibición de vender de cargos públicos, tal vez por omisión en 1982 al haber estado ubicada fuera del apartado de delitos de funcionarios en el Código Penal, no fue afectada por las reformas delamadridistas. Así, de haber sido una de las conductas más sancionadas, pasó a ser una de las menos penalizadas; ver Código Penal, artículo 389 en el Título Vigésimosegundo de los "delitos en contra de las personas en su patrimonio".

41 **Excelsior**, 19 de diciembre de 1982

42 Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Título Tercero, capítulo II. Por otra parte, con las modificaciones constitucionales se terminó la confusión creada en el pasado por los conceptos de "faltas" y "delitos oficiales", al quedar claro a partir de diciembre de 1982 que los motivos para poder iniciar juicios políticos son sólo los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Sin embargo, la posibilidad de entablar juicios políticos --ahora extendida a los titulares de paraestatales-- quedó en el papel pues nunca se llevó a la práctica en el sexenio delamadridista.

43 Reformas a los artículos 1916 y 2116, y adición del 1916 Bis al Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal (D. O., 31 de diciembre de 1982)

44 Ver **Excelsior**, **El Universal** y **Uno más Uno**, 15-18 de diciembre de 1982

45 **Excelsior**, 24 de diciembre de 1982. Debe señalarse que el ambiente contra las regulaciones vinculadas con la libertad de expresión se había generado inicialmente por el reglamento moralista para sancionar las "publicaciones y objetos obscenos", expedido por López Portillo en los últimos días de su mandato. De la Madrid lo derogó en la segunda semana de diciembre del 82 como demostración de su compromiso con las libertades públicas; **El Universal**, 11 de diciembre de 1982

46 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por las que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D. O., 29 de diciembre de 1982)

47 Entrevista personal a Samuel del Villar.

48 De alrededor de 3 500 personas transferibles quedaron menos de 2 000. Cf. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Informe al H. Congreso de la Unión, 1985** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1985) p. 19

49 Artículo segundo transitorio del Reglamento Interior de

la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D. O., 19 de enero de 1983)

50 Entrevista personal a Samuel del Villar

51 Se reactivaron las investigaciones de 11 casos. Además de los de Pemex y del ex-gobernador de Morelos, se indagaba sobre el fraude en la compra de durmientes para la vía férrea electrificada a Querétaro, sobre un caso de cohecho con permisos de importación en la Secretaría de Agricultura y malversación de fondos en el Banrural y en el Inmecafé; **Excelsior**, 22 de diciembre de 1982

52 **Excelsior**, 23 y 30 de diciembre de 1982

53 En enero de 1983 se había detenido al ex-director de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Efraín Niembro Carsi por cohecho estimado en 60 millones de pesos para otorgar permisos de importación y exportación de alimentos. El caso de la ex-funcionaria de PROPEMEX, Lidia Camarena, tuvo alguna significación pues ya había sido diputada federal. Se le acusó, junto con sus cómplices, de simular la prestación de servicios profesionales --honorarios apócrifos-- y compras de papelería --facturas falsificadas. El supuesto fraude ascendía a más de 10 millones de pesos. Ver **Excelsior**, 23 de marzo de 1983

54 La Procuraduría General de la República consignó a Leopoldo Ramírez Limón, ex-director general del Monte de Piedad, al secretario de Prensa y propaganda del Sindicato de esa institución, al contador general y a varios prestanombres. La denuncia de la Contraloría General fue por peculado y malversación de hasta 2 400 millones de pesos; entre otras prácticas ilícitas, Ramírez Limón había desviado fondos para adquirir propiedades en el extranjero, vendió inmuebles ilegalmente, contaba con una nómina confidencial para parientes y amistades y sustraía bienes --joyas-- de la paraestatal. **El Universal**, 30 de abril de 1983

55 Denuncia por posible peculado por 112 millones de pesos en contra de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Se acusa a Everardo Espino, su ex-director general, al sobrino del ex-presidente López Portillo y anterior subdirector administrativo, Roberto Martínez de la Vara y a otros cuatro ex-funcionarios y empleados de la paraestatal. **Excelsior**, 10 de mayo de 1983

56 **Ibid.**, 2 de mayo de 1983.

57 **Ibid.**, 4 de mayo de 1983

58 **Ibid.**, 21 de marzo de 1983

59 Entrevista personal a Samuel del Villar

60 **Excelsior**, 11 de febrero de 1983. Burgoa demnadó a López

Portillo y a sus más cercanos colaboradores por "peculado a la Nación", valuado por el monto total de la deuda externa.

61 Los ex-banqueros se desligaron públicamente ante De la Madrid de la demanda de Burgoa, después de que fueron acusados, entre otros, por el líder del Senado y por el gobernador de Jalisco de haberla instigado; **Uno más Uno**, 23 de febrero de 1983

62 **Ibid.**, 26 de febrero de 1983

63 El ambiente moralizador se complementó con las declaraciones de altos funcionarios condenando la corrupción del régimen de López Portillo. Por ejemplo, en enero Jesús Reyes Heróles, secretario de Educación Pública, al acudir en representación presidencial al Informe del gobernador de Puebla, afirmó que en el sexenio anterior prácticamente se había formado un sistema de corrupción en el funcionamiento de la Administración: "La Corrupción en México llegó a niveles inconcebibles. No es anecdótica, episódica o excepcional; tendía a convertirse en regla y los recursos de la Nación, que mediante ella desviaban, gravitaba negativamente sobre nuestra magra capacidad de desarrollo y mejoramiento". **El Universal**, 16 de enero de 1983

64 Entrevista personal a Samuel del Villar.

65 Relacionado con el proceso a los funcionarios del área de aprovisionamientos de la paraestatal petrolera, De León Y Chavarría que se investigaba desde finales del sexenio de López Portillo. El caso se complicará porque los acusados habían huido a Chile. La Procuraduría sostenía una demanda por fraude en contra de esos antiguos funcionarios y en contra del representante de Crawford Enterprises, Donald Crawford; **Excelsior**, 12 de abril de 1983. Habían creado un sistema de corrupción en las compras de la entidad desde 1977 al simular competencia con empresas intermediarias y se eliminaban también concursos, lo cual les permitió ganancias por 4 000 millones de pesos. De León firmó un contrato para adquirir turbocompresoras con un sobreprecio del 24%. El 45% de la utilidad se repartía a Chavarría --ex-gerente de Explotación-- y a otros funcionarios. Un 34% se distribuía del modo siguiente: para Crawford, 17%; para las empresas que cotizaban más alto para perder la licitación, 10 %; para la intermediaria que efectúa triangulaciones, 7% y el resto para otros funcionarios involucrados en la operación.

66 **Ibid.**, 22 de enero y 13 de abril de 1983

67 Solicitudes del PAN y del Partido Mexicano de los Trabajadores, **Uno más Uno**, 22, 26 y 27 de marzo, 13 de abril de 1983

68 **Ibid.**, 13 de abril de 1983

69 El 29 de junio de 1983 la Procuraduría solicitó por denuncia de la Contraloría general el desafuero de Jorge Díaz

Serrano como corresponsable del fraude en la compra de dos barcos gaseros (Cantarell y Abkatún) por un monto de 34 millones de dólares (25 mil millones de pesos). Estaban también implicados dos ciudadanos extranjeros y otros funcionarios de Pemex. La paraestatal necesitaba compras esta clase navíos y analizó ofertas, una de ellas proveniente de la compañía belga Astilleros Boelwerf, pero las desechó porque en abril de 1980 negoció su adquisición con la intermediaria liberiana Navigás, una empresa sin antecedentes en este tipo de operaciones. El fraude se cometió cuando Navigás adquirió los barcos, precisamente de Boelwerf por 124 millones de dólares y los vendió a Pemex por 150 millones, de modo que los implicados en la operación de triangulación se quedaron con 34 millones. El 6 de julio se convocó a período extraordinario de sesiones a la Cámara de Diputados y durante los siguientes días se llevó a cabo el proceso de desafuero previsto por el renovado Título IV constitucional. Finalmente el 30 de julio de desaforó a Díaz Serrano.

70 Ver, por ejemplo, los artículos aparecidos en *Excelsior* de Margarita Michelena --5 de julio de 1983--, Manuel Buendía --5 de julio de 1983-- y Lorenzo Meyer --6 de julio de 1983. También las declaraciones de los panistas Bernardo Bátiz y Javier Blanco Sánchez, *ibid.*, 5 de julio de 1983

71 *Ibid.*, 17 de julio de 1983

72 *Ibid.*

73 Miguel de la Madrid. *Presidente, 1982-1988, op. cit.*, pp. 48-49

74 El 14 de octubre de 1983 fue detenido Jorge Zendejas Quezada, anterior director general de Aeropuertos y Servicios Auxiliares por alterar presupuestos de obra y defraudar así a la empresas por 77 millones de pesos. *El Universal*, 14 de octubre de 1983

75 *Excelsior.*, 9 de septiembre de 1983; *El Universal*, 15 de octubre de 1983; *Uno más Uno*, 2 y 6 de diciembre de 1983

76 Por su parte, el contralor general Francisco Rojas en ese sentido señaló que no había pretexto que legitimara la intervención gubernamental en los asuntos internos de los sindicatos o asociaciones, pues sería actuar ilegalmente para combatir la inmoralidad; *El Universal*, 10. de octubre de 1983

77 La Procuraduría General de la República solicitó la detención de Durazo Moreno, acusado de defraudación fiscal, acopio de armas, tentativa de contrabando, posible peculado y amenazas cumplidas; *Uno más Uno*, 21 de enero de 1984

78 *Ibid.*, 10. de diciembre de 1983

79 *Ibid.*, 2 de diciembre de 1983

80 **Ibid.**, 16 de diciembre de 1983

81 Salomón Nahmad Sittón, director general del Instituto, fue procesado por ejercicio abusivo de funciones en perjuicio de la entidad por 5 millones de pesos. Había asignado la compra de una tela a la empresa de su hermano sin pasar la operación por concurso. El 4 de abril quedó en libertad bajo caución y diría que su detención había sido injusta, causada por colusión de intereses de funcionarios opuestos a su política indigenista. Este caso fue un ejemplo de la doble moralidad que algunos sectores presentan: aunque parece que Nahmad incurrió en delito por ignorancia, eso no lo eximía de culpabilidad; sin embargo, varios intelectuales y académicos --Fernando Benítez, Rodolfo Stavenhagen, Margarita Nolasco, entre otros-- , sin esperar al fallo judicial, atacaron al gobierno por haber detenido al ex-director del INI. Se formó un "Comité de Solidaridad" con ese funcionario y se acusó al régimen de De la Madrid de instaurar una nueva "inquisición"; **Uno más Uno**, 22 y 24 de octubre de 1983

82 Se le acusaba de supuesto peculado por mil millones de pesos a través del "inflamamiento" de costos de construcción en el Instituto Politécnico Nacional. **Excelsior**, 22 de mayo de 1984

