



LOS ASPECTOS LEGISLATIVOS DEL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO, 1970-1996

*Luis Carlos Ugalde**

El gasto público es uno de los principales instrumentos de política pública para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional. Sin embargo, diversos indicadores sugieren que el control legislativo sobre esa área fundamental de la política económica ha sido deficiente e insuficiente, hecho que ha contribuido a la corrupción gubernamental y a diversas crisis económicas que el país ha experimentado en las últimas décadas. Este ensayo explora el papel de la Cámara de Diputados en el proceso presupuestal y sugiere algunas variables políticas, jurídicas y técnicas que pueden explicar el rezago de la fiscalización legislativa en México.

Public spending is one of the main instruments of public policy for achieving the objectives of national development. However, different indicators suggest that legislative control over this area of economic policy has been deficient and insufficient, and this has contributed to corruption in the government and to various economic crises that the country has suffered in recent decades. This essay explores the role of the Chamber of Deputies in the budgetary process and suggests some political, judicial and technical variables that might explain the backwardness of legislative supervision in Mexico.

El ciclo presupuestal

El proceso presupuestal en México es una de las principales oportunidades para que el Poder Legislativo influya sobre el diseño de la política pública y ejerza un control efectivo sobre las finanzas del Estado. El llamado “poder de la bolsa” es una facultad muy

* Profesor de la Maestría en administración pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. Actualmente estudiante de doctorado en ciencias políticas en la Universidad de Columbia, N.Y.

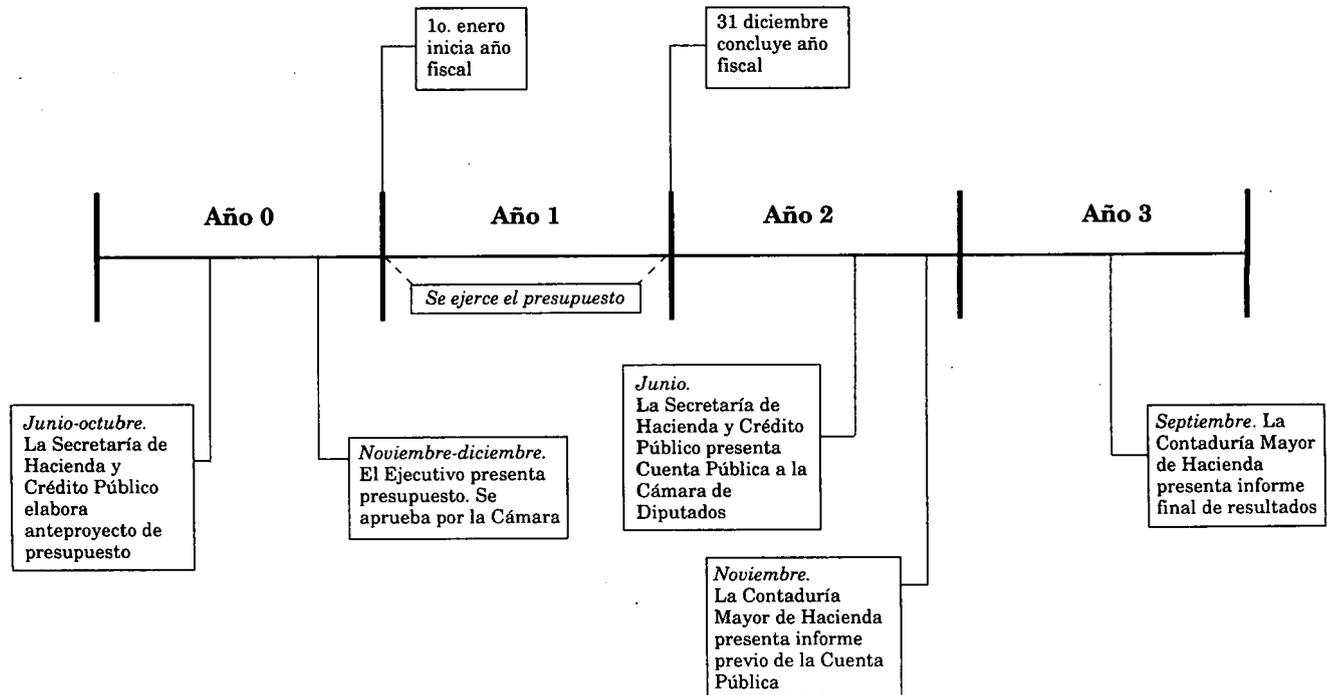
importante de casi todos los parlamentos del mundo para incidir en la política gubernamental, mantener vigilado su diseño e instrumentación, y limitar al mismo tiempo la corrupción dentro de las organizaciones públicas.

El proceso presupuestal en México comprende varias etapas. Inicialmente, los montos, los programas y la orientación general de la política económica son plasmados en un proyecto de presupuesto, tarea que legalmente pueden realizar conjuntamente el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La práctica, sin embargo, ha sido que este último poder monopoliza el diseño presupuestal sin la participación activa del primero. Esta fase inicial concluye una vez que la Secretaría de Hacienda —entidad que siempre ha coordinado y redactado el presupuesto— envía al Poder Legislativo la iniciativa de presupuesto. Una vez que la Cámara recibe la propuesta del Ejecutivo, inicia la fase legislativa del ciclo presupuestal, consistente en la aprobación del presupuesto y en su revisión una vez que ha concluido su ejercicio fiscal.

La fase legislativa del proceso presupuestal se inicia con la presentación del presupuesto a la Cámara de Diputados para su examen y aprobación, proceso mediante el cual adquiere la legitimidad política y el rango jurídico que exige la Constitución política mexicana de 1917. La fase legislativa concluye con la revisión que de ese gasto ejercido realiza la Cámara a través de su órgano fiscalizador llamado Contaduría Mayor de Hacienda.¹ En medio de estas dos etapas legislativas, el presupuesto es ejercido por las entidades y organismos del gobierno federal y de los otros poderes. Visualizado de esta manera, el ciclo presupuestal puede ser dividido en cuatro fases principales: la primera corresponde al diseño del presupuesto por parte del poder ejecutivo; la segunda es la aprobación de esa

¹ El presupuesto establece el monto global de gastos del gobierno federal, en general, y los fondos asignados a cada unidad administrativa para que realicen sus programas públicos, en particular. En términos jurídicos, “el presupuesto es un documento legal obligatorio por medio del cual la Cámara de Diputados otorga autoridad a las agencias del gobierno federal para que ejerzan su gasto público”. Para cubrir estos gastos, el presupuesto se acompaña de la Ley de Ingresos, que “establece los recursos financieros derivados de la recaudación fiscal, la venta de bienes y servicios proveídos por el gobierno, y el nivel de endeudamiento público”. (Benito Nacif, 1995, *The Mexican Chamber of Deputies: the Political Significance of Non-Consecutive Reelection*. Ph. Diss., St. Anthony's College, University of Oxford, p. 205.

