

CAPÍTULO SEGUNDO
EL CONTROL EXTERNO Y EL CONTROL INTERNO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

I. Antecedentes históricos del control externo en México hasta 1978	24
La evolución del control externo en México hasta el año 2001	73
II. Antecedentes históricos del control interno en México	87
III. La distribución del poder	113
IV. División de poderes	119

CAPÍTULO SEGUNDO

EL CONTROL EXTERNO Y EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Es importante recordar que, conforme a nuestra Constitución Política, México es una república representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos, unidos en una federación. El supremo poder de esta federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Ejecutivo federal, para cumplir con sus facultades y obligaciones constitucionales, se organiza en diversas instituciones que en conjunto conforman lo que denominamos administración pública federal. Estas instituciones se clasifican en dos grandes grupos con características y propósitos bien diferenciados: administración pública centralizada y administración pública paraestatal.

El primer grupo se integra por 18 secretarías de Estado que son:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).
- Secretaría de Economía (SE).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).
- Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Secretaría de Energía (Sener).
- Secretaría de Gobernación (SG).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- Secretaría de Salud (SS).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

- Secretaría de Turismo (Sectur).
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

También forma parte de este grupo la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, cuyas atribuciones se consignan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República, no obstante que cuenta con autonomía al regirse por su propia ley y que el nombramiento de su titular, al igual que los de las fuerzas armadas, empleados superiores de hacienda y representantes diplomáticos, debe ser ratificado por el Senado de la República; se incluyen igualmente 69 órganos desconcentrados que forman parte de las secretarías de Estado o de la Procuraduría en su caso.

Las funciones de estas dependencias corresponden a las atribuciones propias del Estado en la esfera de su competencia, como el mantenimiento de la paz interior y de la soberanía nacional, la aplicación de las leyes que emita el Congreso de la Unión, la recaudación de impuestos, impartición de educación y salud básicas, entre otras.

El segundo grupo lo constituyen las entidades de la administración parastatal que reúne a organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, así como los fideicomisos públicos, y son:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA).
- Banco de México (Banxico).
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).
- Comisión Federal de Electricidad (CFE).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).
- Comisión Reguladora de Energía (CRE).
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett).
- Consejo para la Desregulación Económica (CDE).
- Consejo Mexicano de Inversión.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).
- Consejo Nacional de Población (Conapo).
- Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal (Conaf).
- Comisión Nacional del Agua (CNA).
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).
- Fondo de Cultura Económica (FCE).

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur).
- Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (Fonaes).
- Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (Fonart).
- Instituto Federal Electoral (IFE).
- Instituto Mexicano de Cinematografía (Imcine).
- Instituto Nacional de Ecología (INE).
- Instituto Nacional Indigenista (INI).
- Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ).
- Instituto Mexicano del Petróleo (IMP).
- Instituto Mexicano de la Radio (Imer).
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Instituto Mexicano del Transporte (IMT).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- Petróleos Mexicanos (Pemex).

En la mayoría de los casos, sus atribuciones son de orden operativo y se consignan en instrumentos jurídicos del tipo de estatutos orgánicos. Estas entidades se rigen por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En México, la gestión pública se sustenta en planes y programas específicos, como lo considera el artículo 25 de nuestra Constitución Política al señalar:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto¹⁶ de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.¹⁷

Cabe recordar que en el Congreso Constituyente de 1857, en materia económica, prevaleció el liberalismo clásico, es decir, la no intervención del Estado en el desarrollo económico; posteriormente, con las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1917 se diseña el rostro social de la Revolución, se cancelan injustas y arcaicas estructuras políticas y económicas, se establecen nuevos mecanismos de redistribución del ingreso e intervención estatal, dando origen a otras nuevas.

Con esto, el Estado mexicano abandona la pasividad hasta entonces existente con respecto a obreros y campesinos, y ahora los protege y los encauza, es decir, son objeto de la atención prioritaria y protección estatal. Así se abandona el liberalismo clásico y se adopta una participación activa del Estado en la vida económica del país.

¹⁶ N. de A. Se refiere a correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos, generación de energía nuclear y electricidad.

¹⁷ Rabasa, Emilio O., Caballero, Gloria, *Mexicano: Esta es tu Constitución*, Porrúa, 1997, pp. 101 y 102.

A partir de entonces, se señala la imperiosa necesidad de que el Estado alcance una mayor participación en el desarrollo económico de la nación, por lo que se instituyen algunas reformas. Sin embargo, estas reformas tuvieron lugar sólo a través de leyes secundarias y reglamentarias de preceptos constitucionales que surgen a consecuencia de necesidades del momento, siendo de suma importancia legislar de modo coherente y realista en materia económica. Para cumplir tal propósito, había que satisfacer, armonizar y respetar la decisión de los constituyentes de 1917 que habían consagrado las bases para que surgiera un sistema de economía mixta y así otorgar una mayor participación al Estado en los fenómenos económicos, no de manera autoritaria, sino como un planeador, coordinador y orientador de los intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Así, a partir del 3 de febrero de 1983 se declara al Estado rector del desarrollo nacional, cuyas condiciones y metas deben ser completas, cubriendo todas las partes y manejar una adecuada estructura económica que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, así como fortalecer la soberanía de la nación.

Por primera vez, nuestra ley fundamental abarca los tres sectores que forman la comunidad mexicana: el público, el social y el privado, y el Estado es el rector del desarrollo nacional para lo cual debe conjuntar, promover y estimular a estos tres sectores, impulsar su actividad económica y el aprovechamiento útil y racional de los recursos. Nuestra Constitución Política también señala en su artículo 26:

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Eje-

cutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares, las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.¹⁸

La planeación es democrática, es decir, debe atender las peticiones, reclamos y demandas que presentan los diversos sectores sociales, aunque su sistematización y ejecución quede a cargo del Ejecutivo.

Es importante mencionar que, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 5 de enero de 1983, se expidió la Ley de Planeación que tiene por objeto establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo; señala también, las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, para que el Ejecutivo coordine las actividades de planeación con las entidades federativas y con los diversos grupos sociales.

Se considera a la planeación como punto de partida del fortalecimiento de la soberanía, la independencia nacional en cuanto al aspecto político, económico y cultural; a la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, representativo y federal, la igualdad de los derechos, el respeto a las garantías individuales y sociales, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y el equilibrio de los factores de la producción. Se propone que el pueblo en general y el gobierno en sus tres niveles, federal, estatal y municipal, colaboren en un gran esfuerzo nacional para elaborar una estructura, un plan para su propio desarrollo.

De este sistema se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, que es un documento sexenal preparado por el Ejecutivo federal y que es la base para inducir la participación entre el sector social y los particulares. Sus programas contienen objetivos, prioridades, políticas, estimaciones de recursos y definen las acciones a realizar en el corto plazo para integrar anteproyectos de presupuesto anual en las dependencias y en las entidades.

De tal forma que la programación del gasto público federal se concreta en un anteproyecto de presupuesto elaborado de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el reglamento de dicha ley y con los lineamientos específicos que emite la Secre-

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

taría de Hacienda y Crédito Público contenidos en el Manual para el ejercicio del gasto del gobierno federal. Esta Secretaría se encarga de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y entidades de la administración pública a efecto de integrarlos, junto con las erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el Proyecto de Egresos de la Federación, mismo que tiene una vigencia anual y se somete para su aprobación a la Cámara de Diputados.

Es así como los controles del Estado mexicano se definen en razón de cada uno de los poderes y de las funciones propias de los mismos.

El control externo de la administración pública corresponde al Congreso de la Unión desde que somos república independiente. Para ejercer este control, el poder Legislativo específicamente la Cámara de Diputados, contó hasta diciembre del año 2000, con un órgano técnico que era la Contaduría Mayor de Hacienda, creada en 1824.

Esta contaduría ejercía facultades de control sobre los poderes Ejecutivo y Judicial, y sobre ella misma. Sus funciones consistían en la revisión e interpretación de la cuenta pública anual del gobierno federal. Podemos decir que se trataba de un control externo de la administración pública llevado a cabo por un órgano fiscalizador que verificaba la legalidad del ejercicio presupuestal concluido, así como su cumplimiento, en su calidad de órgano técnico del poder Legislativo.

La coordinación de los trabajos entre la contaduría mayor y la Cámara de Diputados se realizaba a través de la Comisión de Vigilancia, que estaba integrada por diputados de diferentes partidos políticos y cuyas funciones consistían en: vigilar que las labores de revisión del gasto público se llevaran a cabo; supervisar la utilización de los recursos asignados, y conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir algunos servidores públicos.

El control interno del Ejecutivo federal ha estado en diferentes instancias a través de la historia, mismas que se reseñan a lo largo de este trabajo y, a partir de 1995, está a cargo de la Secodam, y se practica tanto *a priori* como *a posteriori*. Además de complementarse con el control externo, tiene la posibilidad de intervenir en el curso de las acciones gubernamentales. Por tanto, la actuación de este autocontrol de la administración pública, se realiza en diferentes vertientes, ya que abarca desde los actos de verificación, vigilancia, recomendaciones, evaluación y corrección, hasta la imposición de sanciones administrativas.

La intervención del órgano de control interno en los actos previos a la fiscalización de los recursos es teóricamente impugnable y prácticamente invisible, toda vez que al ser parte, por ejemplo, de un proceso de licitación o concurso para adjudicación de obra, de antemano está impedido para juzgar sobre el destino de los recursos, la ingeniería de los financiamientos o la participación en cualquier sentido de los actores.

Aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que mientras que uno permite al Ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y así ambos deben contribuir al mejoramiento de la gestión pública.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL EXTERNO EN MÉXICO HASTA 1978

Como ya vimos, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene sus orígenes en el Tribunal Mayor de Cuentas de la Colonia española, creado en 1453 cuando las Cortes Españolas expedían las disposiciones para que se constituya un órgano con funciones de inspección, examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Real Hacienda. Éste funciona hasta 1510, cuando es suprimido para posteriormente restablecerse en México en 1524.

Los antecedentes del registro y control hacendario en nuestro país también los encontramos referidos en las primeras manifestaciones de tributación que aparecen en los códices aztecas, en los cuales se asentó que el rey de Azcapotzalco pedía como tributo a los aztecas: una balsa sembrada de flores y frutos, además una garza empollando sus huevos y al momento de recibirla ésta debería estar picando un cascarón; a cambio ellos recibirían beneficios en su comunidad. Asimismo, los “tequíamatl” (papeles o registros de tributos), fueron un género de esos códices, relacionados con la administración pública dentro del imperio mexica.