83 **Ibid.**, 25 de febrero de 1984

84 En los artículos de Jack Anderson publicados en el **Washington Post** se comentaba la corrupción presidencial, particularmente de los ex-mandatarios Echeverría y López Portillo, además de ser costumbre generalizada en todo el emdio foicial, incluido el sexenio en curso. Los textos se pueden consultar en **Proceso**, no. 394, 21 de mayo de 1984, pp. 6-7

85 Miguel de la Madrid. **Presidente, 1982-1988, op. cit.**, p. 108

86 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación consideraba que el primer año se había dedicado fundamentalmente a organizarse internamente, a definir su marco legal de atribuciones y a empezar a poner en práctica sus acciones propuestas. Diversos programas como las auditorías de servicios personales, las revisiones a importaciones directas y la simplificación administrativa se iniciaron con posterioridad a 1984. Otros como los de auditoría externas, de obras y adquisiciones realmente pudieron pasar más allá de un nivel marginal hasta el segundo año de gobierno. Asimismo, la revisión de la modificación patrimonial de los funcionarios sólo se podía efectuar hasta mayo de 1984 cuando se presentaba por primera vez la declaración anual. Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Informe al H. Congreso de la Unión, 1984** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1984) p. 7, e **Informe al H. Congreso de la Unión, 1985** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1985) pp. 55, 63, 68, 69 y 111

87 Datos extraídos de Secretaría de la Contraloría General

de la Federación, **La Renovación Moral de la Sociedad, 1982-1988** (México: Fondo de Cultura Económica, 1988) pp. 178 y 180

88 En 1983 sólo hubo auditorías externas en 350 paraestatales, pero en 1984 ya alcanzaban a 670 y en 1985 ya cubría casi todo el Sector al llegar a 720. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Informe al H. Congreso de la Unión, 1985**, p. 55

89 Las auditorías externas se enfocan a revisar los estado de situación financiera, de ingresos y gastos, de cambios en la situación financiera y de variaciones en el capital contable o patrimonial. El resultado en torno a irregularidades se dirige a informar básicamente sobre defraudación. Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Informe al H. Congreso de la Unión, 1984**, pp. 37-44 y **La Renovación Moral de la Sociedad, 1982-1988**, pp. 156-158

90 Por ejemplo, hasta 1985 la asistencia a actos de fallo fue de 112 mientras a actos de apertura fue de 570 en relación a adquisiciones. En obras en 1986, se asistió a 986 actos de apertura y a sólo 81 de fallos. *Ibid.*, p. 278

91 En el periodo septiembre de 1983 a agosto de 1984 se determinaron por primera vez dictámenes técnicos de ingeniería en las 10 auditorías celebradas y de ellas 4 derivaron en denuncias basadas en esas opiniones especializadas. Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Informe al H. Congreso de la Unión, 1984**, p. 48

92 A partir de 1983 sólo alrededor de 70 000 servidores públicos tenían que manifestar sus bienes. Tenían la obligación los funcionarios del Ejecutivo Federal desde el presidente de la República hasta el nivel de jefe de departamento y en las paraestatales desde directores generales hasta subdirectores. Se había dejado fuera a ciertos sectores de la burocracia tradicionalmente susceptibles de corrupción, por lo que se amplió en 1984 el universo a los funcionarios de alto nivel de la banca, los servidores públicos de las aduanas, los miembros de la Policía Federal de Caminos, los integrantes del Servicio Exterior de carrera, los servidores públicos encargados de los servicios de inspección de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y los pilotos de la Procuraduría General de la República. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Situación Patrimonial 1985** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1985) p. 5

93 Cf. *Ibid.*, pp. 7-8 e **Informe al H. Congreso de la Unión, 1985**, p. 112

94 Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Visitas y auditorías domiciliarias" (México: SECOGEF, 1984), documento interno

95 Véase el Cuarto Informe de Gobierno en Miguel de la Madrid, Presidente, 1982-1988, *op. cit.* (México: Presidencia de

la República, 1988) p. 235. En el Quinto Informe declaraba que definitivamente se había desterrado la práctica "nociva" de los "obsequios excesivos", *Ibid.*, p. 314

96 Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Renovación Moral** (México: Fondo de Cultura Económica, 1988) Cuadernos de Renovación Moral, pp. 64-65

97 Cf. México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación, **Informe de logros alcanzados por la Contraloría Interna** (México: Secretaría de Gobernación, 1986) p. 14; Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Foro de contralores internos** (México: SECOGEF, 1983) pp. 1-3

98 Ver José Carlos Cardoso, "Los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", en **Revista de Administración Pública**. Nos. 57-58, enero-junio de 1984. p. 129; México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Marco de actuación de las contralorías internas, Sector Central" (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1984) pp. 15-24

99 Cf. Roberto Alvarez Argüelles, "Aportaciones y logros alcanzados por las Contralorías Internas del Gobierno Federal", en **Contaduría Pública**, no. 187, marzo 1988, p. 18

100 Opinión de los ex-contralores de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal y de la del Trabajo y Previsión Social. **Proceso**, no. 639, 30 de enero de 1989, p. 27

101 Cf. Secretaría de Gobernación, "Informe de logros alcanzados por la Contraloría Interna". Mimeo, pp. 17 y 19

102 Artículo 34 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D. O., 13 de febrero de 1985)

103 Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "Marco de actuación de las contralorías internas, Sector Central", p. 7

104 Datos extraídos del **Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano**, 1984 y 1987

105 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, **Memoria de la Segunda Reunión Nacional de Servidores Públicos de la Contraloría Interna** (México: SARH, 1986) pp. 94-95. Varios funcionarios de nivel superior de esta Secretaría temían que la contraloría interna obstaculizara el trabajo de la dependencia y que sólo condujera al inmovilismo. Pensaban que su labor persecutoria dañaba la imagen de la institución frente a la opinión pública.

106 *Ibid.*

107 Cf. Jorge Mario Urdiales, "Función de comisarios y

delegados de Contraloría en el Sector Público", en **Revista de Administración Pública**, nos. 57-58, enero-junio 1984, pp. 118-119

108 **Ibid.**

109 En 1987 un comisario participaba en un promedio de 12.29 entidades. En ese mismo año habían sólo 8 delegados en las dependencias (21). Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Informe al H. Congreso de la Unión, 1987** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1987) p.88

110 Cf. **Proceso**. No. 639, 30 de enero de 1989, p.22

111 Jorge Mario Urdiales, **op. cit.**, p. 118

112 Ver Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **La Renovación Moral de la Sociedad**, p. 126

113 Por ejemplo, respecto de las auditorías gubernamentales se planearon 355 y sólo se realizaron 20 en 1983; en 1986 se programaron 222, y se efectuaron 172. En las auditorías externas se previeron 1123 en el primer año y sólo se lograron 224; en 1986 sólo se terminaron 571 de las 700 propuestas. Extraído del Segundo, Cuarto y Quinto Informes de Gobierno del presidente Miguel de la Madrid.

114 Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Concursos de adquisiciones y subastas 1985** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986)

115 Miguel de la Madrid, Presidente, **Cuarto Informe de Gobierno** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986) p. 145 y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Informe al H. Congreso de la Unión 1985**, p. 170

116 "Oficio Circular No. 212-879, dirigido a los Ciudadanos Titulares Coordinadores del Sector por el cual se expiden los Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal" (D. O., 11 de octubre de 1983)

117 "Acuerdo que establece las Bases Administrativas Generales respecto de las Disposiciones Legales que regulan la Asignación y Uso de los Bienes y Servicios que se pongan a la Disposición de los Funcionarios y Empleados de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal" (D. O., 15 de diciembre de 1982)

118 "(...) la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México que he recogido como un compromiso de mi gobierno, se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara (la de Senadores): la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio

público de carrera"; cf. la "Exposición de Motivos" de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en *Revista de Administración Pública*, nos. 57-58, enero-junio de 1984, p. 187

119 Cf. María del Carmen Pardo, "Los límites de la modernización administrativa, 1982-1988", en Soledad Loaeza (comp.), *México, auge, crisis y ajuste* (México: Fondo de Cultura Económica), en prensa.

120 Entrevista personal a Samuel del Villar

121 María del Carmen Pardo, *op. cit.*

122 Cf. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe de Labores 1984-1985* (México: SPP, 1985) pp 211-213

123 Con las modificaciones legales de diciembre de 1982, la Secretaría de Programación y Presupuesto conservó la atribución de establecer la "política y las directrices" para la modernización administrativa. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O., 29 de diciembre de 1982). Ver también su Exposición de Motivos, en *Revista de Administración Pública*, nos. 57-58, enero-junio de 1984, p. 187

124 Artículo 32, fracción XIV sobre las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

125 Cf. "Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas" (D. O., 6 de agosto de 1984), Carlos Sierra Olivares, "El Programa de Simplificación Administrativa en el Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos", en *Revista de Administración Pública*, nos. 65-66, enero-junio de 1986, pp. 47-52 y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Simplificación Administrativa* (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986) pp. 7-11

126 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (D. O., 8 de febrero de 1985)

127 En 1987 las adquisiciones de la SEDUE por licitación sólo implicaron el 6% del monto de todas las compras. Documento interno de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

128 Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Informe al H. Congreso de la Unión, 1985*, p. 147

129 Reglamento de la Ley de Obras Públicas (D. O., 13 de

febrero de 1985), art. 34

130 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, art. 46

131 Cf. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Inconformidades sobre concursos y contratos, 1985** (México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986)

132 Véase el artículo 58 bis adicionado a la Ley de Obras Públicas (D. O., 7 de abril de 1988)

133 A principios de diciembre de 1982 Francisco Rojas anunció que De la Madrid había ordenado a la Secretaría de Gobernación establecer la política de información gubernamental como parte del programa moralizador. Sin embargo, en marzo de 1983 el sistema de comunicación social que se presentó no vinculó ninguno de sus objetivos con la "Renovación Moral"; **El Universal**, 3 de diciembre de 1982 y **Uno más Uno**, 25 de marzo de 1983

## Conclusiones

De la comparación de las políticas contra la corrupción estudiadas en esta tesis hemos obtenido las siguientes conclusiones. El enfoque moralizador ha dominado frecuentemente el impulso inicial de las campañas contra la corrupción, pero después se ha visto disminuido por causas de índole política (riesgos de inestabilidad), económica (crisis de las finanzas públicas) y organizacional (jerarquización de prioridades, resistencias al control). Así, la permanencia de medidas contra la inmoralidad administrativa se ha sujetado al enfoque eficientista, orientado principalmente dedicado a evitar la defraudación en detrimento del combate a otras modalidades de corrupción.

Esto se explica, en primer lugar, debido a que la moralización administrativa, como política gubernamental, enfrenta una debilidad estructural originada por su naturaleza reguladora. Siempre será un medio para alcanzar los fines sustantivos del gobierno, como, por ejemplo, la paz social, el desarrollo económico o la justicia. El contar con una calidad específica de funcionarios no tiene otro fin que el coadyuvar al logro de esos objetivos fundamentales de las instituciones estatales. Este carácter subordinado que tiene el combate a la corrupción lo hace

vulnerable a la orientación particular que le dicten las prioridades oficiales, especialmente las que se refieren al bienestar financiero del gobierno. Los usuales problemas presupuestales del sector público terminaron por imponer a las campañas contra la corrupción un criterio eminentemente hacendario, orientado a evitar la malversación.