Gráfica 1 EL CICLO PRESUPUESTAL EN MÉXICO



iniciativa por parte de la Cámara Baja; la tercera es aquella donde las agencias y entidades de los tres poderes de gobierno ejercen su presupuesto, y finalmente, la cuarta fase corresponde a la revisión del gasto público ejercido. Como se ilustra en la gráfica 1, todo este proceso se extiende por un periodo de casi cuatro años.²

La aprobación del presupuesto

La aprobación del presupuesto anual de egresos de la federación ha sido un “poder exclusivo” de la Cámara de Diputados desde 1874. El Senado está excluido del proceso presupuestal y sólo participa en el examen y aprobación de la Ley de Ingresos.³ Sin embargo, esta exclusión no existía en la primera Constitución del México independiente, aquella de 1824. En esa primera Carta Magna, la facultad para aprobar el presupuesto federal estaba conferida al Congreso; es decir, ambas cámaras legislativas. Las cosas empezaron a cambiar cuando el Congreso mexicano se volvió unicameral como resultado de una resolución establecida en la Constitución de 1857 que desapareció al Senado, aunque esa estructura unitaria sólo duró 17 años. Para 1874, una nueva ronda de reformas constitucionales restableció a la Cámara alta, aunque en esta ocasión el Senado ya no contó con la facultad para participar en la revisión y aprobación del presupuesto, facultad que se convirtió en un poder exclusivo de la Cámara de Diputados. Esta disposición fue ratificada en la Constitución de 1917, y ha permanecido así desde entonces.⁴

De acuerdo con el artículo 74 de la Constitución vigente, una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados es “[e]xaminar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federa-

² A lo largo de este trabajo, el término gobierno federal se refiere a las entidades del Poder Ejecutivo: secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas públicas, principalmente. Por ello, se usarán como sinónimos gobierno federal, Poder Ejecutivo y Administración Pública Federal.

³ Véanse los artículos 72, 73 y 74 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ Para una revisión histórica de la evolución de la autoridad del poder legislativo con respecto al proceso presupuestal, véase *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, 1966, vol. III, México: Cámara de Diputados, pp. 657-773.

ción... El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara... [la iniciativa] de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre...”

Aunque la Cámara de Diputados aparentemente juega un papel central en el proceso presupuestal —al menos si uno examina la facultad formal que le confiere la Constitución—, en realidad juega un papel secundario en la práctica. El Poder Legislativo no participa en el diseño del presupuesto, ni tampoco tiene los recursos ni la tradición para elaborar una propuesta propia. A pesar de que la Constitución no le prohíbe a la Cámara el derecho a iniciar y a votar un presupuesto propio, tampoco le confiere esa atribución de manera explícita. En la práctica, los diputados se comportan como si carecieran de dicha autoridad y, por omisión, han permitido que la Secretaría de Hacienda monopolice casi por completo el diseño del presupuesto. Los legisladores mexicanos sólo participan de manera reactiva: los miembros del PRI apoyando de manera “automática” la iniciativa del Ejecutivo, y la oposición criticando y rechazando el presupuesto, sobre todo en las últimas legislaturas.

Durante el periodo 1970-1996, el presupuesto siempre se aprobó por la Cámara. En promedio, la iniciativa fue aprobada por el 86% de los diputados durante esos 24 años, con una variación que va de una votación mínima de 60% en 1988, a la unanimidad de los votos en siete años del mismo periodo. Entre 1970 y 1979 se observa un patrón de votación unánime, que coincide con una presencia mayoritaria del PRI en la Cámara; a partir de 1979, sin embargo, se aprecia un creciente voto de resistencia y de rechazo, que coincide a su vez con la creciente presencia de diputados de oposición en el Congreso.

Aunque en México no existe registro sobre la manera cómo los diputados votan individualmente, una hipótesis plausible sugiere que el presupuesto se vota sobre líneas partidarias: el PRI votando siempre a favor, y la oposición con una tendencia creciente a votar en contra. Esta hipótesis encuentra sustento en el hecho de que a medida que la oposición ha incrementado su presencia en la Cámara, sobre todo desde 1979, el porcentaje de votos en contra del presupuesto se ha incrementado (el coeficiente de correlación ‘r’ entre ambas variables es 0.75 para todo el periodo).

Antes de votar el presupuesto, la Cámara tiene la facultad de introducirle enmiendas, ya sea para modificar los montos, cambiar su diseño o mejorar sus objetivos. Sin embargo, los legisladores

Cuadro 1
VOTACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS, 1970-1993

Año*	Quórum (%)**	Porcentaje de votos a favor***	Porcentaje de votos en contra***	Presencia de la oposición en la Cámara (%)
1970	68	100	0	16
1971	87	100	0	16
1972	70	90	10	16
1973	84	100	0	18
1974	75	100	0	18
1975	72	87	13	18
1976	90	100	0	18
1977	80	100	0	18
1978	83	100	0	18
1979	71	81	19	25
1980	78	79	21	25
1981	70	77	23	25
1982	83	77	23	26
1983	75	90	9	26
1984	61	97	3	26
1985	78	77	23	28
1986	74	75	25	28
1987	65	83	17	28
1988	84	60	40	48
1989	78	84	16	48
1990	76	65	35	48
1991	63	89	11	36
1992	70	80	20	36
1993	77	76	24	36

Nota: todos los porcentajes están "redondeados" al íntegro más próximo.

* Esta columna muestra los años durante los cuales se votó y aprobó el presupuesto a ser ejercido en el año siguiente.