El verbo tributar cobró tal importancia que los aztecas se organizaron para facilitar la recaudación, nombraron entonces a los “calpixquis”, primeros recaudadores, quienes identificaban su función llevando una vara en una mano y un abanico en la otra. La recaudación de esos pueblos requería de “funcionarios” que llevaran un registro pormenorizado de los pueblos y ciudades tributarios, así como de la enumeración y valuación de las riquezas recibidas. La matrícula de tributos es uno de los documentos más im-

portantes de los códices dedicados a la administración y a la hacienda pública. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos, de tiempo, etc. Los tributos a que estaban obligados los pueblos sometidos por los aztecas eran de dos tipos: 1) en especie o mercancía (impuesto según provincia, población, riqueza e industria); 2) tributos en servicios especiales que estaban obligados a prestar los vecinos de los pueblos sometidos.

La moneda, como medio de cambio de valor fijo, era desconocida entre los aztecas y el trueque era su único medio de intercambio. Los diversos productos, mercancías y objetos que se usaban como criterios de valor se empleaban en pequeñas transacciones comerciales. De ahí que recurriera a un sistema de tributos en especie para formar y acrecentar la hacienda pública.¹⁹

En las ciudades y aldeas aledañas a Tenochtitlan, que constituían el territorio propiamente dicho de los aztecas, el tributo era de dos clases: la entrega de determinados artículos y la prestación de servicios personales. “El común tributo era sementeras de maíz, ají, frijoles, algodón, y para ello tenían en cada pueblo señaladas tierras, y en ellas tenían los señores cantidad de esclavos que las guardaban y labraban, y la gente del pueblo les ayudaba... Daban asimismo leña y agua y servicio para la casa”. “Los oficiales tributaban lo que era de su oficio; los mercaderes de sus mercancías, ropas, plumas, joyas, piedras, cada uno de lo que trataban”. “Donde se cogía oro lo tributaban en polvo”.²⁰

No se distinguía entre el tesoro público y los bienes privados del monarca. No obstante, éste no podía disponer a su voluntad de los tributos y debía emplearlos para la sustentación de la república.

No tributaban los nobles. Tampoco los sacerdotes, los menores de edad, los huérfanos, las viudas, los limosneros, “ni los lisiados e impedidos para

¹⁹ Chávero, Alfredo, “Historia antigua y de la conquista”, en *Méjico a través de los siglos*, caps. I y II, Gustavo S. López, México, 1940. La contratación que había entre ellos era permutación de unas cosas por otras, que es antiquísima manera de contratar. Lo que usaban en estos mercados era truncar unas cosas por otras, y aún ahora se usa algo de esto, pero la que más generalmente corre por todas partes, es el cacao, y en otras partes usaban mucho de unas mantas pequeñas que llamaban patolquachatl... En otras usaban mucho de unas monedas de cobre, casi de hechura de Tau T, de anchor de tres o cuatro dedos, y era planchuela delgada, unas más y otras menos, donde había mucho oro también traían cañillos de esto.

²⁰ Zorita, Alonso de, *Historia de la Nueva España*, Fundación Miguel Alemán, México, 1999, pp. 40 y 55.

trabajar, aunque tuvieran tierras”. Los mayegues o talmactes estaban exentos de tributar al emperador, pues tributaban y servían al dueño de las tierras que cultivaban.

Tributaban los teccallec y los miembros de los barrios, que constituían la mayor parte de los campesinos. Los primeros pagaban el tributo por conducto de los señores que le arrendaban las tierras. Los segundos, eran “mucha gente, por ser los calpullec muchos, y casi entraban en ella todos los que tributaban al señor supremo”. Estos tributaban “cada año de todo lo que cogían, de tres fanegas, una; y de todo lo que criaban, de tres, uno”.²¹

En cuanto a los comerciantes y los artesanos, tributaban cada veinte o cada ochenta días, pero no estaban obligados a prestar servicio personal, ni labrar colectivamente las tierras del rey o a colaborar en las obras públicas, si no era en tiempos de necesidad.

En vísperas de la conquista, el territorio sojuzgado por los aztecas estaba constituido por 38 provincias tributarias. Se extendía desde Cihuatlán, en la costa del Pacífico, hasta la región costera del Golfo de México ubicada entre Tochapan y Tochtepec, y al sur llegaba hasta la provincia de Xoconochco.²²

No obstante, el imperio azteca carecía de integración política. Los numerosos pueblos que lo formaban no tenían ningún interés común, eran independientes y se regían por sus propios jefes. Esta falta de cohesión interna obedecía en gran parte a la forma peculiar de dominio a la que estaban sujetos y explica la vulnerabilidad que habría de mostrar el imperio al enfrentarse a los españoles.

En efecto, como señala Jacques Soustelle, las provincias “constituían más una unidad fiscal que una unidad política”, pues el tributo que rendían era muchas veces el único vínculo que los ligaba a la autoridad central. “Ese mosaico de ciudades” no era sino “un marco financiero en cuyo interior las ciudades incorporadas disfrutaban de muy diversas situaciones políticas”.²³

La situación política de los pueblos sometidos estaba determinada por las condiciones en que debían pagar el tributo. La calidad, cantidad y periodicidad del mismo se acordaba inmediatamente después de que un pueblo o una tribu sucumbía al poder de los aztecas. De esas condiciones resultaban tres formas de sujeción política: a) la de los pueblos que se sometían de

²¹ *Ibidem*.

²² *Idem*.

²³ Véase Soustelle, Jacques, *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

buen grado y, en calidad de aliados, conservaban plena autonomía, con la única condición de tributar y sin la intervención de un calpixque o recaudador imperial; b) la de aquéllos que, si bien se hallaban bajo la supervisión de un calpixque, elegían libremente a sus dirigentes y conservaban su propio régimen de gobierno; c) la de aquéllos a los cuales se les imponía un jefe o gobernador, asesorado por funcionarios nombrados por el emperador. Estos últimos constituyan el territorio propio de Tenochtitlan y eran los menos, pues sólo se nombraban gobernadores en ciertas fronteras o en regiones recientemente conquistadas.²⁴

Por tanto, en los territorios conquistados el dominio se reducía generalmente a imponer un tributo y un calpixque. Rara vez se recurrió a la ocupación militar; los pueblos conservaban “sus usos y costumbres y manera de gobierno” y sus señores naturales “todo su señorío y gobernanza de él y con la jurisdicción civil y criminal”.²⁵

En 1543 encontramos el Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes españolas, como un órgano con funciones de inspección de las cuentas de la hacienda real. Las facultades de este tribunal fueron objeto de reformas en 1470, quedando ampliadas en el ámbito de su competencia de fiscalización de la hacienda pública hispana. Continuó con estas atribuciones hasta 1510, cuando una disposición de la administración real lo suprimió y asignó sus funciones al Consejo de Hacienda, mismo que asumió las tareas de fiscalización de las cuentas de la hacienda ibérica.

Cuando Hernán Cortés llegó a México, quedó sorprendido por la organización del pueblo azteca, sin embargo, estuvo en desacuerdo con la forma en que cobraban los tributos. Al quedar al frente de la nueva organización del gobierno impuesta a los aztecas, Cortés estableció que los tributos consistían en animales, metales preciosos y joyas. Al “rescatar” las tierras en nombre del rey de España, la quinta parte de los bienes correspondió entonces a la monarquía española: el Quinto Real. El primer paso de Cortés fue elaborar una relación (primer documento fiscal), donde nombra a un ministro, un tesorero y a varios contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real.

Años más tarde, en 1524, los reyes españoles tomaron la decisión de crear en la Nueva España un Tribunal Mayor de Cuentas con facultades específicas y estrictas en tal sentido.

²⁴ Chavero, Alfredo, *op. cit.*, p. 569.

²⁵ Zorita, Alonso de, *op. cit.*, p. 37.

Una vez establecida la Colonia, los indígenas pagaban sus impuestos también con trabajo, en minas, haciendas y granjas. En 1573 se implanta la alcabala (pago por pasar mercancías de un Estado a otro) y después el peaje (derecho de paso). La principal fuente de riqueza para el conquistador fueron las minas y sus productos, por lo que fue el ramo que más se atendió y se creó todo un sistema jurídico fiscal, con objeto de obtener el máximo aprovechamiento de su riqueza para el Estado.

En 1726 surgió una nueva disposición jurídica que restableció este tribunal, con ciertas modificaciones y limitantes en sus antiguas funciones fiscalizadoras de la hacienda pública.

A partir de 1810 los caudillos de la Independencia lucharon contra la esclavitud y por la abolición de alcabalas (impuesto indirecto de 10% del valor de lo que se vendía o permataba), gabelas (gravámenes) y peajes (pago de derecho de uso de puentes y caminos). El sistema fiscal se complementaba en esta etapa; así, se expidió el arancel para el Gobierno de las Aduanas Marítimas, siendo éstas las primeras tarifas de importación publicadas en la República Mexicana. Asimismo, se modificó el pago de derechos sobre vino y aguardiente, y se sancionó la libertad para la extracción de capitales al extranjero.

En 1812, en Cádiz, se promulgó la Constitución española, que instituyó el principio político de la división de poderes rescatando al mismo tiempo al propio tribunal con sus plenas funciones de control fiscal, notoriamente modificadas. Cabría recordar que varios mexicanos asistentes a los debates gaditanos fueron encarcelados a su regreso (Fray Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra, Lorenzo de Zavala, etcétera).

Durante la insurgencia, no sólo se trató de dominar militarmente la situación del país. Tarea de mayor trascendencia fue proveer de un fundamento jurídico y político al movimiento independentista. Esa fue la principal preocupación del “Siervo de la Nación”, José María Morelos y Pavón, quien para ello convocó e instaló en la ciudad de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, al que ha pasado a la historia como Congreso de Anáhuac.

Ese primer congreso mexicano declaró la Independencia de la América Septentrional, la abolición de la esclavitud y proclamó la necesidad de formular una Constitución que estableciera que la soberanía dimana del pueblo.

Acosado por las tropas realistas, el Congreso de Anáhuac tuvo que trasladarse a Apatzingán. En ese lugar, el 22 de octubre de 1814 se emitió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, primer texto que, aun cuando no llegó a entrar en vigor por la lucha que se librara,

anota ya, en su parte orgánica, destinada a la estructuración de los órganos del poder público, el principio de la soberanía popular, entendida ésta como una facultad de dictar leyes y establecer una forma de gobierno.