Debido a esta supeditación, las políticas moralizadoras tienden a presentar dos dinámicas distintas, dirigidas, respectivamente, hacia el exterior e interior de la administración pública. En lo externo, se busca afrontar la irritación que en la opinión pública puede causar la corrupción. Esto lleva a este tipo de medidas a alcanzar incluso hasta un nivel de prioridad similar al de las acciones sustantivas gubernamentales.

El sosten de este impulso moralizador es de carácter político, pues la demostración del compromiso oficial en la preservación de la integridad de los funcionarios aparece como un elemento legitimador. Esto es, el medio se puede convertir en fin. Sin embargo, por ese mismo sustento político, el beneficio que la élite consigue con la demostración de probidad casi siempre conlleva una pérdida de poder para las facciones afectadas con las medidas moralizadoras. Durante crisis de corrupción la opinión pública exige la persecución de figuras prominentes como única forma para incrementar su confianza en el gobierno. Entonces, el presidente y los altos funcionarios implicados en la política anticorrupción se enfrentan al dilema entre su convicción --en caso de existir-- de sostener la integridad en el

servicio público y su responsabilidad de evitar conflictos políticos. A ésta última constantemente se han apegado los regímenes mexicanos cuando surgen las inconformidades de grupos allegados a la élite en el poder, como se vio, por ejemplo, en los casos de Calles, Ruiz Cortines y López Portillo.

Para evitar agravar divisiones al interior de la élite gobernante pueden recurrir al recurso del mismo Ruiz Cortines, quien evitó persecuciones de funcionarios connotados y, absorbió los costos de la impunidad con la explotación profusa del discurso e imagen personalidad de austeridad y moralidad.

Hacia el interior de la administración pública, la política anticorrupción se ve sometida a otro tipo de condicionantes y es cuando surge con claridad su naturaleza subordinada. Entre los grupos burocráticos, la bondad de las medidas moralizadoras no está determinada por la necesidad de demostrarse a ellos mismos la "integridad" del funcionariado como un objetivo en sí mismo. Su utilidad está dada en función de los intereses particulares de cada sector de la administración pública y, particularmente, del que permite la sobrevivencia de los otros, el financiero. Como se aprecia en el trabajo, a veces es el propio órgano hacendario el que se encarga de las acciones contra la corrupción. Cuando no es así, las dependencias moralizadoras tratan de justificar su existencia a través de la demostración de su mínimo costo y por los beneficios monetarios que trae al erario. Los órganos de control tal vez son las dependencias que están más obligadas a fundamentar su existencia en términos presupuestales. Pueden

llegar, incluso, a adoptar actitudes poco comunes en el sector público, como lo fue, por ejemplo, la autorrestricción de recursos de la Contraloría General de la Federación.

Por otra parte, en relación con la idea de que el pluralismo limitado en México alienta la persistencia de la corrupción y la debilidad de su combate, hemos visto que a lo largo del tiempo se han establecido tanto una serie de inmunidades formales e informales para la burocracia como un esquema de arbitraje y castigo de la corrupción encabezado por el presidente. Sin embargo, la interrelación entre participación externa y menor corrupción no es tan simple en su contenido. Los agentes externos, como partidos políticos y grupos de interés, casi nunca generaron algún tipo de iniciativa para participar en la toma de decisiones, para acceder a la información oficial que les permita ejercer un control público efectivo. De hecho, brillan por su ausencia las aportaciones de la oposición en materia de control. Los proyectos del ejecutivo prácticamente han pasado sin problemas. En los períodos de mayor crítica social a la corrupción curiosamente han sido los contendientes del grupo en el poder los que han retomado al asunto. De ese modo, Ruiz Cortines y De la Madrid fueron los que llevaron la bandera de la moralización, incluso de manera más marcada que la de sus adversarios electorales conservadores. Las escasas propuestas de los adversarios del régimen o de órganos de representación social sobre el control repiten a menudo las mismas soluciones que el propio gobierno aplica. De hecho, se puede decir que existe una cultura del control, cuyo contenido recalca los tradicionales

modos de fiscalizar la gestión pública sólo con base en el criterio de combate a la defraudación. Tal vez para algunos de los grupos sociales que tratan asuntos donde media la corrupción la salida ha sido negociar o quejarse informalmente con las autoridades y, en consecuencia, pierden interés en buscar acceso legal al conocimiento de las decisiones oficiales.

Es imposible negar que la continuidad política de la élite posrevolucionaria ha contribuido a impedir la introducción de órganos y medidas de control externo a la administración pública. La subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo ha resultado en la incapacidad de aquél como medio de combate a la corrupción administrativa. Lógicamente, casi ninguna política moralizadora ha intentado fortalecer al Congreso de la Unión como un medio para la lucha contra la prevaricación. La Contaduría Mayor de Hacienda ha servido más como finiquito de las cuentas públicas, que como órgano de revisión efectiva. Siempre se le ha visto como un órgano para el combate a la defraudación y no de otras modalidades de corrupción. Sólo las medidas lopezportillistas intentaron darle a este órgano fiscalizador cierta autonomía y capacidad formal de acción, aunque sin resultados prácticos relevantes.

El recurso del juicio político no ha dejado de ser tan sólo un precepto constitucional sin aplicación. Por su parte, las declaraciones de procedencia para poder despojar del fuero a legisladores y altos funcionarios por delitos comunes relativos a la corrupción sólo han procedido por ser parte de la estrategia

presidencial --casos de Irueta en el sexenio de Alemán y de Díaz Serrano en el de De la Madrid.

Una de las consecuencias del presidencialismo en relación al control de la corrupción ha sido la conservación del amplio margen de maniobra del Ejecutivo para aplicar las medidas contra la deshonestidad. En otras palabras el presidente de la República y los titulares de ramo administrativo dentro de sus áreas de influencia deciden la sanción o no de las prácticas ilícitas. Muestra de ello fue la negativa durante décadas para suprimir el jurado popular por constituir una fuente de impunidad --el gobierno alemanista nunca publicó las reformas constitucionales que lo eliminaban. López Portillo se negó a modificar la Carta Magna en ese sentido. Otros ejemplos fueron las disposiciones legales que explícitamente señalaban el requisito de acuerdo presidencial o de los secretarios para poder acusar a sus subordinados por delitos y el rechazo al acceso público a la información contenida en las declaraciones patrimoniales.

Frecuentemente se señala que las restricciones de carácter político son las que han limitado las acciones contra la corrupción. Sin embargo, a lo largo de este trabajo se observa que la dinámica de la organización administrativa constituye una condicionante que es indispensable considerar para entender los distintos énfasis de las políticas estudiadas. Aunque la voluntad presidencial sea el impulso principal para que determinadas medidas sean puestas en práctica, la capacidad de los órganos encargados de la estrategia moralizadora para motivar la

colaboración del resto de la administración pública puede ser definitiva para el éxito del programa.

En todas las campañas, la Procuraduría General de la República tiene un papel principal puesto que es la institución que legalmente se encarga de los procesos judiciales, necesarios sobre todo en la parte represiva de las políticas moralizadoras. Por lo regular, comparte la titularidad de los esfuerzos contra la deshonestidad con otras dependencias, pero en algunos casos se le ha ubicado como el órgano rector de las estrategias. Ejemplos de ello se encuentran en los periodos de Ruiz Cortines y de López Portillo. En esos casos, la estrategia se reduce al tipo de medidas que se pueden esperar de esa dependencia judicial, es decir, reformas legales al código penal y a la ley de responsabilidades y persecución de ilícitos a través del ministerio público. Esto tiene dos consecuencias fundamentales: en primer lugar, los factores estructurales que deben considerarse para el combate a la corrupción son minimizados; en segundo lugar, la Procuraduría sólo persigue a petición de parte, de modo que, como sucedió en el periodo lópez-portillista, si las dependencias no denuncian ilícitos, las autoridades judiciales se ven imposibilitadas para investigar, a menos que haya denuncia de particulares. Sin embargo, cabe notar que varios de los casos más significativos de corrupción que se detectaron en las campañas fueron presentados por los órganos de la Administración Pública --Hacienda o las mismas secretarías afectadas.

Cuando dos o más dependencias tienen asignadas funciones dentro del programa moralizador puede existir falta de coordinación. En la época de Carranza, el intento de la Secretaría de Gobernación por promover un proyecto de legislación de responsabilidades no tenía ninguna vinculación con la creación de la Contraloría. Si hay algún órgano que sobresalga en la política moralizadora, al final sus actividades prevalecerán como las más significativas del programa anticorrupción --Departamento de Contraloría, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Las restantes dependencias implicadas formalmente sólo asumirán su responsabilidad dentro del programa moralizador supeditándola a sus propios objetivos institucionales, lo cual puede resultar en la desaparición misma del propósito anticorrupción.

El caso de la "Renovación Moral" fue muy significativo en este sentido. La Procuraduría General de la República dejó de tener un área especial de investigación de la corrupción. Por su parte, la Secretaría de Programación y Presupuesto se encargó de la modernización administrativa (bajo un enfoque eficientista) en un principio, así como del servicio civil de carrera, idea que nunca fructificó. Ambos proyectos estuvieron sujetos a sus propios tiempos y prioridades. La Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Gobernación, encargadas de la vertiente de transmisión de valores nacionales que desalienten el desarrollo de la corrupción, prácticamente evitaron involucrarse en el programa moralizador. Al final, la Renovación Moral se redujo al

sistema de control administrativo dirigido por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

No menos importante dentro del factor administrativo ha sido la resistencia de las dependencias a la intervención en su ámbito interno por parte de los órganos encargados de la política anti-corrupción. Así, en ocasiones se tuvo que acudir al respaldo presidencial para obligarlas a aceptar el control --como cuando Calles tuvo que señalar en ley que la Contraloría fiscalizaba por orden directa del presidente. La falta de apoyo presidencial hacía prácticamente imposible revisar la operación de algunas dependencias --véase el caso de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa frente al Departamento del Distrito Federal en la época de Alemán. Anteriormente, la Contraloría había tenido dificultades para hacer valer su autoridad frente a los secretarios de Hacienda, uno de los cuales acabó por promover exitosamente la desaparición de ese departamento revisor. Durante el auge petrolero en el sexenio de López Portillo, el director general de Pemex logró evitar con la anuencia presidencial la interferencia de los controles tanto de la Secretaría de Programación y Presupuesto como de la Secretaría de Comercio pues los consideraba un estorbo para el desarrollo de la empresa.

Esta falta de cooperación llevó en ciertos momentos a decretar la intervención directa de los órganos de control en las operaciones de las dependencias. Sin dicha intervención éstas no podían efectuar determinadas actividades. Por ejemplo, en los años veinte ningún gasto se podía efectuar sin la autorización

del contralor; Asimismo, las dependencias no podían realizar pedidos si faltaba la aprobación del delegado de la Secretaría de Bienes Nacionales, órgano que a su vez empezó a encargarse de determinadas operaciones de compra. Semejante acción continuamente convirtió al órgano de control en juez y parte. Además, se argumentaba que en su afán controlador, causaba ineficiencia. En algunos de esos casos, todos esos factores llevaron a eliminar los mecanismos de control tan pronto como pasó el impulso moralizador. Posiblemente esta experiencia se tomó en cuenta en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los tiempos de la Renovación Moral, ya que, por ejemplo, no se le dieron facultades para autorizar gastos, sino sólo para revisarlos. Tampoco se trató de afectar la autonomía de las dependencias y entidades al determinar que los contralores internos fueran nombrados por los secretarios de Estado y directores generales de paraestatales.