** Quórum: Se calcula dividiendo el número de asistentes a la sesión del día de la votación, entre el tamaño de la Cámara que corresponda según la legislatura, el cual ha variado en el periodo de estudio.

*** Porcentaje con respecto al quórum al momento de la votación.

FUENTES. Cuadro elaborado por el autor con base en información obtenida del *Diario de los Debates*, años 1970-1994. Para datos sobre la presencia de la oposición en el periodo 1970-1979, Juan Molinar Horcasitas, 1991, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, p. 82.

mexicanos raramente han hecho uso de esa autoridad: con excepción de los últimos años, el presupuesto original elaborado por el Ejecutivo fue aprobado siempre sin ningún cambio. En los últimos años, la iniciativa ha empezado a ser modificada, pero sólo de manera marginal: los cambios hechos no se refieren al monto global del presupuesto ni a los objetivos generales que persigue, sino que se limitan a reasignar fondos entre programas. Esta pasividad de los legisladores mexicanos contrasta con los poderes formales que la Constitución le otorga al Congreso. De acuerdo con Benito Nacif,

La Cámara tiene los poderes formales para introducir cambios en asuntos particulares del presupuesto. En la práctica, sin embargo, la Cámara y su comité de presupuesto no cuentan ni con el tiempo ni con la capacidad para modificar los montos del presupuesto y raramente modifican la iniciativa que es resultado de arduas negociaciones entre las entidades del Poder Ejecutivo. De esa manera, el papel de la Comisión de Programación y Presupuesto [de la Cámara] se restringe a alabar y promocionar los méritos del programa económico oficial y del presupuesto de egresos (1995:210, traducción mía).

Este comportamiento “amigable” de los legisladores mexicanos se explica en buena medida por la fuerte disciplina interna del PRI y por su subordinación al presidente de la República, cuya solidez reside en el sistema de promoción política, premios y castigos del sistema político mexicano, como será analizado en una sección posterior.

Es importante mencionar que la Constitución mexicana no contiene ninguna disposición que establezca soluciones para el eventual caso en que el presupuesto sea rechazado por la Cámara. Hasta ahora, esa posibilidad ha sido impensable debido a la mayoría legislativa del PRI y al control que el Poder Ejecutivo ha mantenido sobre ese partido en la Cámara de Diputados. Sin embargo, es previsible que en el futuro México experimente un “gobierno dividido” —probablemente el Poder Ejecutivo presidido por el PRI, pero la mayoría de la Cámara dominada por otro partido o por una coalición de partidos. En ese momento, el Congreso contará con la fuerza y con los incentivos para cuestionar e incluso rechazar un presupuesto que no satisfaga sus demandas. La larga tradición de subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo puede virar hacia una actitud obstruc-

cionista y de confrontación, mediante la cual la oposición buscaría bloquear las iniciativas presidenciales, dificultar el funcionamiento gubernamental y “reivindicar” décadas de marginación política.

El artículo 74 de la Constitución solamente dice que la Cámara tiene la facultad para “examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación...”, pero curiosamente la redacción de ese artículo no usa el verbo “rechazar”. Se aprecia entonces que no existe previsión constitucional explícita para el escenario donde el presupuesto no sea aprobado, y esa omisión constitucional puede poner en riesgo de parálisis al gobierno federal como resultado de un enfrentamiento entre poderes de la Unión.⁵

La revisión del gasto público

Una vez que el presupuesto se aprueba y se ejerce (segunda y tercera fases), la última parte del procedimiento presupuestal consiste en la revisión *ex post* de la legalidad, la eficiencia y la efectividad del gasto público. Para realizar esa difícil, compleja y ardua tarea, la Cámara ha delegado esa autoridad a un organismo técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que, de acuerdo con sus facultades legales y reglamentarias, audita y revisa el gasto público y los estados financieros, la legalidad, la eficacia y la eficiencia de las operaciones y actividades del gobierno federal.⁶ Como en otras partes del mundo, la mayoría de los legisladores mexicanos carecen de la formación y de los recursos técnicos, económicos y temporales para realizar esa función de con-

⁵ El artículo 105 constitucional dice que “[c]orresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten... entre los Poderes de un mismo Estado...” Ello implica que sería la Suprema Corte la que resolvería el conflicto mencionado.

⁶ El artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978) dice textualmente: “La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal...”

trol por sí mismos. Por ello delegan esa tarea a un organismo especializado como la Contaduría para que realice los aspectos técnicos de esa función fiscalizadora.

La Contaduría es una de las pocas organizaciones públicas con casi dos siglos de historia constitucional (desde 1824 su existencia está garantizada en la Carta Magna, aunque con algunas interrupciones breves). La larga historia y rango constitucional que este órgano ha disfrutado en los últimos dos siglos, casi no tiene paralelo entre las instituciones públicas mexicanas. Lo mismo sucede con la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, creada en 1836 con el nombre de Comisión Inspector, que es la única comisión de la Cámara de Diputados con rango constitucional y una de las pocas con tan larga historia. Desafortunadamente, la visibilidad, el prestigio y el funcionamiento de estas dos instancias ha sido deficiente y no ha correspondido con su "pedigrí histórico".

Facultades legales. Para fiscalizar al Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados cuenta con la asistencia técnica de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como la autoridad "para supervisar su exacto funcionamiento... mediante una Comisión de Vigilancia" (artículo 74 de la Constitución). A su vez, la Contaduría cuenta con una ley orgánica y un reglamento interior, los cuales han tenido diversas transformaciones y modificaciones durante su existencia.⁷ De acuerdo a la Ley Orgánica de la Contaduría (1978), las principales facultades de este órgano son las siguientes:

- Verificar que las operaciones, programas y actividades del gobierno federal cumplan con la normatividad y las leyes vigentes,⁸

⁷ En el caso de la Ley Orgánica su última reforma data de 1978; en el caso del Reglamento Interior la última versión es de 1988.

⁸ Diversas leyes y reglamentos regulan el funcionamiento y operaciones financieras del gobierno federal. Las más importantes son: Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos (anual); Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1993); Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1994); Ley General de Deuda Pública (1978); Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994); Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986); Ley de Planeación (1982); Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (1994); Ley General de Bienes Nacionales (1994), y Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978). Véase Legislación de la Administración Pública Federal, 1995, México: Ediciones Delma. (Los años entre paréntesis corresponden a la última reforma.)