Inspirándose en las ideas enciclopedistas y en especial en Montesquieu respecto a la división de poderes gubernamentales, el Decreto Constitucional adoptó la representación política como sistema y localizó el ejercicio de la soberanía en la representación nacional formada por los diputados. Reconoció el sistema de división de poderes haciendo residir el Legislativo en el Supremo Congreso Mexicano, el Ejecutivo en el Supremo Gobierno y el Judicial en el Supremo Tribunal. En relación con el Ejecutivo, alejó el sistema unipersonal y estableció un órgano colegiado compuesto de tres personas iguales en autoridad, que alternarían su ejercicio en la presidencia por cuatrimestres y se renovarían uno anualmente, previendo respecto de ellos la prohibición de su reelección. Pero también contenía desde entonces esbozos sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En este ordenamiento, conocido como la Constitución de Apatzingán, se encuentra el primer antecedente constitucional en México sobre la facultad de examinar y aprobar la cuenta pública por parte de un órgano distinto e independiente del poder Ejecutivo, ya que establece en su capítulo VIII, artículo 114, lo siguiente:

Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso. Al Supremo Congreso pertenecen exclusivamente...

Artículo 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública...

Desde esta primera Constitución del Estado mexicano, todas las leyes fundamentales de la República hasta la actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público.

Al culminar el movimiento insurgente e iniciarse México en su vida independiente, era natural que la nación que surgía enfrentara problemas derivados de su reciente creación, inherentes a ser un país nuevo, en el cual, desde el punto de vista político, todo estaba por hacerse. Y porque había distintas ideas respecto a cómo hacerlo, la primera etapa de la vida independiente en nuestro país se caracterizó por gran inestabilidad política. Ello repercutió directamente en el manejo de las finanzas públicas.

Además, al consumarse el movimiento de independencia, la floreciente república heredó de la Colonia un sistema tributario que era un obstáculo al

desarrollo económico: alcabalas, prohibiciones, diezmos, estancos, tributos, monopolios, bienes del clero, etc. Es esta desorganización en el sistema de exacciones la que condiciona, entre otros factores, la bancarrota crónica de los primeros sesenta años del México independiente y el estrangulamiento de las actividades productivas.

Desde el primer informe de la situación de la hacienda pública, formulado por la Junta Provisional Gubernativa (que se formó de acuerdo con los puntos 6 y 7 de los Tratados de Córdoba), que se presentó en la Memoria del 28 de febrero de 1822 al Congreso, hasta el diagnóstico de la situación prevaleciente en 1863, se tiene un panorama de la difícil situación de la hacienda pública durante ese lapso en la historia del país.

El 25 de octubre de 1821, a un mes escaso de la consumación de la independencia mexicana, se creó la Junta de Crédito Público, cuya función era dictaminar los créditos que la nación debería reconocer. A tal efecto, tuvo que reunir y clasificar los documentos, escrituras y comprobantes relativos. Como Presidente de dicha Junta se nombró a José Alejo Alegría, contador decano de la Contaduría Mayor de Cuentas, y a su propuesta se aprobó el nombramiento para vocales de la misma, de Felipe Santiago Sáenz, Ildefonso Maniau, Ignacio Nájera y Fernando Navarro, este último como secretario. Estas personas se convertirían, a partir de ese momento, en los primeros fiscalizadores.

En consecuencia, por decreto de 28 de junio de 1824, el Soberano Congreso Constituyente, reconoció las deudas contraídas por:

- El gobierno virreinal, hasta el 17 de septiembre de 1810.
- Los jefes insurgentes, desde la proclamación del Plan de Iguala hasta la entrada del Ejército Trigarante a la capital.
- Los gobiernos establecidos desde el 27 de septiembre de 1821 a la fecha del decreto.

Por otra parte se autorizaron dos empréstitos: el primero de 8,000,000 de pesos, según contrato de 7 de febrero, con la casa de los señores B. A. Goldschmit y Compañía, de Londres, por el que ésta compró por 50 por ciento, un préstamo por 16,000,000 de pesos, con el rédito de cinco por ciento. El segundo por 20,000,000 de pesos, con los señores Manning y Marshall, agentes de la casa Barclay, Herring, Richardson y Compañía, de Londres. Se encargó de esta negociación a Francisco de Borja Migoní, agente financiero de México con un rédito de seis por ciento anual, lo que produjo un total de 13,880,000 pesos.

Las condiciones en que se contrataron estos créditos dan idea de la precaria situación financiera de la hacienda pública en 1823.

Consumada la independencia de México, era necesario dar forma a la naciente administración pública. La Regencia designó el 4 de octubre de 1821 a Rafael Pérez Maldonado como ministro de Hacienda; sería el primero en un periodo de cambios dramáticos. En ese entonces no existía una hacienda federal rectora de la recaudación impositiva y de la distribución del gasto nacional, ni mucho menos de rendición de cuentas de los mismos.

En nuestro país, el Tribunal de Cuentas, establecido en un inicio para fiscalizar gastos e ingresos de Hernán Cortés, en el devenir de la Colonia a la independencia, mantuvo durante tres siglos las funciones de fiscalización y vigilancia de la hacienda pública, hasta poco antes de la Constitución federalista de 1824, misma que facultó al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias, recaudación, inversión y cuentas del gobierno.

Con la expedición, el 4 de octubre de 1824, de la primera Constitución Federal de la República Mexicana, se recogen las ideas inspiradas en el sistema norteamericano y en la Constitución de Cádiz, apegándose al pensamiento de Montesquieu. En ella se encuentra el segundo antecedente constitucional mexicano, donde se asienta que el Congreso es el encargado de revisar la cuenta pública que presente el poder Ejecutivo al establecer en su artículo 50: "...las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: VIII... tomará anualmente cuentas al gobierno".

Al mes siguiente de haber entrado en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo Valentín Gómez Farías Presidente del Congreso Constituyente y Secretario del mismo José María Izazaga, se publicó la Ley sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dada a conocer en decreto del 16 de noviembre de 1824, señalado con el número 437, en las Memorias del ministro de Hacienda.

Esta ley, a la cual Matías Romero calificó como un sistema completo de organización de la Secretaría de Hacienda, establece entre otros órganos el denominado Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la dependencia exclusiva de la Cámara de Diputados, con la estructura, atribuciones y características que se fijan en sus artículos 42 al 51, que a la letra decían:

Artículo 42. Para el examen y glosa de las cuentas que anualmente debe presentar el secretario del despacho de Hacienda, y para las de crédito público, se establecerá la contaduría mayor.

Artículo 43. Esta contaduría estará bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados.

Artículo 44. La Cámara ejercerá esta inspección por medio de una comisión de cinco diputados nombrados por la misma. Esta comisión será permanente aun por el tiempo de receso de la Cámara, y a ella tocará examinar los presupuestos y la memoria del secretario del despacho de Hacienda.

Artículo 45. La contaduría se dividirá en dos secciones, de hacienda y de crédito público, y cada sección estará a cargo de un contador mayor.

Artículo 46. El nombramiento de estos jefes se hará por la Cámara a pluralidad absoluta de votos.

Artículo 47. El de los demás empleados de la contaduría se hará por la misma Cámara a propuesta en terna del respectivo contador, informada por la comisión.

Artículo 48. Los empleados de la contaduría mayor se proveerán en los cesantes, o en empleados de otros ramos o en militares vivos o retirados, atendiendo a la mejor aptitud, y mayor economía de la hacienda.

Artículo 49. Luego que sean elegidos los contadores, formarán a la mayor brevedad el reglamento de la oficina, que con el informe de la comisión se pasará a la Cámara de Diputados.

Artículo 50. La memoria del ramo de hacienda debe comprender extractos puntuales, claros, sencillos y bien comprobados de las cuentas de la Tesorería General, comisarías y administraciones de rentas.

Artículo 51. La de crédito público debe comprender con la misma exactitud, claridad y comprobación el estado de la deuda nacional, las sumas amortizadas, los intereses que se hubieren satisfecho, y lo demás que sea conveniente al objeto de su instituto.

A partir de la fecha citada y de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Arreglo de la Administración de la Cuenta Pública, se extingue el Tribunal de Cuentas, entre otros motivos, para hacer desaparecer cualquier vestigio de instituciones coloniales.

Consecuente con el mismo sistema de organización, se expidió el 8 de mayo de 1826 el decreto núm. 437 “Sobre la Memoria del ministro de Hacienda”.

Este decreto dispone que tal memoria que debería ser la exposición con la que el ministro había de presentar al Congreso el presupuesto general de gastos y la cuenta del año anterior, y sus objetos eran, de acuerdo con el artículo 2o. del referido decreto, “informar al Congreso de las causas del progreso o decadencia de cada uno de los ramos del erario federal; indicar la reforma de que sea susceptible a su administración, y proponer el esta-

blecimiento, extinción o baja de impuestos a fin de nivelar en cada año los productos con los gastos”.

En el mismo decreto se regula con detalle la formulación de la cuenta y su contenido, que debería dividirse en: Valores y Distribución. Los primeros se presentarían en

estados particulares en cada uno de los ramos que componen el erario de la federación, especificándose en ellos los valores totales de las rentas, los invertidos en sueldos y gastos de su administración, y de otro general comprensivo de las sumas producidas por aquellos; en el que aparecerán las de los totales, gastos sueldos, y el valor líquido de la hacienda federal (artículo 7).

En la segunda parte se señalaría la distribución del valor líquido de la hacienda federal

en el mismo orden seguido por cada ministerio en el presupuesto del año respectivo (artículo 8).

A la cuenta de que se trata deberían acompañarla los comprobantes respectivos, que en cumplimiento del artículo 14 de la Ley del 16 de noviembre de 1824, le hubieren presentado al secretario del despacho de Hacienda, la Tesorería General, las comisarías, administraciones y cuantos empleados manejaran caudales de la federación.

El artículo 19 de esta disposición fija y define el proceso de fiscalización superior a que debe sujetarse la cuenta pública:

Todas estas cuentas se pasarán para su glosa a la contaduría mayor, la cual entenderá con los inmediatos responsables, por conducto del gobierno, sobre los reparos y resultas que ocurran hasta ponerlas en estados de dar cuenta a la Cámara de Diputados para que recaiga la correspondiente resolución del Congreso, sin que por esto se embarace la calificación que ha de recaer previamente sobre la del ministro en presencia de las observaciones que hiciere acerca de ellas la contaduría, que podrá pedir directamente, y se le remitirán del mismo modo, las noticias que juzgue oportunas.

