

## La supervisión legislativa de las finanzas públicas en México: de la aprobación del presupuesto a la revisión del gasto público\*

LUIS CARLOS UGALDE

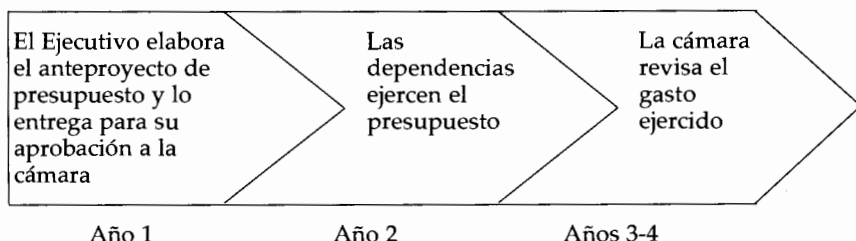
LA SUPERVISIÓN de las finanzas públicas es una de las principales oportunidades del poder legislativo para ejercer un control efectivo sobre el proceso de toma de decisiones. El llamado “poder de la bolsa” es la principal herramienta de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo para influir en las políticas públicas, para vigilar su diseño e implementación y para frenar y mitigar el dispendio y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales. En México la ley le confiere suficiente autoridad al Congreso para supervisar el gasto público. Sin embargo, esa autoridad legislativa no se ha traducido en un mecanismo efectivo para influir en el proceso de elaboración del presupuesto y para impedir la corrupción y el mal funcionamiento gubernamental.

La Cámara de Diputados supervisa las finanzas públicas a través de un complejo y multianual proceso presupuestal que implica, por un lado, la aprobación del presupuesto por la cámara misma y, por el otro, la revisión de ese presupuesto una vez que ha sido ejercido al final del año fiscal. Visto de esta manera, el ciclo presupuestal puede ser dividido en tres fases:

- La primera fase corresponde a la elaboración de un anteproyecto por parte del Ejecutivo (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y su subsiguiente aprobación por la cámara.
- La segunda fase corresponde a la ejecución de ese presupuesto por parte de las dependencias y agencias del Poder Ejecutivo, así como por los poderes Legislativo y Judicial.

\*Este texto forma parte de la tesis doctoral *Executive-Legislative Relations in México: The Case of Legislative Oversight or Public Expenditures, 1970-1998*, Columbia University, 1999. Partes de este capítulo han aparecido publicadas en otros textos. Véanse “Los aspectos legislativos del gasto público en México, 1970-1996”, en *Perfiles Latinoamericanos* 10, enero-junio de 1997; “El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados en México”, en Gilberto Rincón Gallardo (coord.), *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1996.

GRÁFICA 1  
FASES DEL CICLO PRESUPUESTAL EN MÉXICO



- La tercera fase corresponde a la revisión del gasto público, esto es, al monitoreo de cómo fue ejercido el presupuesto en la realidad.<sup>1</sup>

El proceso en su totalidad se extiende por un periodo aproximado de casi cuatro años, desde el momento en que comienza el proceso de elaboración del anteproyecto de presupuesto hasta el momento en que la cámara concluye la supervisión, la auditoría y las investigaciones correspondientes al gasto público ejercido. Sin embargo, ciertas partes de la última fase pueden ir más allá de ese periodo debido a investigaciones ulteriores y a las sanciones que pueden requerir más tiempo para ser culminadas.

### La aprobación del presupuesto

La aprobación del presupuesto anual ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874 y el Senado sólo interviene en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.<sup>2</sup> Sin embargo, esta separación de la jurisdicción legislativa sobre el proceso presupuestario no existía en la primera constitución del México independiente, aquella de 1824. En esa primera constitución la autoridad para aprobar el presupuesto federal se le confería tanto a la Cámara de Diputados como al Senado. Las cosas cambiaron cuando el Congreso devino unicameral como resultado de una resolución establecida en la Constitución de 1857 que abrogaba el Senado, aunque esta estructura congresional duró solamente 17 años. Un nuevo cuerpo de reformas constitucionales restableció al Senado y el sistema bica-

<sup>1</sup>Luis Carlos Ugalde, "Vigilando a los gobernantes", en *Suplemento Enfoque del Periódico Reforma*, 14 de julio de 1996.

<sup>2</sup>Véanse los artículos 72, 73 y 74 de la Constitución.

meral en 1874, aunque en esta ocasión el Senado perdió su autoridad para participar en el proceso presupuestal: la revisión y la aprobación del presupuesto se convirtió en un poder exclusivo de la Cámara de Diputados. Esta disposición fue ratificada en la Constitución de 1917 y ha persistido inalterada desde entonces.<sup>3</sup>

De acuerdo con el actual artículo 74 de la Constitución, es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados

examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación[...] El Ejecutivo federal hará llegar a la cámara[...] el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre[...] debiendo comparecer el secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

### *El Presupuesto de Egresos de la Federación*

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es la suma total de los gastos estimados junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal (enero 1 a diciembre 31) por las siguientes unidades del gobierno:<sup>4</sup>

- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Poder Ejecutivo
  - presidencia de la República
  - Secretarías de Estado
  - Departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República
  - Entidades descentralizadas y las empresas públicas
  - Fideicomisos públicos.

<sup>3</sup>Para una excelente revisión de la autoridad del Congreso en lo que se refiere al proceso presupuestal, véase *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, vol. VIII, México, Cámara de Diputados, 1966, pp. 657-773.

<sup>4</sup>El presupuesto especifica los gastos totales que puede ejercer el gobierno federal, en general, y los fondos asignados a cada unidad administrativa para emprender los programas públicos, en particular. En términos jurídicos, “el presupuesto es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del gobierno federal”. Para cubrir estos gastos, el presupuesto se acompaña por una ley de ingresos, la cual “determina los recursos financieros que se derivan de la recaudación tributaria, de la venta de bienes y servicios públicos proporcionados por el gobierno, y por el nivel de endeudamiento público”. En Benito Nacif, *The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Re-election*, tesis doctoral, Facultad de Estudios Sociales, Universidad de Oxford, 1995, p. 205.

Con el objeto de elaborar el presupuesto, la Secretaría de Hacienda desarrolla un catálogo de criterios para la formulación del presupuesto de cada dependencia y de cada departamento. Estas directrices contienen objetivos de política económica, reglas y procedimientos administrativos, y topes presupuestales. Este manual es enviado a cada dependencia del Poder Ejecutivo, así como al Congreso y al Poder Judicial alrededor del 15 de junio, y sirve como la base para que cada agencia pueda crear sus propios anteproyectos.<sup>5</sup>

Estos anteproyectos contienen un presupuesto y un Programa Operativo Anual que define las metas y las acciones que deben ser alcanzadas durante el siguiente año fiscal, así como las actividades particulares que deben ser financiadas con el presupuesto. Cada anteproyecto es regresado a la Secretaría de Hacienda alrededor del 20 de julio, la cual a su vez usa esa información para añadir las cifras y para desarrollar un borrador del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Hacienda usualmente solicita sugerencias y opiniones, sobre este primer borrador, a diversos actores políticos y económicos, tanto en el interior del Poder Ejecutivo como, y de manera creciente, en lo que se refiere al Poder Legislativo.

Con este primer grupo de opiniones y sugerencias el Ejecutivo prepara el presupuesto, que normalmente es entregado a la Cámara de Diputados hacia la mitad de noviembre, aunque no es sino hasta el 30 de ese mes cuando debe hacerlo de acuerdo con la ley.<sup>6</sup> A partir de aquí, la Cámara de Diputados solamente tiene unas pocas semanas para examinar y para discutir miles de documentos, para sostener audiencias con las autoridades hacendarias, para desarrollar un dictamen legislativo, para debatir la ley en la cámara y para votarla. La ley presupuestal tiene que ser aprobada antes del periodo que culmina el 15 de diciembre o, en un caso extremo, el 31 de diciembre, como sucedió con la ley presupuestal de 1999 que fue aprobada el 31 de diciembre de 1998, apenas unas horas antes del inicio del siguiente año fiscal. Este calendario solamente deja cuatro semanas, en promedio, para que la cámara analice y vote la ley presupuestal, que es la más importante instancia para que la Cámara de Diputados influya sobre el diseño de las políticas públicas en México.<sup>7</sup> Este apretado periodo contrasta con las 28

<sup>5</sup> Véase Jeffrey Weldon, "El proceso presupuestario en México: defendiendo el poder del bolsillo", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 10, México, FLACSO-México, junio de 1997, pp. 4-7.

<sup>6</sup> Artículo 20 de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, 1994.

<sup>7</sup> En aquellos años en que inicia una nueva administración, la última ocasión en 1994, el presupuesto es entregado alrededor del 15 de diciembre, mientras que el periodo ordinario de la cámara termina hacia el 31 de diciembre, lo que deja sólo un par de semanas para que los legisladores lo analicen y lo aprueben.

semanas aproximadamente que tiene el Poder Ejecutivo para elaborar el anteproyecto de la ley presupuestal, con el apoyo de miles de personas de todas las áreas presupuestales del gobierno federal, en particular de los especialistas de la Secretaría de Hacienda.

Aunque la Cámara de Diputados parece jugar un papel central en el proceso presupuestario (al menos si uno considera la autoridad formal que le confiere la Constitución), en la práctica dicha cámara ha jugado un papel secundario. El Poder Legislativo no participa en el diseño del presupuesto. Tampoco tiene los recursos ni la tradición para crear un presupuesto por cuenta propia.<sup>8</sup> Y aunque la Constitución no niega a la cámara el derecho para presentar y para votar un presupuesto propio, tampoco le confiere explícitamente dicha atribución. En la práctica los diputados se comportan como si carecieran de dicha autoridad y, por omisión, han permitido que la Secretaría de Hacienda monopolice la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>9</sup>

Esta tendencia ha comenzado a cambiar de una manera muy rápida desde el inicio de la LVII Legislatura (1997-2000), en la cual por primera vez los diputados de la oposición son mayoría dentro de la cámara. Esta nueva composición partidista ha forzado al gobierno a negociar aspectos importantes del PEF (como fue evidente en el presupuesto de 1999), a sostener largos encuentros de cabildeo con los diputados y a realizar importantes concesiones en diversas áreas con el objeto de obtener la aprobación del presupuesto. Por ejemplo, la ley presupuestal de 1999 sufrió cambios sustanciales y se tradujo en la primera ocasión en que la cámara fue capaz de realizar importantes enmiendas a la legislación. Aun así, el papel fundamental siguió realizándose por parte de la Secretaría de Hacienda, la cual elaboró el anteproyecto de la ley y estableció la orientación general de la política económica, dejando a los diputados el poder secundario para realizar observaciones y modificaciones a una agenda que ya había sido formulada.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Afortunadamente, ya existe una oficina de Finanzas Públicas, creada en 1998. Esta oficina asiste a los diputados en la tarea de analizar los asuntos presupuestales.