- Verificar que las inversiones y el gasto público del gobierno federal se hayan realizado con apego al presupuesto original;
- Analizar el uso y asignación de los subsidios y de las transferencias gubernamentales dadas a entidades públicas y privadas;
- Evaluar la instrumentación de los principales programas y políticas de gobierno, así como el grado de eficacia y eficiencia en su consecución;
- Elaborar el “Informe Previo de la Cuenta Pública”, donde la Contaduría emite un juicio preliminar y general sobre este documento que es enviado a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación;⁹
- Elaborar el “Informe Final de Resultados de la Cuenta Pública”, que contiene las conclusiones derivadas del examen de ese documento. Para llegar a los resultados finales, la Contaduría realiza auditorías y visitas, solicita información y revisa documentos oficiales, lleva a cabo entrevistas y reuniones con funcionarios, y realiza otras técnicas de investigación. El Informe Final describe las irregularidades detectadas, las acciones ilegales y los desvíos del presupuesto encontrados en el curso de las investigaciones;
- Promover ante las autoridades competentes las sanciones a presuntos funcionarios que hayan cometido fallas administrativas o penales.

Si en el curso de las investigaciones, alguna entidad restringe el acceso a la información, o impide la realización de auditorías, la Contaduría puede comunicar esos hechos a la Cámara de Diputados para que ésta decida el camino a seguir.¹⁰

⁹ El Informe Previo es enviado a la Cámara en el mes noviembre siguiente al fin del ejercicio fiscal.

¹⁰ Sin embargo, en ocasiones las autoridades del gobierno restringen el acceso y la disponibilidad de información. En 1996, por ejemplo, la Contaduría recibió el mandato de investigar la privatización de Imevisión, una empresa pública que fue vendida a particulares a principios de los años noventa. Para ello solicitó información a diversas dependencias, entre ellas a la Secretaría de la Contraloría que es el ente de control interno del Poder Ejecutivo. Pero su titular esgrimió argumentos jurídicos y técnicos para limitar el acceso a la información del proceso de privatización referido. De acuerdo a la Contaduría, “la revisión financiera [de la venta de Imevisión] estuvo limitada... La Secretaría de la Contraloría... se abstuvo de colaborar en estas tareas de revisión”. La Comisión de Vigilancia intentó solicitar el apoyo del pleno de la Cámara para exigir a

b) *Universo de la fiscalización.* La Contaduría puede fiscalizar un amplio espectro no sólo de entidades públicas, sino también de empresas privadas y organismos que realicen contratos con el gobierno, o reciban subsidios y transferencias de éste.¹¹

- Poder Ejecutivo
 - Oficina de la Presidencia de la República
 - Secretarías de Estado, Departamentos administrativos y Procuraduría General de la República
- Organismos descentralizados
 - Empresas públicas
 - Fideicomisos
- Sector privado
 - Empresas que celebran contratos con el gobierno
 - Empresas y organismos que reciben subsidios y transferencias del gobierno federal

En la práctica, sin embargo, la Contaduría audita solamente a secretarías de Estado y a organismos descentralizados. Por ejemplo, en el periodo 1978-1995, la Contaduría jamás ha fiscalizado a la Oficina de la Presidencia de la República, a pesar de que legalmente cuenta con la facultad para ello. Esa ausencia destaca ante el cúmulo de denuncias realizadas por el uso discrecional que el presidente de México puede hacer de diferentes áreas del presupuesto, en particular de la llamada “partida secreta”.¹²

la Secretaría de la Contraloría su cooperación, pero la mayoría del PRI bloqueó esa petición. Para una descripción de este caso, véase Juan Antonio García Villa, “La Secodam y la Contaduría Mayor de Hacienda”, artículo publicado en *El Financiero*, 17 de enero de 1997.

¹¹ Véase artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contaduría (1978) y artículo 2 de la Ley de Presupuesto.

¹² La partida secreta de la oficina del presidente de México (ramo 23, concepto 7300) para 1996 fue de 650 millones de pesos, equivalentes a 86 millones de dólares promedio durante ese año. De ese monto, el presidente no tiene la obligación de dar cuentas. Pero además, existe la presunción de que puede hacer uso discrecional de otros fondos públicos. Véase Pablo Gómez, 1996, *Los gastos secretos del presidente*, México: Editorial Grijalbo, capítulo 2.

Fases de la fiscalización

a) *Fase preliminar.* Una vez que recibe la Cuenta Pública del Gobierno Federal durante el mes de junio de cada año, la Contaduría elabora un “Informe Previo” que envía a la Cámara de Diputados en el mes de noviembre siguiente. La Comisión de Programación y Presupuesto de la Cámara elabora un dictamen legislativo del Informe Previo y lo somete a la discusión y votación de la Cámara, generalmente en el mes de noviembre o diciembre.

b) *Fase de investigación.* Una vez que la fase preliminar concluye, la Contaduría realiza auditorías, revisa documentos y lleva a cabo entrevistas con funcionarios de las entidades auditadas, a fin de corroborar si la información contenida en la Cuenta Pública es fidedigna. Con toda esta información, la Contaduría elabora el “Informe de Resultados”, que es un documento que establece conclusiones de fondo sobre las investigaciones realizadas. Este reporte final se envía a la Cámara en el mes de septiembre del año siguiente a que la Cuenta Pública fue recibida, es decir, 21 meses después que el año fiscal concluyó.

c) *Fase de promoción de sanciones.* Con base en el Informe de Resultados, la Contaduría detecta desviaciones e irregularidades, y sobre ellas puede seguir tres cursos de acción:

- Exigir la reposición de fondos a los funcionarios públicos responsables de dispendio y malversación;
- En caso de que las irregularidades den lugar a sanciones administrativas, la Contaduría turna el caso a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo —un ministerio dependiente del Poder Ejecutivo— para que ésta se encargue de procesar y sancionar a los funcionarios responsables.¹³
- Si las irregularidades dan lugar a delitos penales, la Contaduría presenta denuncias formales ante el procurador general de la República, quien se encarga de enjuiciar y sancionar a los acusados.¹⁴

¹³ Las responsabilidades civiles y administrativas prescriben cinco años después de que el delito se cometió (artículo 37).

