



EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO: DEFENDIENDO EL PODER DEL BOLSILLO

*Jeffrey Weldon**

En este ensayo se analizan las atribuciones formales del poder legislativo de México sobre el proceso presupuestal. En primer lugar, se especifican los procedimientos legales que deben seguirse antes de presentar el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados. En seguida se describen las acciones que tienen lugar dentro de la Cámara mencionada para la aprobación del presupuesto que presenta el presidente. En tercer lugar, se analizan los procedimientos formales para la revisión de los gastos y la cuenta pública por parte de la Cámara de Diputados. Por último se evalúan las bases locales con que cuenta el legislativo para ejercer influencia sobre el proceso presupuestal, y se sugieren posibles reformas que podrían incrementar su poder.

This essay analyzes the formal powers held by the legislative branch in Mexico over the budget process. First, it specifies the legal procedures to be followed before the budget law is presented to the Chamber of Deputies. Second, it describes the procedures within the Chamber for the approval of the budget submitted by the president. Third, it examines the formal procedures for review of expenditures and the public accounts by the Chamber of Deputies. Finally, it evaluates the legal bases for congressional influence over the budget process, and suggests possible reforms which could increase the leverage of the legislative branch.

El poder más importante que tiene una asamblea legislativa es el llamado poder del bolsillo. El poder de controlar el presupuesto del gobierno le da a ésta la última palabra sobre cómo el gobierno queda estructurado. Por medio del poder del bolsillo, la legislatura nacional puede en última instancia controlar las actividades del poder ejecutivo.

* Profesor de Ciencias Políticas, Depto. de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM.

Este ensayo intenta definir los procedimientos legales formales del poder presupuestario en México, así como sus limitantes, más que la práctica real de la presupuestación. Es bien conocida la escasa autoridad que el congreso mexicano ha ejercido sobre los asuntos presupuestales, por lo menos desde el maximato. No obstante, la autoridad legal que posibilita al poder legislativo modificar o vetar el presupuesto del presidente sigue vigente. Por razones que están relacionadas con la afinidad de preferencias entre los poderes ejecutivo y legislativo del mismo partido (a partir de 1929) y con la estructura interna del partido que inhibe la indisciplina, el poder legislativo ha dejado en manos del presidente el poder del bolsillo. Sin embargo, esta abdicación por parte del poder legislativo no se ha traducido en nuevas normas legales, y la ley continúa permitiendo una amplia intervención legislativa. Así las cosas, este ensayo presentará un esbozo de las opciones posibles del proceso presupuestario del legislativo en México para el caso de que llegara a darse un control partidario dividido entre Los Pinos y la Cámara de Diputados. Además, presenta algunas sugerencias de reforma institucional que podrían reforzar los poderes formales del legislativo sobre el proceso presupuestario.

La Constitución mexicana establece que el gobierno no puede hacer uso de los fondos públicos sin que éstos hayan sido programados en el presupuesto anual o en una ley posterior (art. 126). En general, el ejecutivo prepara el presupuesto y lo envía a la Cámara de Diputados, quien posteriormente lo revisa y lo aprueba. México cuenta con sistemas de auditoría interna y externa. Aunque la auditoría del congreso tiene bases institucionales fuertes, ésta es en la realidad poco efectiva.

A lo largo de los últimos 80 años, el poder del bolsillo del legislativo ha sido gradualmente delegado del poder legislativo al ejecutivo. Al principio las reglas informales del partido oficial condujeron al congreso a delegar la autoridad de presupuestar al presidente. En 1976, esta situación fue normada para dar al ejecutivo más poderes sobre el proceso presupuestario. Hoy, el congreso mexicano tiene relativamente pocos instrumentos para ejercer control sobre el presupuesto. El sistema funciona relativamente bien bajo un gobierno unificado, pero si el control partidario entre el ejecutivo y el legislativo llegara a dividirse entre dos partidos diferentes, el con-

greso no tendría la capacidad para ejercer un control efectivo sobre el presidente.

El calendario

El año fiscal para el gobierno mexicano corre del 1o. de enero al 31 de diciembre. La Secretaría de Hacienda debe entregar el esbozo general del presupuesto antes del 15 de junio del año anterior al que se desea presupuestar. Posteriormente, las agencias gubernamentales regresan sus pedidos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda antes del 20 de julio. En este momento, Hacienda puede hacer ajustes al presupuesto, preparar la iniciativa de ley de egresos y enviarla al presidente. La Constitución establece que el presidente debe enviar el presupuesto a la Cámara de Diputados antes del 15 de noviembre (art. 74 const.). El presupuesto debe ser aprobado antes de Año Nuevo (aunque el periodo ordinario termina el 15 de diciembre la mayoría de los años). En el primer año del periodo presidencial (que comienza el 1o. de diciembre), se permite que el presidente envíe su presupuesto incluso hasta el 15 de diciembre, lo que deja sólo dos semanas para que la Cámara lo revise y lo apruebe. La cuenta pública, que es el balance final de ingresos y egresos, es revisada por la Contaduría Mayor de Hacienda, que es una agencia de la Cámara de Diputados, y cuyo dictamen le es entregado antes del 10 de noviembre del año posterior al año fiscal que se examina.

Las agencias y las leyes

Antes de 1976, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) era la encargada de preparar el presupuesto y la cuenta pública. En ese año se fundó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y se le asignó la tarea de planeación centralizada del gobierno y la preparación del presupuesto federal, aunque Hacienda continuó ejerciendo en realidad los gastos. La SPP fue desmantelada en febrero de 1992, y sus funciones presupuestales fueron transferidas de nueva cuenta a Hacienda, junto con todo su personal.¹

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 1992. La Ley de Presupuesto vigente, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, continúa haciendo referencia a la SPP.

La ley que actualmente define el proceso presupuestario es la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, votada en 1976, la cual sustituyó a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las principales reformas consistieron en la instauración de la SPP como una agencia centralizada para el presupuesto, y un mayor énfasis en la planeación centralizada. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal actualmente le asigna a la Secretaría de Hacienda la labor de formular el presupuesto federal, revisar los gastos y preparar la cuenta pública (LOAPF,² art. 31:XIV-XVIII).