<sup>9</sup> Para una discusión de este proceso, véase Benito Nacif, *op. cit.*, pp. 205-210.

<sup>10</sup> El grado de poder que ejerce la cámara siempre estará limitado si actúa solamente como un comentarista más que como un participante activo en el diseño del presupuesto. El hecho de que la SHCP elabore el anteproyecto del Presupuesto de Egresos implica que la discusión dentro del Poder Legislativo está limitada en gran medida a los términos establecidos originalmente por el Ejecutivo. El Legislativo ni tiene los recursos, ni el tiempo para proponer alternativas o cambios más profundos.

Tan pronto como la cámara recibe el anteproyecto del presupuesto, los diputados y los líderes de los partidos comienzan a expresar sus opiniones con relación a lo que ellos consideran ser los principales aspectos positivos y negativos del presupuesto que se propone. Frecuentemente, el debate sobre el presupuesto ha dado lugar a diversas críticas hacia la política económica gubernamental y se ha usado para sugerir cambios al modelo económico. Antes de que la ley sea votada, se llevan a cabo debates dentro de la cámara en sesiones plenarias, en los cuales cada partido expresa sus juicios acerca de la ley presupuestal y anuncia la intención de su voto. Del análisis de esos debates durante el periodo de 1970 a 1997 se pueden destacar los siguientes aspectos:<sup>11</sup>

–Antes de 1982, el debate era esporádico y carecía de visibilidad política. En general, los miembros del PAN tenían un papel más activo que los diputados de otros partidos. Sin embargo, sus críticas siempre fueron muy generales y se enfocaban en aspectos muy particulares.

–A partir de 1983, los diputados de izquierda comenzaron a realizar críticas acerca de la orientación de los presupuestos, quejándose de que no permitían una política económica con orientación social. Estas posiciones coincidieron con la era de las crisis económicas que México comenzó a experimentar en el inicio de la década de 1980.

–Desde entonces, el proceso de aprobación del presupuesto (que requiere de la comparecencia del secretario de Hacienda) se ha convertido en la principal oportunidad para criticar la política económica del gobierno, que usualmente es presentada por los diputados de izquierda como neoliberal, imperialista y contraria al bienestar social de la población mexicana.

–Los diputados del PRI siempre han defendido la propuesta de ley, argumentando que garantiza la estabilidad y el desarrollo económico de largo plazo. Con frecuencia, los priístas han rechazado las propuestas de la oposición, arguyendo que son populistas por naturaleza y que, aunque podrían estimular el crecimiento en el corto plazo a través del gasto público, serían contraproducentes en el largo plazo en tanto el país no tenga cómo financiar dichas propuestas.

–Finalmente, los diputados de la oposición siempre han criticado el corto periodo que tienen para examinar y discutir la iniciativa de ley. A

<sup>11</sup> *Diario de los debates, 1970-1976.*

partir del momento en que es entregada por el Ejecutivo, alrededor del 15 de noviembre, hasta que finalmente es votada en la cámara, hacia mitad de diciembre, los legisladores no tienen más de cuatro semanas para el largo trabajo de examinar y discutir cantidades inmensas de papeles y de datos.<sup>12</sup> Esta crítica se hizo realidad en los últimos días de 1998, cuando la ley presupuestal para 1999 estuvo a punto de no ser aprobada el 31 de diciembre. La ley original entregada por el Ejecutivo fue sujeto de muchas controversias y cambios. Hubo un momento, en los últimos días de 1998, en que se temió que ocurriera una crisis constitucional porque la ley no tenía el consenso necesario para ser aprobada. Afortunadamente, se alcanzó un acuerdo apenas faltando unas horas para el año nuevo.

—El debate acerca del presupuesto de 1999 fue algo nuevo en tanto que, además de las críticas ideológicamente orientadas del pasado, todos los partidos hicieron observaciones más concretas, sugirieron estrategias y metas alternativas, y arribaron a una propuesta con cifras en sustitución de aquellas propuestas por el gobierno. Por primera vez en muchas décadas, los legisladores descendieron desde el plano del discurso puramente retórico e ideológico, hasta un debate más orientado en función de las políticas públicas. Sin embargo, los beneficios de esta nueva actitud están disminuidos por la escasa calidad y por la poca consistencia y viabilidad de las propuestas hechas por los legisladores, especialmente aquéllos de la oposición.

—Como se señaló anteriormente, los presupuestos de 1998 y 1999 tuvieron una importancia inesperada. No solamente los representantes del poder ejecutivo tuvieron que comparecer en varias ocasiones ante la Comisión de Presupuesto de la cámara, después de lo cual se realizaron diversas modificaciones a la ley original, incluso el propio presidente tuvo que cabildear con varios congresistas y con los líderes de los partidos, una práctica inusual en la política mexicana hasta hace apenas unos pocos años. A fin de cuentas, con concesiones sustanciales y con cambios realizados en diversas áreas de la política pública, ambas leyes fueron aprobadas con el respaldo combinado del PRI y del PAN.

<sup>12</sup>En aquellos años en que inicia una nueva administración (por ejemplo 1970, 1976, 1982, 1988, 1994), la cámara tiene sólo dos semanas para examinar y aprobar la ley (desde el 15 de diciembre en que se entrega la ley hasta el 31 de diciembre en que termina el periodo de la cámara).

En general, durante las últimas décadas, los legisladores han hecho poco uso de sus poderes para modificar la ley presupuestal. No fue sino hasta 1998 cuando se verificó un cambio de gran envergadura en la magnitud de los gastos presupuestales. Esa nueva fuerza legislativa fue evidente durante el debate de las leyes presupuestales de 1998 y 1999. Como se señala en el cuadro 1, el presupuesto de 1998 votado en 1997 marca un cambio importante de orientación al realizarse cambios significativos a la ley original. Antes de este año, los cambios a las propuestas originales de gastos fueron escasos y, cuando existieron, se trataron de modificaciones marginales menores al uno por ciento, lo cual es insignificante en términos del impacto sobre la política económica.

Además de los cambios a los gastos, la cámara frecuentemente introduce recomendaciones y modificaciones al texto y al formato de algunos artículos, pero esas modificaciones tienen un pequeño efecto práctico sobre la orientación general de la política económica.

CUADRO 1  
ENMIENDAS AL PRESUPUESTO DE EGRESOS, 1981-1996

Años <sup>a</sup>	Modificaciones		
	En las cantidades de los gastos originales	Administrativas, en la redacción y/o en el formato	Recomendaciones
1981	-No	-No	-Sí
1982	-No	-Cambios en la clasificación administrativa de los gastos	-No
1983	-Rubro 23 disminuye el 0.8%	-Un presupuesto del poder legislativo se presenta por separado	-No
1984	-No	-Se le confiere autoridad administrativa a la SPP para liquidar empresas públicas	-No
1985	-No	-Cambios de redacción	-No
1986	-Rubro 23 aumenta 0.9%	-Reclasificación de los rubros del presupuesto (Instituto Mexicano de Comercio Exterior)	-No
	-Artículo 2 aumenta 0.12%		
	-Artículo 6 disminuye 0.1%		
1987	-No	-No	-No
1988	-Artículo 2 disminuye 9.8%		
	-Artículo 3 aumenta 2.9%		



	-Artículo 4 disminuye 2.8%		
	-Artículo 6 disminuye 6.08%		
	-Artículo 7 disminuye 15.4%		
	-Cambios en el presupuesto de diversas entidades públicas y descentralizadas		
1989	-No	-Cambios de formato y de redacción	-No
1990	-Artículo 2 disminuye 0.01%	-Cambios de redacción	-No
	-Artículo 4 aumenta 5.2%		
1991	-Artículo 2 disminuye 0.01%	-Cambios de redacción	-No
	-Artículo 4 aumenta 3.9%		
1992	-Artículo 2 disminuye 0.05%	-Cambios de formato	-No
	-Artículo 4 aumenta 17.5%	-Reclasificación del presupuesto del Poder Legislativo y del IFE	
1993	-No	-No	-No
1994	-No	-Cambios de redacción	-Incrementar el presupuesto del Poder Legislativo
1995	-Artículo 8 aumenta 0.04%	-Cambios de formato	-No
1996	-No	-Cambios de redacción	-No
1997	-Disminución de:	-Cambios de redacción	-Privatizar el diario <i>El Nacional</i>
	• 6.4 billones de pesos para el Fobaproa	-Reclasificación del capítulo sobre desarrollo social	-Privatizar la compañía papelera PIPSA
	• 2.0 billones de pesos para programas de comunicación		-Regular el salario y los bonos de los funcionarios públicos de alto nivel
	• 100 millones de pesos para la <i>partida secreta</i> del presidente		
	• 400 millones para el Tribunal Electoral		
	• Aumento de 15 billones de pesos para los fondos de los gobiernos locales		
1998	-Cambios fundamentales	-Cambios fundamentales	-

Fuente: *Diario de los debates*, 1981-1996. Diarios nacionales de 1997 y 1998.

\* Año en el cual es aprobado el presupuesto para el siguiente año fiscal.

La reducida tasa y el limitado alcance de las modificaciones hechas al presupuesto original presentado por el presidente durante los años que cubre el periodo de estudio reflejan el patrón de un comportamiento pasivo por parte de los legisladores en una de las áreas más importantes para la conducción de los asuntos públicos. Esta pasividad contrasta con los importantes poderes formales que le confiere la Constitución a la cámara. Según Benito Nacif:

La cámara tiene los poderes formales para introducir cambios en aspectos individuales de la ley presupuestal. En la práctica, sin embargo, la cámara y su Comisión de Programación y Presupuesto no tienen ni el tiempo ni la capacidad para modificar los límites de gasto, y rara vez toca una ley que usualmente es el resultado de negociaciones entre poderosos departamentos administrativos. Consecuentemente, el papel de la Comisión de Programación y Presupuesto se restringe a informar sobre los méritos de la política económica de la administración y sobre las tendencias agregadas del gasto e inversión gubernamentales.<sup>13</sup>

Semejante pasividad, sin embargo, parece estar llegando a su fin con la nueva composición política de la Cámara de Diputados.

#### *La votación del Presupuesto de Egresos*

Una vez que la SHCP acepta introducir algunos cambios y enmiendas, si es que hay algunos, a la propuesta original, la Comisión de Programación y Presupuesto elabora un dictamen legislativo que contiene las opiniones técnicas acerca de la racionalidad económica del presupuesto, su impacto social, así como una opinión política en la cual la comisión recomienda ya sea su voto de aprobación o su rechazo. En tanto esa comisión no había sido presidida y dominada por miembros del PRI sino hasta 1997, el dictamen siempre solicitó la aprobación del presupuesto. Sin embargo, a medida que la presencia de la oposición en la cámara y en el Comité de Presupuesto ha crecido a lo largo de la presente década, se han incrementado tanto el desacuerdo como las críticas a los dictámenes favorables a las propuestas presupuestales del gobierno y su posición económica. En 1997, con la elección de un diputado de la oposición como presidente de la Comisión de Presupuesto, el dictamen del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 no fue aprobado sino hasta que se habían realizado diversos cambios y enmiendas, como se señaló en la sección anterior.<sup>14</sup>

<sup>13</sup>Benito Nacif, *op. cit.*, p. 210.