¹⁴ En caso de que los culpables de delitos sean altos funcionarios de la Administración Pública —secretarios de Estado, directores de organismos descentralizados o de empresas públicas— el enjuiciamiento se realiza de acuerdo a lo estipulado en el título cuarto de la Constitución.

Una de las principales limitaciones de la Contaduría es su carencia de personalidad jurídica para procesar y sancionar a aquellos funcionarios culpables. La Contaduría solamente puede “promover” y pedir a las autoridades competentes del Poder Ejecutivo que ejerzan acción legal. De esa manera, todo el proceso de fiscalización conlleva al punto donde el ente fiscalizado —el Poder Ejecutivo— es el mismo que impone las sanciones finales, lo cual es contradictorio y propicia que los castigos y penas que debieran imponerse se obstruyan por la falta de interés que existe para que un poder se castigue a sí mismo. Esta limitación convierte al proceso sancionador en un laberinto burocrático lento e interferido por intereses particulares.

Los resultados de la fiscalización de la Contaduría

Los indicadores disponibles sugieren que el funcionamiento de la Contaduría ha sido tradicionalmente deficiente, sobre todo porque la Cámara de Diputados no le ha otorgado la atención y el apoyo político que requiere para llevar a cabo sus funciones.

a) *Sanciones*: para la revisión del gasto público ejercido entre los años 1975 y 1988, por ejemplo, se realizaron cerca de 2 800 auditorías a más de 400 entidades del sector público. Cada auditoría dio lugar a varios resultados —seis en promedio— por lo que el número total de resultados susceptibles de contener anomalías ascendió en ese periodo a casi 17 000. De ese universo, la Contaduría promovió las siguientes acciones:

- En 92 casos hubo resarcimiento total o parcial de recursos faltantes.
- En 89 casos se turnaron los expedientes a la Secretaría de la Contraloría para que fincara responsabilidades,¹⁵
- Y en 76 casos hubo denuncia penal.

De acuerdo a Ugalde, “esto quiere decir que hubo 257 sanciones ejecutadas en ese periodo, cifra que contrasta con las 2 800 auditorías practicadas y los 17 000 resultados obtenidos. Ciertamente, podría

¹⁵ Esto a partir de 1982, año de creación de la citada Secretaría.

argumentarse que ese bajo nivel de sanciones ejecutadas (1.51% del total de resultados y 9% del total de auditorías) refleja la transparencia y la legalidad del funcionamiento del sector público mexicano; sin embargo, otra hipótesis sugiere que ese porcentaje refleja más bien la debilidad del control ejercido por la Contaduría Mayor de Hacienda".¹⁶

b) *Atención a recomendaciones*: la debilidad de la fiscalización legislativa se refleja también en la atención que reciben las recomendaciones de la Contaduría. Cada año, emite cientos de ellas para mejorar el funcionamiento de las entidades públicas. Por ley, deben atenderse en tiempo y forma, pero los indicadores muestran un bajo nivel de respuesta. Entre 1985 y 1992, por ejemplo, el nivel de atención fue de 57% en promedio, con años como 1986 donde solo 43% de las recomendaciones fueron atendidas.¹⁷

Cuadro 2
ATENCIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA CONTADURÍA

Año	Recomendaciones		
	Formuladas	Atendidas (%)	Atendidas parcialmente (%)
1982	162	74.4	ND
1983	505	55.2	ND
1984	2 238	ND	ND
1985	2 586	49.8	12.1
1986	6 616	43.6	6.9
1987	8 097	48.3	1.6
1988	8 587	59.8	2.7
1989	10 347	56.7	2.6
1990	11 752	65.8	1.8
1991	13 601	72.6	2.5
1992	15 525	63.9	2.6

FUENTE: Informes de resultados de la Contaduría Mayor de Hacienda, varios años.

¹⁶ Luis Carlos Ugalde, 1996. "El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México", en *El control de las finanzas públicas*, Gilberto Rincón Gallardo (coordinador), México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, pp. 261-262.

¹⁷ Estos porcentajes son resultado de estimaciones propias. Sin embargo, se advierte sobre su precisión, ya que fueron elaborados con información de la Contaduría, que presenta deficiencias, problemas de años base y, en ocasiones, la metodología para elaborarla varía entre los años estudiados.

c) *Pliegos de Observaciones*: finalmente, la atención dada a los pliegos de observaciones son otro indicador que muestra la lentitud de la Contaduría para sancionar y corregir desvíos y anomalías. De acuerdo con los registros de la propia Contaduría, en ocasiones se pierde el seguimiento de los pliegos; el desahogo es lento, a veces dura varios años; y como los montos a resarcir no están indexados, su valor al momento de recuperarlos es a veces ínfimo. En 1992, por ejemplo, el 21% de los pliegos fincados desde 1985 seguían pendientes de ser desahogados.¹⁸

Algunas explicaciones

Varios indicadores sugieren que el control que ejerce la Cámara de Diputados a lo largo del ciclo presupuestal es insuficiente y deficiente, particularmente al aprobar el presupuesto (control *ex ante*) y al revisar su ejercicio (control *ex post*). Esta segunda parte del artículo sugiere algunas variables que explican la debilidad fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

El principio de no-reelección consecutiva

Desde 1933, la Constitución mexicana prohíbe la reelección consecutiva de diputados y senadores. Debido a esa limitación, un diputado que concluye su periodo tiene algunas de las siguientes opciones: a) buscar una curul en otra Cámara, ya sea el Senado o un Congreso local; b) buscar una posición dentro de la Administración Pública, ya sea a nivel federal o local; c) ser candidato a gobernador, y d) obtener una posición dentro de su partido. Dos consecuencias principales se desprenden de esta cláusula de no-reelección.

a) *La fiscalización no es redituable para los diputados del PRI.* Debido a que los procedimientos de nominación para candidaturas a cargos de elección popular son controlados “desde arriba” por el presidente de la República, ya sea de manera directa o por medio de sus agentes políticos (por ejemplo, secretario de Gobernación, presidente del PRI, gobernadores), los diputados que desean continuar

¹⁸ Ugalde, *op. cit.*, p. 262.