Con lo anterior se dotaba a la Contaduría Mayor de Hacienda de los instrumentos para el cumplimiento de sus funciones. Hay que hacer notar que la contaduría debería rendir varios dictámenes: uno respecto de la cuenta presentada por el ministro de Hacienda, y otro u otros, sobre los manejos de

los responsables, a fin de que en ambos casos el Congreso tuviera elementos para calificar tales cuentas.

Es natural que los procedimientos que se señalan estén estructurados según las técnicas de revisión desarrolladas hasta entonces, ya que las labores se desempeñaban manualmente y los medios de verificación eran también totalmente documentales. De allí el énfasis en la función de glosa de todos los comprobantes, procedimiento idóneo de acuerdo con las circunstancias de aquella época. Se explica en esta forma que se señale en el decreto, que el día 1 de julio de cada año

se hará un corte de caja y reconocimiento prefijo de las existencias en numerario, efectos, enseres y utensilios de todas las oficinas en que se recibieren caudales de la federación, interviniendo en este acto en la ciudad federal, el contador mayor de hacienda o en su defecto el de crédito público... (artículo 13).

El señalamiento del día 1 de julio no es arbitrario; el año “económico” del gobierno federal se iniciaba ese día y terminaba el 30 de junio siguiente.

Como secuela necesaria al decreto que se ha venido comentando, dos días después de su publicación, el 10 de mayo de 1824, se expidió el núm. 476, Reglamento para la Sección de Hacienda de la contaduría mayor, que impuso al contador mayor la obligación de revisar personalmente los presupuestos generales de gastos y las cuentas del secretario del despacho de Hacienda, y exponer a la Comisión Inspector la observaciones que “le ocurrieran sobre unos y otras”. El Reglamento establecía la planta de empleados y señalaba las facultades y percepciones de cada uno; en total eran 26, de los cuales 16 eran los encargados de las labores técnicas (contadores y oficiales de glosa). Los demás eran oficiales de libros, correspondencia y archivo, escribientes, mozo de oficina, portero y ordenanzas. Toda la planta de empleados devengaba sueldos por un total de 27,700 pesos mensuales.

Destacan en el Reglamento, por su importancia, dentro del capítulo relativo a las facultades del contador mayor, los siguientes artículos:

Artículo 4. Pasará al secretario del despacho de Hacienda los pliegos de reparos que produjeren estas cuentas; recibirá por conducto del mismo secretario las respuestas de los responsables, y le comunicará las resultas de los juicios, a fin de que el gobierno haga reintegrar al erario, a los particulares, o a los mismos responsables en sus respectivos casos de las entidades que corresponda, remitiendo al contador mayor constancia de haberse verificado el reintegro; y en el evento de que esto se retarde hará el contador

mayor las reclamaciones convenientes por el mismo. A la comisión inspectora si la morosidad llegare a ser demasiado notable.

Artículo 5. El alcance líquido que resultare por la glosa en último análisis, y que después de requerido no se cubra por el deudor, llegando a hacerse contencioso, se discutirá en juicio en el tribunal que corresponde que en todo evento seguirá la contaduría mayor, oyendo al contador de glosa que lo dedujo, y arreglándose a las leyes y naturaleza del juicio.

Artículo 6. Autorizará con su firma y pasará al secretario del despacho de Hacienda los finiquitos de las cuentas que expidan a los responsables los respectivos contadores de glosa.

Artículo 8. Cuando los ministros de la tesorería general, en observancia del artículo 22 de la Ley de 16 de noviembre de 1824, participaren a la contaduría mayor haber hecho algún pago no comprendido en el presupuesto, a consecuencia de orden en cuyo cumplimiento insistiere el gobierno, no obstante lo que sobre el caso le representaren los expresados ministros, el contador mayor dará cuenta de la ocurrencia a la comisión inspectora con el informe que estimare correspondiente.

Tres días después de haberse expedido el Reglamento de la Sección de Hacienda de la contaduría mayor, se publicó el decreto 482, Reglamento para la Sección de Crédito Público, de la misma. Como en el caso de la Sección de Hacienda, el relativo a la de Crédito Público indica las funciones del contador mayor respectivo y de sus subordinados. Las de aquél son iguales a las de su homólogo de hacienda, en cuanto a formular “pliegos de reparos”, intervenir en los juicios contenciosos, autorizar finiquitos de cuentas y dar cuenta a la comisión inspectora, referido todo, obviamente, a la esfera del crédito público.

Al establecer los citados reglamentos “el procedimiento a seguir en contra de algún empleado o funcionario que manejase caudales públicos, hasta llegar inclusive al procedimiento contencioso que debería ventilarse ante los tribunales competentes; aquí se encuentra nuevamente la raíz de la actual Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos”.

El mismo decreto del 13 de mayo de 1826 estableció las atribuciones de la planta de personal y sus percepciones, en el ramo del crédito público: cuatro contadores y oficiales con percepciones totales anuales de 5,900 pesos, y escribiente, portero y mozo, que devengaban en total 1,150 pesos anuales.

El 21 de mayo de 1825 se había dispuesto que los contadores mayores “deberían gozar cada uno de 4,000 pesos anuales”.

Todas las disposiciones mencionadas estaban encaminadas a establecer y proteger la independencia de la función de fiscalización superior, la que quedaba exenta de la intervención del Ejecutivo.

A partir de 1828, se expedieron diversas disposiciones para regular y en algunos casos modificar la estructura de la Contaduría Mayor de Hacienda. Sin embargo, no cambiaron en lo fundamental el cometido que constitucionalmente se había asignado a la propia Contaduría. Tales disposiciones son:

- a) Ley mediante la cual se incorporan al Montepío militar los empleados de la contaduría mayor, publicada el 8 de marzo de 1828.

El Montepío militar manejaba los descuentos y las pensiones de “las secretarías de la Cámara y gobierno”.

- b) Ley 618 del 26 de marzo de 1829.

Ordenaba que el contador mayor de hacienda autorice el corte de caja de la Tesorería General de la Federación, que debería hacerse el día 1 de cada mes.

- c) Ley 621 del 4 de abril de 1829.

Previene que los finiquitos de cuentas que expida la Contaduría Mayor de Hacienda pasen a la Cámara de Diputados, para que recaiga sobre ellos la resolución correspondiente, una vez concluida la glosa de todas las cuentas del año a que pertenezcan.

- d) Disposición de octubre de 1830 que ordena que los libros de la Tesorería General de la Federación sean autorizados por el contador mayor de hacienda.

A este respecto, en el Reglamento de la Tesorería General de la Federación, que se expidió en cumplimiento de la Ley del 21 de mayo de 1831, no sólo se reconocieron al contador mayor las facultades de intervención en los cortes de caja y de autorización de los libros, sino que se dio la facultad de tomar en cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos, y la de registrar y firmar los despachos y nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

- e) Ley 945 sobre calificación, clasificación y liquidación de la deuda pública interior de la nación, del 21 de mayo de 1831.

Encarga a la Contaduría Mayor de Hacienda de la realización de estas tareas.

f) Ley 1008 del 7 de marzo de 1832: “Cómo deben proveerse las vacantes que ocurrán en la contaduría mayor, y se designe la escala de sus empleados.

Establece el escalafón, de acuerdo con los informes que los contadores mayores deben remitir a la comisión inspectora.

La situación económica en el lapso 1824-1835 influyó en la posibilidad de cumplimiento de las responsabilidades a cargo de la contaduría mayor. Tal situación se deduce de los informes presidenciales.²⁶

El 1 de enero de 1829, el presidente Guadalupe Victoria expresa “con inextinguible gozo” que las rentas de la República se han duplicado respecto de las de 1823, y que sólo se ha recurrido a los préstamos para cubrir gastos extraordinarios. Asimismo, que los créditos extranjeros se han cubierto religiosamente, así como los de los sueldos de empleados públicos y haberes del ejército, incluyendo el pago proporcional de sumas que se les adeudaban de años anteriores.

El 1 de septiembre, en la apertura del periodo extraordinario de sesiones del Congreso, indica que “la nación espera con ansia el resultado del análisis de las Memorias de la Secretaría del despacho de Hacienda”.

Al respecto, el 24 de diciembre de 1827, la Cámara de Diputados no aprobó la Cuenta General presentada por el ministerio de Hacienda relativa a los ocho primeros meses de 1825. Dispuso, además, que al término de sesenta días, el ministro responsable (que era el oficial mayor encargado del despacho, José Ignacio Esteva) satisfaría los reparos que resultaron de las observaciones hechas por la Contaduría Mayor de Hacienda, que constaban de 259 párrafos.

El señor Esteva, el 2 de febrero de 1828 y en su calidad de ministro de Hacienda (además de ser también para esa fechas gobernador del Distrito Federal) contestó dichas observaciones en un ocурso de 166 páginas, en un

²⁶ N. de A. Las citas que, en lo sucesivo, se refieren a los informes de los presidentes de la República al Congreso, durante el siglo XIX están tomados de la obra *La hacienda pública de México a través de los informes presidenciales a partir de la independencia hasta 1963*, México, SHCP, 1971, que para los efectos de esta investigación ha sido complementada con algunas Memorias de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondientes a los titulares de la época en cuestión.

tono polémico, que presentó a la Cámara de Diputados por conducto de la Secretaría de Hacienda.

Previamente, el 1 de enero de 1828, el presidente Victoria indicaba que “los gastos extraordinarios que demanda nuestro estado de guerra con España, exigirán que se aumenten los ingresos del erario sobre los que hasta ahora están calculados”, y el 21 de mayo siguiente informó que para atender los empréstitos extranjeros, se había concedido la octava parte de los productos de las aduanas marítimas. Hay que advertir que aquellos días, el principal renglón de ingresos federales era el derivado del arancel de aduanas marítimas. Las variaciones de este arancel, según el informe, retardaron la recepción de los impuestos por noventa días, lo que produjo “alguna escasez” en la hacienda pública.

El 1 de enero de 1829, en la apertura de sesiones del Congreso General y en su último informe, el presidente Guadalupe Victoria presentó las cuentas del año económico terminado el 30 de junio de 1828, que determinan el “descubierto en que las rentas federales han quedado y de su causa”.

Citando lo anterior, el ministro de Hacienda, José Ignacio Esteva, en su Memoria correspondiente a 1828, informó al Congreso la disminución del monto de los ingresos, con un sensible descenso respecto de los años anteriores, como consecuencia de las discordancias durante los años de 1827 y 1828.