<sup>14</sup>Con el inicio de la LVII Legislatura (1997-2000), la Comisión de Presupuesto está presidida por Ricardo García Sainz del PRD, y el PRI ha dejado de tener la mayoría dentro de esa comisión. Este nuevo pluralismo ha convertido a la Comisión de Presupuesto y a los debates plenarios en las arenas reales en las que tiene lugar la negociación y la influencia sobre los términos y las condiciones del presupuesto.

Una vez que los dictámenes son entregados a todos los legisladores, con el propósito de informarlos sobre los diferentes aspectos del Presupuesto –incluidas las enmiendas acordadas entre la SHCP y la cámara– la iniciativa de ley es finalmente presentada a votación en una sesión plenaria. En el periodo que va de 1970-1997, el presupuesto de Egresos siempre se aprobó por la cámara. En promedio, el presupuesto pasó con un 85 por ciento de los votos durante este periodo de veinticinco años, con un rango de variación que va de un 60 por ciento –el voto aprobatorio más bajo, en 1988– a un 100 por ciento en siete años dentro del periodo. De 1970 a 1979, se dio un patrón de aprobación casi unánime. Desde entonces, se observa un cambio en el patrón de votación, en la medida en que la cámara empieza a cuestionar diversos aspectos del Presupuesto de Egresos. Ese cambio coincide con una presencia mayor de la oposición en la cámara. Aunque no existe registro de cómo han votado los legisladores en lo individual, una hipótesis plausible, basada en los datos disponibles, sugiere que el Presupuesto de Egresos se vota sobre bases partidistas: el PRI vota a favor, y la oposición usualmente vota en contra de la iniciativa. Esta idea es apoyada por el hecho de que, al incrementarse la presencia de la oposición dentro de la cámara, especialmente desde 1979, se ha incrementado el porcentaje de votos que rechazan el Presupuesto (*el coeficiente de correlación, “r”, entre ambas series de datos es de 0.75 para el periodo en su conjunto*).<sup>15</sup>

En lo que hace al Presupuesto de 1998, se aprobó por el 68 por ciento de la cámara, lo que constituye una cifra relativamente alta dada la mayoría de la oposición dentro de la cámara. Esa votación se logró después de largas semanas de negociación entre los funcionarios de la SHCP, los legisladores y los líderes de los partidos. Incluso el mismo presidente de la República tuvo que cabildear durante los días previos a la votación. Al final, el PRI y el PAN votaron a favor de la iniciativa, mientras que el PRD y otros dos pequeños partidos votaron en contra.<sup>16</sup> Un proceso similar ocurrió con el Presupuesto de Egresos de 1999.

<sup>15</sup>Los coeficientes de correlación por subperiodos son más bajos: para el subperiodo 1979-1993,  $r=0.45$ .

<sup>16</sup>En los días posteriores a esa votación, los miembros del PAN argumentaron que habían apoyado el presupuesto en virtud de que la mayoría de sus propuestas habían sido incorporadas en la versión final de la ley, especialmente el incremento de los fondos entregados a los gobiernos estatales y municipales.

CUADRO 2  
 VOTACIÓN DE LA CÁMARA SOBRE EL PRESUPUESTO  
 DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, 1970-1997

Años <sup>a</sup>	Quórum como porcentaje del tamaño de la Cámara <sup>b</sup>	Porcentaje de votos a favor <sup>c</sup>	Porcentaje de votos en contra <sup>c</sup>	Presencia de la oposición dentro de 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
1997	94	68	26	52

Fuente: Tabla elaborada por el autor con la información obtenida en el *Diario de los debates*, años 1974-1994. Para los datos correspondientes a la presencia de la oposición durante el periodo de 1970-1979, Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p. 82.

<sup>a</sup>Años en los que la votación del presupuesto, para ser ejercido el año siguiente, tuvo lugar.

<sup>b</sup>El tamaño de la cámara ha cambiado en los años más recientes. Por ejemplo, en 1970, la cámara estaba compuesta por 213 miembros, mientras que actualmente hay 500 miembros.

<sup>c</sup>Porcentaje con relación al *quorum* de la cámara el día de la votación.

### *Controversias jurídicas*

En la medida en que la composición de la cámara cambió después de las elecciones legislativas de 1997, en las cuales el PRI perdió su mayoría absoluta, han surgido nuevos desafíos alrededor del presupuesto. Como se hizo

evidente durante las últimas semanas de 1998, no existe una previsión constitucional para el caso en que el Presupuesto de Egresos sea rechazado. No es sino hasta recientemente que esta posibilidad había sido desconsiderada, debido a la tradicional mayoría priísta y a la disciplina partidista de sus legisladores. Sin embargo, el "gobierno dividido" es ya una realidad en México y, junto con ello, nuevos horizontes e incentivos políticos están apareciendo dentro de la cámara para que ejerza de hecho el "poder de la bolsa".<sup>17</sup>

Como se hizo evidente durante los meses finales de 1998, las posibilidades de que un Presupuesto de Egresos sea rechazado son más altas. Sin embargo, el artículo 74 de la Constitución sólo establece que la cámara tiene el poder de "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación". Pero, curiosamente, el texto de ese artículo no menciona el verbo "rechazar". De acuerdo con José Luis Soberanes, quien fuera director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

existe un vacío legal en la legislación presupuestal[...] No está claro qué puede hacerse en caso de que el presupuesto no sea aprobado al primero de enero[...] Lo único que se establece en la ley es que los salarios de los servidores públicos serían pagados a tiempo, pero ningún otro gasto público puede ser desembolsado[...] Ante tal situación, no está claro qué hacer[...] Probablemente el presidente podría iniciar una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia con el objeto de resolver la parálisis".<sup>18</sup>

Hasta enero de 1999, no existía ninguna previsión constitucional para semejante y creciente posibilidad. Si el tiempo pasa sin un cambio constitucional que permita una solución en el caso en que la cámara rechace el Presupuesto de Egresos, el gobierno mexicano enfrenta el riesgo de una parálisis.<sup>19</sup>

<sup>17</sup>Estrictamente hablando, existe un "gobierno dividido" cuando un partido distinto a aquel que domina el Poder Ejecutivo posee una mayoría absoluta en el Congreso. Ése no es el caso de México, en el cual el PRI todavía mantiene una mayoría relativa en la Cámara de Diputados, y una mayoría absoluta en el Senado. Sin embargo, el hecho de que una coalición de otros partidos pueda construir una mayoría absoluta, aunque sea para asuntos específicos, crea un escenario similar al de un gobierno dividido.

<sup>18</sup>Informado en el periódico *El Financiero*, 14 de diciembre de 1997.

<sup>19</sup>Es difícil prever un evento que no ha ocurrido en México anteriormente, al menos en el nivel federal. Sin embargo, en el nivel local algunos acontecimientos recientes pueden arrojar luz acerca de lo que podría pasar con el Presupuesto de Egresos si el Congreso desafiara y rechazara la propuesta del Ejecutivo. El estado de Chihuahua, en 1996, por ejemplo, tenía un gobernador del PAN, mientras el Congreso local tenía una mayoría priísta. En diciembre de 1996, el Presupuesto de Egresos propuesto por el gobernador fue enmendado, sustancialmente modificado y finalmente

## La revisión de los gastos públicos

Una vez que el Presupuesto de Egresos es aprobado (primera fase), y que las agencias y secretarías del poder ejecutivo lo han ejercido (segunda fase), da inicio la tercera fase del proceso presupuestal. Ésta consiste en la supervisión del gasto público y la revisión de la legalidad, eficiencia y eficacia con las cuales se implementaron los programas. Para cumplir con esta inmensa y compleja tarea, el Congreso ha delegado esa atribución a un cuerpo técnico llamado Contaduría Mayor de Hacienda.

### *El monitor central: La Contaduría Mayor de Hacienda*

La Contaduría Mayor de Hacienda es la oficina auditora de la Cámara de Diputados, cuya tarea es apoyar a los legisladores en la supervisión y revisión de las finanzas, gastos, legalidad, eficacia y eficiencia en las operaciones gubernamentales.

La Contaduría es una de las pocas organizaciones públicas con casi doscientos años de poseer un estatuto constitucional. Su existencia ha estado garantizada, casi sin interludios, por la Constitución Mexicana desde 1824. Se pueden rastrear los antecedentes de la Contaduría desde siglos atrás, quizás desde la España del siglo xv, cuando el Tribunal de Cuentas fue fundado en 1437 por el rey Juan II de Castilla. Al final de ese siglo, Cristóbal Colón “descubrió” América y una de las principales preocupaciones de la monarquía española fue el control y la administración de los nuevos territorios. Al inicio del siglo xvi, los nuevos colonos comenzaron a descubrir oro, plata y diversas materias primas valiosas, de tal manera que la necesidad de supervisar los negocios de las nuevas tierras se incrementó considerablemente. Al comienzo, los *oficiales reales* (tesoreros reales del rey) administraron las economías de las colonias, recaudaron rentas e impuestos y eran directamente responsables ante el rey.<sup>20</sup> Sin embargo, en la medida en que la administración de las nuevas tierras se hizo más compleja, y el espa-

---

votado. El gobernador vetó el presupuesto aprobado y se produjo un estado de parálisis momentáneo puesto que no existía una previsión constitucional para resolver un problema de esta naturaleza. A fin de cuentas, la negociación política resolvió el problema. En general, las constituciones estatales, al igual que la Constitución federal, no contienen previsiones para tratar conflictos derivados de gobiernos divididos. Para una revisión de este fenómeno al nivel local, véase Alonso Lujambio, “Compartir el poder: gobiernos divididos”, en *Suplemento Enfoque* del Periódico *Reforma*, 25 de mayo de 1997. Acerca del riesgo de parálisis e ineficiencias asociadas con gobiernos divididos al nivel federal, véase David Pantoja, “Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia”, en *Este País*, junio de 1997.

<sup>20</sup>Véase Enrique Salazar Abaroa, *La Contaduría Mayor de Hacienda: hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, México, INAP, 1989, pp. 58-62.

cio para la corrupción por parte de los oficiales reales se incrementó, se hizo necesario contar con una forma más institucionalizada para supervisar las finanzas de las colonias. En este contexto, el rey Felipe III promulgó la fundación de tres Tribunales de Cuentas en 1605, cuyas oficinas principales estarían localizadas en la ciudad de México, en Lima, Perú, y en Santa Fe, Colombia. Los Oficiales Reales vinieron a operar dentro de los Tribunales de Cuentas, que devinieron instituciones para el control político y económico de las colonias durante los siguientes dos siglos.<sup>21</sup>

Inmediatamente después de su independencia de España, México estableció su primera "Constitución de la República" en 1824, en la que se estableció que el Congreso tendría la facultad de "determinar los gastos gubernamentales, las contribuciones fiscales para cubrir los gastos públicos, los medios para recaudar cuotas e impuestos, así como la autoridad para revisar las cuentas gubernamentales sobre una base anual".<sup>22</sup> Como parte de este nuevo marco jurídico, se abrogó el Tribunal de Cuentas y se creó en su lugar una institución llamada Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección directa de la Cámara de Diputados. En 1836, se promulgó la creación de un comité de la cámara llamado Comisión Inspectorá para supervisar el funcionamiento de la Contaduría. Esta Comisión Inspectorá ha sobrevivido hasta la fecha, aunque su nombre actual es el de Comisión de Vigilancia.