Los problemas financieros han sido otra de las limitantes para el desarrollo de las políticas moralizadoras, no sólo debido a la reducción de los recursos que se les asigna a causa de la austeridad presupuestal, sino nuevamente también a la prevalencia de otras prioridades gubernamentales. Por ejemplo, De la Madrid supeditó el esfuerzo moralizador a la resolución de la crisis económica. Prácticamente todas las políticas de combate a la corrupción se enfrentaron inmediatamente a la restricción del gasto público y, por consiguiente, tuvieron que disminuir sus acciones de control por falta de fondos de fondos. En algunos casos, la urgencia por alcanzar economías en el presupuesto llevó

a desaparecer las unidades creadas para fines de control.

Por otra parte, no es exactamente una coincidencia que las políticas de moralización se desarrollen en momentos de austeridad. En períodos de auge económico por lo regular la tendencia ha sido la eliminación de los controles. Así, la fiscalización extensiva efectuada por la Secretaría de Bienes Nacionales se eliminó en el sexenio de Adolfo López Mateos. En el de López Portillo, se disminuyeron los requisitos para realizar adquisiciones y obras públicas a fin de agilizar las operaciones gubernamentales necesarias para recuperar el crecimiento económico.

Las restricciones de orden administrativo y económico implican que, contrariamente a lo que muchos piensan, la alternancia en el poder y la democratización no necesariamente traerán amplios avances en la reducción de las prácticas corruptas. Habrá que estudiar los casos a nivel estatal y municipal donde dicha alternancia política se ha dado para ver si se presentan cambios significativos en materia de control de la corrupción.

En relación con el origen de las campañas, la presión externa ejercida por la opinión pública y los actores políticos es una razón frecuente, pero no única para explicar la formulación de políticas de combate a la corrupción. En los períodos de Adolfo Ruiz Cortines y Miguel de la Madrid fue evidente que la crítica pública basada en las evidencias de enriquecimiento súbito de funcionarios superiores en las administraciones que les precedieron fue retomada por estos mandatarios desde sus campañas

electorales como bandera de sus futuros gobiernos.

Sin embargo, estas políticas también han surgido a raíz de la necesidad de reafirmar la autoridad de un gobierno en periodos de crisis de confianza. La campaña de José López Portillo es bastante ilustrativa en este sentido, pues ni siquiera estaba planteada como una de las prioridades de su gobierno. Al utilizarla como un recurso legitimador en sus esfuerzos para afrontar la crisis de confianza y deslindarse del régimen echeverrista, generó presión externa para continuar con las medidas contra la deshonestidad en el servicio público.

La crisis en las finanzas públicas también ha sido una razón relevante para que un régimen impulse campañas de moralización. Sin embargo, estas campañas han estado dictadas por los órganos encargados de la hacienda pública y el presupuesto y el presidente de la República las ha retomado como primordiales para la viabilidad de su gobierno. Este motivo se presentó de manera señalada en las políticas de Carranza, Obregón y Calles, así como también fue incorporado por De la Madrid al principio de su mandato. Las medidas que en estos casos se adoptaron estaban enfocadas a abatir las conductas defraudatorias por su impacto en el desperdicio de recursos.

El momento en que se decide la formulación de políticas contra la corrupción es un factor vital para determinar su profundidad y coherencia. Cuando las campañas se diseñan de antemano, generalmente durante la campaña electoral, se pueden establecer con mayor libertad sus alcances y prever sus efectos. Así, la

Renovación Moral contempló, incluso, el problema de la protección a los servidores públicos frente a la difamación que se presenta generalmente cuando se desarrollan campañas moralizadoras.

En cambio, cuando las campañas surgen durante el curso de una administración se recurre a soluciones sobre la marcha, lo cual genera titubeos e incongruencias en las acciones adoptadas. Por ejemplo, Carranza apoyaba las investigaciones en ciertas oficinas públicas sólo cuando se denunciaba la malversación de fondos y creó el Departamento de Contraloría por propuesta de su ex-secretario de Hacienda, Luis Cabrera. Por su parte, López Portillo procedió a la reforma del Código Penal y la expedición de una nueva legislación de responsabilidades hasta que se enfrentó con la inconformidad pública motivada por la impunidad que permitía la normatividad entonces vigente. La titubeante postura presidencial frente a la cuestión de los obsequios en 1981 ilustra los problemas que el pragmatismo puede causar.

Las políticas contra la corrupción generalmente se han basado en la formulación y puesta en práctica de medidas de carácter disuasorio como la modificación de los códigos de responsabilidades de funcionarios y la creación o refuerzo de órganos de control para la detección de prácticas deshonestas. Entre las razones de este énfasis, aparece el propósito de responder al componente subjetivo que dio origen a la política en cuestión, es decir, la crisis de confianza en el gobierno.

Las medidas referidas a la sanción legal de las prácticas

corruptas, se enfocaron a proteger los recursos presupuestales gubernamentales y, por lo tanto, a castigar severamente las conductas defraudatorias. Una vez cuidado el interés hacendario, las sanciones podían aminorarse. Por ejemplo, en el caso del peculado, al devolverse los recursos sustraídos, se reducía notablemente la pena, al grado de que el funcionario inculpado podía evadir la pena corporal mediante la libertad bajo caución. En el período de López Portillo la presión pública obligó a derogar esa "puerta falsa". En general los actos corruptos donde no se afectara al erario público fueron un ámbito de escasa relevancia en las estrategias moralizadoras. Esto se debe a que el apego de los funcionarios públicos a ciertos principios como la imparcialidad, separación respecto de los medios administrativos, mérito profesional, legalidad, no había constituido el bien jurídico a cuidar. Sólo la campaña delamadridista trató de modificar esa situación empezando por el cambio de denominación de funcionarios y empleados, referido a su posición dentro de una organización, por el de servidores públicos, más acorde con el objetivo de la función pública.

Durante décadas, el soborno y la concusión fueron las únicas conductas de carácter rentístico que estaban sancionadas con cierta severidad, mientras que el conflicto de intereses era legal. Esta situación ayuda a explicar la aparición súbita de fortunas de los funcionarios: durante un largo tiempo la única respuesta fue combatir el "enriquecimiento inexplicable". La "Renovación Moral" fue la política que determinó finalmente terminar con esta distinción en la sanción para las categorías

defraudatorias y rentísticas, al agravar las penas para estas últimas. Las conductas corruptas de naturaleza eminentemente afectiva como el nepotismo se siguen considerando marginalmente graves y, por tanto, no ameritan sanción penal, sino únicamente administrativa.

En cuanto a las acciones disuasorias, las instituciones y mecanismos de control reflejan hasta la actualidad el enfoque esencialmente orientado a evitar la defraudación. La práctica de auditorías y revisiones a las operaciones que impliquen disposición de fondos ha sido el único método de inspección permanente que puede resultar en el fincamiento de responsabilidades. Este hecho refleja en énfasis en evitar el peculado, el fraude y otras formas de malversación de recursos. En cambio, aún con la Renovación Moral, la persecución de conductas rentísticas o afectivas sólo se efectúa si existe denuncia y rara vez tiene asignada unidades permanentes de control. Sin embargo, la creación de los órganos para la presentación de inconformidades en 1983 ha sido un primer paso para combatir comportamientos como el soborno y el conflicto de interés.

La demostración del efecto moralizador ha enfrentado la cuestión de los largos procesos judiciales que se tienen que seguir. En ocasiones, esto llevó a dar la impresión de impunidad a los ojos de la opinión pública, como fue el caso de la campaña de López Portillo. De la Madrid introdujo un elemento novedoso que le permitió dar mayor continuidad y oportunidad a la disuación: el establecimiento de un marco estructurado de

responsabilidades administrativas. Ya que las sanciones para las faltas de carácter administrativo son determinadas por las autoridades del Ejecutivo, se pudo sancionar de ese modo a un número relativamente importante de servidores públicos. De ese modo se evitó en lo posible recurrir al recurso penal. Es claro que la aplicación extensiva del recurso administrativo incrementa el efecto disuasorio. A su vez, éste puede disminuir por el abaratamiento del costo de la corrupción que implica la menor aplicación de la sanción penal.

La consideración de las variables estructurales en la formulación de políticas contra la corrupción ha sido excepcional. En primer término, la referida al crecimiento de las operaciones gubernamentales en distintos ramos es casi imposible de modificar con una campaña moralizadora, debido a que significaría supeditar las actividades sustantivas de las dependencias y entidades a los objetivos de control. Equivaldría, por ejemplo, a argumentar que el gobierno debería de disminuir el número de obras públicas para evitar así la práctica del contratismo. Sólo ha sido posible hacer modificaciones en este sentido cuando evidentemente una función gubernamental ha sido promovida para favorecer actos de corrupción.

El cambio a los procesos administrativos, por ejemplo, la revisión de trámites, comúnmente ha dependido de programas cuyo fin es la eficiencia y donde la búsqueda de la moralidad es tan sólo un subproducto. De ese modo, se enfatiza la simplificación administrativa que, en términos de lucha contra la corrupción,

únicamente ayuda a combatir las prácticas de soborno causadas por la necesidad de remediar la lentitud de trámites. En cambio, la cuestión de la discrecionalidad regularmente no es considerada.

Sólo los procesos vinculados directamente al gasto público, como las adquisiciones y las obras públicas, han sido objeto de las políticas moralizadoras, en buena medida por la especial sensibilidad que presentan para las prácticas defraudatorias. Es por eso que, en especial en las compras de bienes, se introdujeron los concursos de adjudicación de pedidos, los registros de proveedores y las revisiones de precios y calidades con la intención de limitar la discrecionalidad de los funcionarios de las oficinas de adquisiciones. Sin embargo, continuamente los fines moralizadores se sustituyen por los de eficiencia, de modo que el objetivo de las licitaciones se limita al ahorro de recursos y no se extiende a perseguir conductas corruptas. Además, el argumento de la eficiencia se ha utilizado para limitar la práctica de los concursos.

La reforma al servicio civil ha sido de interés marginal en las campañas de moralización administrativa, excepto en la Renovación Moral. Ese programa sí la previó como uno de sus ejes, aunque finalmente no se realizó ninguna modificación. Entre los factores que pueden explicar el escaso interés por reformar el servicio civil, se pueden citar: la conservación del sistema de camarillas como forma de garantizar supuestamente la coherencia de la acción gubernamental y el temor de incrementar la injerencia de los sindicatos burocráticos en el funcionamiento del aparato administrativo.