En efecto, a las segundas elecciones presidenciales se presentaron dos candidatos: Vicente Guerrero y Manuel Gómez Pedraza, quien resultó electo. Los partidarios de Guerrero, descontentos, se levantaron en armas para invalidar la elección. El movimiento encontró eco, tomaron el edificio de la Acorzada y saquearon el Parián. Gómez Pedraza renunció a la presidencia y salió del país. Para sustituirlo se convocó a nuevas elecciones. Vicente Guerrero ganó y llegó a la primera magistratura del país el 1 de abril de 1829.

En 1829, durante el gobierno del general Vicente Guerrero, Lorenzo de Zavala ocupó la Secretaría del Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública (del 18 de abril al 2 de noviembre). Zavala pretendió introducir algunas reformas como implantar contribuciones equitativas y derogar alcabalas, pero sin lograr corregir los problemas hacendarios; también trató algunos empréstitos para aminorar la deuda externa del país y promulgó las leyes de impuestos de 1829, durante la invasión española de Barradas, motivo por el que fue enjuiciado, siendo finalmente exonerado por el Congreso.

Ese mismo año se introdujeron reformas a las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, facultándola para autorizar los cortes de caja men-

suales de la Tesorería General de la Federación, así como de los libros de registro de ésta. Otro ordenamiento del mismo año amplió en mayor grado las funciones de examen de la contaduría, autorizándola para tomar la cuenta y razón de las relaciones de todos los contadores, comisarios y subcomisarios encargados de recaudar fondos, así como del registro y la firma de los nombramientos de todos los empleados civiles y militares.

La encarnizada lucha entre liberales, conservadores y militares permitió que el país fuera gobernado en varias ocasiones por el frívolo y derrochador Antonio López de Santa Anna y que en el ámbito financiero aparecieran agiotistas y especuladores. Bajo diversas administraciones, los secretarios del despacho de Hacienda, Manuel E. Gorostiza, Francisco Iturbe, Ignacio Trigueros, Luis de la Rosa y Mariano Rivapalacio, entre otros, se esforzaron por reorganizar el erario público, siempre con déficit y sin recursos propios, propiciados por el desorden gubernamental impuesto por los desplantes presidenciales de Santa Anna, quien decretó una contribución de un real por cada puerta y cuatro centavos por cada ventana de las casas; decretó también un impuesto de dos pesos mensuales por cada caballo frísón (robusto) y un peso por cada caballo flaco; además, un peso al mes por la posesión de cada perro.

El general Vicente Guerrero expresó al Congreso, según relata en sus memorias Lorenzo de Zavala, que después de tantos sacrificios coronados con tanta gloria, la nación estaba todavía en la triste necesidad de organizar su hacienda, poniéndola en estado de eludir los inconvenientes de un sistema incompleto e insuficiente.

El gobierno de Vicente Guerrero afrontó problemas agobiantes, principalmente el financiero. El comercio estaba casi paralizado por la inestabilidad y la creciente deuda externa. La situación se agravó con la expedición española que en ese 1829 intentó recuperar los territorios para el rey. La popularidad de Guerrero decrecía.

Anastasio Bustamante se sublevó en diciembre de 1829 y proclamó el Plan de Jalapa. El general Guerrero abandonó la capital. El 1 de enero de 1830, siendo aún presidente Guerrero, el general Anastasio Bustamante, como vicepresidente, pronunció el discurso de apertura de las sesiones del Congreso. En él expresó que las rentas generales estaban reducidas casi exclusivamente a las que producía la Aduana del Distrito y respecto de los que se esperaba recibir como cuantioso “contingente” de los estados de la República, “en la ejecución se han tropezado con inconvenientes, que se han hecho insuperables”.

Estos “contingentes” se habían establecido el 15 de septiembre de 1829 para sostener los gastos necesarios para combatir la expedición española al mando del brigadier Isidro Barradas. Sin embargo, los estados se opusieron a algunas contribuciones, al considerar que con ellas se atacaba su soberanía.

El 28 de junio de 1829 se inició un periodo de sesiones extraordinarias del Congreso. En la apertura, el presidente Bustamante señaló que reclamaba reformas fundamentales, y que a pesar de que los ingresos del erario habían aumentado “en una considerable porción” se estaba todavía lejos de cubrir los presupuestos.

Al inicio de las sesiones del Congreso en 1831 y 1832, el presidente Bustamante informó de adelantos en la situación económica del país. Pero inmediatamente, el 2 de enero de 1831, se inició una serie de movimientos contra el gobierno del general Bustamante. Las aduanas marítimas de Tampico y Veracruz fueron ocupadas, lo cual privó a la hacienda pública de sus ingresos ordinarios, y hubo que recurrir nuevamente a los préstamos. El 3 de agosto de ese año, el propio presidente Bustamante señalaba al Congreso:

La nave del Estado está a pique de fracasar: las oscilaciones irregulares de la máquina social hacen temer su disolución, al propio tiempo que trastornan la balanza del comercio e infunden desaliento para toda clase de empresas. Ocupados los principales puertos de la República por los facciosos, las rentas federales se han disminuido notablemente, y el erario carece de medios suficientes a cubrir sus urgentes atenciones.

El fusilamiento del general Vicente Guerrero, y los desaciertos y persecuciones del gobierno del general Bustamante dieron el golpe de gracia a su administración. Por los convenios de Zavaleta, firmados el 23 de diciembre de 1832, se reconoció a Manuel Gómez Pedraza como presidente de la República hasta el 1 de abril de 1833.

El 18 de febrero de 1833, el entonces secretario de Hacienda, Valentín Gómez Farías, solicitó al señor Juan Antonio Unsueta, contador mayor, que manifestase el manejo y estado que guardó la hacienda pública en los años 1830, 1831 y 1832, es decir, básicamente el lapso del gobierno de Anastasio Bustamante. Del informe respectivo, se cita lo siguiente en la obra *Méjico a través de los informes presidenciales. La hacienda pública* (Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, 1966):

El banco de Avío fue fundado para el fomento de la industria nacional con un capital de un millón de pesos, por Ley del 16 de octubre de 1830,

“...establecimiento que en manos puras y verdaderamente patriotas habría sido una fuente inagotable de felicidad para la nación”. Se repartieron por cuenta del Banco desde su fundación hasta el 30 de noviembre de 1832, 477,615 pesos 1 real 8 gramos”... y no vemos más provecho de aquellas inversiones, que algunas máquinas tiradas en el camino de Veracruz, algunas fábricas de edificios por comenzarse y pequeños establecimientos de Moreiras y Colmenares, de cuyo progreso no se ha dado razón; de suerte que más bien parece que se ha tratado de favorecer a los amigos y aviarse con aque-llos propios, para llenar el objeto del Banco.

Respecto de la falta de organización de las aduanas, dice:

Del descuido y abandono con que se ha visto este asunto... proviene la enorme pérdida que ha sufrido el erario en algunas aduanas; pero habiéndose descuidado los administradores en las seguridades con que debieron admitir las fianzas, muchos responsables emigraron sin cubrirlas; y este desfalco que podrían haberse evitado, ha ascendido por la omisión y abandono de los funcionarios a la enorme suma de más de tres millones informó el señor Mangino a las Cámaras.

En conclusión, la República Mexicana debe a la administración que la gobernó en los años de 30, 31 y 32 a favor de tener gravado el erario en 8,719,797 ps 11 gs. De los préstamos con más de 1,692,449 ps. 5 rs. 9 gs. Que importan los siete meses que han dejado de pagarse a los empleados civiles, viudos y pensionistas; 631,658 ps. 5 rs. 11 gs. por pérdida de las letras emitidas contra las aduanas marítimas; 20,661 ps. 6 rs 9 gs. En gastos secretos, que todo asciende a la asombrosa suma de 11.244,657 ps. 3 rs. 4 gs ... y lo que más sensible, la pérdida de más de 15,000 mexicanos, víctimas inmoladas unas en los campos de batalla y otras en afrontosos patíbulos...

En consonancia, el presidente Gómez Pedraza informó al Congreso el 29 de marzo de 1833, dos días antes de dejar el gobierno:

A mi arribo al poder, encontré al erario exhausto y empeñado en una deuda inmensa; atrasos enormes en los pagos y las viudas, huérfanos y pensionistas aherrojados en la miseria... el erario ha tenido ingresos para satisfacer sus principales obligaciones más allá de lo que podía esperarse...

El 1 de abril de 1833, por ausencia del general Antonio López de Santa Anna, electo presidente, tomó posesión en su nombre y como vicepresidente Valentín Gómez Farías. Al jurar, dijo:

...el ramo de hacienda demanda reformas en las que lo arreglan, demanda que se completen las que le faltan; que se adopte una economía prudente, y que haya pureza y fidelidad en el manejo de los caudales.

El 4 de enero de 1835, el presidente Santa Anna informó al Congreso general, en la apertura de sus sesiones:

...La bancarrota del erario público ha cesado: que auxiliado el Ejecutivo por el heroico sufrimiento de los empleados de la federación, ha podido amortizar grandes sumas de la deuda interior, y se han cubierto las cargas principales y más urgentes (*La hacienda pública de México a través...* op. cit.).

Desde enero de 1835 fue presidente interino el general Miguel Barragán, quien murió el 27 de febrero de 1836. Le sucedió, también con el carácter de interino el licenciado Justo Corro, hasta abril de 1837. Durante ese periodo se formuló el documento denominado “Bases para la nueva Constitución”, que se convirtió en ley el 23 de octubre de 1835 y con el cual se puso término al sistema federal.

Su forma de gobierno era marcadamente centralista: los estados cambiaron de nombre y fueron llamados departamentos, cuyos gobernadores eran designados por el poder Ejecutivo a propuesta de las juntas departamentales, las que se elegían apoyándose en el hecho de que las leyes para la administración de justicia y para la hacienda pública, eran comunes en todo el país. Con fundamento en el referido ordenamiento, el 15 de diciembre de 1835 fue expedida la primera ley constitucional, que en unión de otras seis, posteriormente promulgadas, formó el texto de la Constitución del 30 de diciembre de 1836. Tales fueron las llamadas Siete Leyes.

La segunda de éstas estableció un cuarto poder. El Congreso, preocupado por los excesos cometidos por el Ejecutivo y por el mismo Legislativo, estableció un nuevo órgano de gobierno: el Supremo Poder Conservador, para vigilar los actos de los otros dos, “cuidar que las leyes se observaran y denunciar a los poderes que quebrantaran la Constitución”. No obstante su nombre, el Supremo Poder no tuvo fuerzas para hacerse obedecer.

La tercera de las Siete Leyes depositó el poder Legislativo en dos cámaras: de diputados y de senadores, con lineamientos distintos a los de la Constitución de 1824. Aparece por primera vez la institución de la Comisión Permanente.