Sólo en tres ocasiones y por breves periodos, en 1838, 1853 y 1865, se abrogó el estatuto legal y se suspendió la existencia de la Contaduría, para ser sustituida por la anterior organización colonial conocida como el Tribunal de Cuentas. Estos intentos de restablecer esa institución colonial se debieron a los esfuerzos de los grupos conservadores para tratar de reconstruir el "viejo régimen". Desde luego, la historia mexicana del siglo XIX puede ser vista como un largo periodo de lucha entre grupos liberales y conservadores. Fue precisamente cuando los conservadores estaban a cargo del poder ejecutivo cuando el Tribunal de Cuentas se restableció en lugar de la Contaduría.<sup>23</sup>

Desde 1867, con el triunfo definitivo, en lo político y lo militar, de los liberales sobre los conservadores, reflejado en la victoria de Benito Juárez sobre el emperador Maximiliano, la contaduría ha existido sin ningún intervalo. La larga historia y el estatuto constitucional del cual ha disfruta-

<sup>21</sup> *Idem*, y Álvaro Cepeda, *La Contaduría Mayor de Hacienda*, tesis de licenciatura, México, 1974.

<sup>22</sup> Salazar, *op. cit.*, pp. 66-67.

<sup>23</sup> La última ocasión en que la Contaduría fue sustituida por el Tribunal fue en abril de 1865, momento en el que Maximiliano trataba de establecer un nuevo imperio de orientación europea en México. Véase *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*, México, Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, s/í, pp. 7-12.

CUADRO 3  
CRONOLOGÍA DE LA CONTADURÍA

Año	<i>Acontecimiento</i>
1437	El Tribunal de Cuentas se funda en España por el Rey Juan II de Castilla.
1605	El Rey Felipe III promulga la fundación los Tribunales de Cuentas en los territorios coloniales (México, Perú y Colombia), en concordancia con la organización y las funciones de la Contaduría Mayor de Castilla.
1824	Se promulga la primera Constitución del México independiente. El Tribunal de Cuentas de la Colonia es sustituido por la Contaduría Mayor de México.
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría es sustituida por el Tribunal de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Cuentas.
1846	El Tribunal se sustituye nuevamente por la Contaduría.
1853	El presidente Santa Ana restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución Liberal restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso. Se abroga el Senado.
1865	El emperador Maximiliano restablece el Tribunal de Cuentas.
1867	Los Liberales derrotan el movimiento conservador y el presidente Juárez restablece la Contaduría.
1874	Un nuevo grupo de reformas restablece el Senado, pero confiere a la Cámara de Diputados, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, el poder exclusivo de supervisar los gastos públicos.
1896	Se promulga la primera Ley Federal de la Contaduría (la que prevalecerá hasta 1978).
1906	Se promulga un nuevo reglamento interior.
1917	Se promulga una nueva Constitución como resultado de la Revolución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva ley federal.
1978	Una nueva ley federal sustituye a la de 1937.
1980	Se publica un nuevo reglamento interior.
1988	Se promulga un nuevo reglamento interior que prevalece hasta 1997.
1995	El presidente Ernesto Zedillo envía una iniciativa al Congreso para crear la Auditoría Superior de la Federación, una nueva entidad supervisora, dependiente de la Cámara de Diputados, que sustituiría a la contaduría. La oposición y la falta de consenso han obstruido su aprobación. Hasta enero de 1998 la iniciativa no ha sido discutida en una sesión plenaria.
1999	La cámara aprueba la creación de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, que sustituirá a la Contaduría a partir del año 2000.

do este organismo tienen un escaso paralelismo con relación a otras instituciones públicas mexicanas. Lo mismo se aplica a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría, la cual es la única comisión de la cámara que goza también de un estatuto constitucional y es una de las pocas con tan larga historia.



## Facultades legales

La Constitución mexicana confiere al Congreso el poder de supervisar los gastos gubernamentales y controlar a la dependencias federales a través del examen y la auditoría de sus cuentas y finanzas. Para hacerlo, la Cámara de Diputados tiene a su disposición la asistencia técnica y financiera de la Contaduría, y posee la autoridad para “vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor” (artículo 74). Para complementar su estatuto constitucional, la Contaduría posee una Ley Orgánica y un Reglamento Interior, los cuales han experimentado diferentes transformaciones y reformas a lo largo del tiempo. En el caso de la Ley Orgánica, su última reforma se instituyó en 1978, mientras que en el caso del Reglamento Interior la última versión data de 1988.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica las principales atribuciones de esta oficina auditora son las siguientes:

- Verificar que las operaciones, programas y actividades del gobierno federal cumplen con todas las disposiciones existentes y las leyes relacionadas.<sup>24</sup>
- Examinar si los gastos y los proyectos de inversión del gobierno federal están emprendiéndose de acuerdo con el presupuesto original.
- Analizar el uso y la aplicación de los subsidios federales y las transferencias gubernamentales otorgadas a las entidades públicas y privadas.
- Evaluar los logros de las principales políticas y programas del gobierno, así como el grado de eficacia y eficiencia para alcanzarlos.
- Promover, ante las autoridades competentes, la persecución de supuestas irregularidades por parte de funcionarios públicos, sea por delitos administrativos o penales.
- Para apoyar sus responsabilidades de supervisión, la Contaduría tiene la autoridad legal para realizar investigaciones en el sitio, requerir información escrita, revisar documentos oficiales, conducir auditorías, y sos-

<sup>24</sup>Todo un conjunto de leyes, reglamentos internos y provisiones legales regulan el funcionamiento del gobierno federal en México. Los más importantes son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Ingresos (anual) y el Presupuesto de Egresos (anual), la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Planeación, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Véase *Legislación de la Administración Pública Federal*, México, Ediciones Delma, 1995.

tener entrevistas y audiencias con funcionarios públicos. Si una entidad restringe el acceso a la información o impide la práctica de las auditorías e investigaciones en el lugar, tales hechos se reportarán a la Cámara de Diputados para que decida las medidas por tomar.<sup>25</sup>

### Recursos y estructura

Para cumplir con su mandato, la contaduría tenía en su nómina de 1995 alrededor de 1,100 empleados, incluyendo secretarías, oficinistas, auditores y directores. De acuerdo con entrevistas personales, esta cifra es muy pequeña para los objetivos y responsabilidades desempeñadas por la Contaduría, la cual tan solo en 1995 condujo 550 auditorías e investigaciones.<sup>26</sup> Esta cifra contrasta, por ejemplo, con los 3,000 empleados de la *General*

CUADRO 4  
EMPLEADOS DE LA CONTADURÍA, 1970-1996  
(Años seleccionados)

Año	Empleados
1970	279
1975	279
1981	570
1984	964
1988	1,078
1995	1,100

Fuente: Leobardo Mendoza, *op. cit.*, p. 71. Los datos de 1995 están basados en una entrevista personal con García Villa, el 5 de abril de 1995.

<sup>25</sup>Sin embargo, los funcionarios gubernamentales ocasionalmente restringen el acceso a la información y a los libros de contabilidad. En 1996, por ejemplo, se le ordenó a la Contaduría investigar la privatización de IMEVISION. Para cumplir con su mandato, la Contaduría solicitó acceso a la información relacionada con ese proceso, pero la Contraloría le negó el acceso solicitado anteponiendo tecnicismos jurídicos. La Comisión de Vigilancia promovió un pronunciamiento por parte de la cámara para demandar la colaboración de las autoridades del Ejecutivo, pero la mayoría del PRI rechazó la petición. Véase Juan A. García Villa, "La Secodam y la Contaduría Mayor de Hacienda", publicado en el diario *El Financiero*, 17 de enero de 1997.

<sup>26</sup>Javier Castillo Ayala, contador mayor de Hacienda, 16 de agosto de 1995; Hernández Sánchez Mejorada, director de Asuntos Jurídicos de la Contaduría, 30 de octubre de 1995; diputado Juan A. García Villa, presidente de la Comisión de Vigilancia (1994-1997), 5 de abril de 1995.

*Accounting Office* de los Estados Unidos, cuyas funciones y responsabilidades son muy similares.<sup>27</sup>

Los recursos financieros de la Contaduría también han sido escasos. En dólares actuales, su presupuesto creció de \$840,000 en 1970 a \$13.5 millones en 1996. Como porcentaje de la cámara, esto representó un promedio de 18 por ciento, con años en donde este promedio fue tan bajo como el 11 por ciento en 1996, y tan alto como el 30 por ciento en 1985. De acuerdo con las

CUADRO 5  
PRESUPUESTO DE LA CONTADURÍA COMO PORCENTAJE  
DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA, 1970-1996  
(Millones de pesos y de dólares corrientes)

Año	Cámara de Diputados		Contaduría		C/Ch (%) 2/1
	Pesos <sup>a</sup> (1)	U.S. Dólares <sup>b</sup>	Pesos <sup>a</sup> (1)	U.S. Dólares <sup>b</sup>	
1970	0.06	4.8	0.01	0.84	17.1
1973	0.08	6.3	0.01	0.95	15.1
1976	0.11	7.5	0.02	1.13	15.1
1979	0.24	10.5	0.05	2.32	22.0
1982	2.4	42.0	0.3	5.23	12.4
1985	5.7	18.5	1.7	5.58	30.1
1988	47.3	20.6	12.5	5.48	26.5
1991	169.8	56.3	24.7	8.19	14.5
1994	377.6	111.0	57.3	16.87	15.1
1996	906.4	120.8	101.9	13.59	11.2

Fuente: Leobardo Mendoza 1996, p. 169; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, varios años.

<sup>a</sup> Nuevos pesos, para todo el periodo.

<sup>b</sup> Para convertir los pesos en dólares, se utilizó el tipo de cambio promedio para cada año. Véase *Estadísticas históricas de México*, INEGI, 1994, t. II, pp. 1006-1007.