Además, las organizaciones laborales han sido un medio de protección para los empleados que incurren en actos de corrupción. El objetivo de privilegiar el mérito profesional también depende de la cuestión de las remuneraciones burocráticas. Este asunto sólo se intentó abordar claramente con la Renovación Moral, pues De la Madrid aceptaba que la práctica gubernamental era la de aceptar que los funcionarios completaran sus salarios por medio de subterfugios legales y formas rentísticas de corrupción (uso de los bienes, personal y servicios de la administración para fines privados). Sin embargo, la austeridad obligada en las finanzas públicas causada por la crisis económica frustró los propósitos de mejorar significativamente los niveles salariales.

Finalmente, la participación externa en el control de la corrupción en la administración pública tampoco ha tenido modificaciones significativas, sobre todo antes de la Renovación Moral. Ya nos hemos referido a la cuestión del control del Poder Legislativo al Ejecutivo, por lo que nos centraremos en los mecanismos formales del aparato administrativo que posibiliten la intervención de agentes externos (ciudadanos, sociedades, representaciones gremiales, entre otros) en la revisión de actos y decisiones de la autoridad. En primer término, la posibilidad de inconformarse ante los órganos administrativos por una decisión donde se sospechen actos de corrupción no estaba normada. Cuando existía alguna regulación al respecto dejaba a la misma autoridad impugnada la solución de la controversia. En el caso de las

adquisiciones, la presentación de denuncias de particulares por decisiones presuntamente irregulares se previó hasta el sexenio de López Portillo, aunque no se reglamentó. En el caso de las obras públicas la posibilidad de protestar el fallo de adjudicación de los contratos estaba explícitamente cerrada. El programa delamadridista incluyó un programa permanente de recepción de inconformidades en los procesos de compras y construcciones, lo cual fue un avance. Sin embargo, en el caso de las obras públicas se mantuvo la negativa legal para impugnar la decisión final de asignación de contratos.

La incapacidad legal de la sociedad de acceder a la información gubernamental es algo que se ha dejado de lado en prácticamente todas las campañas moralizadoras. Por ejemplo, se ha justificado la negativa a hacer públicas las declaraciones patrimoniales, pues no existe autoridad legal para hacerlo. Tal vez sea ingenuo pensar que el gobierno vaya a formular medidas en este sentido de modo que pierda su margen de maniobra. Es por eso que si no hay la suficiente presión externa para impulsar dicho acceso, este será posiblemente el renglón en que más se tardará en avanzar. Por el contrario, la respuesta oficial ha sido el intentar introducir la sanción a los funcionarios públicos que proporcionen información sin autorización oficial --el frustrado proyecto de castigar la "deslealtad", propuesto dentro de la Renovación Moral. El control gubernamental de su propia información es en consecuencia un instrumento político para el manejo discrecional del problema de la corrupción. También es un reflejo de la especial receptividad que tiene el sector

burocrático ante las críticas externas, ya que frecuentemente ha tratado de protegerse de supuestas calumnias.

A diferencia de las medidas disuasorias, las estructurales no han sido favorecidas por su falta de notoriedad para demostrar el combate a la corrupción, así como también por su subordinación a los objetivos sustantivos que esas acciones tienen. Tal vez una forma de compaginar en lo posible los fines moralizadores con los de otra clase, como los de eficiencia, en las estrategias de carácter estructural sea la evaluación de sus resultados bajo indicadores que permitan conocer en alguna medida sus potenciales efectos en el potencial de corrupción. Una de las mayores dificultades para el sostenimiento de las políticas contra la corrupción, especialmente en su vertiente estructural, se ha debido precisamente a que las campañas de moralización han operado con base en creencias. Es decir, no se conoce la verdadera magnitud de la corrupción.

## Bibliografía

### Libros.

- Aguilar Camín, Héctor: **Saldos de la Revolución; cultura y política de México, 1910-1980.**-- México: Nueva Imagen, 1982.
- Alemán, Miguel: **Remembranzas y testimonios.**-- México: Grijalbo, 1986.
- Brandenburg, Frank: **The making of modern Mexico.**-- Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1969.
- Cabrera, Luis: **La Revolución es la Revolución.**-- México, PRI, 1985
- Cárdenas N., Joaquín: **José Vasconcelos 1882-1982, educador, político y profeta.**-- México: Océano, 1982.
- : **Vasconcelos visto por la Casa Blanca .**-- México: Editores de Comunicación, 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro: **La Reforma Administrativa en México; evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979).**-- México: Porrúa, 1985.
- Cline, Howard F.: **Mexico: Revolution to evolution, 1940-1960.**-- New York: Oxford University Press, 1963.
- Díaz Serrano, Jorge: **Yo, Jorge Díaz Serrano.**-- México: Planeta, 1989.
- Dulles, John W. Foster: **Ayer en México; una crónica de la Revolución, 1919-1936 .**-- México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- González Casanova, Pablo: **La democracia en México .**-- México: Era, 1974
- Greenberg, Martin H.: **Bureucracy and development: a mexican case study.**-- Lexington: Health and Co., 1970
- Hamilton, Nora: **México: los límites de la autonomía del Estado.**-- México: Era, 1983.
- Hansen, Roger D.: **La política del desarrollo mexicano .**-- México: Siglo XXI, 1989.

- Heidenheimer, Arnold J., ed.: **Political corruption: readings in comparative analysis.**-- New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970.
- Krauze, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Reyes: **La reconstrucción económica.**-- México: El Colegio de México, 1977 (Col. Historia de la Revolución Mexicana, no. 10).
- Lanz Cárdenas, Trinidad: **La Contraloría y el control interno en México; antecedentes históricos y legislativos.**-- México: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987.
- Levy, Daniel y Gabriel Székely: **Estabilidad y cambio; paradojas del sistema político mexicano .**-- México: El Colegio de México, 1971.
- Lieuwèn, Edwin: **Mexican militarism: the political rise and fall, 1910-1940.**-- Albuquerque: University of New Mexico, 1968.
- López Ayllón, Sergio: **El derecho a la información.**-- México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984.
- López Portillo, José: **Mis Tiempos; biografía y testimonio político.**-- México: Fernández Editores, 1989. 2 vols.
- Madrid Hurtado, Miguel de la: **La campaña presidencial.**-- México: PRI, 1982. Vols. 1, 4, 10, 11, 14, 16, 17 y 20
- Márquez, Viviane B. de, y Rainer Godau, **Latin American bureaucracy or the ugly looking-glass of the organization theory.**-- México: El Colegio de México, 1978.
- Matute, Alvaro: **La carrera del Caudillo.**-- México: El Colegio de México, 1980 (Col. Historia de la Revolución Mexicana, no. 8).
- Mayntz, Renate: **Sociología de la organización .**-- Madrid: Alianza Universidad, 1987.
- Medina, Luis: **Civilismo y modernización del autoritarismo.**-- México: El Colegio de México, 1979 (Col. Historia de la Revolución Mexicana, no. 20)
- Meyer, Jean **Estado y sociedad con Calles.**-- México: El Colegio de México, 1980 (Col. Historia de la Revolución Mexicana, no. 11)
- Meyer, Lorenzo, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, **Los inicios de la institucionalización, 1928-1934; la política del maximato.**-- México: El Colegio de México, 1981 (Col. Historia de la Revolución Mexicana) no. 12
- Moreno, Antonio de P.: **Curso de Derecho Penal Mexicano.**-- México: Porrúa, 1968.

- Needler, Martin C.: **Mexican politics: the containment of conflicts.**-- New York: Praeger Publishers, 1982.
- Palavicini, Félix F.: **Historia de la Constitución de 1917.**-- México: Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980.
- Pani, Alberto J.: **Apuntes autobiográficos.**-- México: Porrúa, 1951. Vol. II
- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna: **El afianzamiento de la estabilidad política.**-- México: El Colegio de México, 1978 (Col. Historia de la Revolución Mexicana, no. 22).
- Reisman, Michael: **¿Remedios contra la corrupción? cohecho, cruzadas y reformas.**-- México: Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Scott, James: **Comparative political corruption.**-- Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1972.
- Strauss, E.: **The ruling servants; bureaucracy in Russia, France and Britain.**-- London: George Allen & Unwin, Ltd., 1961.
- Yates, Douglas: **Análisis de la burocracia.**-- Buenos Aires: Fraterna, 1982.
- Weber, Max: **Economía y sociedad .**-- México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

#### Artículos.

- Abueva, José V.: "The contribution of nepotism, spoils and graft to political development", en A. J. Heidenheimer, ed.: **Political corruption: readings in comparative analysis.**-- New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970. Pp. 534-539
- Alatraste, Sealtiel: "La estructura del control externo en los órganos descentralizados", en México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos: **Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (autores mexicanos).**-- México: Secretaría de la Presidencia, 1977. Pp. 347-358
- Alvarez Argüelles, Roberto: "Aportaciones y logros alcanzados por las contralorías internas del Gobierno Federal", en **Contaduría Pública.** No. 187, marzo 1988
- Ayala Anguiano, Armando: "Cómo hacer con la corrupción" (entrevista a Miguel de la Madrid), en **Razones.** No. 62, 17-30 de mayo de 1982, pp. 14-24

- Baeza, Fernando: "La nueva Oficina de Manifestación de Bienes", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. II, no. 10, febrero de 1981, pp. 103-105
- Bayley, David H.: "The effects of corruption in a developing nation", en A. J. Heidenheimer, ed., **Political corruption: readings in comparative analysis**.-- New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970. Pp. 521-533
- Bensusán, Graciela: "Construcción y desarrollo del Derecho Laboral", en Pablo González Casanova, Samuel León e Ignacio Marván, coords., **El obrero mexicano; el derecho laboral**.-- México: Siglo XXI, 1985. Vol. 4, pp. 9-72
- Caiden, Gerald y Naomi Caiden: "Administrative corruption", en **Public Administration Review**. Vol. 37, no. 3, mayo-junio 1977, pp. 301-309
- Cárdenas, Raúl F.: "Antecedentes y evolución del Título IV Constitucional", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. V, no. 3, julio-septiembre de 1987, pp. 25-50
- Cardoso, José Carlos: "Los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal", en **Revista de Administración Pública**. Nos. 57-58, enero-junio de 1984, pp. 127-133
- Carrillo Flores, Antonio: "La responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. III, no. 16, enero-febrero de 1982, pp. 68-88
- Cosío Villegas, Daniel: "Mexico's crisis", en Stanley R. Ross, ed., **Is the Mexican Revolution dead?**.-- Philadelphia: Temple University Press, 1975. Pp. 73-86
- Deysine, Anne: "Political corruption: a review of the literature", en **European Journal of Political Research** (Amsterdam). Vol. 8, no. 4, diciembre 1980, pp. 447-462
- Escalante, Fernando: "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", en **Foro Internacional**. Vol. XXX, no. 2, octubre-diciembre 1989, pp. 328-345
- González de la Vega, René: "Responsabilidad Penal", en José Francisco Ruiz Massieu, coord., **Servidores públicos y sus nuevas responsabilidades**.-- México: INAP, 1984 (Col. Praxis, no. 60). Pp. 101-114
- Goodspeed, Stephen S.: "El papel del Ejecutivo en México", en **Problemas Agrícolas e Industriales de México**. Vol. VII, no. 1, enero-marzo de 1955, pp. 13-208