No obstante la marcada ideología absolutista de las Siete Leyes, rescataron, con sus mismas funciones, a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro

de la reorganización administrativa y política del país, ya que no cambió la estructura de este órgano de fiscalización. En efecto, la tercera ley, en su artículo 52, establecía:

Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente... I. Vigilar por medio de una comisión inspectora compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará la forma y términos en que la comisión inspectora debe desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen. II. Nombrar los jefes y demás empleados de la contaduría mayor.

A partir de la vigencia de las Siete Leyes, siguió un decenio de pronunciamientos, cuartelazos y asonadas. Texas y Yucatán propugnaban su separación, existía una situación tirante con Estados Unidos y Francia declaró la guerra a México. Las Siete Leyes, llamadas así porque su expedición se dio en siete etapas, promulgadas en 1836, abrogaron la Constitución de 1824 y preservaron con sus mismas funciones a la Contaduría Mayor de Hacienda. Dentro de la reorganización política y administrativa del país, planteada por estas leyes, los primeros 15 artículos de la primera ley otorgaban la ciudadanía mexicana a quien supiera leer y tuviera una entrada anual de 100 pesos; además, los trabajadores domésticos no tenían derecho a participar en los comicios electorales.

La segunda ley se refería a las características del Supremo Poder Conservador con funciones ejecutivas y permanentes, formado por cinco miembros sustituibles, uno cada dos años, con una renta anual de mil pesos, con la facultad de clausurar el Congreso y suprimir la Suprema Corte y, además, sólo eran electos entre funcionarios de alto rango.

La tercera ley estaba conformada por 58 artículos que establecían la existencia de un Congreso bicameral, cuyos integrantes: diputados y senadores, electos por los órganos gubernamentales, contaban con una percepción anual de mil y mil quinientos pesos, respectivamente; sus funciones tenían una duración de cuatro años para los diputados y seis para los senadores.

Los 34 artículos de la cuarta ley se relacionan con el poder Ejecutivo, la Corte, el Senado y la Junta de Ministros. Estos órganos proponen, por cada uno de ellos, tres candidatos, es decir, en total nueve candidatos, a la Cámara de Diputados, la que elegirá, por mayoría de votos al presidente y al vicepresidente, quienes debían sustentar una entrada anual de cuatro mil pesos y cuyas funciones tendrían una duración de ocho años.

El poder Judicial estaba regido por la quinta ley y sus once miembros seguían la misma forma de elección que se llevaba a cabo con el presidente. En síntesis, el proceso de elección se daba entre las mismas personas.

La sexta ley determinaba, en sus 31 artículos, la división política del territorio nacional, convirtiendo los estados en departamentos; sus gobernantes y los miembros de las juntas departamentales, con funciones legislativas, eran designados por el presidente.

La séptima y última ley impedía, por un lapso de seis años, cualquier reforma a las mismas, siendo el Congreso el único facultado para resolver cualquier duda con relación a las Siete Leyes.

Al concluir 1851, seguía el desnivel entre los ingresos y los gastos, que al 29 de octubre de ese año habían alcanzado la suma de 1,091,035 pesos; al finalizar ese año, se adeudaba a los empleados públicos cuatro meses de salario. Durante ese lapso renunciaron cinco ministros de Hacienda.

En 1852, el déficit continuó creciendo. Cuando se esbozó la idea de establecer, con la indemnización de Estados Unidos del Norte, un banco nacional, que al crearse hubiese constituido un elemento de orden financiero, tal idea se desechaba o no se trataba por la Cámara de Diputados.

Los pronunciamientos siguieron en septiembre y octubre de 1852. El presidente, general Mariano Arista, en octubre de 1853, indicó al Congreso: “En el periodo de sesiones extraordinarias (la hacienda pública), a los tres días de instalado el Congreso (18 de octubre de 1852) manifestó todos sus actos a la administración, excitó para que se le pidiesen explicaciones y presentó un deficiente reducido, una contabilidad exacta y un sistema estricto de economías, que, llevado a cabo, convertiría la falta ordinaria de ingresos en la corta suma de dos millones de pesos”. Renunció cuatro días después.

Las “Bases Orgánicas” fijaron facultades precisas al Congreso para vigilar los gastos públicos y, con fundamento en ellas, se expidió el decreto de 16 de diciembre de 1853, con objeto de implantar en la vida pública de la nación la función de vigilancia de la hacienda gubernamental y constituir, prácticamente restableciéndolo, el Tribunal Mayor de Cuentas; la Contaduría Mayor de Hacienda quedaría como órgano adscrito a su jurisdicción.

Mariano Rivapalacio, liberal moderado que asistió al Congreso Constituyente de 1856-1857, fue en tres ocasiones titular de Hacienda cuando los ramos administrativos estaban en mayor desorden; no había esperanza de rentas y la nación subsistía con tres millones de pesos recibidos como indemnización del gobierno norteamericano por el despojo de Texas, Nuevo Méxi-

co y California. Las posibles soluciones se debatían entre obstáculos y constantes intereses en juego. A él le correspondió tratar de remediar los estragos de la guerra con los Estados Unidos, lo cual acentuó la penuria del erario.

Este periodo de caos tuvo como consecuencia que el general Santa Anna, que estaba desterrado, fuera llamado de nuevo para ejercer como dictador durante un año, bajo condiciones que le impondría Lucas Alamán. Se le eligió presidente el 17 de marzo de 1853 y tomó posesión el 20 de abril siguiente, investido de facultades omnímodas y extraordinarias. Alamán murió el 2 de junio siguiente. En el convenio de 6 de febrero de 1853, firmado por el presidente interino Cevallos y el general Uranga, se establecía “que el poder Ejecutivo que se elija tendrá, hasta la promulgación de la nueva Constitución Política que ha de formarse, las facultades necesarias para restablecer el orden social, plantear la administración pública, formar el erario nacional y expeditar las atribuciones del poder Judicial”. Casi por unanimidad fue electo Santa Anna para ejercer estos poderes extraordinarios.

En uso de sus facultades, el presidente Santa Anna, por decreto de 26 de noviembre de 1853, transformó nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público en Tribunal de Cuentas.

El tribunal se compondría de dos salas, una de primera y otra de segunda instancia. Había tres contadores mayores: uno para la primera y dos para la segunda, con un magistrado de hacienda de ésta. El tribunal no tendría ninguna relación con la Cámara de Diputados, ya que no se alude a la comisión inspectora.

Se detallan en el decreto los procedimientos contenciosos: en el tribunal se ventilarían los juicios relativos a los “pliegos de alcances” en los cuales se señalan las deficiencias e infracciones a la ley en que se suponía habría incurrido el responsable.

En su carácter de jefes de la contaduría, los contadores mayores siguieron con las mismas facultades que les habían otorgado disposiciones anteriores, en cuanto a entenderse directamente con los responsables “aún aforados, conforme a la Ley 16, libro 80., título 29 de la Recopilación de Indias”, exigir cuentas a quienes deberían responder de su manejo; imponer sanciones a los empleados que fueran morosos en cumplir sus providencias y solicitar a las oficinas la documentación necesaria para las tareas de fiscalización.

Se previene en el reglamento que los contadores no intervendrían en la glosa de cuentas. Ésta quedaría a cargo de los contadores de glosa. Se seña-

la el término de los primeros tres meses del año para que todas las oficinas de hacienda, de la capital y foráneas, remitan directamente a la contaduría mayor *las cuentas originales pertenecientes a sus ramos*.

Realizada la glosa, si se encontraba correcta la cuenta, se expediría el finiquito respectivo. En caso contrario, se formularía el “pliego de reparos”, siguiéndose los procedimientos respectivos. Los contadores mayores debería aprobar los finiquitos.

Se establece una sección *de rezagos* para la glosa de cuentas atrasadas, “compuesta de un jefe y de los cesantes, reformados o excedentes que el gobierno tenga a bien ocupar, pedido previo de que ellos le haga el tribunal, a quien estará subordinada. Esta glosa comenzará por las cuentas del año económico que terminó en fin de junio de 1852 y seguirá con las demás, retrocediendo sucesivamente y dando preferencia a aquellas que en concepto de los contadores mayores se califiquen de mayor cuantía. La contaduría mayor, por tanto, se dedicará asiduamente a la glosa de las cuentas siguientes, que comenzaron desde la respectiva al año actual, y los seis meses de julio a diciembre del año anterior. Por el mismo hecho de no quedar glosadas las cuentas del año en el próximo siguiente, quedarán suspensos sin sueldo los empleados todos de la sección respectiva, a reserva de la mayor pena que judicialmente debe imponérseles”.

Los contadores tendrán el tratamiento de señoría y su sueldo seguirá siendo de 4,000 pesos anuales.

En el mismo reglamento se detalla la planta de empleados, que se divide en los que se dedicarían a la glosa de aduanas marítimas; de aduanas interiores; de contribuciones 1642, disponía: “Ley. Que el fuero militar, ni otro alguno, no ejecute de dar cuenta de la Real Hacienda. No debe gozar ningún capitán, soldado ni ministro de guerra del fuero militar para no dar cuenta de lo que hubiera estado, y estuviese a su cargo, y tocare a nuestra Real Hacienda, como está resuelto por la Ley 16, título II, libro 3 y así se guarde en todos los demás, por privilegiados que sean directas; de rentas estancadas, casas de moneda, lotería y demás ramas menores; de tesorería y comisaría generales y demás oficinas distribuidoras, y de crédito público; con 49 personas, más siete que constituirían el personal administrativo de apoyo. La nómina de todo este personal se fijó en 78,420 pesos anuales, y se destinaron 60 pesos mensuales para gastos. No se fijaron sueldos para el personal de la sección de rezagos.

Por último, se dispone que quedan vigentes las leyes de Indias y demás disposiciones dictadas sobre la materia, en cuanto no se opusieran al decre-

to que se dicta y se fija la obligación para los contadores mayores de formular el reglamento de la contaduría, que señale los procedimientos del tribunal y de aquélla, oyendo a los contadores jefes de sección y en su caso a los secretarios. El reglamento se pondría en vigor tan pronto como lo aprobara el gobierno. Este último punto revela que, siguiendo las características del gobierno absolutista, la contaduría mayor quedaba superditada *al gobierno*.

El 1 de marzo de 1854 se proclamó en Ayutla, estado de Guerrero, el plan de ese mismo nombre, cuyas acciones culminaron con la renuncia del general Santa Anna, tras un año de luchas, el 9 de agosto de 1855. El ayuntamiento y la guarnición de México reconocieron la jefatura del general Rómulo Díaz de la Vega; poco después se eligió como presidente interino a Martín Carrera. Éste, desconocido por Comonfort, dimitió y Juan Álvarez asumió el cargo el 4 de octubre de 1855 en Cuernavaca, designado por la Junta de Representantes ahí reunida.