Los procedimientos

El presupuesto contiene dos partes principales: la Ley anual de Ingresos, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Ambas son enviadas a la Cámara de Diputados antes del 15 de noviembre. La primera debe aprobarse primero en la Cámara de Diputados y después pasar al senado para su aprobación, mientras que la última solamente requiere la aprobación por parte de la Cámara de Diputados. En este artículo, solamente haré referencia a los procedimientos que tienen que ver con los gastos.

Los gastos federales están divididos en ocho categorías:

- i.* Poder Legislativo;
- ii.* Poder Judicial;
- iii.* Presidencia;
- iv.* Secretarías de Estado, departamentos administrativos y Procuraduría General de la República;
- v.* Departamento del Distrito Federal;
- vi.* Agencias descentralizadas;
- vii.* Empresas estatales, y
- viii.* Fideicomisos gubernamentales (LPCGPF,³ art. 2)

La ley de gastos federales está dividida en dos partes: una que contiene la secciones de la *i* a la *iv* y otra parte separada para las

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (de aquí en adelante LOAPF).

³ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (de aquí en adelante LPCGPF).

secciones *vi* a la *viii* (LPCGPF, art. 16). La Ley de Gastos Federales tiene también secciones separadas para los pagos al fondo de seguridad social, transferencias a los estados y municipios, al Instituto Federal Electoral, y los intereses de la deuda pública.

La sección *v*, correspondiente a los gastos del Distrito Federal, está incluida en una ley aparte. Los estimados del presupuesto en este apartado son formulados exclusivamente por el jefe del Distrito Federal, quien los envía antes del 15 de noviembre⁴ a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). La ALDF debe aprobar dicho presupuesto antes de que termine el año (art. 122 const.). Simultáneamente, el presidente envía al congreso una iniciativa financiera correspondiente a los gastos propuestos por el Departamento del Distrito Federal.

El poder legislativo y el judicial preparan sus propios presupuestos y los envían directamente al presidente para su incorporación a la iniciativa de gastos (LPCGPF, art. 18). El resto de las agencias se ajustan al siguiente procedimiento.

Los pedidos de presupuesto

Para los pedidos de presupuesto federal existe un procedimiento en tres partes: programación, pedidos de presupuesto por parte de las agencias, y la formulación central del presupuesto. En términos generales, cada agencia del gobierno federal, incluidas las empresas paraestatales, deben preparar sus pedidos presupuestales (anteproyectos) de acuerdo con los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (LPCGPF, art. 5). Cada agencia del gobierno federal debe contar con una oficina central para las actividades de planeación, programación, presupuestación, auditoría y evaluación de sus gastos (LPCGPF, art. 7). La Secretaría de Hacienda presta orientación sobre cómo estructurar las oficinas centrales de presupuestación, y se coordina con estas unidades. Por su parte, la Contaduría Mayor de Hacienda presta asistencia a la Cámara de Diputados en el análisis del PND.

⁴ Si el jefe del D.F. toma posesión de su cargo en diciembre (lo cual ocurre cada vez que comienza el periodo presidencial), el presupuesto puede ser enviado hasta el 20 de diciembre (art. 122 const.).

Como primer paso, cada agencia del gobierno mexicano debe registrar ante Hacienda su programa de actividades —las metas programáticas— incluyendo todos los subprogramas y proyectos que la agencia administra. Los gastos propuestos —anteproyectos— de cada agencia deben estar basados en estos programas (Reg. LPCGPF,⁵ art. 13). Antes del 15 de marzo, Hacienda remite a cada agencia los criterios que espera se apliquen para la formulación de sus programas (Reg. LPCGPF, art. 18). Los programas de actividades deberán incluir lo que la agencia se supone que debe llevar a cabo, sus objetivos, sus justificaciones, y las bases legales de sus actividades, de qué manera su estructura interna llevará la instrumentación de sus objetivos, y un estimado preliminar de costos, particularmente compras programadas (Reg. LPCGPF, art. 16). La Secretaría de Hacienda mantiene un catálogo central de todos los programas y estructuras de gobierno, y usa este diseño cuando evalúa las propuestas de programa de cada agencia (Reg. LPCGPF, art. 14).

En seguida las agencias proceden a realizar sus requerimientos de cantidades específicas de fondos en sus anteproyectos de gastos. Antes del 15 de junio, la Secretaría de Hacienda envía un manual a cada una de las agencias gubernamentales que contiene las políticas y lineamientos generales del poder ejecutivo, las cuales deberán seguirse en la preparación de los anteproyectos (Reg. LPCGPF, art. 18). Típicamente, este documento explica cuáles son los objetivos presupuestales del gobierno en el próximo año fiscal: si éste será un año de austeridad, por ejemplo, o hacer exhortaciones a la racionalidad en materia de compras. Pueden imponerse (o sugerirse) topes a los pedidos presupuestales. La Secretaría de Hacienda puede también requerir que la agencia elabore una lista del presupuesto aprobado para el año presente, y luego haga otra del gasto propuesto para el próximo año fiscal.

Posteriormente cada agencia prepara su anteproyecto, tomando en cuenta los lineamientos del poder ejecutivo. Este documento, el programa operativo anual, debe asociar explícitamente los egresos propuestos con el programa de actividades previamente aprobado meses antes. El programa operativo anual, junto con el anteproyecto

⁵ Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (de aquí en adelante Reg. LPCGPF).

de egresos programados por la agencia debe ser devuelto a Hacienda antes del 20 de julio.

Si alguna agencia no logra enviar sus pedidos presupuestales a tiempo, la Secretaría de Hacienda puede preparar el anteproyecto de esa agencia (LPCGPF, art. 16). Hacienda puede modificar un anteproyecto, "tanto como considere necesario", y luego informar a ésta de los cambios que deben operarse de forma que el presupuesto de la agencia se ajuste a las cantidades "definitivas autorizadas" (Reg. LPCGPF, arts. 27-28).