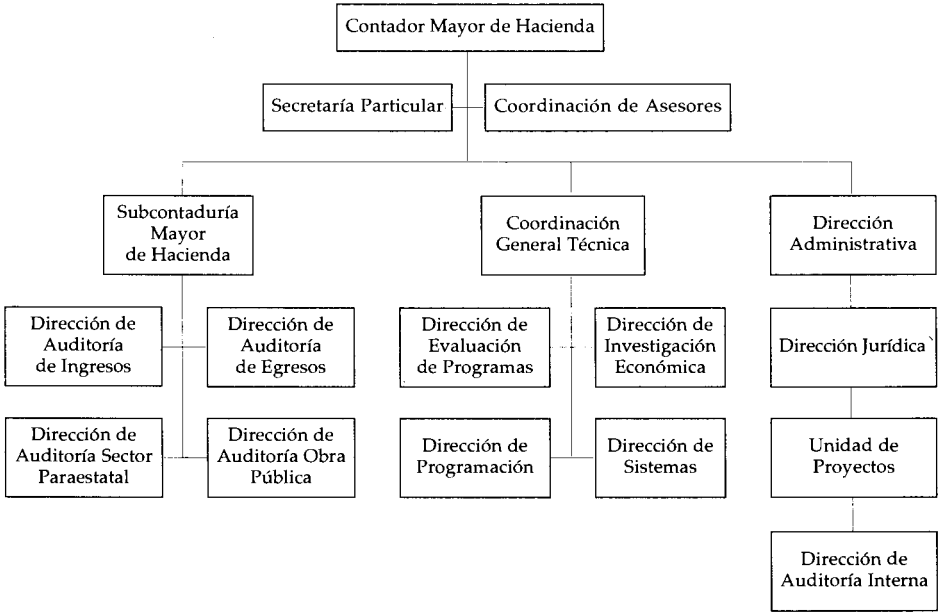
entrevistas al personal de la Contaduría, estos recursos financieros son insuficientes y esta escasez contribuyó de diversos modos al pobre desempeño desplegado por esta dependencia auditora durante el periodo de estudio.

En lo que hace a la organización interna de la Contaduría, está estructurada en varias áreas: ingresos gubernamentales, gastos gubernamentales,

<sup>27</sup> Para una descripción de la organización interna y de los recursos de la GAO, véase Harry S. Havens, *The Evolution of the General Accounting Office*. Washington, GAO, 1990. Para una descripción de las mismas funciones en el caso de México, Leobardo Mendoza, *La fiscalización de la administración pública en México*, tesis de maestría, México, FLACSO, 1996, pp. 65-69.

empresas públicas, obras públicas y evaluación de programas, así como las tradicionales áreas de asesoría en asuntos jurídicos, sistemas y administración. La estructura está representada en la gráfica 2:

GRÁFICA 2  
CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA



Nombramientos y perfiles  
de los contadores mayores  
de Hacienda, 1970-1998

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la Contaduría está encabezada por un contador mayor. De acuerdo con su Ley Orgánica, el contador mayor es designado por la Cámara de Diputados basándose en una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia. El cargo del contador mayor es de ocho años, renovable solamente a petición especial de la Comisión de Vigilancia. Durante su gestión, el contador mayor es inamovible, excepto por circunstancias especiales, bajo las cuales la Comisión de Vigilancia puede recomendar su remoción a la cámara, la cual tiene la atribución final para votar y remover al contador mayor. Estas circunstancias especiales pueden ser la falta de honestidad, ineficiencia notoria, incapacidad

física o mental, o la comisión de un delito o irregularidad en el desempeño de sus funciones.<sup>28</sup>

En el periodo de 1970-1997 ha habido nueve contadores mayores. De la lectura de sus expedientes y resultados, vale la pena notar algunos aspectos:

–Todos los contadores mayores fueron “externos” al momento de su nombramiento. En virtud de que la Contaduría Mayor carece de un servicio civil, ninguno de los contadores había trabajado dentro de ella. Sin embargo, muchos de ellos tenían experiencia profesional en las áreas relacionadas con asuntos financieros o de supervisión, como fue el caso de Javier Castillo (1990-1998), quien trabajó en el área financiera del gobierno por varios años antes de integrarse a la Contaduría.<sup>29</sup>

–Previo a su nombramiento, la mayoría de los contadores mayores habían desarrollado carreras políticas vinculadas al PRI y a la administración pública.

–El caso más notorio de “pertenencia política” a la administración es el de Javier Castillo, cuyo periodo terminó en diciembre de 1998 y quien había desempeñado puestos de alto nivel en las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. Cuando el ex presidente Carlos Salinas era secretario de Programación y Presupuesto (1982-1987), Javier Castillo trabajó para él dos años como subsecretario. En 1990, durante la presidencia de Salinas, Castillo fue designado contador mayor.<sup>30</sup> Cuando Javier Castillo concluyó su encargo en diciembre de 1998, fue nombrado subsecretario del Trabajo por el presidente Zedillo.

–Con la excepción de dos de ellos, ninguno de los contadores mayores duró en su encargo más de tres años. Aunque la Ley Orgánica de 1978 establece un periodo fijo de ocho años, el primer contador mayor bajo las nuevas disposiciones –Francisco Rodríguez– duró en el cargo menos de dos años y su sucesor, Enrique Ojeda, fungió por tres años.

<sup>28</sup>Véanse los artículos 2, 5 y 6 de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*, 1978. En la anterior ley, de 1936, no hay ninguna mención concerniente a los nombramientos, la duración del cargo y la remoción del contador mayor. Véase Álvaro Cepeda, *La Contaduría Mayor de Hacienda: legislación y análisis*, tesis de licenciatura, México, UNAM, 1974, pp. 26-41.

<sup>29</sup>Incluso su tesis de licenciatura es un análisis de las cuentas públicas del gobierno.

<sup>30</sup>Cuando fue apoyado por el grupo priísta en la cámara como el mejor candidato para ocupar el puesto de contador mayor, en 1990, los partidos de oposición argumentaron que la trayectoria anterior del señor Castillo en el gobierno así como sus conexiones con la gente de la administración pública limitarían su neutralidad, sesgando su desempeño. El diputado Pablo Gómez del PRD argumentó que incluso existía una relación de lealtad política entre el nominado y Carlos Salinas. Tomado del *Diario de los debates*, 27 de noviembre de 1990; diario *La Jornada*, 30 de noviembre de 1990, y *El Universal*, 4 de diciembre de 1990.

CUADRO 6  
CONTADORES MAYORES DE HACIENDA,  
1970-1998<sup>31</sup>

<i>Nombre</i>	<i>Periodo</i>	<i>Perfil</i>
Rodolfo Merbrilla	1970-1972	n.d.
Antonio Lomelí	1972-1973	n.d.
Claudio Aponte	1973	n.d.
Jesús Castillo	1973-1976	n.d.
Rodolfo González	1977-1978	Nació en 1931. Ingeniero. Estudios de posgrado en Estados Unidos. Miembro del PRI. Antes y después de ocupar el cargo, desempeñó puestos de nivel intermedio en distintas secretarías de Estado y de consultoría en áreas relacionadas con sistemas informáticos y de computación.
Francisco Rodríguez	1978-1979	Nació en 1911. Abogado. Ocupó puestos de dirección en el PRI. Diputado en tres ocasiones, una de ellas justo después de ocupar el cargo. Desempeñó puestos públicos en el estado de Jalisco.
Enrique Ojeda	1979-1982	n.d.
Miguel Rico	1982-1990	Contador. Desempeñó puestos en el Banco de México y en la SHCP subsecretario de Presupuestos en 1977.
Javier Castillo Ayala	1990-1998	Nació en 1945. Economista. Miembro del PRI. Desempeñó puestos de alto nivel en las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Subsecretario de presupuesto siendo Carlos Salinas el secretario titular.
Gregorio Guerrero	1998-2001	Nació en 1947. Contador público. Tesorero de la Cámara de Diputados antes de ser nombrado contador mayor. Trabajó en varias agencias gubernamentales en áreas vinculadas a contabilidad, finanzas y planeación. No pertenece a ningún partido político.

Fuente: *Diario de los debates*. Varios años; *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, varios años; diarios nacionales, varios años.

<sup>31</sup> Fue un verdadero desafío averiguar los nombres, años de servicio y los perfiles de los contadores mayores. La información no era pública incluso dentro de la contaduría, y como los anteriores contadores mayores eran personajes desconocidos incluso dentro del ámbito gubernamental, la tarea de laborar este cuadro fue enorme; eso explica por qué algunas celdas están vacías. La experiencia de esta investigación refuerza la hipótesis de que el puesto de contador mayor no disfruta de prestigio ni atrae a las personas más prominentes y calificadas.

—Contrario a lo que debería ser, el puesto de contador mayor no ha sido relevante en términos políticos. Esto se refleja en el hecho de que varios contadores mayores abandonaron el cargo para aceptar otras posiciones políticas, que parecerían de menor influencia e importancia. Francisco Rodríguez, por ejemplo, dejó la oficina en 1979 para convertirse en senador; Enrique Ojeda renunció en 1982 para regresar a su profesión como consultor; Rodolfo González se hizo consejero y funcionario de mandos medios en distintas secretarías después de dejar el puesto en 1978.<sup>32</sup>

—En general, el puesto de contador mayor no ha disfrutado de prestigio político y profesional. Esto se refleja en el hecho de que la Contaduría no ha incorporado a sus filas a personal de la más alta competencia y capacidad, en comparación con el personal reclutado por el Poder Ejecutivo. Los contadores mayores no han sido, en lo general, personajes prominentes ni antes ni después de concluir su gestión.<sup>33</sup>

#### *Fases del proceso de supervisión por parte de la Contaduría*

Cada año, el secretario de Hacienda publica la cuenta pública del año fiscal previo, que es un anuario oficial que contiene los registros de las operaciones financieras y contables de las entidades que integran el Poder Ejecutivo.<sup>34</sup> La cuenta pública es entregada a la cámara y a la Contaduría, y esa información constituye el punto de partida de un nuevo ciclo de supervisión que toma aproximadamente quince meses para completarse.<sup>35</sup> Los pasos más importantes de este proceso son los siguientes.

<sup>32</sup> *Diario de los debates*, 2 de septiembre de 1977 y 23 de noviembre de 1982.

<sup>33</sup> Un caso interesante y contrastante relacionado con este asunto es la *Court de Comptes* en Francia, la cual es la oficina de auditoría que supervisa al sector público. Esta agencia disfruta del prestigio social y político más alto en ese país. De acuerdo con ministros y personal de esa organización, la *Court de Comptes* recluta a las personas más calificadas, especialmente a egresados de la prestigiosa Escuela Nacional de Administración Pública. Este patrón de reclutamiento está apoyado por un servicio civil de carrera dentro de la *Court*, que no existe dentro de la Contaduría. De acuerdo con un servidor público francés, "llegar a ser un ministro dentro de la *Court de Comptes* constituye un logro de toda la vida". Entrevistas personales realizadas en París, Francia, del 22 al 24 de julio de 1996.

<sup>34</sup> Artículo 14 de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*.

<sup>35</sup> Con el nuevo presupuesto aprobado en la cámara en diciembre de 1998, que crea la *Entidad Superior de Fiscalización de la Federación*, el periodo de revisión se reducirá en aproximadamente seis meses.

## Fase preliminar

–La Contaduría recibe la cuenta pública de parte del Poder Ejecutivo (SHCP), vía la Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de junio siguiente a la finalización del año fiscal.