- Gordon Schaeffer, Karl W.: "La Administración Pública", en **Problemas agrícolas e industriales de México**. Vol. III, no. I, enero-marzo de 1951, pp. 209-314
- Grayson, George W., "An overdose of corruption; the domestic politics of mexican oil", en **Caribbean Review**. Vol. 13, no. 3, verano 1984, pp. 23-24, 46-49
- Heidenheimer, Arnold J.: "Political corruption in America; is it comparable?", en A. Eisenstadt "et al", **Before Watergate**.-- New York: Brooklyn College, 1978
- Huntington, Samuel P.: "Modernization and corruption", en Arnold J. Heidenheimer, ed.: **Political corruption: readings in comparative analysis**.-- New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970. Pp. 21-34
- Islas de González Mariscal, Olga: "Reformas al Título X del Código Penal en relación a los delitos imputables a los servidores públicos", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. III, no. 4, octubre-diciembre de 1985, pp. 57-59
- Jagannathan, Vijay: "Corruption delivery systems and property rights", en **World Development**. Vol. 14, no. 1, enero de 1986, pp. 127-132
- Johnston, Michael: "The political consequences of corruption; a reassessment", en **Comparative Politics**. Vol. 18, no. 4, julio 1986, pp. 459-477
- Keller, Martin: "Corruption in America; continuity and change", en A. Eisenstadt, **Before Watergate**.-- New York: Brooklyn College, 1978. Pp. 7-19
- Klitgaard, Robert: "Managing the fight against corruption: a case study", en **Public Administration and Development**. Vol. 4, octubre-diciembre 1984, pp. 77-98
- Leff, Nathaniel H.: "Economic development through bureaucratic corruption", en A. J. Heidenheimer, ed., **Political corruption: readings in comparative analysis**.-- New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970. Pp. 510-520
- Leys, Colin: "What is the problem about corruption", en A. J. Heidenheimer, **Political corruption: readings in comparative analysis**.-- New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970. Pp. 31-37
- Lombardo Toledano, Vicente: "A democracy of the people", en Stanley Ross, ed., **Is the Mexican Revolution dead?**.-- Philadelphia: Temple University Press, 1975. Pp. 161-168
- Meléndez, Américo: "Reorganización de la Oficina de Manifestación de Bienes", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. II, no. 10, pp. 107-109

- Meyer, Lorenzo: "Historical roots of the authoritarian state in Mexico", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds.: **Authoritarianism in Mexico**.-- Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977. Pp. 3-22
- : "Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. 'El antiguo y el nuevo régimen'", en **Foro Internacional**. Vol. XVI, no. 1, julio-septiembre 1975
- Nas, Tevfik F., Albert C. Price y Charles T. Weber, "A policy-oriented theory of corruption", en **American Political Science Review**. Vol. 80, no. 1, marzo 1986, pp. 107-119
- Niskanen, William: "Bureaucrats between self-interest and public interest", en Horst Hanusch (ed.), **Anatomy of government deficiencies / Proceedings of a Conference hold at Diessen Germany, july 22-25, 1980** (Darmstadt: Springer-Verlag, 1983). Pp. 111-123
- Nye, J. S.: "Corruption and political development: a cost-benefit analysis", en Arnold Heidenheimer, ed., **Political corruption: readings in comparative analysis**.-- New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970. Pp. 564-578
- Palmier, Leslie: "Bureaucratic corruption and its remedies", en M. Clarke, **Corruption, causes, consequences and control**.-- London: Frances Pinter, Ltd., 1983. Pp. 207-219
- Pani, Alberto J.: "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", en **Revista de Administración Pública**. Nos. 57-58, enero-junio de 1984, pp. 276-278
- Pardo, María del Carmen: "Los límites de la modernización administrativa, 1982-1988", en Soledad Loaeza, comp.: **México, auge, crisis y ajuste**.-- México: Fondo de Cultura Económica. En prensa.
- Pepin Lehalleur, Marielle: "Algunos parámetros de la lucha por el poder local en la región del Mante, Tamaulipas", en Jorge Pádua y Alain Vanneph, **Poder local, poder regional**.-- México: El Colegio de México y Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, 1986. Pp. 113-124
- Revista Mexicana de Justicia: "Comparescencia del Procurador General de la República en la Facultad de Derecho de la UNAM", en **Revista Mexicana de Justicia**. No. especial, septiembre de 1980, pp. 35-83
- Reyes Tayabas, Jorge: "Responsabilidad penal de los servidores públicos", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. V, no. 3, julio-septiembre de 1987, pp. 123-148

- Romero, Sergio I.: "Manifestación de Bienes, sistema PGR-MABI", en **Revista Mexicana de Justicia**. Vol. II, no. 10, febrero de 1981, pp. 111-112
- Schaffer, Bernard: "Access: a theory of corruption and bureaucracy", en **Public Administration & Bureaucracy**. Vol. 6, octubre-diciembre 1986, pp. 357-376
- Schlesinger, Arthur M.: "Introduction", en A. Eisenstadt "et al": **Before Watergate**.-- New York: Brooklyn College, 1978. Pp. 1-5
- Sierra Olivares, Carlos: "El Programa de Simplificación Administrativa en el Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos", en **Revista de Administración Pública**. Nos. 65-66, enero-junio de 1986, pp. 47-52
- Smith, Peter: "Does Mexico have a power elite?", en José Luis Reyna y Richard S. Weinert, eds., **Authoritarianism in Mexico**.-- Philadelphia: Institute for the Study of the Human Issues, 1977. Pp. 129-151
- : "La movilidad política en el México contemporáneo", en El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, **Lecturas de política mexicana**.-- México: El Colegio de México, 1977.
- Szeftel, Morris: "Corruption and the spoils system in Zambia, en M. Clarke, ed., **Corruption, causes, consequences and control**.-- London: Frances Pinter, Ltd., 1983. Pp. 163-189
- Villar, Samuel del: "El manejo y la recuperación de la economía mexicana en crisis (1976-1978)", en **Foro Internacional**. Vol. 19, no. 4, abril-junio 1979
- Werner, Simcha B.: "New directions in the study of administrative corruption", en **Public Administration Review**. No. 43, marzo-abril 1983, pp. 146-154
- Williams, Bernard: "La política y el carácter moral", en Stuart Hampshire, comp., **Moral pública y moral privada**.-- México: Fondo de Cultura Económica, 1983. Pp. 72-92
- Timsit, Gerard: "Public Administration and sociocultural environment in the developing countries", en UNESCO, **Public Administration and management: problems of adaptation in different sociocultural contexts**.-- París: UNESCO, 1982. Pp. 37-53
- Urdiales, Jorge Mario: "Función de comisarios y delegados de Contraloría en el Sector Público", en **Revista de Administración Pública**. Nos. 57-58, enero-junio 1984, pp. 117-125

Wertheim, W.: "Sociological aspects of corruption in Southeast Asia", en A. J. Heidenheimer, ed., **Political corruption: readings in comparative analysis.**-- New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970. Pp. 195-211

#### Legislación y publicaciones oficiales

"Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas", en **Diario Oficial**, 6 de agosto de 1984

"Acuerdo que establece las Bases Administrativas Generales respecto de las Disposiciones Legales que regulan la Asignación y Uso de los Bienes y Servicios que se pongan a la Disposición de los Funcionarios y Empleados de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal", en **Diario Oficial**, 15 de diciembre de 1982

"Acuerdo para formular la Ley Reglamentaria del Artículo 134 Constitucional", en **Diario Oficial**, 31 de julio de 1931

"Bases y Normas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, aplicables a todos los Proyectos y Obras que realicen las Dependencias a que se refiere la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas", en **Diario Oficial**, 26 de enero de 1970

Carrancá y Rivas, Raúl y Raúl Carrancá y Trujillo, **Código Penal anotado.**-- México: Porrúa, 1990.

"Código Aduanero", en **Diario Oficial**, 3 de diciembre de 1951

"Código Fiscal", en **Diario Oficial**, 19 de enero de 1967

**Código Penal de 1871.**-- México: Herrero Hnos. Sucesores, 1924.

"Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, en **Diario Oficial**, 5 de octubre de 1929, 2 de enero de 1980 y 5 de enero de 1983

"Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal", en **Diario Oficial**, 14 de abril de 1931 y reformas, en **Diario Oficial**, 5 de enero de 1955

"Código Sanitario", en **Diario Oficial**, 13 de marzo de 1973

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, reformas al Título IV Constitucional que comprende los artículos del 108 al 114, así como a los artículos 22, 73 fracción VI y base 4a.; 74 fracción V; 76 fracción VII; 94; 97; 127 y 134, en **Diario Oficial**, 28 de diciembre de 1982
- "Decreto que dispone que los funcionarios de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado y los Gobiernos de los Territorios bajo su estricta responsabilidad celebrarán contratos de obras, aprobarán sus presupuestos y autorizarán sus estimaciones, enviando original y copia a la Secretaría del Patrimonio Nacional para su intervención, registro y control", en **Diario Oficial**, 16 de febrero de 1959
- "Decreto que dispone que los funcionarios de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado y los Gobiernos de los Territorios, formularán sus pedidos bajo su estricta responsabilidad, enviando la documentación original y las copias a la Secretaría del Patrimonio Nacional para su intervención, registro y control", en **Diario Oficial**, 16 de febrero de 1959
- "Decreto que Reglamenta las Compras para las Dependencias del Ejecutivo Federal", en **Diario Oficial**, 2 de febrero de 1944
- "Exposición de Motivos" de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en **Revista de Administración Pública**. Nos. 57-58, enero-junio de 1984
- "Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles", en **Diario Oficial**, 8 de febrero de 1985.
- "Ley de Dispensa de Irregularidades y Defectos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal", en **Diario Oficial**, 17 de enero de 1926
- "Ley de Inspección de Adquisiciones", en **Diario Oficial**, 30 de diciembre de 1965
- "Ley de Inspección de Adquisiciones", en **Diario Oficial**, 6 de mayo de 1972
- "Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas", en **Diario Oficial**, 4 de enero de 1966
- "Ley de Obras Públicas", en **Diario Oficial**, 30 de diciembre de 1980 y reforma, **Diario Oficial**, 7 de abril de 1988
- "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Agrarios", en **Diario Oficial**, 3 de septiembre de 1932

"Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en **Diario Oficial**, 21 de febrero de 1940; y reforma, **Diario Oficial**, 7 de enero de 1953

"Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, en **Diario Oficial**, 4 de enero de 1980

"Ley de Navegación y Comercio Marítimo, en **Diario Oficial**, 21 de noviembre de 1963

"Ley de Secretarías de Estado", en **Diario Oficial**, 25 de diciembre de 1917

"Ley de Vías Generales de Comunicación", en **Diario Oficial**, 19 de febrero de 1940

"Ley del Servicio de Inspección Fiscal", en **Diario Oficial**, 13 de abril de 1936

"Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica", en **Diario Oficial**, 22 de diciembre de 1975

"Ley Federal de Aguas", en **Diario Oficial**, 11 de enero de 1972

"Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en **Diario Oficial**, 31 de diciembre de 1982

"Ley Federal de Educación", en **Diario Oficial**, 29 de noviembre de 1973

"Ley Federal de Protección al Consumidor", en **Diario Oficial**, 22 de diciembre de 1975

"Ley Federal de Fomento al Turismo", en **Diario Oficial**, 28 de enero de 1974

"Ley Federal de Reforma Agraria", en **Diario Oficial**, 16 de abril de 1971

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" y reforma, **Diario Oficial**, 29 de diciembre de 1982

"Ley Orgánica del Departamento de Aprovisionamientos Generales", en **Diario Oficial**, 26 de enero de 1918

"Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría", en **Diario Oficial**, 25 de enero de 1918

"Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación", en **Diario Oficial**, 10. de marzo de 1926

"Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano", en **Diario Oficial**, 4 de marzo de 1967

"Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera", en **Diario Oficial**, 9 de marzo de 1973

"Ley que crea las Comisiones Especiales de Eficiencia", en **Revista de Administración Pública**. Nos. 57-58, enero-julio de 1984, pp. 407-408

"Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera", en **Diario Oficial**, 22 de diciembre de 1975

"Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal", en **Diario Oficial**, 31 de diciembre de 1979

"Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación", en **Diario Oficial**, 31 de diciembre de 1959

"Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, en **Diario Oficial**, 1º de abril de 1961

Madrid Hurtado, Miguel de la. Presidente, 1982-1988: **Cuarto Informe de Gobierno**.-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986.