Luego la Secretaría de Hacienda prepara el proyecto del presupuesto federal, el cual es eventualmente enviado como la iniciativa de gastos a la Cámara de Diputados, iniciativa que debe incluir la siguiente información para cada uno de los programas gubernamentales: una descripción clara del programa, incluyendo sus objetivos; la expectativa de ingreso a ser generado; los gastos propuestos para el programa, y el ingreso que se recibió y los gastos hechos en los años fiscales anterior y el actual. La iniciativa debe también explicar la situación de la deuda pública y el balance de la hacienda pública para los años fiscales anterior, presente y el próximo. Además, debe incluir las estadísticas macroeconómicas actuales y los pronósticos futuros (LPCGPF, art. 19). Cualquier propuesta en la iniciativa de gasto que incremente el presupuesto de un programa, o establezca un programa nuevo, debe ir acompañado en la iniciativa financiera adjunta con nuevas fuentes de ingresos (LPCGPF, art. 22). La iniciativa de gasto federal, junto con la iniciativa de gastos del Distrito Federal, debe ser remitida al presidente a fin de que las pueda someter al congreso antes del 15 de noviembre.

La aprobación del congreso

La iniciativa de egresos sigue igual procedimiento que cualquier otra, con la excepción de que ésta sólo es discutida por la Cámara de Diputados. Al contrario de lo que acontece en Estados Unidos, donde existen procedimientos legislativos específicos para las iniciativas presupuestales, en México sólo hay algunos artículos en el Reglamento que marcan diferencias con relación a los asuntos presupuestales.

Una iniciativa puede ser sometida al congreso por el presidente, un miembro de la Cámara, o una legislatura estatal, y todas ellas son remitidas directamente a su comité correspondiente. La iniciativa anual del presupuesto es enviada por el presidente, de acuerdo con la ley presupuestaria de 1976 (LPCGPF, art. 15). La ley determina que sólo el presidente puede introducir la iniciativa anual del presupuesto, pero esto no significa que el presidente goce de grandes ventajas. Si un partido de oposición controla la Cámara de Diputados, puede redactar su propia iniciativa, y sin presentarla formalmente, sustituir en el comité el lenguaje de la iniciativa del ejecutivo por el lenguaje de ese partido.

Gran parte de las acciones legislativas por la que pasa una iniciativa de ley ocurre en los comités. En este espacio es donde las iniciativas están más expuestas a sufrir enmiendas (las enmiendas en el pleno son muy poco frecuentes). La iniciativa de egresos es enviada a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, la cual tiene treinta días para revisarla en lugar de los cinco que usualmente se tienen para la legislación ordinaria (Reg. CG,⁶ arts. 80-81), a pesar de que existen usualmente treinta días del calendario desde el momento en que el presidente introduce la iniciativa del presupuesto. La comisión puede enmendar la iniciativa, aunque esto no ha pasado con frecuencia en los años recientes.⁷

La mayoría de las sesiones de los comités legislativos no están abiertos al público, aunque pueden sostener audiencias públicas e invitar a testigos (LOCG,⁸ art. 62). El congreso no tiene poderes formales de emplazar, aunque puede pedir a los secretarios de Estado, incluido el de Hacienda, para que comparezcan ante el pleno de la Cámara o un comité (art. 93 const.; Reg. CG, art. 53).

El dictamen del comité sobre una iniciativa debe llevar las firmas de la mayoría de sus miembros. En iniciativas ordinarias, los miembros en desacuerdo pueden enviar sus propias opiniones (voto particular) a los líderes de su partido y al presidente del comité; este último, si así lo desea, puede enviarlo al presidente de la mesa

⁶ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del los Estados Unidos Mexicanos (de aquí en adelante Reg. CG), aprobado en 1934.

⁷ Véase Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon (en prensa) en relación con la evidencia histórica de las enmiendas al presupuesto.

⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (de aquí en adelante LOCG), aprobada en 1979.

directiva, quien puede decidir si permite o no que se considere en el pleno de la Cámara (LOCG, art. 64).

No está claro si los votos particulares son permitidos en asuntos presupuestales; si es así entonces la Cámara de Diputados puede reemplazar el presupuesto del presidente con el suyo propio.

El dictamen final puede ser favorable o desfavorable. Para las iniciativas ordinarias, el dictamen es discutido dos veces en el pleno: Primero, la iniciativa es debatida y votada en lo general, y si un dictamen favorable es aprobado, es debatido y votado en lo particular (artículo por artículo) (Reg. CG, art. 97). Si una iniciativa no es aprobada en lo general hay otra votación para regresar la iniciativa al comité de origen. Si no consigue ser enviado de regreso al comité, la iniciativa se archiva (Reg. CG, art. 117). Los artículos que son rechazados en lo particular también son enviados de regreso al comité (Reg. CG, art. 118). Si una iniciativa es rechazada en su totalidad o en una de sus partes, y existen votos particulares, entonces éstos son discutidos siempre y cuando hayan sido presentados por lo menos un día antes de la discusión del dictamen del comité. Formalmente las enmiendas de artículos individuales puede pedirse también, por escrito, después de que la iniciativa haya sido aprobada en lo general y en lo particular. Solamente el autor puede hablar a favor, e inmediatamente se da un voto para saber si se envía la enmienda al comité o se archiva (Reg. CG, arts. 124 y 125). Si las enmiendas son enviadas al comité, éste puede elegir entre hacer un nuevo dictamen o negar la admisión de la enmienda. Si ocurre lo último la iniciativa es enviada a la otra Cámara. En la práctica se le pregunta al comité durante el debate si está dispuesto a admitir enmiendas, y con frecuencia esto sucede así, de tal forma que la mayoría de las enmiendas en el pleno son incorporadas durante el debate general.

El reglamento no especifica si la Ley del Presupuesto debe seguir un proceso diferente para su votación y su enmienda. Si las mismas reglas son siempre utilizadas, el pleno podría eliminar partidas completas de la iniciativa en lo particular (aunque todas las líneas para los departamentos del gabinete están en un solo artículo, y la mayoría de las otras agencias, incluyendo Pemex, CFE, IMSS, ISSSTE, Lotería Nacional, Caminos y Puentes, etc., se encuentran en otro artículo), lo que hace que cualquier eliminación resulte extremada-

mente costosa. Por lo tanto, la mayoría de las iniciativas que llegan al pleno (trátense éstas del presupuesto o de alguna otra materia) son consideradas bajo reglas relativamente restringidas.