–Contaduría prepara el Informe Previo sobre la Cuenta Pública, en el cual se proporcionan los puntos de vista generales y las opiniones basadas en una primera revisión de ese documento. Este informe es enviado a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de noviembre siguiente a la finalización del año fiscal.

–La Contaduría prepara un informe previo de la cuenta pública, que es enviado a la Comisión de Vigilancia, a través de la Comisión de Presupuesto, alrededor del 10 de noviembre.

–Con base en ese informe previo y en su propio análisis, la Comisión de Presupuesto de la cámara elabora un dictamen legislativo de la cuenta pública concerniente al año fiscal previo y lo entrega para su discusión a la cámara, usualmente en el mes de noviembre. El dictamen sirve de base para la discusión y la votación de la cuenta pública.<sup>36</sup>

–Similar a lo que sucede con el Presupuesto de Egresos, la cuenta pública siempre fue aprobada por la cámara durante el periodo de 1970-1995. En promedio, ese informe ha sido aprobado por el 81 por ciento de los legisladores, siendo el 65 por ciento el porcentaje más bajo de votación con el cual dicho informe fue aprobado en 1995. El patrón de votación observado sugiere que la cuenta pública se vota sobre bases partidistas: entre mayor es la presencia de la oposición, mayor es la proporción de votos en contra del informe (el coeficiente de relación,  $r$ , es 0.9).

## Fase de investigación

–Una vez que termina la fase preliminar, la Contaduría comienza a obtener información de primera mano para corroborar que los datos contenidos en la cuenta pública son correctos. Para ello, realiza auditorías, visitas domiciliarias, revisa documentos y sostiene entrevistas y audiencias de las entidades que son supervisadas.

–Con esta nueva información, produce el Informe de Resultados de la Cuenta Pública, que se entrega a la cámara, a través de la Comisión de Vigilancia, alrededor del 10 de septiembre del año siguiente a la recepción de la cuenta pública, esto es, casi dos años después de la terminación del

<sup>36</sup>Véase el artículo 74 de la Constitución, y el artículo 42 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, 1994.



CUADRO 7  
 VOTACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA, EN LA CÁMARA,  
 1970-1995

Años <sup>a</sup>	Quórum como porcentaje del tamaño de la cámara <sup>b</sup>	Porcentaje de votos a favor <sup>c</sup>	Porcentaje de votos en contra <sup>c</sup>	Presencia de la oposición dentro de la cámara (%)
1970	84	90	10	16
1972	69	92	8	16
1974	69	89	11	18
1976	73	91	9	18
1978	74	91	9	18
1980	79	84	16	25
1982	88	80	20	26
1985	77	81	19	28
1987	66	83	17	28
1989	68	65	35	48
1990	64	77	23	48
1992	77	74	26	36
1993	59	73	27	36
1994	74	67	33	40
1995	79	65	35	40

Fuente: Elaborado por el autor con información obtenida del *Diario de los debates*, años 1970-1995. Para los datos referentes a la presencia de la oposición durante el periodo 1970-1979, Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 81.

<sup>a</sup> Años en los que la votación de la cuenta pública (correspondiente al año previo) tuvo lugar.

<sup>b</sup> El tamaño de la cámara ha variado durante las legislaturas más recientes. Por ejemplo, en 1970, el número de diputados era de 213, mientras que ahora es de 500.

<sup>c</sup> Porcentaje con relación al *quorum* de la cámara en el día de la votación.

Nota: Los porcentajes están redondeados.

año fiscal en cuestión.<sup>37</sup> El Informe de Resultados describe las irregularidades, acciones ilegales, prácticas de mala administración y desviaciones del presupuesto original encontradas en el curso de las investigaciones.

#### Fase de sancionamiento

Con base en este informe, la Contaduría envía los Pliegos de Observaciones a las entidades públicas y privadas en las que se presume la existencia de irregularidades (artículos 7 y 32).<sup>38</sup>

—Las entidades notificadas tienen cuarenta y cinco días para responder a esos Pliegos de Observaciones. Si aceptan los cargos, están obligados a

<sup>37</sup> Este informe final extemporáneo contiene las conclusiones del examen de la cuenta pública.

<sup>38</sup> La Contaduría notifica de este proceso al secretario de Hacienda y Crédito Público.

proporcionar los nombres de los funcionarios culpables y a notificar el tipo de sanciones que se les han impuesto. Usualmente, se hace una promesa de reponer los fondos faltantes, si es el caso. Pero si dichas entidades niegan los cargos entonces deben ofrecer los documentos y las evidencias que demuestren su inocencia.

—Si las respuestas no se entregan dentro del plazo de los cuarenta y cinco días, los funcionarios de las entidades serán sancionados; las cuales pueden provenir de otros actos o comportamientos impropios. Dichas sanciones por no responder a los Pliegos de Observaciones son:<sup>39</sup>

- Multas que están en un rango de los 100 a los 10,000 pesos, para empresas y personas físicas.<sup>40</sup>
- Suspensión temporal de su cargo, en el caso de funcionarios públicos.

—Si los Pliegos de Observaciones no son invalidados o refutados por las entidades involucradas, se pueden seguir tres cursos de acción:<sup>41</sup>

- La Contaduría puede emitir Pliegos de Responsabilidades, dirigidos a funcionarios públicos que se encontraron responsables de malos manejos para que repongan los fondos faltantes. Estos Pliegos de Responsabilidades son créditos fiscales, esto es, pagarés en los cuales dichos funcionarios públicos se obligan a reponer a la Hacienda Pública los fondos faltantes.
- Si las sanciones administrativas se aplican en términos de las leyes que regulan el funcionamiento del gobierno federal, la Contaduría entrega los casos a la Secretaría de la Contraloría, dependiente del Ejecutivo, para que sea ella la que persiga y sancione a todos aquellos que sean responsables por delitos administrativos.<sup>42</sup>
- Si la conducta ilícita da lugar a delitos penales, la Contaduría presenta una acusación formal ante la Procuraduría General de la República, quien se hace responsable de perseguir y sancionar a los funcionarios implicados.

<sup>39</sup> Artículo 48 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

<sup>40</sup> Hasta diciembre de 1998.

<sup>41</sup> Véase *La Contaduría Mayor de Hacienda de México, op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>42</sup> Las responsabilidades civiles y administrativas relacionadas con las funciones gubernamentales tienen una vigencia de hasta cinco años posteriores a la fecha en que fue cometido el acto (artículo 37).

—En aquellos casos donde se presume que funcionarios de alto nivel (secretarios de Estado, responsables de oficinas administrativas o empresas descentralizadas) están involucrados en irregularidades y malos manejos, el proceso administrativo o judicial se rige de acuerdo con el Título IV de la Constitución, que se refiere a las responsabilidades de funcionarios públicos.<sup>43</sup>

De la revisión de este complejo proceso, aparecen dos principales deficiencias jurídicas como obstáculos importantes para lograr mejores y más expeditos medios para sancionar funcionarios y para prevenir la corrupción:<sup>44</sup>

—La Contaduría publica su informe final sobre un año fiscal determinado dieciocho meses después de que ha concluido. Una vez que ese informe se hace público, comienzan los procesos administrativos y judiciales, los cuales pueden tardar varios años antes de ejecutarse y completarse. Este retraso en la revisión del gasto público hace la supervisión menos efectiva y menos eficiente, y a las sanciones más difíciles de aplicar.<sup>45</sup>

—La Contaduría no tiene las atribuciones legales para sancionar y perseguir directamente a todos aquellos que han sido encontrados culpables de corrupción, de conductas ilícitas o de malos manejos. Para aplicar las sanciones, la Contaduría tiene que solicitar la intervención de diversas dependencias del ejecutivo: la PGR, la Secodam y la SHCP, que son “agentes” políticos del presidente de la República, siendo éste último el “principal” del Poder Ejecutivo a quien se está supervisando y sancionando. Por consiguiente, este método indirecto para que los “agentes” emprendan sanciones contra su “principal” limita la autoridad de la Contaduría y hace de las sanciones un proceso burocrático bloqueado frecuentemente por intereses políticos y de grupo en el interior del Poder Ejecutivo.

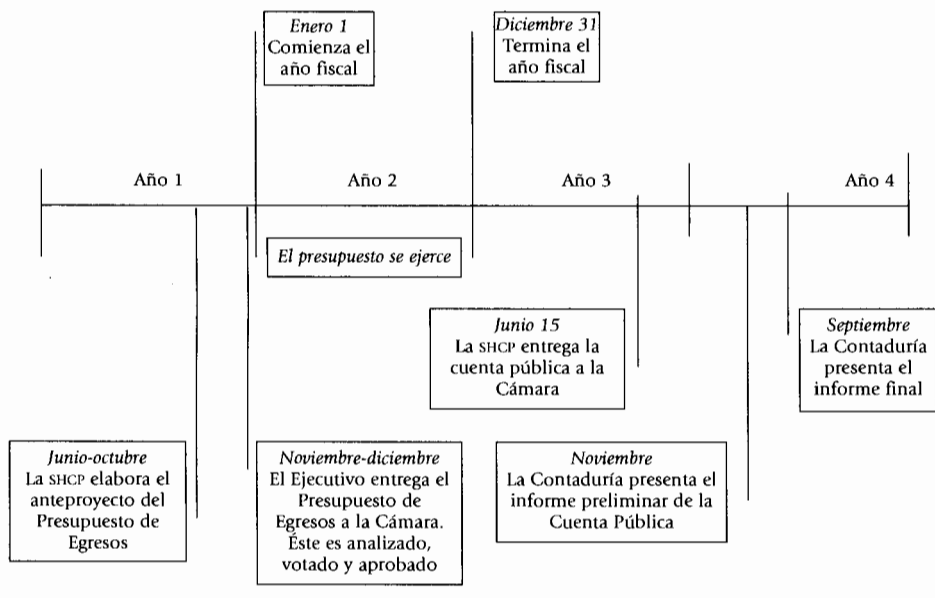
Resumiendo, el conjunto del ciclo presupuestal descrito en las secciones previas (preparación del anteproyecto del presupuesto, aprobación, ejercicio y supervisión del gasto público) se presenta en el siguiente esquema. Con la creación de la nueva Entidad Superior de Fiscalización, a partir del 2000 la duración del ciclo será más corta, en beneficio de la eficacia y eficiencia de la fiscalización legislativa.

<sup>43</sup> Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y artículos 108, 109 y 110 de la Constitución.

<sup>44</sup> Conclusiones derivadas de un análisis personal y de diversas entrevistas con miembros de la Comisión de Vigilancia y personal de la Contaduría, incluyendo al contador mayor y al director de Asuntos Jurídicos.

<sup>45</sup> Con la aprobación en 1999 de las reformas que dan sustento a la Entidad Superior de Fiscalización, empezando el año 2001, el Informe Final será publicado en marzo, cinco meses antes de lo previsto por la ley actual.