-----: **Seis Informes de Gobierno, 1983-1988**.-- México: Presidencia de la República, s.f..

"Normas de Concursos para la Adquisición de Mercancías, Materias Primas y Bienes Muebles, en **Diario Oficial**, 15 de octubre de 1980

México. Poder Ejecutivo Federal. Departamento de la Contraloría de la Federación: **Boletín de Informaciones**. No. 28, agosto de 1928

\_\_\_\_\_: **Informe de labores, agosto de 1930-julio de 1931**.-- México: s.e., 1931)

-----: **Memoria de labores de 1925 a 1928**.-- México: Cultura, 1928. Tomo I

México. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la República: **V Informe de Gobierno. Sector Comercio**.-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1981.

-----: **VI Informe de Gobierno. Sector Comercio**.-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1982

México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: **Memoria de la Segunda Reunión Nacional de Servidores Públicos de la Contraloría Interna**.-- México: SARH, 1986

México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa: **Informe de labores, enero-septiembre de 1947.**-- México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947.

-----: **Informe de labores, 1947-1948.**-- México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1948.

-----: **Informe de labores, 1948-1949.**-- México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1949.

-----: **Informe de labores, 1951-1952.**-- México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1952.

-----: **Informe de labores, 1952-1953.**-- México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1953.

-----: **Informe de labores, 1954-1955.**-- México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1955.

-----: **Informe de labores, 1957-1958.**-- México: Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1958.

México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación: **Informe de logros alcanzados por la Contraloría Interna.**-- México: Secretaría de Gobernación, 1986.

México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación y Secretaría de la Presidencia: **México a través de los informes presidenciales.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1976. Vol. II

México. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público: **Memoria de labores, enero de 1926 a noviembre de 1928.**-- México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1963. Vols. I y II

-----: **Memoria de labores, 1928-1934** .-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1962.

México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia, **México a través de los informes presidenciales; la Hacienda Pública** .-- México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Presidencia. Tomo II

México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación: **Concursos de adquisiciones y subastas 1985.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986.

-----: **Foro de contralores internos.**-- México: SECOGEF, 1983.

-----: **Inconformidades sobre concursos y contratos, 1985.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986.

- : **Informe al H. Congreso de la Unión, 1984.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1984.
- : **Informe al H. Congreso de la Unión, 1985.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1985.
- : **Informe al H. Congreso de la Unión, 1987** .--México: Talleres Gráficos de la Nación, 1987.
- : "Marco de actuación de las contralorías internas, Sector Central".-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1984.
- : **La Renovación Moral de la Sociedad, 1982-1988.**-- México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
- : **Renovación Moral.**-- México: Fondo de Cultura Económica, 1988 (Cuadernos de Renovación Moral).
- : **Simplificación Administrativa.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1986.
- : **Situación Patrimonial 1985.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1985.
- : "Visitas y auditorías domiciliarias".-- México: SECOGEF, 1984
- México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Informe de Labores 1976-1977.**-- México: SPP, 1979.
- : **Informe de Labores 1984-1985.**-- México: SPP, 1985.
- : **Memoria de labores 1978.**-- México: SPP, 1978.
- : **Memoria de labores 1980.**-- México: SPP, 1980. Vols. I y VI
- México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: **El ingreso y el gasto público en México.**-- México: INEGI, 1985.
- México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría del Patrimonio Nacional: **Memoria 1958-1964.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1964.
- : **Memoria de labores 1975-1976.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1976
- México. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría del Trabajo y Previsión Social: **Ley Federal del Trabajo.**-- México: Talleres Gráficos de la Nación, 1981

México. Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados.  
Contaduría Mayor de Hacienda: **Contaduría Mayor de Hacienda,  
Ley y comentarios.**-- México: Contaduría Mayor de Hacienda,  
s. f..

"Oficio Circular No. 212-879, dirigido a los Ciudadanos Titulares Coordinadores del Sector por el cual se expiden los Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal", en **Diario Oficial**, 11 de octubre de 1983

"Reformas a los artículos 1916 y 2116, y adición del 1916 Bis al Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal", en **Diario Oficial**, 31 de diciembre de 1982

"Reglamento de la Ley de Obras Públicas", en **Diario Oficial**, 13 de febrero de 1985)

"Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal", en **Diario Oficial**, 4 de septiembre de 1936

"Reglamento de la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación", en **Diario Oficial**, 30 de noviembre de 1926

"Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto", en **Diario Oficial**, 31 de diciembre de 1935

"Reglamento del Control de Adquisiciones Destinadas a los Servicios del Gobierno federal, incluyendo a los Territorios y al Departamento del Distrito", en **Diario Oficial**, 4 de junio de 1947

"Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en **Diario Oficial**, 19 de enero de 1983

"Reglamento para la Autorización en Contra de la Federación y de Contratos en que la Misma sea Parte", en **Diario Oficial**, 23 de enero de 1933

#### Publicaciones periódicas

**Diario de los Debates** (H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

**El Heraldo**

**El Universal**

**Excelsior**

**Novedades**

**Proceso**

**Tiempo**

**Uno más Uno**

**Anexo estadístico**



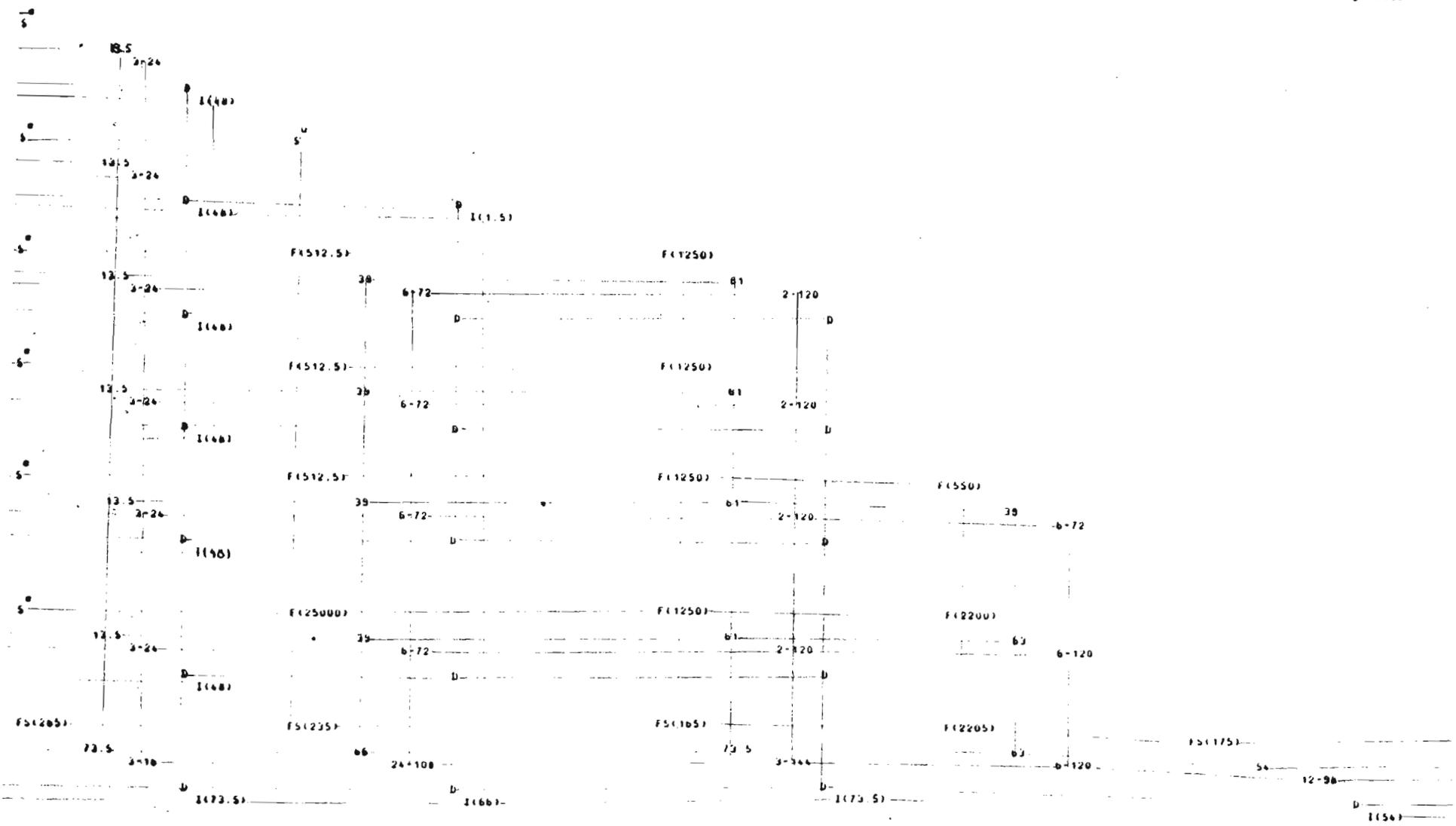
Concesion

Usufructo de servicios personales de subalternos

Empio de funciones publicas para fines privados y conflicto de interes

Venta de cargos publicos

Usufructo de cargo publico no ejercido



uso indebida de facultades  
o atribuciones sin fin lu-  
crativo

Trafico de influencia

Empleo indebido de  
informacion privilegiada

Enriquecimiento inexplicable  
o ilicito

Fraude



S-

F(5002.5) 72 -166

F(5002.5) 72 -166

F(5002.5) 72 -166

F(61.5) 72 -166

F(61.5) 72 -166

SEGUIMIENTO EN  
SISTEMA DE CONTROL

I  
D

I  
D

I  
D, F(265)-

F(165)-  
72 S- 3-166  
D- 1(72.5)

F(165)-  
18 26-72-  
D- 1(18)

F(265)  
72.5- 3-166  
D 1(72.5)

85 S 3-166  
D 1(85.5)

LA SANCION PENAL A LAS CONDUCTAS CORRUPTAS  
1917-1966

LIBRO 1-

Explotacion

M: Sancion económica.-

Multa

- r según lo robado, desviado o asignado ilícitamente
- e según lo cobreado
- e según lo exigido ilícitamente
- u según las utilidades del individuo

F rango fijo en pesos; entre paréntesis, monto medio.