una carrera política ascendente requieren seguir las “reglas del juego”, consistentes en agradar y cabildear a quienes deciden las candidaturas del partido y las promociones dentro de la burocracia federal. Esas reglas generan una estrategia dominante por parte de los legisladores del PRI que consiste en evitar cualquier conducta o actividad de control y fiscalización que pueda desagradar o perjudicar a sus “jefes políticos”, especialmente al titular del Poder Ejecutivo. Lo anterior cancela cualquier incentivo para actuar de manera independiente, y menos aún para desarrollar labores de investigación y de control del gobierno federal. De esa forma, el Poder Ejecutivo se convierte en la base electoral más importante de los legisladores del PRI.¹⁹

De acuerdo con entrevistas realizadas con algunos legisladores, estas reglas del sistema político mexicano moldean las estrategias seguidas por los *priístas*. La mayoría de los entrevistados consideran que si la reelección consecutiva fuera permitida, los diputados actuarían de manera más independiente, ya que su futuro político dependería más de sus méritos frente a sus electores, que de su conexión política con el presidente de la República. Un resultado de este cambio de lealtades sería el incremento de la fiscalización que ejerce el Poder Legislativo. Por otro lado, los diputados de oposición entrevistados creen que el control político ejercido por el presidente de México a través de sus facultades para postular candidatos del PRI, explica la subordinación de los legisladores de ese partido al Poder Ejecutivo, y ello ha contribuido de manera importante a la insuficiencia y deficiencia del control legislativo en México.²⁰

b) *Falta de experiencia legislativa y de fiscalización*. La cláusula de no-reelección consecutiva reduce los réditos de la especialización

¹⁹ “Debido a que la Cámara de Diputados es una estación temporal en las carreras políticas de los legisladores mexicanos, ellos carecen de la motivación y de la oportunidad para proteger y acrecentar la esfera de autoridad del órgano al que sirven. La no reelección consecutiva ha limitado el desarrollo de la Cámara de Diputados como una institución autónoma, motivando un patrón de colusión con el Poder Ejecutivo.” (Nacif 1995, abstract, traducción mía.)

²⁰ Aunque también son maximizadores de posiciones políticas, los diputados de oposición cuentan con una estrategia diferente. Debido a que su futuro profesional y sus probabilidades de acceder a otras posiciones electorales están ligadas más a su habilidad para construir una reputación política en la opinión pública y en el interior de sus partidos, los diputados de oposición encaminan sus esfuerzos para fiscalizar activamente a los burócratas emanados del PRI, ya que ese comportamiento les da visibilidad en los medios y les confiere prestigio de políticos opositores al gobierno.

debido a que la eficacia de un legislador en su desempeño no es un mérito importante para su promoción política futura. Cada tres años, la Cámara de Diputados se renueva totalmente y sus curules son llenadas mayoritariamente con “novatos” y sólo un porcentaje menor de los diputados que llegan cuentan con experiencia previa en la Cámara. De los 3 381 miembros de la Cámara Baja durante el periodo 1970-1997, por ejemplo, sólo 17.5% (593) habían sido diputados al menos una vez anteriormente.

Cuadro 3
DIPUTADOS CON EXPERIENCIA PREVIA
EN LA CÁMARA, 1970-1997

<i>Legislatura</i>	<i>Porcentaje</i>
1970-1973	12.7
1973-1976	14.7
1976-1979	16.2
1979-1982	17.8
1982-1985	13.9
1985-1988	22.0
1988-1991	21.6
1991-1994	16.9
1994-1997	18.0
Promedio	17.5

FUENTE: Campos, Emma (1996), *Un Congreso sin congresistas*, tesis de licenciatura, ITAM, México.

Un diagnóstico similar se observa a nivel de las comisiones. En el caso particular de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, sus integrantes han tenido escasa experiencia legislativa anterior. Entre 1982 y 1994, sólo 23% de sus miembros habían sido diputados en legislaturas anteriores. Lo mismo ocurre con la Comisión de Programación y Presupuesto: en la legislatura 1994-1997, sólo 26% de sus miembros habían sido diputados al menos una vez anteriormente. Estos datos sugieren que las comisiones enfrentan un reto para funcionar eficientemente debido a que cuentan con legisladores inexpertos y sin los conocimientos técnicos para realizar las labores de fiscalización correspondientes.

La falta de experiencia legislativa se acompaña de falta de conocimientos y habilidades en el trabajo de comisiones. Entre 1934 y 1994, por ejemplo, de los 64 miembros del PRI que tuvieron la rara oportunidad de ser electos diputados por tres ocasiones, sólo una tercera parte (22) se especializó en una comisión en particular; es decir, fueron miembros del mismo comité en las tres ocasiones en que fueron electos. Esto significa que aun dentro del selecto e inusual grupo de diputados con carreras parlamentarias, la especialización en el trabajo de comisiones es muy escasa. En el caso concreto de la Comisión de Vigilancia las cosas son aún peores: de los 350 miembros que han pasado por esa comisión durante el periodo 1934-1997, sólo siete fueron miembros de esa comisión en dos ocasiones, y solamente uno se especializó al haber sido miembro en tres ocasiones de ésta. Gregorio Velázquez, electo en tres ocasiones a la Cámara, es el único diputado que puede ser considerado especialista en el trabajo de la Comisión de Vigilancia.

De acuerdo con entrevistas personales realizadas, tanto los diputados del PRI como de la oposición consideran que esta falta de experiencia y especialización es un impedimento para un mejor desempeño de las labores de fiscalización, y limita bastante la efectividad y la eficiencia de su trabajo. Esto se hace más notorio cuando uno percibe que el Congreso enfrenta a un Poder Ejecutivo formado por burócratas altamente especializados, cuyos mandos altos con frecuencia dedican largos años en adquirir los conocimientos y las habilidades para dirigir a las entidades del gobierno. ¿Cómo puede la Cámara de Diputados fiscalizar de manera efectiva al Poder Ejecutivo con tal asimetría de experiencia y de conocimientos?