### GRÁFICA 3 CICLO PRESUPUESTAL EN MÉXICO



#### *El dominio de la supervisión de la contaduría<sup>46</sup>*

La Contaduría posee un poder de supervisión sobre un vasto dominio, no solamente de la entidades gubernamentales, sino también sobre empresas y organizaciones privadas que se relacionan con ellas para realizar negocios y contratos, o que reciben subsidios y transferencias de ellas.<sup>47</sup> En el caso del gobierno federal, la Contaduría tiene facultades para supervisar sus tres poderes:

- Gobierno Federal
  - Poder Legislativo
  - Poder Judicial
  - Poder Ejecutivo

<sup>46</sup>Véase artículo 3 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, 1978, y el artículo 2 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 1994.

<sup>47</sup>De acuerdo con este listado, los partidos políticos constituyen los casos *prima facie* para la supervisión que realiza la Contaduría. Sin embargo, en los últimos años y probablemente en las últimas décadas, la Contaduría nunca ha revisado las finanzas de los partidos políticos. Con las reformas políticas de 1996, esta empresa le ha sido conferida al Instituto Federal Electoral.

- presidencia de la República
- Secretarías de Estado, departamentos administrativos y Procuraduría General de la República<sup>48</sup>
- Organismos descentralizados
- Empresas públicas
- Fideicomisos públicos
- Sector Privado
- Empresas que establecen contratos con las dependencias gubernamentales
- Empresas y organizaciones que reciben subsidios del gobierno federal.

### *El desempeño de la Contaduría*

Se pueden utilizar dos principios generales para evaluar el desempeño de la Contaduría durante el periodo de 1970-1996. Por un lado, se puede estimar si se ha alcanzado la meta fundamental de su existencia, esto es, si ha contribuido a mitigar la corrupción dentro del sector público. Por otro, se puede revisar su funcionamiento interno (el cumplimiento de sus procedimientos, la cobertura de sus auditorías) así como la tasa de sancionamiento a través de la cual la Contaduría ha penalizado a funcionarios públicos deshonestos e incapaces, como una medida de su efectividad para combatir la corrupción.

Con relación al primer principio, acerca de cuánto ha contribuido la Contaduría a reducir o combatir la corrupción, es muy difícil establecer una relación causal entre la corrupción observada y el papel jugado por la Contaduría en permitirla debido, por ejemplo, a su falta de pronta y adecuada acción. O, para plantearlo en sentido inverso, es casi imposible, al menos desde un punto de vista metodológico, establecer una relación causal entre la no existencia de la corrupción, digamos en una dependencia específica, y una hipotética influencia de la Contaduría en prevenirla.

Corrupción y malos manejos han sido abundantes en México en las últimas dos décadas: fraudes, quiebra de diversas empresas públicas, enriquecimiento ilícito de distintos funcionarios públicos, crisis económi-

<sup>48</sup>El Departamento del Distrito Federal, esto es, el Gobierno de la Ciudad de México, era una entidad que estaba acostumbrada a los poderes de auditoría de la Cámara de Diputados y de su Contaduría Mayor de Hacienda. Como parte de una reforma establecida en 1994, y que entró en vigor a principios de 1995, las finanzas, las operaciones y la cuenta pública del Departamento del Distrito Federal son revisadas ahora por la Asamblea Local del Distrito Federal a través de su propia Contaduría Mayor. Véase el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994.

cas recurrentes, entre otros. La evidencia está a la vista. Aún así, sobre una base metodológica, sería controvertido establecer el pobre desempeño de la Contaduría como la causa de tales eventos.<sup>49</sup> Dada la dificultad para utilizar los hechos de corrupción (o la falta de ellos) como un indicador del desempeño de la Contaduría, el análisis de los procesos y de las sanciones ejercidos se utilizará como parámetro de la efectividad de la Contaduría.<sup>50</sup>

### Sanciones

Con el objeto de revisar el ejercicio del gasto público, entre 1975 y 1988, la Contaduría hizo 2,800 auditorías a más de 400 dependencias del sector público. Cada auditoría genera varios resultados, seis en promedio, por lo que existieron cerca de 17,000 resultados susceptibles de contener indicios de anomalías durante ese periodo. De ese universo, la Contaduría promovió las siguientes acciones:

- Hubo reposición de fondos faltantes en 92 casos;
- en 89 casos se enviaron registros y procedimientos a la Contraloría General con el objeto de ejercer acción legal contra funcionarios públicos sospechosos;
- en 76 casos se presentaron demandas penales.<sup>51</sup>

En adición a estos casos, hubo 257 instancias en las cuales se inició algún tipo de acción, cifra que debe compararse con las 2,800 auditorías que se realizaron durante el periodo y con los 17,000 resultados obtenidos de esas revisiones. Desde luego, esa baja tasa de sancionamiento, 1.5 por ciento con relación a los resultados y 9 por ciento respecto al número de auditorías realizadas, podría reflejar una baja incidencia de corrupción y

<sup>49</sup> Aunque, ciertamente, se puede argumentar que una acción más efectiva de la Contaduría habría contribuido a limitar esos casos de corrupción.

<sup>50</sup> El encuentro y la construcción de indicadores de desempeño fue la parte más difícil de la investigación para este trabajo. La Contaduría carece de libros ordenados y completos acerca de sus actividades. Usualmente, las metodologías y los formatos cambian año con año. En algunos casos, los libros no están disponibles, en otros, cierta información no está disponible para el público. Los funcionarios de la Contaduría consideran la información como propiedad privada y perciben a los investigadores como periodistas en busca de nuevas historias sensacionalistas. Por consiguiente, los indicadores utilizados en este trabajo son aproximaciones al desempeño real. Su validez está restringida por la calidad de la información disponible y encontrada.

<sup>51</sup> Estas cifras se construyeron sobre la base de los informes preliminares y el informe final de la Contaduría, 1975-1988. Cada uno de estos reportes contiene varios volúmenes, cada uno consistente en cientos de páginas. La tarea de construir esas cifras tardó en completarse varios meses. Para los años que no están cubiertos, fue imposible obtener información, sea porque los libros no estaban disponibles o porque la información se presenta en un formato diferente.

malos manejos dentro del gobierno mexicano. Sin embargo, como ha sido demostrado abundantemente con evidencias de las décadas recientes, esa conclusión estaría muy alejada de la realidad. Por consiguiente, es plausible argumentar que la baja tasa de acciones legales iniciadas por la Contaduría es un reflejo de su pobre desempeño al detectar la corrupción y penalizarla.

### Recomendaciones

Cada año y basándose en las auditorías que se realizan en las investigaciones en sitio, la Contaduría hace cientos de recomendaciones a las entidades gubernamentales con el propósito de incrementar su eficiencia, frenar el derroche y mejorar su desempeño. Por ley, estas recomendaciones deben responderse e implementarse, pero la evidencia sugiere una baja tasa de respuesta por parte de las dependencias públicas.

Para García Villa, presidente de la Comisión de Vigilancia entre 1994 y 1997, una de las mejores formas de evaluar la efectividad de la capacidad de supervisión de la Contaduría es la revisión de la atención proporcionada a sus recomendaciones.<sup>52</sup> La Contaduría se comporta pobremente en ese aspecto: entre 1985 y 1992, por ejemplo, la tasa de respuesta fue 57 por ciento en promedio, con cifras tan bajas como el 43 por ciento en 1986.<sup>53</sup> El nivel de respuesta es tan bajo que, en 1994, la sección acerca del cumplimiento de recomendaciones se omitió en el informe final.

Estos descubrimientos, aunque limitados, muestran un pobre e ineficiente desempeño por parte de la Contaduría durante el periodo de estudio. Aunque no constituyen pruebas "científicas", sí reflejan un débil e inadecuado trabajo emprendido por la dependencia auditora.

### *Costos de transacción de la Contaduría*

Un factor estructural que restringe la efectividad de la Contaduría para detectar la corrupción son los altos costos de transacción que enfrenta diariamente para operar. El concepto de costo de transacción fue introducido por Ronald Coase en su clásico artículo de 1937 "The Nature of the Firm",<sup>54</sup> y se refiere a los costos que implica realizar una transacción, es decir, los

<sup>52</sup>Entrevista personal, el 10 de agosto de 1995.

<sup>53</sup>Estimaciones hechas por el autor sobre la base de los informes de la Contaduría, varios años.

<sup>54</sup>Ronald Coase, en *Económica*, núm. 4, 1937, pp. 386-405.

CUADRO 8  
RESPUESTA A LAS RECOMENDACIONES DE LA CONTADURÍA

Año	Formuladas	Recomendaciones	
		Respondidas (%)	Parcialmente respondidas (%)
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: Estimaciones del autor basadas en los informes finales de la Contaduría Mayor de Hacienda, varios años.

costos de especificar y diseñar un contrato *ex-ante* y de monitorearlo y hacer lo valer *ex-post*.<sup>55</sup> Los costos de transacción son de diversos tipos: los costos de medir los atributos de bienes y servicios; los costos de adquirir información útil para hacer una transacción, por ejemplo en la compra de un auto; los costos de la negociación o regateo para alcanzar un acuerdo y hacer contratos; los costos de monitoreo para supervisar que esos contratos se cumplan; los costos de hacer valer y de garantizar que la ley sea respetada, y los costos para proteger los derechos de propiedad.

Así, los diversos costos de transacción en que incurre la Contaduría para cumplir con sus funciones son evidentes. De particular importancia son los costos de información para revisar el gasto público, para monitorear la legalidad de las transacciones gubernamentales y para detectar los malos manejos. Estos costos de información pueden medirse en términos de recursos (humanos, técnicos y financieros) para realizar las auditorías, visitas domiciliarias y para revisar la legalidad de las operaciones gubernamentales.

<sup>55</sup>Para una discusión de la literatura sobre los costos de transacción, véanse Paul Milgrom y John Roberts, *Economics, Organization and Management*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1992; Thráinn Eggertson, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, capítulo 1; Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, capítulo 4.



mentales. Dada la imposibilidad de la Contaduría para supervisar todo el universo de las transacciones y actividades del sector público, sólo una pequeña cantidad de dependencias se supervisan anualmente.

Durante el periodo de 1978-1994, por ejemplo, la contaduría sólo pudo auditar, en promedio, 8.9 por ciento de las empresas públicas, las cuales forman el llamado sector paraestatal. Y ha habido años, tales como 1979, 1980 y 1981, en los cuales se auditó menos del uno por ciento del universo de entidades dentro de ese sector. Afortunadamente, el número de entidades auditadas ha estado creciendo de manera sistemática en la última década, así como el número de auditorías realizadas. En 1978, por ejemplo, la Contaduría sólo pudo realizar 47 auditorías para 20 entidades del gobierno federal. Esta cifra tan baja se ha ido incrementando, y para 1994, se practicaron 552 auditorías para 64 entidades. Pero aún cuando se ha incrementado el universo revisado, todavía es insuficiente para obtener un retrato fiel del estado que guardan las operaciones gubernamentales. En el futuro, se necesitarán más recursos para mejorar el alcance de este ojo supervisor del poder legislativo.