El general Ignacio Comonfort tomó posesión como presidente sustituto el 11 de noviembre de 1855. El 18 de febrero de 1856 inició sus sesiones un congreso constituyente (el séptimo de su clase) para establecer nuevas bases para la nación. El proyecto de 16 de junio de 1856 tiende a introducir el sistema unicameral, al señalar en su artículo 53: “deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en asamblea, denominada Congreso de la Unión”. De igual manera, en su artículo 74, decía: “El segundo periodo de sesiones se destinará exclusivamente al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo”. Y el artículo 75 disponía: “El día penúltimo del primer periodo de sesiones, presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán a una comisión compuesta de cinco representantes que será nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de examinar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo”.

El Congreso Constituyente, formado por más de 90 representantes, juró la nueva Constitución en la sesión solemne del 5 de febrero de 1857 y después lo hizo, en la misma ocasión, el presidente Comonfort. El Congreso Constituyente clausuró sus sesiones el 17 del mismo mes y el 11 de marzo fue promulgada la Constitución.

En esta Constitución se consideró nuevamente a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente del Poder Legislativo.

Los diputados Marcelino Castañeda, José Antonio Gamboa y Guillermo Prieto propusieron que la contaduría estuviera adscrita al Congreso para glosar y revisar el presupuesto público.

Esta dependencia y obligación quedaron establecidas en el artículo 72, fracciones VII y XXIX, al señalar que el Congreso tenía la facultad:

...Fracción VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo...

...Fracción XXIX. Para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor, que se organizará según lo disponga la Ley.

Inmediatamente, el 10 de febrero de 1857, se publicó el decreto que, congruente con la disposición constitucional, expidió el general Ignacio Comonfort, presidente sustituto, por el cual restableció la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, con la planta de empleados y sueldos que le dio la ley el 6 de mayo de 1826. Se aumentaron los sueldos a los escribientes y portero, y se establecieron las plazas de archivero, oficial de archivero, escribiente del mismo y escribiente para la mesa de memoria. Con todo ello el presupuesto anual de la contaduría aumentó en 4,100 pesos más 600 pesos para gastos.

El desequilibrio de los poderes hizo ver a Comonfort que con esa Constitución no era posible gobernar y sólo había dos caminos a seguir: derogarla o gobernar sin acatarla, de los cuales escogió el primero y a fines del año en que fue promulgada, se proclamó el Plan de Tacubaya, en cuya virtud cesaba la vigencia de la Constitución y se convocaba a un nuevo constituyente. Mientras tanto Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, se hacía cargo de la Presidencia de la República con fundamento en la Constitución, y se iniciaba la guerra de tres años. A continuación detallamos cómo se desarrollaron los acontecimientos.

El 17 de diciembre de 1857 el general Félix Zuloaga lanzó el Plan de Tacubaya, que propone la suspensión de la Constitución, Comonfort se adhirió al Plan y se disolvió el Congreso.

El 7 de enero de 1858, Benito Juárez asume el Poder Ejecutivo en Guanajuato y comienza un largo peregrinar que lo lleva a Guadalajara, Colima y Manzanillo. Sale de la República, va a Panamá y Estados Unidos y, finalmente, a Veracruz, donde llegó a fines de mayo de 1858.

Mientras tanto, por el lado conservador Miguel Miramón fue designado presidente de la República.

Con la Constitución de 1857, se incluye dentro de las facultades del Congreso la de aprobar el presupuesto de gastos de la federación, que anualmente debía someter a su consideración el Ejecutivo, imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo. Con esta base y fundamento se expidió un decreto que abroga el que devolvió vigencia al Tribunal Mayor de Cuentas y se restablece así la contaduría mayor, con sus mismas funciones de control y vigilancia sobre la hacienda pública del país. Una década de luchas civiles hizo nula su acción y fue hasta 1867 cuando reinició sus actividades, ampliadas por el ordenamiento referente a la “Presentación de los Proyectos del Presupuesto”, que la facultaron para glosar la cuenta de la Tesorería y, dentro de ella, la de todas las oficinas, empleados o agentes que manejaran caudales federales.

Para allegarse recursos y sostener la lucha, cada uno de los bandos recurrió al extranjero: los liberales a Estados Unidos, con quien se estableció el célebre acuerdo entre MacLane y Ocampo, que finalmente fue rechazado por el senado de aquel país; los conservadores a España, donde lograron el reconocimiento al gobierno de Miramón y fueron a un banco suizo, donde consiguieron un préstamo.

El 22 de diciembre de 1860 se libró la batalla de Calpulalpan, en la cual los conservadores fueron derrotados completamente. El 11 de enero de 1861 retornó Benito Juárez a la ciudad de México.

El 31 de marzo siguiente se dispuso que la cuenta general de la nación se llevara por la Tesorería y se suprimieron las pagadurías.

El presidente Benito Juárez, en la apertura de sesiones, el 9 de mayo de 1861, expresó al Congreso de la Unión:

La hacienda pública se encuentra en lamentable situación, que no pueden remediar las Leyes de Reforma ni la nacionalización de los bienes de manos muertas, en medio de las circunstancias apremiantes del momento y de urgencia que no admiten demora.

El 30 de julio de 1861 se decretó que todos los empleados públicos que hubieran continuado prestando sus servicios en las oficinas durante el tiempo que ocuparon la ciudad de México los generales Félix Zuloaga y Miguel Miramón, es decir, del 19 de diciembre de 1857 al 24 de diciembre de 1860, cesarían en sus funciones. Esta disposición afectó a la mayor parte del personal de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 16 de septiembre siguiente, el presidente Juárez describió la situación en que se encontró el país a fines de mayo de 1861.

Las vías de comunicación se encontraron algunos días completamente obstruidas; se interrumpió el servicio de la estafeta, faltó la seguridad de las personas y de las propiedades, no sólo en los caminos, sino aun en los grandes centros de población; y el gobierno, por efecto de estas circunstancias y lo reducido de sus recursos a las contribuciones ordinarias del Distrito, porque los valores de la nacionalización exigen todavía la base de la confianza pública y la requieren igualmente los otros arbitrios supletorios a que los gobiernos ocurren cuando no han llegado a plantear un sistema de rentas.

Del afán de ordenar las acciones gubernamentales que se dio como consecuencia de haber concluido la guerra de tres años, no podía quedar exenta la Contaduría Mayor de Hacienda. De allí que, fechado el 25 de septiembre de 1861, se presentara a la consideración del Congreso un dictamen de la comisión inspectora, proponiendo una ley tendiente a reorganizar la contaduría. Aun cuando dicho proyecto no fue aprobado, de los considerandos del dictamen se desprende la situación que había mantenido la fiscalización superior hasta entonces, y que la comisión califica como “verdaderamente desplorable”. La describe así:

La contaduría mayor desde el año de 1826 hasta la fecha (1861), ha presentado la imagen del verdadero estado de las cosas y personas que se han sucedido en la interminable serie de nuestros disturbios. Creada esa oficina para desempeñar funciones importantísimas, sin cuyo buen desempeño jamás podrá establecerse el orden en diversos ramos de la hacienda pública, esa oficina ha sido perfectamente inútil, y a más de inútil, gravosa en todo sentido a la nación.

En cada cambio político de los ocurridos en la República se ha modificado la contaduría en su personal y atribuciones. La ley de 17 de noviembre de 1824 y la de 5 de mayo de 1826 crearon una contaduría en dos secciones: de hacienda y crédito público. La Constitución de 1826, centralizando el gobierno, creó un Tribunal de Cuentas; de esta disposición emanó la ley de 14 de marzo de 1838. Esta ley no estuvo en observación, aunque la contaduría se consideró como Tribunal de Cuentas hasta el año de 1812 en que se expidió la Ley de 3 de febrero que extinguía la oficina provisional de rezagos creada por el artículo 41 de la Ley de 16 de noviembre de 1824. Destruido el régimen central, con la reforma política vino una nueva modificación. La Ley de 10 de septiembre de 1846 extinguío el Tribunal de Cuentas y restableció la contaduría tal como se hallaba en mayo de 1826. Un nuevo decreto,

de fecha 10 de febrero de 1857, restableció la planta originaria e introdujo algunas modificaciones respecto a la dotación de varios empleados.

Si se examina atentamente el conjunto de las leyes citadas, se percibe que los legisladores descuidaron puntualizar las obligaciones de la contaduría, en especial los medios de hacer efectiva la glosa y la liquidación de todas las cuentas con la oportunidad correspondiente. Esta falla comenzó a notarse hace más de 30 años y para remediarlo, desde 1841 las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado comenzaron a instruir el expediente respectivo y emitieron un dictamen el 23 de marzo de 1844 —los diputados— y otro el 24 de octubre de 1845 —los senadores—, demostrando en ambos, con razones y fundamentos muy sólidos, la urgente e imperiosa necesidad de organizar la contaduría de un modo que pudiese llenar los objetos de su institución.

La comisión que suscribe ha tenido a la vista cuantos antecedentes existen en el particular desde épocas muy remotas; ha examinado qué número de cuentas deben presentarse a la contaduría; qué número existe pendiente de glosa; qué empleados hay en la actualidad, y si ellos son suficientes para que todas las cuentas se glosen en el año siguiente de su presentación. Por este cúmulo de antecedentes, y sobre todo por la experiencia y por los hechos ocurridos desde 1826, hasta la fecha, la comisión inspectora actual ha llegado a convencerse de que la contaduría mayor, tal como existe, no es capaz de examinar y liquidar las cuentas de hacienda con la prontitud que reclama el servicio público, con el cual la recaudación y distribución de las rentas federales serán como hasta aquí, un escándalo perpetuo, sin principios fijos y sin los medios de hacer efectiva la responsabilidad.

Poco o ningún fruto ha producido la glosa de algunas cuentas del periodo corrido de 1826 a 1847, porque la contaduría ha estado privada de los medios de hacer efectivos en provecho del tesorero los alcances que resultaban del número insignificante de cuentas glosadas, y los cuales ascendían a más de millón y medio de pesos. La comisión no cree aventurado asegurar al soberano Congreso que las dilapidaciones del tesoro público habrían ido desapareciendo poco a poco, si la contaduría hubiese estado organizada cual corresponde al fin de su institución.