FS rango fijo de acuerdo a salarios mínimos; entre paréntesis, cantidad media de salarios mínimos.

Decreto

D Decremento de lo ilícito

P: Pena Privativa

en el primer renglón se establece la media (n. meses de la reprobación); en el segundo renglón se anota la pena mínima y máxima de segregación en meses.

D: Sancion depuratoria.-

D destitución

S suspensión; media en meses

I inhabilitación.-  
entre paréntesis; media en meses;  
• cuando la cantidad en meses es fija  
oo inhabilitación de por vida

( hasta antes de 1967 esta conducta sólo estaba sancionada para el ámbito judicial)

55	2-106
55	2-106
FS(5000)	60 -120
FS(5000)	60 -120
FS(5000)	60 -120
FS(225)	60 -120
FS(225)	60 -120

CUADRO 2

Participación porcentual de ramos seleccionados  
de la Administración Pública Federal en el presupuesto,  
1919-1932\*

Ramo	1919	1920	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Guerra y Marina	57.55	55.47	36.97	43.33	40.20	32.73	29.21	33.70	33.17	29.53	26.76	26.35
Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares	10.00	9.52	4.30	4.20	4.33	6.65	5.81	5.22	5.30	5.08	4.34	2.96
Hacienda	6.47	8.05	6.35	8.10	10.95	9.80	9.91	10.46	10.87	9.95	11.94	13.54
Comunicaciones y Obras Públicas	11.81	11.43	13.54	11.88	12.51	15.97	14.96	14.47	14.60	16.56	18.09	15.34
Salubridad	1.00	1.27	1.21	1.23	1.66	2.11	3.27	2.99	3.27	3.31	3.28	3.11
Educación Pública	0.90	1.09	17.08	11.31	10.28	10.75	10.25	8.02	10.97	12.40	13.49	13.90
Gobernación	0.71	0.92	3.55	3.33	1.65	1.54	1.30	1.23	1.02	1.22	1.05	1.02
Procuraduría Gene- ral de la República	0.28	0.52	0.38	0.46	0.46	0.43	0.46	0.45	0.46	0.49	0.56	0.57
Contraloría	1.34	1.27	1.21	1.23	1.66	2.11	1.20	1.19	1.23	1.22	1.34	1.28
Aprovisionamientos Generales	0.61	0.48	0.11	0.12								

\*Se excluye deuda

FUENTE: Secretaría de Hacienda, Memoria de labores,  
años 1919-1932

CUADRO 3

**Participación porcentual del gasto asignado a la  
Secretaría de Bienes Nacionales en el presupuesto federal\***  
(1947-1958)

Año	%
1947	00.37
1948	00.33
1949	00.34
1950	00.31
1951	00.28
1952	00.24
1953	00.24
1954	00.21
1955	00.20
1956	00.18
1957	00.17
1958	00.16

\*Para el cálculo se excluye el gasto destinado a la deuda

FUENTE: Efrén de la Cruz Vázquez, **El gasto público del Sector Público Mexicano**

Cuadro 4

**La adquisición de bienes y las obras públicas en el gasto  
directo programable del gobierno federal,  
1970-1988**  
(participación porcentual)

Año	Adquisición de bienes de consumo y de capital <sup>§</sup>	Obras públicas
1970	4.4	15.7
1971	4.0	16.3
1972	3.2	18.9
1973	3.5	22.9
1974	6.0	20.4
1975	3.4	17.0
1976	3.1	17.4
1977	3.2	20.6
1978	4.0	22.4
1979	3.8	23.9
1980	5.1	38.1
1981	7.0	29.4
1982	6.4	26.7
1983	5.3	28.7
1984	7.7	26.5
1985	7.5	22.7
1986	6.5	23.5
1987	6.8	19.3
1988	5.9	15.7

§ Incluye bienes inmuebles

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, **Segundo Informe de Gobierno,**  
1990. Anexo

Cuadro 5

**Las adquisiciones y las obras públicas en el gasto programable  
del sector paraestatal controlado presupuestalmente,  
1970-1988  
(participación porcentual)**

Año	Adquisición de bienes de consumo y de capital <sup>☞</sup>	Obras públicas
1970	22.9	17.6
1971	21.2	19.3
1972	21.4	17.3
1973	26.7	20.5
1974	34.6	21.7
1975	25.7	27.7
1976	24.9	25.6
1977	28.5	24.5
1978	26.9	30.2
1979	24.2	33.3
1980	24.1	33.9
1981	16.7	15.8
1982	23.6	19.6
1983	43.6	13.4
1984	42.2	12.7
1985	39.2	11.9
1986	38.0	13.8
1987	38.5	15.0
1988	39.0	15.5

☞ No incluye bienes inmuebles

FUENTE: Carlos Salinas de Gortari, **Segundo Informe de Gobierno,**  
1990. Anexo

Cuadro 6

**Agravamiento de las sanciones para actos de corrupción\***

Conducta delictiva	Variación porcentual de las penas en meses establecidas en el Código Penal a partir de las reformas de 1982	
	Prisión	Inhabilitación
Desvío de fondos de su fin público o pagos ilegales	88 %	No existía antes
Asignación ilícita de fondos, valores o bienes	69 %	No existía antes
Peculado	10 %	2050 %
Cohecho	168 %	No existía antes
Concusión	428 %	1750 %
Cobro de servicios personales	69 %	No existía antes
Ejercicio de funciones públicas para fines privados y conflicto de intereses	24 %	No existía antes
Venta de cargos públicos	0 %	No existe inhabilitación

\*Extraído del cuadro 1

Cuadro 7

**La severidad en las sanciones penales:\*  
pena física e inhabilitación**

Relación entre la pena física media (meses)  
de diversos delitos y la del peculado  
y del cohecho

Conducta delictiva (1)	pena media (1)/ pena media peculado		pena media(1)/ pena media cohecho	
	Reforma 82 antes	Reforma 82 después	Reforma 82 antes	Reforma 82 después
Desvío de fondos de su fin público o pagos ilegales	.50	.86	1.21	.86
Asignación ilícita de fondos, valores o bienes	.50	.76	1.21	.76
Peculado			2.43	1.00
Cohecho	.41	1.00		
Concusión	.18	.86	.43	.86
Cobro de servicios personales	.50	.76	1.21	.76
Ejercicio de funciones públicas para fines privados y conflicto de intereses	.78	.86	1.90	.86
Venta de cargos públicos	.80	.73	1.96	.73
Servicios personales cobrados no devengados		.62		.62
Enriquecimiento ilícito		1.00		1.00
Ejercicio indebido de atribuciones y facul- tades (fin no lucrativo)		.86		.86
Tráfico de influencia		.56		.56
Uso indebido de información privilegiada		.86		.86
-----				
Fraude	.92	.83	2.25	.83

\*Extraído del cuadro 1

## Cuadro 8

## La severidad de la pena económica

Relación entre la pena económica  
media de diversos delitos y la del  
peculado y del cohecho

Conducta delictiva (1)	pena media (1)/ pena media peculado		pena media (1)/ pena media cohecho	
	Reforma 82		Reforma 82	
	antes	después	antes	después
Desvío de fondos de su fin público o pagos ilegales	.50	.62	25.00	.62
Asignación ilícita de fondos, valores o bienes	.50	.88	25.00	.88
Peculado			50.50	1.00
Cohecho	.02	1.00		
Concusión		1.00		1.00
Cobro de servicios personales	.50	.88	25.00	.88
Ejercicio de funciones públicas para fines privados y conflicto de intereses	.03	1.00	1.25	1.00
Venta de cargos públicos	.04		2.20	
Servicios públicos cobrados no devengados		.66		.66
Enriquecimiento ilícito		1.00		1.00
Ejercicio indebido de atribuciones y facultades (no				
Tráfico de influencia		.62		.62
Uso indebido de información privilegia- da		1.00		1.00
<hr/> Fraude		.23		.23

\*Extraído del cuadro 1

**Cuadro 9**

**Proporción del gasto ejercido por dependencias seleccionadas del Gobierno Federal (%)\***

Dependencia	1983	1984	1985	1986	1987
SECOGEF	0.10	0.11	0.09	0.08	0.09
SG	0.39	0.63	0.55	0.43	0.54
SPP	0.75	0.81	0.77	0.73	0.87
SRE	0.44	0.41	0.40	0.55	0.64
SEP	15.48	16.97	17.58	18.50	20.25
STPS	0.19	0.23	0.24	0.24	0.26
PGR	0.12	0.15	0.16	0.19	0.21

\*Excluye deuda

**Tasa de crecimiento anual del gasto ejercido (%)\*  
(dependencias seleccionadas)**

Dependencias	84	85	86	87
Gobierno Federal	55	55	50	117
SECOGEF	57	26	35	133
SG	158	35	19	170
SPP	66	49	42	121
SRE	44	51	105	156
SEP	69	61	59	138
STPS	88	59	54	124
PGR	86	68	80	137

\*excluye deuda

Fuente: Miguel de la Madrid, **Sexto Informe de Gobierno**

Cuadro 10

**Delitos denunciados y sanciones administrativas impuestas,  
1983-1988**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Delitos denunciados por la SECOGEF	23	10	11	9	12	9
Sanciones administrati- vas impuestas por la SECOGEF		12	106	135	200	130
Sanciones administrati- vas impuestas por las contralorías internas		317	469	557	1065	802

**FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación,  
La Renovación Moral, 1982-1988**

**Cuadro 11**

**Crecimiento anual y acumulado de las remuneraciones de los mandos superiores de la Administración Pública Centralizada (1983-1988)**

Puesto	83-84	acum.	84-85	acum.	85-86	acum.
Director general	244%	244%	71%	488%	29%	659%
Coordinador general	240%	240%	91%	549%	12%	627%
Oficial Mayor	225%	255%	100%	550%	0%	550%
Subsecretario	125%	125%	168%	503%	0%	503%
Secretario	37%	37%	227%	348%	-10%	303%
Presidente	32%	32%	201%	297%	-10%	257%
Inflación	81%	81%	59%	187%	63%	369%
Puesto	86-87	acum.	87-88	acum.	88-89	acum.
Director general	241%	2487%	30%	3263%	12%	3667%
Coordinador general	291%	2743%	28%	3540%	11%	3941%
Oficial Mayor	363%	2909%	29%	3782%	11%	4209%
Subsecretario	292%	2263%	29%	2949%	11%	3833%
Secretario	261%	1355%	24%	1704%	25%	2155%
Presidente	278%	1249%	26%	1599%	26%	2045%
Inflación	105%	866%	159%	2402%	114%	5256%

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, **Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1983-1987**