Hay un debate constitucional incluso sobre si el presidente puede vetar la Ley de Egresos, lo que resulta pertinente si la Cámara ha hecho modificaciones, ya que la Constitución autoriza el veto presidencial sólo para aquellas iniciativas que son consideradas por ambas cámaras, y la Ley de Egresos es únicamente considerada por la Cámara de Diputados.⁹ La cláusula primera del artículo 72 de la Constitución hace referencia a las iniciativas que no son exclusivas de una Cámara, y los poderes de veto aparecen en las secciones b) y c) de ese artículo. No obstante, los vetos a las leyes presupuestales eran comunes en los años veinte, y no fueron considerados inconstitucionales por la Cámara de Diputados.¹⁰

Tampoco está claro que ocurre si la Cámara no logra asignar los fondos para un programa o una agencia. El artículo 75 de la Constitución establece que el congreso no puede dejar de contemplar la compensación para cualquier empleado del gobierno cuya posición esté establecida por ley. En estos casos, su pago deberá ser aquel que se haya determinado en el presupuesto anterior o en la ley original. Esta cláusula podría significar que el congreso no pueda eliminar un programa otorgando cero presupuesto, sino que se requerirá también la cancelación de la autorización del programa. Tal vez el razonamiento detrás de esto será el de prevenir que la Cámara de Diputados pueda introducir un veto unilateral sobre los programas autorizados por ambas cámaras del congreso, protegiendo así los intereses del senado. Sin embargo, no está claro que esta interpretación pueda ser aplicada a los egresos fuera de los salarios. Programas completos pudieran ser cancelados con la sola exclusión de la Ley de Egresos si los empleados gubernamentales (si es que los hubiera) fueran pagados bajo otra capacidad.

⁹ Véase Jeffrey A. Weldon, "The Political Sources of Presidentialism in México", en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, en prensa).

¹⁰ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, pp. 263-67; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 87; Jeffrey A. Weldon, "El presidente como legislador, 1917-1934", en *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Porrúa/Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, en prensa.

En ninguna parte de la ley queda clara la diferencia entre el gasto programado y el discrecional. Los pagos sobre los intereses de la deuda aparecen en una partida separada en la iniciativa de egresos, aunque cláusulas adicionales establecen que este gasto depende de las condiciones económicas y sociales nacionales y autorizan al presidente a hacer intercambios y abonos al capital si existe un superávit presupuestario.¹¹ En caso de que no exista esta diferencia, no hay otra parte del presupuesto que tenga un trato preferencial sobre otras partidas, que pueda ser importante si el presupuesto no se aprueba a tiempo.

Los gastos

Una vez que el presupuesto ha sido aprobado, la Secretaría de Hacienda autoriza los gastos. Cada agencia envía antes del 15 de noviembre un calendario sobre cuándo espera realizar sus gastos (Reg. LPCGPF, art. 34). Si alguna agencia no lo presenta, Hacienda elabora dicho calendario, al cual la agencia deberá ajustarse (Reg. LPCGPF, art. 36). La Secretaría de Hacienda deberá mantener un balance entre las partidas programadas y los ingresos esperados e informar a las agencias si sus calendarios son fiscalmente factibles (Reg. LPCGPF, art. 35). Antes del 15 de noviembre Hacienda debe informar a cada agencia de las reglas y lineamientos de los gastos (Reg. LPCGPF, art. 37), y autorizar a las agencias (antes del 31 de octubre) para realizar contratos para el año fiscal siguiente, condicionándolos a la aprobación del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados (Reg. LPCGPF, art. 38). Todos los pagos de una agencia deben ajustarse a los programas, cantidades, y calendarios aprobados en las etapas anteriores del proceso presupuestario, así como incluir toda la documentación de compras o gastos (Reg. LPCGPF, art. 42, 44).

En casos excepcionales, las agencias pueden gastar más dinero o realizar contratos que requieran pagos en el año fiscal actual más allá del presupuesto aprobado; esto requiere la aprobación previa de Hacienda, usando el criterio de la Ley General de Deuda Pública,

¹¹ "Presupuesto de Egresos para 1995", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1994.

aunque estos gastos se realizan supuestamente con cargo a la agencia en sus presupuestos futuros (LPCGPF, art. 30). Las agencias no están autorizadas a firmar contratos que impliquen obligaciones futuras sobre el presupuesto sin la autorización previa de Hacienda, siguiendo las reglas arriba mencionadas (Reg. LPCGPF, art. 42).

El presupuesto de una agencia puede ser modificado, y los fondos transferidos bajo ciertas restricciones. Estas modificaciones pueden incluir cambios en las estructuras financieras y programáticas de los presupuestos aprobados, así como modificaciones al calendario de pagos aprobado (Reg. LPCGPF, art. 151). Estos cambios pueden realizarse si tales modificaciones conducen a la mejor realización de los objetivos del programa; la agencia y Hacienda pueden evaluar programas durante el año para determinar si las modificaciones pueden ser respaldadas. Tales cambios pueden también ser necesarios bajo ciertas "situaciones coyunturales, contingentes y extraordinarias" (Reg. LPCGPF, art. 152). Las agencias pueden realizar transferencias de fondos sin la autorización previa de Hacienda siempre y cuando se encuentren dentro del mismo programa autorizado, de tal manera que tales modificaciones no afecten los programas o el calendario de gastos aprobado. Tampoco estos cambios pueden implicar obligaciones futuras, la creación de nuevos programas o la transferencia de fuentes externas de endeudamiento (Reg. LPCGPF, art. 153). En tales casos la agencia debe informar a Hacienda de dichas transferencias. En otros casos, Hacienda puede autorizar transferencias y modificaciones a los calendarios cuando éstos sean considerados apropiados (Reg. LPCGPF, art. 154-155).

La auditoría interna

En México existen dos tipos de auditoría, de control externo y de control interno. La auditoría externa la lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, una agencia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, la mayor parte de la labor de auditoría es interna, realizada por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) o por los contralores internos de cada agencia gubernamental.

Los contralores internos son designados por los secretarios o directores generales titulares de cada agencia. Una reforma aproba-

da por el congreso en diciembre de 1996 volvió a los contralores internos más independientes de los titulares de las agencias: éstos son ahora designados y removidos por la Secodam. Los contralores internos deben enviar sus planes de auditoría a la Secodam para su aprobación anual (Reg. LPCGPF, art. 141). La mayoría de las auditorías son realizadas por estos agentes, quienes deben reportar sus actividades así como cualquier irregularidad financiera a la Secodam cada dos meses (Reg. LPCGPF, art. 138-150).