Escasa aptitud y especialización profesional de los diputados

Debido a que las carreras burocráticas han sido más redituables en términos de acceso al poder en comparación con las carreras legislativas, el Congreso mexicano tiende a reclutar a cuadros menos preparados que aquellos de la burocracia federal. Si se comparan antecedentes académicos, las asimetrías son patentes: entre 1985 y 1994, en promedio 35% de los altos funcionarios del gobierno mexicano tenía estudios de posgrado, mientras que el promedio para los diputados era de apenas 16%. En el caso particular de la Comisión de

Vigilancia, la asimetría se mantiene: en promedio, sólo 27% de sus miembros contaban con estudios de posgrado en el periodo 1982-1994.

También es importante observar que los diputados cuentan en general con poca experiencia previa en labores de fiscalización. Durante el periodo 1982-1997, por ejemplo, sólo 29% de los miembros de la Comisión de Vigilancia tuvieron experiencia financiera o contable anterior, lo que indica que además de su falta de trabajo legislativo previo, los diputados carecen de conocimientos en áreas afines y necesarias para la fiscalización. Todo lo anterior coloca a la Comisión de Vigilancia en una posición muy débil para supervisar las operaciones financieras del Poder Ejecutivo.

Cuadro 4
EXPERIENCIA Y PERFIL DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA,
1982-1997

<i>Legislatura</i>	<i>Número de miembros</i>	<i>Experiencia anterior en la Cámara (%)</i>	<i>Estudios de posgrado (%)</i>	<i>Formación académica en áreas afines a la fiscalización (%)*</i>	<i>Experiencia laboral en áreas afines a la fiscalización (%)**</i>
1982-1985	14	28.6	14.3	42.8	14.3
1985-1988	32	15.6	28.1	40.6	21.9
1988-1991	17	17.6	29.4	59.8	29.4
1991-1994	43	30.2	34.9	32.5	30.2
1994-1997	28	45.0	25.0	57.1	50.0

* Por ejemplo, contabilidad, administración, economía y finanzas.

** Principalmente en agencias financieras del gobierno (por ejemplo, Hacienda, Programación, Banco de México).

FUENTES: Diccionarios biográficos del gobierno mexicano, 1987, 1989, 1992. Álbumes fotográficos de la Cámara de Diputados, varias legislaturas.

Instituciones jurídicas

Aunque la fiscalización legislativa está permitida y regulada por la Constitución y por varias leyes federales y secundarias, los atributos legales para que el Legislativo fiscalice al Ejecutivo están restringidos por deficiencias técnicas, ambigüedades legales y otras insuficiencias de las leyes respectivas, entre las que destacan:

a) *Extemporaneidad*. La Contaduría publica su Informe de Resultados 18 meses después de que el año fiscal concluye. La tardanza y extemporaneidad con que se emite este reporte limita los esfuerzos para contar con una fiscalización oportuna, ya que con frecuencia el periodo que media entre el ejercicio fiscal y su revisión, diluye cualquier intento para castigar a quienes resultan culpables.

b) *Incapacidad para sancionar directamente*. Una vez que ese documento se hace público, la Contaduría inicia la promoción de sanciones. Debido a que la Contaduría carece de personalidad legal para sancionar directamente a los responsables, tiene que acudir ante las autoridades competentes para promover el fincamiento de sanciones. De esa forma, el proceso pasa a ser responsabilidad del Poder Ejecutivo²¹ y puede durar varios años en ser completado. Como se mencionó anteriormente, intereses burocráticos y políticos interfieren en la aplicación de las sanciones respectivas, y con ello todo el proceso previo de investigación que lleva a cabo la Contaduría pierde efectividad en esta última fase.

Costos de información

Las funciones de fiscalización enfrentan altos costos de transacción, sobre todo para una materia tan compleja como lo es la revisión del gasto público. Debido a ello, la Contaduría sólo revisa una fracción del universo de las entidades del gobierno, lo cual reduce su capacidad para detectar irregularidades. Durante el periodo 1978-1994, por ejemplo, sólo se auditaron en promedio 8.9% del total de las empresas públicas, y en los años 1979, 1980 y 1981 se auditaron menos del 1%. Afortunadamente, el número de auditorías y de entidades auditadas se ha incrementado durante la última década. En 1978, por ejemplo, la Contaduría solamente realizó 47 auditorías a 20 entidades. Esa cifra se ha incrementado y, para 1994, realizó 552 auditorías a 64 entidades. Aunque el universo revisado es ahora mayor, sigue siendo insuficiente para contar con un diagnóstico que refleje el grado de cumplimiento del presupuesto.²²

²¹ Las entidades encargadas de sancionar son: Procuraduría General de la República, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y Secretaría de Hacienda.

²² La Contaduría también carece de los recursos para realizar su trabajo eficientemente. En su nómina tiene alrededor de 1 500 empleados, entre personal de base, asistentes y auditores, que en conjunto deben realizar en promedio 550 auditorías cada año.

Cuadro 5
UNIVERSO Y NÚMERO DE AUDITORÍAS REALIZADAS POR
LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, 1978-1994

Años	Sector Central			Sector paraestatal			Número total de auditorías ***
	Número de entidades *	Número de entidades auditadas	%	Número de entidades **	Número de entidades auditadas	%	
1978	20	15	75	891	5	0.5	47
1979	20	13	65	898	10	1.1	67
1980	20	5	25	903	6	0.6	23
1981	20	5	25	872	4	0.4	14
1982	20	9	45	1155	14	1.2	185
1983	20	11	55	1074	28	2.6	299
1984	20	14	70	1049	33	3.1	390
1985	20	14	70	941	49	5.2	454
1986	20	12	60	737	40	5.4	391
1987	20	13	65	617	40	6.4	439
1988	20	15	75	412	45	10.9	342
1989	20	15	75	379	40	10.5	374
1990	20	13	65	280	57	20.3	393
1991	20	15	75	241	62	25.7	439
1992	20	17	85	217	40	18.4	500
1993	20	18	90	210	37	17.6	551
1994	20	17	85	216	47	21.7	552

* De acuerdo con los artículos 1 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994), la Administración Pública Centralizada se compone de la Oficina de la Presidencia de la República, 17 secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, que juntas suman 20 entidades. Aunque a lo largo de los últimos 25 años ha habido variaciones en este número —en un rango de ± 2 , se usa 20 como dato fijo.

** De acuerdo al artículo 1 de la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994), la Administración Pública Descentralizada está conformada por organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos, principalmente.