Los costos de información que tiene que enfrentar la Contaduría se incrementan por la complejidad de su materia de investigación. Los registros de las entidades públicas se encuentran en libros de muchos volúmenes, de varios cientos de páginas, cada una de las cuales contiene información técnica y financiera de naturaleza muy especializada y variada. Frecuentemente, los libros no siguen los formatos estándar y universales de contabilidad, convirtiendo la empresa en algo sumamente complejo. Otras veces, la información contenida en los diversos libros o fuentes no coincide, o incluso contradice otras fuentes, y repetidamente, la información requerida no está disponible o no se proporciona a los auditores.

Los costos de información constituyen una restricción estructural para el mejor desempeño de cualquier oficina de auditoría. Y aunque son inevitables, existen diversas formas de reducirlos: haciendo la ley más explícita acerca de la responsabilidad de las entidades públicas de proporcionar información periódica; reorganizando la contaduría internamente para lograr economías de escala en sus operaciones cotidianas; introduciendo nuevas tecnologías para monitorear las operaciones gubernamentales, y mejorando las técnicas de contabilidad a lo largo de todo el gobierno federal, entre otros.

CUADRO 9  
AUDITORÍAS Y NÚMERO DE ENTIDADES GUBERNAMENTALES  
AUDITADAS POR LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA,  
1978-1994

Año	Sector central			Sector paraestatal			Auditorías por año <sup>c</sup>
	Entidades <sup>a</sup>	Entidades auditadas	%	Entidades <sup>b</sup>	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	1,155	14	1.2	185
1984	20	14	70	1,049	33	3.1	390
1986	20	12	60	737	40	5.4	391
1988	20	15	75	412	45	10.9	342
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

Fuente: *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 el número de entidades del sector paraestatal, periodo 1977-1981, *Manual de organización de la APF*, México, Presidencia de la República, 1982. Para el 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.

<sup>a</sup>De acuerdo con los artículos 1 y 26 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)*, la Administración pública centralizada está compuesta por la presidencia de la República, 17 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, lo que en su conjunto suma 20 entidades. Aunque en los últimos 25 años ha habido variaciones en este número (dentro de un rango de más o menos 2-20 se utiliza aquí como constante).

<sup>b</sup>De acuerdo con el artículo 1 de la misma *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1994)*, la administración pública descentralizada está formada principalmente por entidades descentralizadas, empresas públicas y fideicomisos públicos.

<sup>c</sup>Esta columna muestra el número total de auditorías practicadas cada año por la Contaduría, cantidad que es mayor que la suma de entidades auditadas tanto del sector central como paraestatal, debido a que cada entidad es usualmente supervisada por varias auditorías de diversa clase (por ejemplo, financiera, legal, sistemas, entre otros).

## La Comisión de Vigilancia

La Comisión de Vigilancia es la única comisión cameral cuya existencia está reconocida por la Constitución (artículo 74, fracción II), y ha sido así desde 1836. Tiene las siguientes atribuciones:<sup>56</sup>

<sup>56</sup>Véase el artículo 10 de la *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*.

- Actuar como el medio de comunicación y el vínculo oficial entre la Contaduría y la Cámara de Diputados.
- Revisar el presupuesto anual de la Contaduría, y entregarlo para su aprobación a la cámara.
- Emitir el reglamento interior de la Contaduría.
- Ordenar a la Contaduría la conducción de auditorías y visitas domiciliarias de ciertas entidades las cuales, a juicio de la comisión, requieren un mayor examen.
- Entregar una terna de candidatos para el puesto de contador mayor de la cámara.
- Realizar, cuando sea necesario, la interpretación jurídica de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de la Contaduría, y resolver las controversias sobre su aplicación, si es el caso.
- Hacer recomendaciones y ordenar acciones correctivas para garantizar la consecución de los objetivos y responsabilidades de la Contaduría.

Como se puede ver, la principal función de la Comisión de Vigilancia es verificar que las responsabilidades supervisoras de la Contaduría se efectúen adecuada y eficientemente, esto es, monitorear al monitor. En cambio, el monitor de la Comisión de Vigilancia es la Cámara de Diputados, la cual es monitoreada, teóricamente, por el electorado y por la opinión pública en general.<sup>57</sup>

Como sucede en el caso de la Contaduría, el desempeño en materia de supervisión de la Comisión de Vigilancia ha sido un tanto pobre durante la mayor parte del periodo de estudio. Comenzando en 1994-1995, esta Comisión ha mejorado su desempeño debido tanto al incremento de los diputados miembros de la oposición, como a su más alta visibilidad política.

La búsqueda de indicadores para evaluar la capacidad evaluadora de la Comisión de Vigilancia es aún más difícil que en el caso de la Contaduría,

<sup>57</sup>La cuestión de cómo monitorear al monitor es algo importante dentro del enfoque institucionalista. En particular, la teoría del agente-principal ha tratado el tema de cómo una autoridad superior supervisa a un agente con el propósito de verificar su desempeño adecuado. Para una reseña de estos temas, véanse Thrainn Eggertsson, *op. cit.*, capítulo 6; Harold Demsetz, "The Theory of the Firm Revisited", en Williamson y Winter (eds.), *The Nature of the Firm*, Nueva York, Oxford University Press, 1993; Armen Alchian y Harold Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization", en *American Economic Review*, núm. 62, 1972, p. 5; Joseph E. Stiglitz, "Principal and Agent", en John Eatwell (ed.), *The New Palgrave*, Nueva York, Norton, 1989. Para una aplicación de la teoría del *principal-agent* al Congreso de los Estados Unidos, véase Barry R. Weingast, "The Congressional-Bureaucratic System: a Principal-Agent Perspective", en *Public Choice*, núm. 44, 1984.

simplemente porque casi no hay registros. Fue sorprendente descubrir que en 1995, no había archivos de las reuniones o de las actividades realizadas durante previas legislaturas. Dos miembros del personal que laboraba para la comisión dijeron que, cuando ellos llegaron en diciembre de 1994, “la oficina sólo tenía sillas y mesas, pero ni un solo archivo de actividades pasadas”.<sup>58</sup> De acuerdo con Javier Castillo, contador mayor (1990-1998), “antes de 1994, los miembros de la Comisión de Vigilancia ni siquiera leían los informes emitidos por la Contaduría, ni tampoco se reunían de manera regular. Durante 1995, por ejemplo, hubo alrededor de 12 reuniones, más que todas las reuniones sostenidas en los nueve años anteriores. Reuniones formales y registradas de la Comisión de Vigilancia comenzaron a tener lugar sólo en 1992. Anteriormente, o no se realizaron reuniones o éstas no fueron registradas”.<sup>59</sup>

Con la elección en 1994 del panista Juan Antonio García Villa como presidente de la Comisión de Vigilancia, las cosas empezaron a cambiar. Los diputados comenzaron a reunirse mensualmente de manera periódica y la prensa empezó a monitorear sus actividades. Los informes emitidos por la Contaduría comenzaron a obtener amplia cobertura en los medios de comunicación, y el presidente de la comisión se convirtió en una figura política debido a sus denuncias de anomalías encontradas en los gastos gubernamentales del pasado.

Otro indicador del bajo perfil y de la falta de importancia de la Comisión de Vigilancia durante varias décadas es el número de veces que la comisión ha sido mencionada durante los debates en las sesiones plenarios. Durante el periodo de 1965-1974, por ejemplo, la Comisión de Vigilancia recibió solamente 32 menciones en los debates plenarios, comparado con las 1,855 menciones recibidas por la Comisión de Hacienda. Aunque este número se ha incrementado constantemente durante el periodo de 1965-1994 (desde 32 hasta 529), la cifra es todavía muy baja en cada periodo en comparación con las comisiones de Presupuesto, Hacienda y Gobernación. En promedio, durante el periodo mencionado, la Comisión de Vigilancia recibió solamente 243 menciones, que representan una tercera parte de las recibidas por la Comisión de Presupuesto, una sexta parte de las recibidas por el Comité de Hacienda y una séptima parte en comparación con la Comisión de Gobernación.

<sup>58</sup>Visita y entrevista personal, 5 de abril de 1995.

<sup>59</sup>Entrevista personal, 16 de agosto de 1995.

## CUADRO 10

## IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS COMISIONES DE LA CÁMARA DE ACUERDO CON SUS MENCIONES DENTRO DE LOS DEBATES PLENARIOS

<i>Periodo</i>	<i>Comisión de Vigilancia</i>	<i>Comisión de Presupuesto</i>	<i>Comisión de Hacienda</i>	<i>Comisión de Gobernación</i>
1965-1974	32	417	1,855	1,083
1974-1977	40	895	777	1,403
1977-1980	158	451	611	568
1980-1983	230	804	1,780	2,196
1983-1986	280	757	1,734	1,459
1986-1989	266	1,045	2,154	2,630
1989-1991	409	1,062	2,015	2,708
1991-1994	529	685	1,955	2,859
Promedio	243	764	1,610	1,863

Fuente: Análisis del CD-ROM que contiene el *Diario de los debates*, 1965-1994.

Estas reducidas cifras reflejan la falta de visibilidad e importancia que ha tenido la Comisión de Vigilancia durante el periodo de estudio. También es una muestra de su desempeño ineficaz para detectar y denunciar los malos manejos. Si la comisión tuviera un mayor éxito en este terreno, seguramente habría tenido una mayor visibilidad en las discusiones plenarias.<sup>60</sup>

### Comentarios finales

En junio de 1999, el Congreso mexicano aprobó modificaciones a diversos artículos constitucionales para crear la Entidad Superior de Fiscalización, organismo que reemplazará a la actual contaduría a partir del 2000. El nuevo cuerpo auditor tendrá la autoridad para expedir una nueva ley orgánica y un nuevo reglamento interior. Es previsible que, a medida que inicie operaciones la entidad superior y que se publiquen sus nuevos ordenamientos, se superen varias de las deficiencias jurídicas y técnicas señaladas a lo largo de este artículo.

Además de las deficiencias jurídicas y técnicas, otra parte de la explicación de por qué la Cámara de Diputados no ha fiscalizado adecuadamente al poder ejecutivo reside en causas políticas: motivaciones de los diputados,

<sup>60</sup>La validez científica del número de menciones en los debates plenarios, como un indicador de la importancia y el desempeño relativos de la Comisión de Vigilancia, es cuestionable. Sin embargo, es uno de los pocos indicadores "objetivos" que el autor pudo encontrar.

vinculación del poder ejecutivo con la fracción del PRI en la cámara, comportamiento estratégico de los diputados del PRI, escasa presencia de la oposición, entre otros. En los últimos años, sobre todo a partir de 1997, los obstáculos políticos para fiscalizar se han reducido a medida que la oposición ha aumentado su fuerza legislativa. Será importante analizar cómo evolucionan los incentivos políticos para fiscalizar al Ejecutivo después de las elecciones presidenciales y legislativas del 2000.