El titular de la Secodam, el secretario de la Contraloría General, es designado directamente por el presidente de la República. Al igual que los otros secretarios de Estado,¹² éste puede ser libremente nombrado y remplazado por el presidente sin la confirmación de ninguna de las cámaras del congreso. El secretario de la Contraloría es el responsable directo de la coordinación de todas las actividades de auditoría en el gobierno federal, incluyendo el examen de cuentas y programas (LOAPF, art. 37).¹³ La Secretaría a su cargo tiene el poder de conducir auditorías en todas las agencias federales (Reg. LPCGPF, art. 136). También puede ordenar auditorías a los contralores internos de una agencia, y solicitar su remoción (Reg. LPCGPF, art. 148, LOAPF art. 37). La Secodam envía sus reportes al presidente y no al congreso.

La Secodam tiene también el poder de sancionar a los burócratas que hagan mal uso de los fondos públicos u ordenar que realicen el reembolso correspondiente a la hacienda pública (Reg. LPCGPF, arts. 156-186), y puede también declarar a los oficiales corruptos inelegibles para el empleo en el sector público por un cierto periodo (LPCGPF, arts. 48-49). Todos los oficiales federales y empleados arriba de cierto nivel deben llenar una declaración patrimonial anual ante la Secodam en donde se haga un detalle de todas las propiedades que se tengan (LFRSP, art. 79-83).¹⁴ Este requisito incluye a todos los miembros del congreso y del poder judicial, a todo el personal de la administración pública desde el puesto gerencial más bajo hasta los secretarios de

¹² Con excepción del procurador general, a partir de diciembre de 1994.

¹³ Ésta es una de las pocas funciones de la extinta SPP que no fueron transferidas a la Secretaría de Hacienda.

¹⁴ Ley Federal de las Responsabilidades de Servidores Públicos (en adelante LFRSP), aprobada en 1982. Esta ley detalla también las sanciones administrativas, así como los procedimientos para el caso de *impeachment* por parte del Congreso, de altos funcionarios.

Estado y al mismo presidente de la República, así como a los fiscales federales y la policía. Si la Secodam detecta ingresos o incrementos sin respaldo en los activos de un individuo, puede ordenar una auditoría para determinar si el enriquecimiento fue ilícito (LFRSP, art. 84).

El gobierno mexicano ha defendido la división de las funciones de contraloría en externa e interna argumentando que el presidente y los titulares de las agencias gubernamentales tienen el derecho de fiscalizar a sus propios agentes. No parece haber mucha preocupación en el sentido de que este mecanismo debilite efectivamente la habilidad del congreso para auditar los gastos del poder ejecutivo.

La auditoría externa y la contabilidad

La Cámara de Diputados y la Secretaría Hacienda supervisan la preparación de la cuenta pública. Las contabilidades de todas las agencias son remitidas a Hacienda, quien prepara la cuenta pública (LPCGPF, art. 43). Todos los meses cada agencia debe someter a Hacienda un estado básico de su contabilidad y sus gastos presupuestales, y cada dos meses, un reporte financiero más detallado (Reg. LPCGPF, art. 112). Cada agencia debe realizar su propia contabilidad siguiendo los lineamientos de la Secodam, la cual también examina periódicamente los procedimientos contables de cada agencia y puede ordenar modificaciones o simplificaciones (LPCGPF, art. 39, 42; LOAPF, art. 37). Antes del 30 de noviembre del año fiscal, la Secretaría de Hacienda debe enviar a cada una de las agencias el formato que se debe seguir en la preparación del reporte anual de cuentas (Reg. LPCGPF, art. 122). Para el 15 de marzo del siguiente año, cada agencia debe transmitir a Hacienda su reporte financiero anual del año fiscal anterior. Este reporte debe incluir los gastos realizados por cada agencia así como los costos del programa, las modificaciones hechas en el último año fiscal a los reportes de los años fiscales anteriores, y los recursos disponibles (Reg. LPCGPF, art. 123). Las empresas paraestatales deben entregar sus reportes antes del 31 de marzo, con la misma información mencionada anteriormente, aunque también con la información referente a sus ingresos y costos de producción (Reg. LPCGPF, art. 124). A estos reportes de cada agencia Hacienda les agrega información general sobre las

cuentas generales federales, incluyendo los endeudamientos y los pagos sobre la deuda (Reg. LPCGPF, art. 123).

El 10 de junio del año siguiente al fiscal en cuestión, la cuenta pública es enviada a la Cámara de Diputados donde a su vez es enviada a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) para su análisis. La CMH envía su reporte preliminar (informe previo) sobre la cuenta pública del año anterior a la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados antes del 10 de noviembre (casi al mismo tiempo en que se envía el presupuesto del próximo año fiscal). La Cámara de Diputados en este momento "debate" y aprueba la cuenta pública. No obstante la CMH continúa analizando la cuenta pública, para finalmente enviarla a la Cámara de Diputados con el informe final de resultados el 10 de septiembre del siguiente año. Este reporte final no es ni debatido ni aprobado.

La CMH es una agencia de la Cámara de Diputados encargada de revisar la cuenta pública. La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, un comité de la Cámara de Diputados, supervisa las actividades de la CMH.¹⁵ La CMH es dirigida por el contador mayor, quien es designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia (LOCMH,¹⁶ art. 2).¹⁷ El contador mayor es designado para un periodo de ocho años, que puede ser prorrogado hasta por otro adicional de ocho años, si así lo propone la Comisión de Vigilancia (LOCMH, art. 5). El Contador no puede ser removido de su cargo excepto en circunstancias especiales por la Cámara de Diputados, con base en la sugerencia que formule en ese sentido la Comisión de Vigilancia (LOCMH, art. 6).¹⁸ La Comisión puede suspender al contador mayor durante el receso del Congreso.

Prácticamente todas las funciones de la CMH se llevan a cabo después de que el presupuesto ha sido ejercido. Su obligación principal es la de revisar la cuenta pública para verificar si las

¹⁵ Este comité es establecido por la propia Constitución (art. 74).

¹⁶ Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (en adelante LOCHM), publicada en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1978.