*** Esta columna muestra el número total de auditorías practicadas por la Contaduría cada año, cantidad mayor a la suma de las entidades auditadas de los sectores central y paraestatal, debido a que, usualmente, cada entidad es revisada por varias auditorías de diversa índole (por ejemplo, financieras, legales, de sistemas, entre otras).

FUENTES. *Informe Previo de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, México, Contaduría Mayor de Hacienda y Cámara de Diputados, años 1969-1993.

Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, México, Contaduría Mayor de Hacienda y Cámara de Diputados, años 1969-1993.

Para número de empresas del sector paraestatal: Periodo 1977-1981: *Manual de Organización de la APF*, México, Presidencia de la República, 1982. Periodo 1982-1994: *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*, México, Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994.

Pluralismo político en la Cámara

El grado de pluralismo político en la Cámara de Diputados es una variable central que explica los patrones de control legislativo en México. La hipótesis sugiere que a mayor presencia de la oposición en la Cámara, mayor será la fiscalización legislativa que se ejerza debido a los incentivos de los diputados de oposición. Desde 1988, los diputados de oposición han representado el 41% de la Cámara en promedio, con legislaturas donde esa cifra ha llegado a 48%, como muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 6
PRESENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA, 1979-1997

<i>Legislatura</i>	<i>Porcentaje</i>
1979-1982	25
1982-1985	26
1985-1988	28
1988-1991	48
1991-1994	36
1994-1997	40

Es justamente desde 1988, año en que la oposición alcanza su nivel histórico de fuerza legislativa, que la actividad fiscalizadora del Congreso empezó a tener más visibilidad, y se llevó a cabo en mayor cantidad.

Una manera más concreta de replantear la hipótesis anterior es la siguiente: a mayor presencia de diputados de oposición en las comisiones fiscalizadoras, mayor será la labor de control que esos comités realicen. Ése ha sido el caso de la Comisión de Vigilancia, que en años recientes ha adquirido visibilidad y ha ejercido mayor control sobre el Poder Ejecutivo. Esta mayor actividad coincide justamente con una mayor presencia de diputados de oposición en su seno y en su mesa directiva. Durante esta legislatura, por ejemplo, la Comisión es presidida por vez primera por un diputado del Partido Acción Nacional, y ese hecho parece explicar gran parte de la mayor

cobertura y atención que la Cámara ha dado al trabajo de la Contaduría en los últimos años.

Cuadro 7
PRESENCIA DE LA OPOSICIÓN EN LA COMISIÓN DE VIGILANCIA

<i>Legislatura</i>	<i>Número de integrantes</i>	<i>Presencia de diputados de oposición (%)</i>	<i>Diputados de oposición en mesa directiva</i>
1976-1979	4	0	No
1979-1982	14	n.d.	No
1982-1985	14	37.5	No
1985-1988	32	40.6	No
1988-1991	17	35.3	No
1991-1994	43	23.3	Sí (secretaría)
1994-1997	28	39.3	Sí (presidencia)

Conclusiones

- En las últimas décadas, la insuficiencia y deficiencia de los mecanismos de vigilancia legislativa sobre el Poder Ejecutivo han causado indirectamente corrupción, desorden administrativo e ineficiencia gubernamental.

- Explicar el control legislativo del gasto público requiere la combinación de variables estructurales (instituciones legales, costos de información) y de variables motivacionales (comportamiento estratégico de los diputados).

- La supervisión ejercida por la Contaduría Mayor enfrenta problemas legales, normativos, de información y de recursos presupuestales y humanos. En particular destaca la extemporaneidad con que se realiza la vigilancia, así como la falta de atribuciones para fincar sanciones directamente.

- Por su parte, la Cámara de Diputados enfrenta problemas políticos para supervisar las labores de fiscalización. El principio de no reelección consecutiva ha limitado la profesionalización de la supervisión legislativa, y ha distorsionado los incentivos políticos de

los diputados, especialmente los del PRI, al hacer depender mucho sus carreras políticas de la influencia presidencial. En ese escenario, vigilar al Ejecutivo “no paga políticamente”.

● En 1995, el Poder Ejecutivo envió una iniciativa al Poder Legislativo para crear la “Auditoría Superior de la Federación”, que busca superar varias deficiencias legales y técnicas de la actual Contaduría Mayor. Esa iniciativa, sin embargo, permanece “congelada”, debido a diferencias entre los partidos políticos (véase Ugalde, 1996b).

Ciudad de México, enero de 1997

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPOS, Emma, 1996. *Un Congreso sin congresistas*, tesis de licenciatura, ITAM, México.
- CEPEDA NERI, Álvaro, 1974. *La Contaduría Mayor de Hacienda*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Contaduría Mayor de Hacienda, La*, sin fecha. México: Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.
- Derechos del pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones*, 1966, vol. III, México: Cámara de Diputados.
- GARCÍA VILLA, Juan Antonio, 1997. “La Secodam y la Contaduría Mayor de Hacienda”, artículo publicado en *El Financiero*, 17 de enero.
- GÓMEZ, Pablo, 1996. *Los gastos secretos del presidente*, México: Editorial Grijalbo.
- NACIF, Benito, 1995. *The Mexican Chamber of Deputies: the Political Significance of Non-Consecutive Reelection*, Ph. Diss., University of Oxford.
- SALAZAR ABAROA, Enrique, 1989. *La Contaduría Mayor de Hacienda: hacia un tribunal mayor de Hacienda*, México: INAP.
- UGALDE, Luis Carlos, 1996a. “El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México”, en *El control de las finanzas públicas*, Gilberto Rincón Gallardo (coordinador), México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

UGALDE, Luis Carlos; 1996b. "Vigilando a los gobernantes, en suplemento *Enfoque* del periódico *Reforma*, 14 de julio.

LEYES Y DOCUMENTOS

Informes previos de la Contaduría Mayor de Hacienda, varios años.

Informes de resultados de la Contaduría Mayor de Hacienda, varios años.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988).

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1994).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Legislación de la Administración Pública Federal, 1995, México: Ediciones Delma.

Diccionarios biográficos del gobierno mexicano, 1987, 1989, 1992.

Álbumes fotográficos de la Cámara de Diputados, varias legislaturas.