¹⁷ La mayoría de las ternas en el gobierno mexicano son propuestas al congreso por el ejecutivo, dando a este último el control sobre las designaciones. El hecho de que el congreso tenga control total sobre esta designación en particular es poco común.

¹⁸ Los causales de remoción incluyen la deshonestidad, la notoria ineficencia, la incapacidad física o mental, o por haber cometido una felonía intencional.

agencias gastaron el dinero conforme a la ley anual de presupuesto aprobada el año fiscal anterior, y con otras leyes, incluyendo la Ley Presupuestaria General, la Ley de la Deuda Pública, y la Ley de la Administración Pública Federal (LOCMH, art. 3). La CMH deberá determinar si los gastos se hicieron de acuerdo con el calendario y los programas previamente aprobados. Debe remitir su informe previo a la Cámara antes del 10 de noviembre, con los comentarios generales sobre si la cuenta pública se ajusta a los procedimientos contables generalmente aceptados, un reporte sobre los gastos, si las agencias siguieron las leyes y procedimientos y sus programas en los gastos, y un análisis de las desviaciones presupuestales (LOCMH, art. 3).

Durante los próximos 10 meses, la CMH revisa la cuenta pública y realiza auditorías donde cree que una revisión más profunda es necesaria. Puede también requerir reportes de otras auditorías externas practicadas sobre las agencias a petición de la Secodam. Para el 10 de septiembre del siguiente año (20 meses después del final de año fiscal en cuestión), la CMH manda su dictamen de los resultados de su revisión de la cuenta pública a la Cámara de Diputados, incluyendo los resultados de las auditorías realizadas y las anomalías descubiertas (LOCMH, art. 3).

La Contaduría Mayor de Hacienda se coordina con la Secodam para el desarrollo de los procedimientos contables uniformes de todas las agencias, técnicamente la Secodam informa a la CMH acerca de las reglas que ésta ha adoptado, tomando en consideración sus recomendaciones (LOCNH, art. 10); la CMH también establece las reglas a seguir en la preparación de la cuenta pública (LOCNH, arts. 11-12). Puede la CMH también requerir sanciones legales o administrativas contra los burócratas corruptos de las agencias correspondientes (generalmente la Secodam o la PGR).

La Comisión de Vigilancia ejerce un control inusual sobre la CMH. El presupuesto anual de la CMH es formulado por el contador mayor, y enviado en primera estancia al comité, y después a la Cámara de Diputados. El contador mayor también debe enviar un reporte anual de actividades y gastos al comité antes del 30 de enero del año siguiente correspondiente al año fiscal que terminó. Además, envía una propuesta cada mes a la Comisión de Vigilancia con el objeto de que pueda ejercer el gasto de su presupuesto durante ese mes. Por lo tanto, el comité tiene el poder de suspender todas las actividades

de la CMH incluyendo el pago de salarios. Antes del día 10 del siguiente mes, el contador mayor debe enviar al comité un reporte de cómo se gastó su presupuesto durante el mes anterior (LOCMH, arts. 7, 10). La Comisión de Vigilancia recibe la cuenta pública (el 10 de junio) de la Secretaría de Hacienda y la turna a su vez a la CMH para su análisis. Es el comité el que formalmente entrega el informe previo de la CMH al comité de presupuesto el 10 de noviembre, y es el mismo comité quien envía el dictamen final el 10 de septiembre del siguiente año (LOCMH, art. 10). El Comité de Vigilancia tiene también el poder de determinar la organización interna de la CMH, así como formular su reglamento interno. Nombra también al contador mayor, quien deberá ser confirmado por la Cámara de Diputados y al resto del personal de confianza¹⁹ (LOCMH, art. 10).

La CMH puede realizar auditorías financieras, incluidas aquellas para determinar si los fondos fueron gastados de acuerdo con los programas aprobados. Sin embargo, no tiene la competencia para evaluar los programas en sí. Tampoco la CMH tiene el poder para intervenir en el proceso real del gasto, ni puede realizar ninguna auditoría a ninguna agencia hasta que los reportes finales hayan sido entregados por esa agencia, y en la mayoría de los casos las auditorías tendrán lugar uno o dos años después de que los gastos fueron ejercidos. La CMH no posee reglas formales que puedan provocar la realización de una auditoría, y responder a los “periodicazos” (los cuales en realidad son con frecuencia lanzados por otros oficiales de gobierno) o al último escándalo público.²⁰

Las agencias están obligadas a entregar toda la documentación que la CMH requiera para su auditoría, aunque si no lo hacen, el único recurso que tiene la CMH es la de reportar la falta de cooperación a la Comisión de Vigilancia, la cual a su vez puede pedir la intervención de la Cámara de Diputados para resolver el caso (aunque la ley no explica cómo deberá realizarse esto). La CMH tiene más posibilidades de encontrar una actitud más cooperativa de las agencias si se coordinan con una agencia auditora del ejecutivo, como la Secodam, que tenga poder de sancionar la desobediencia —los únicos oficiales

¹⁹ Esto incluye a todos los oficiales (desde jefe de departamento hacia arriba), a los auditores, y a los asesores y secretarios particulares de los contadores y directores.

²⁰ Para mayores detalles, véase Leobardo Javier Mendoza (tesis, FLACSO).

que el contador mayor puede sancionar o suspender son sus propios agentes en la CMH (LOCMH, art. 36). De esta manera, la autonomía legislativa se encuentra limitada.

Propuestas para reforzar la autoridad del congreso sobre el presupuesto

Existe un número de mecanismos institucionales que podría aumentar la autoridad del congreso mexicano sobre el proceso presupuestario. Esto será particularmente necesario en el caso de un gobierno dividido. Dado que el proceso presupuestario de Estados Unidos toma en cuenta la probabilidad de las diferencias partidarias entre el legislativo y el ejecutivo, y el congreso toma muy seriamente la protección de su poder sobre el bolsillo, los procedimientos e instituciones presupuestales de este país serán examinados como comparación y un posible modelo.

Primero, el congreso mexicano tiene una gran desventaja debido al corto tiempo con que cuenta para examinar el presupuesto del presidente. Generalmente sólo dispone de un mes para aprobar la iniciativa de ley, y con frecuencia menos que eso. En contraste, el congreso norteamericano recibe el presupuesto de manos del presidente el primer lunes de febrero, y debe aprobarlo antes del 1o. de octubre, cuando comienza el año fiscal (2.USC-631),²¹ lo que deja casi ocho meses para deliberar y negociar entre las cámaras y el presidente. Es comprensible que el poder ejecutivo en México se tome la mayor parte del año en la formulación de su presupuesto, pero esto no implica que se tenga que mantener al congreso al margen del proceso hasta el último minuto.

Sería mejor si el presupuesto pudiera presentarse por lo menos un mes antes, aunque quizás esto es todavía insuficiente. Otra solución sería que Hacienda mandara copias de los anteproyectos al Comité de Presupuesto antes del 31 de junio (bajo el entendimiento de que Hacienda hará cambios antes de someter el proyecto final). Esto permitiría al congreso observar cuáles fueron los pedidos originalmente solicitados por las agencias y dar seguimiento a los cam-

²¹ Título 2 del Código de Estados Unidos, sección 631.

bios implementados por Hacienda, lo cual permitiría al congreso contar con cinco meses para la consideración del presupuesto. No hay ciertamente ninguna razón justificable para mantener el presupuesto en secreto hasta el 15 de noviembre.

Los procedimientos de aprobación del congreso son generalmente adecuados y los de enmienda bastantes limitados, aunque esto es probablemente mejor que tener muchos diputados intentando agregar partidas para sus propios distritos, con los inconvenientes que esto implica. Los procedimientos legislativos en México tal vez pudieran especificar cómo las modificaciones en gastos pueden traducirse en modificaciones en los ingresos (el congreso norteamericano permite puntos de orden en contra de las enmiendas que violen la resolución previa del presupuesto). Esto le permitiría al congreso mexicano controlarse a sí mismo en lugar de abdicar su poder a favor del ejecutivo.

Es curioso que haya controversia sobre si el veto presidencial a la ley presupuestal existe realmente, porque ésta es una cuestión fundamental en la separación de poderes. Es poco probable que los constituyentes hayan querido que no hubiera veto en materias presupuestales, y éste fue un artículo poco editado en las reformas del siglo XIX que restablecieron al senado. Los procedimientos constitucionales para vetar son poco claros en varios de sus aspectos, incluyendo el hecho de si el presidente puede promulgar el resto de la ley después de haber realizado un veto parcial; sería conveniente que las reglas generales del poder de veto, particularmente las relacionadas con el presupuesto, fueran clarificadas.

Tampoco está claro qué pasa si el presupuesto no es aprobado antes de fin de año, porque el artículo 75 de la Constitución no establece un punto de solución inequívoco. La Ley del presupuesto debe especificar qué ocurriría si éste no fuera aprobado a tiempo. No sería buen idea que se permitiera que el presupuesto presidencial fuera implementado sin la aprobación de la Cámara, tal como acontece en otros países de América Latina. Permitir que se ejerza el presupuesto de acuerdo con los niveles del año anterior, o presupuestos en cero, requerirá que el presidente y el congreso alcancen algún tipo de acuerdo. Algunas partidas del presupuesto que no pueden ser anuladas (pagos de deuda, seguridad nacional, y pagos en los programas sociales), pueden ser financiadas de acuerdo con los

niveles de gasto del año anterior, mientras que los poderes buscan un lenguaje común, al tiempo que otros, como los salarios del gobierno y las inversiones, pueden ser dejados sin financiamiento, lo que forzaría a alcanzar un acuerdo más rápidamente.

Debe permitirse que las agencias continúen haciendo transferencias. En Estados Unidos, las transferencias, diferimientos y embargos del ejecutivo están fuertemente restringidos, pero estos obstáculos no son probablemente deseables para el caso de México.²² Aunque ciertamente el congreso debe ser informado, simultáneamente con Hacienda, de cualquier propuesta de modificación de los gastos de cualquier agencia. Esto le daría tiempo al congreso para reaccionar en caso de que encontrara que dichas transferencias dañan los programas gubernamentales.

Las enmiendas de diciembre de 1996 a la Ley de la Administración Pública Federal constituyen un paso en la dirección correcta hacia la modernización del control interno. Es ciertamente mejor que el contralor interno de cada agencia no le deba el puesto al director o secretario que le nominó. La Secodam probablemente nominará contralores más imparciales. Incluso una solución mejor sería que designara a los contralores de cada agencia de una terna presentada por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, lo que permitiría mayor participación del poder legislativo en esta área más activa de control.

En Estados Unidos la figura que más se aproxima a lo que representa la contraloría interna es la oficina del inspector general de cada agencia. Los inspectores generales son designados por el presidente y confirmados por el senado. El presidente puede despedir a un inspector general, así como a cualquier otro oficial designado, pero en este caso especial debe de explicar el porqué de su decisión al congreso (5 USC. App.3). El inspector general le reporta al titular de cada agencia, pero los directores no pueden interferir en ninguna auditoría o investigación que se esté realizando (5 USC. App.3), y el inspector general tiene acceso total a toda la documentación (5 USC. App 6). Éste entrega sus reportes públicos al titular de la agencia y

²² Véanse D. Roderick Klewiet y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 211-219.

al comité correspondiente del congreso (5 USC. App.5). De la misma forma los reportes bimestrales de los contralores internos en México pudieran ser remitidos a la Comisión de Vigilancia u otros comités del Congreso.

La estructura institucional del control externo en México es en realidad suficientemente fuerte. La Comisión de Vigilancia tiene poderes excepcionales sobre la CMH, tanto en autoridad para nombrar al contador mayor y otros oficiales como sobre el presupuesto de la CMH. En este sentido, la CMH tiene más autonomía que la General Accounting Office (GAO) de Estados Unidos. El titular de la GAO, el contralor general, es nombrado por un periodo no renovable de quince años por el presidente de una terna diseñada por el congreso, y solamente puede ser removido por *impeachment* o por una resolución conjunta del congreso por negligencia, ineficiencia o corrupción (31 USC. 703). El problema en México parece ser menos el de una falta de autonomía institucional que el de una falta de voluntad de parte de la Comisión de Vigilancia en el reforzamiento del control externo.

De esta forma, es la Comisión de Vigilancia la que debe hacerse más autónoma del poder ejecutivo. Una forma sería la de garantizar que no hubiera un solo partido que controlara la mayoría del comité. Por ejemplo, cada partido que tenga al menos 5% de los escaños en la Cámara le serán otorgados siete posiciones en el comité, mientras el resto de los partidos obtendrían una participación de manera proporcional a su tamaño en el congreso.²³ Esto garantizaría que todos los partidos grandes tuvieran igualdad de acceso, que ninguno controlara la mayoría, y también previene que los muy pequeños formen alianzas con uno de los grandes para controlar la Comisión de Vigilancia. La Comisión puede entonces nombrar su presidente de acuerdo con la coalición que logre formar. La CMH podría también obtener mayor control sobre los procesos de auditoría hechos a través del control interno.

Todas las auditorías realizadas a través del control interno podrían ser reportadas tanto a la Secodam como a la CMH, la cual a su vez turnaría la información relevante al congreso. De igual forma, la CMH podría tener la última palabra en la aprobación de los

²³ La LVI Legislatura tendrá siete miembros del PRI, siete del PAN, siete del PRD, y uno del PT.

sistemas de auditoría de cada agencia, en lugar de la Secodam. En Estados Unidos, la Office of Management and Budget (OMB), contraparte más cercana de la Secodam, asiste a las agencias en la preparación de sus procedimientos de auditoría, junto con la GAO. Sin embargo, es la GAO la que da la aprobación final a estos procedimientos de contabilidad (31 USC. 3511-3512), y tiene el poder de vetar o cancelar procedimientos que juzgue inadecuados (31 USC. 3514).

Existe también la crítica de acuerdo con la cual la CMH es únicamente responsable por las cuentas financieras y carece de responsabilidad en relación con la evaluación de los programas. La GAO por ejemplo tiene la autoridad de examinar todas las cuentas públicas, así como de analizar los gastos para su uso adecuado (31 USC. 712). La mayoría de los recursos se gastan en realidad en la investigación y la evaluación de los programas aprobados por el congreso. Si la CMH tuviera una competencia similar, ésta podría proporcionar información útil al congreso (y al poder ejecutivo también), sobre la eficiencia y la eficacia de los programas gubernamentales.

Otra desventaja de la CMH es que sus actividades son extemporáneas, y las investigaciones y auditorías más importantes se realizan después de que el gasto fue ejercido. La GAO no tiene restricciones de tiempo y la mayoría de sus actividades son realizadas mientras los gastos están siendo ejercidos. El contralor general de Estados Unidos puede investigar: *a*) por su propia cuenta, *b*) cuando lo ordena cualquiera de las Cámaras, o *c*) cuando un comité del congreso lo ordena (31 USC. 717). La mayoría de los gastos deben ser preaprobados por el contralor general antes de que el cheque pueda ser expedido (éste es conocido como la preauditoría). Si la CMH tuviera la oportunidad de auditar las agencias durante el año fiscal, entonces muchas correcciones podrían hacerse antes de que se dañara al tesoro nacional.

Las preauditorías en México lógicamente deberían ser controladas ya sea por la Secodam o por la CMH (de otra manera sus esfuerzos serían innecesarios y redundantes), e involucrarse en las políticas de auditoría, donde analizarían el contenido y las consecuencias de los programas durante el periodo de gastos. En general, el control interno y el externo no deberían ser considerados como excluyentes, sino que la cooperación y la colaboración entre ambos debería ser alentada.

La propuesta del presidente Zedillo para la creación de la Auditoría Superior de la Federación tiene la intención de despolitizar el proceso de auditoría. La ASF sería una agencia independiente encabezada por un grupo colegiado de contadores públicos nominados por el presidente y confirmados por el congreso. Algunos miembros de la Cámara de Diputados han opinado que esta agencia probablemente reemplazaría a la CMH, la cual se encuentra más cercanamente controlada por el poder legislativo, con auditores que serían ajenos a las preocupaciones del congreso, lo que dejaría a éste sin ningún mecanismo de verificación de la cuenta pública. La ASF no se encargaría de los problemas de fiscalización legislativa en asuntos presupuestales, y sería poco probable que ésta fuera más efectiva que la Secodam en la disuasión del fraude.

Conclusión

Existen muchas opciones de veto en el proceso presupuestario que pueden permitir una mayor intervención del poder legislativo. Sin embargo, dada la estructura delegacional del partido oficial, quien delega directamente al líder partidario *de facto*, que es usualmente el presidente, el congreso mantiene las manos fuera del presupuesto. No hay reelección para el Congreso mexicano, lo que elimina los incentivos de diputados y senadores para representar intereses locales,²⁴ lo que también incrementa la disciplina partidaria, dado que éstos toman sus prerrogativas del liderazgo partidario. La disciplina se incrementa también por los procesos cerrados de nominación dentro del partido oficial, más aún, el PRI ha conseguido contar con la mayoría en ambas cámaras desde 1929. De esta manera, bajo el gobierno unificado y bajo un partido centralizado y ampliamente disciplinado, han existido pocas razones para intentar romper la voluntad del ejecutivo sobre el presupuesto.

Una vez que la disciplina partidaria se debilita, o el líder del partido no sea más el presidente, o el PRI no pueda contar más con la mayoría en la Cámara de Diputados, los diputados comenzarán a engrasar los mecanismos del veto que se ha mantenido inmóvil en las

²⁴ Véase Weldon, "The Political Sources of Presidentialismo in México", *op. cit.*

últimas seis décadas y media. Sería mejor, sin embargo, si las reglas sobre quién controla estas rendijas fueran establecidas de antemano, de manera que los conflictos entre poderes puedan ser manejados de mejor manera.

Algunos dirán que las reformas propuestas en esta sección politizarán el proceso presupuestal y su control. Esto es verdad. Sin embargo, elaborar presupuestos y auditar los gastos son actos verdaderamente políticos, y no es necesario ni deseable considerarlos como puramente técnicos. El control sobre el bolsillo, sobre qué gastos se han realizado y cómo se han hecho, es una función integral del congreso. Si se instaura en México en el futuro cercano un gobierno dividido, las instituciones no se encuentran preparadas para enfrentar los conflictos políticos inevitables en esta responsabilidad fundamental.

Ciudad de México, enero de 1997