El proyecto para eliminar las deficiencias señaladas, asignaba a la contaduría un presupuesto anual de 52,160 pesos y una planta de 45 personas (incluido el contador mayor, que seguiría percibiendo 4,000 pesos) y 500 pesos para gastos. Lo novedoso de la reforma era que fijaba plazos para

examinar los presupuestos y la Memoria de la Secretaría de Hacienda (que el contador mayor debía realizar por sí mismo), cuyos resultados deberían comunicarse respectivamente a más tardar el 31 de enero, un mes después de haberse recibido la Memoria.

Son dignos de mención los requisitos que el citado dictamen fija al personal de la contaduría: debería demostrar su capacidad mediante exámenes y su honradez y buen manejo con informes y certificado escritos, y con su actitud ante la junta que debía calificarlos. Los esribientes deberían conocer a la perfección gramática y aritmética, y los contadores oficiales, los sistemas de contabilidad.

La crítica situación económica obligó al gobierno a suspender por dos años el pago de la deuda pública; esta suspensión fue el motivo para que Gran Bretaña, España y Francia enviaran sus escuadras y se negociaran los Tratados de la Soledad. Como es bien sabido, esta situación se desarrolló y culminó con la coronación del archiduque Maximiliano de Habsburgo el 10 de junio de 1864. Mientras tanto, por decreto de 10 de mayo de 1862, el presidente Juárez, con base en las amplias facultades extraordinarias que se le habían conferido, dio facultad al contador mayor para pedir a la secretaría del despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que sean necesarios a la cuenta o razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto en calidad de devolución.

Esta facultad ya constaba a la letra en el decreto del 26 de noviembre de 1853 (artículo 25, fracción IV) expedido por el presidente Antonio López de Santa Anna, también en ejercicio de facultades extraordinarias.

En la misma fecha, 10 de mayo de 1862, el propio presidente Juárez decretó que se establecieran un “agente especial de negocios” anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, con el fin de “promover, agitar, seguir, expeditar y abbreviar” todos los negocios en que se interesara la hacienda pública. Sus atribuciones eran:

I. Sacar bajo su conocimiento los asuntos, escrituras y demás documentos que conforme a las leyes deben entregarse a la contaduría mayor, entregarlos a ésta, recogerlos y devolverlos a la secretaría o escribanía que se los haya entregado.

II. Solicitar en las secretarías de Estado, en las de los tribunales, en las escribanías, archivos y oficinas los documentos que le encargue por escrito el contador mayor para el despacho de los negocios de la expresada oficina.

III. Intervenir en el otorgamiento de esta escritura en que se verse interés de la hacienda pública, para el objeto de presentarla al procurador general

de la nación, antes de que se dé testimonio alguno para calificarla, y si la hallase defectuosa poner al pie su censura: en este caso el agente llevará el borrador a la oficina que extendió la escritura para que la reforme según el dictamen del procurador general.

IV. Cobrar como representante de la hacienda pública, los alcances de cuentas y todo crédito a favor de la hacienda nacional que resulte como consecuencia de las glosas.

El citado agente devengaría el 0.25% de los cobros que hiciera, y por su intervención en el otorgamiento de escrituras, cuando su importe no excediera de 4,000 pesos percibiría doce reales (1.25 pesos); de más de 4,000 pesos hasta 10,000 pesos, quince reales (1.88 pesos) y de más de 10,000 pesos, un real (0.125) por millar de pesos.

Los poderes de la federación iniciaron en mayo de 1863 su peregrinar: primero, San Luis Potosí, luego Saltillo. La Comisión Permanente se instaló en esta última ciudad, que abandonó el presidente Juárez para dirigirse a Monterrey y después a otras poblaciones.

Con la ayuda francesa se afianzó el imperio. El 10 de abril de 1865 el emperador Maximiliano decretó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en cuyo título V se establece el Tribunal de Cuentas, con autoridad judicial a fin de examinar y liquidar, revisar y glosar las cuentas de todas las oficinas de la nación y cualesquiera otras de interés público que le turnara el emperador.

Se otorgó al Tribunal de Cuentas autoridad judicial sobre todo el imperio, sin que cupiera apelación respecto de sus fallos. Su competencia era “todo lo relativo a las cuentas” personales en proceder contra los culpables y consignarlos ante el juez competente. Podría, sin embargo, ejercer apremio para que los funcionarios presentaran sus cuentas. También debía vigilar la exacta observancia del presupuesto.

El presidente y los ministros del tribunal serían nombrados por el emperador y su comunicación con el monarca sería por conducto del ministerio de Estado, que era uno de los nueve de que se componía el imperio.

Dado que el emperador era el soberano, y mientras no se decretara la organización definitiva del imperio, el Tribunal de Cuentas no tenía independencia respecto de él. Dada la jerarquía de la disposición, no entraba en detalles respecto de la forma de la organización ni quiénes serían los funcionarios del tribunal, y que estas disposiciones se establecerían en ley que regularía el funcionamiento de los órganos del gobierno.

La intervención extranjera terminó con el fusilamiento del emperador el 19 de junio de 1867 y se inició una serie de medidas para consolidar la situación del gobierno. Entre ellas, se publicó el 20 de agosto siguiente un decreto que expidió el presidente Benito Juárez, en uso de las facultades extraordinarias de que gozaba, reformando la composición y percepciones del personal de la contaduría mayor.

Seguiría existiendo un contador mayor, y su percepción se mantendría en 4,000 pesos anuales, suma que se había asignado desde 1825. Bajo sus órdenes habría quince contadores y oficiales de glosa con percepción total anual de 27,500 pesos, más catorce puestos diversos del personal de apoyo, cuyos sueldos montaban a 8,560 pesos. Se asignaron también 600 pesos para gastos de la contaduría.

Provisionalmente, y por el tiempo que fuera necesario, el mismo decreto agregó a la contaduría mayor dos secciones “liquidatorias” de la deuda interior. La función de la primera consistiría en examinar, glosar y liquidar los créditos pendientes de la guerra de intervención desde fines de 1861. La tarea encomendada a la segunda sección consistiría en liquidar todos los demás créditos pertenecientes a la deuda flotante de la nación. La primera estaba compuesta de un jefe, tres oficiales y cuatro escribientes, con percepción anual total de 10,800 pesos; la segunda de un jefe, cinco oficiales y seis escribientes, cuya percepción anual total montaba a 13,800 pesos, asignándosele a cada una 600 pesos para gastos de escritorio.

No se indica en el citado decreto la dependencia de tales secciones, ni los procedimientos que deberían llevar a cabo para realizar su cometido.

El 8 de diciembre de 1867, después de haber dejado de fungir durante varios años el poder Legislativo, se instaló el Congreso. El 1 de abril de 1868, el presidente Juárez informaba al Congreso:

Es necesario para el gobierno haber podido demostrar en los negocios de hacienda, su celo por el cumplimiento de sus deberes. En los nueve meses transcurridos, desde que volvió a esta ciudad, se han hecho con exactitud los pagos debidos en todos los ramos de la administración, atendiendo, a la vez, en lo posible, el pago de la deuda pública.

La víspera, el 30 de marzo, se publicó el Presupuesto General de Gastos de la Federación, que se formulaba por primera vez después de la guerra civil y la intervención extranjera.

En efecto, una vez iniciada la regularización de la situación el país, el Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda, expidió

el 2 de junio de 1868 el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, que debería regir para el ejercicio fiscal que comenzaría el 1 de julio de 1869.

Durante 1869, 1870 y 1871, las legislaturas sesionaron normalmente. En algunos casos prorrogaron sus períodos de sesiones con el objeto de dar solución a los asuntos pendientes. Dedicados por primera vez, desde que se promulgó la Constitución, a labores como la revisión y estudio del presupuesto, decididos a promover la reorganización del país y empeñados en dar por concluida la elaboración de algunas leyes orgánicas, los diputados desarrollaron una intensa actividad legislativa. En términos generales aprobaron las iniciativas del Ejecutivo, pero, en casos como el de la suspensión de las garantías individuales, lo hicieron advirtiendo que consentían con tal *sacrificio* a falta de un mejor recurso para consolidar la paz.

A fines del año 1871, el Congreso declaró reelecto a Benito Juárez para desempeñar el siguiente periodo presidencial. Había tenido Juárez como contrincantes en la lucha electoral a Sebastián Lerdo de Tejada y al general Porfirio Díaz. Descontentos varios jefes militares con el resultado de la elección, se levantaron en armas el 8 de noviembre de 1871, con el Plan de la Noria.

Por ello se suspendieron las garantías individuales y se otorgaron al Ejecutivo facultades extraordinarias en los ramos de guerra y hacienda. Acerca de su ejercicio, el 1 de abril de 1872 el presidente Juárez informó al Congreso:

En el Departamento de Hacienda se ha evitado, al ejercer las facultades de que me ocupo, toda contribución extraordinaria, préstamo forzoso o cualquiera otra exacción que pudiera lastimar a nuestro pueblo, tan empobrecido por la guerra, o a nuestra industria y comercio, abatidos por la misma causa y, sin embargo, se han proporcionado los recursos necesarios para la activa campaña sostenida contra los revoltosos, celebrando al efecto algunos contratos que, sin ser gravosos para el erario, han dado solución equitativa a varias cuestiones pendientes. Aunque no ha llegado el tiempo de dar cuenta del uso hecho de las facultades extraordinarias el secretario de Hacienda os enterará desde ahora de los contratos a que me refiero.

El 18 de julio de 1872 muere Benito Juárez, después de catorce años y medio de gobernar. Para hacerse cargo del Ejecutivo fue llamado Sebastián Lerdo de Tejada, presidente de la Suprema Corte, quien asumió el gobierno prometiendo introducir las economías que reclamaba la situación del era-

rio. Como seguía la escasez inveterada de recursos, frente a la necesidad de cubrir los gastos públicos, el Congreso concedió al presidente Lerdo facultades para allegarse nuevos medios *para llenar el presupuesto*. Como resultado, en abril de 1873, el presidente informaba:

A pesar de que las rentas públicas han tenido una notable baja, por consecuencia de los trastornos de la última revolución, y en parte también por algún efecto inmediato y natural del cambio de varias leyes fiscales, se han conseguido, sin embargo, merced a una estricta economía que se hayan cubierto las listas civil y militar con bastante regularidad.

El 18 de noviembre de 1873, el Congreso expidió un decreto que precisaba la forma como debían presentarse los proyectos de presupuestos por el Ejecutivo al propio Congreso, estableciendo que comprenderían todos los gastos y obligaciones a cargo del gobierno federal, detallados en presupuestos particulares a los ramos.

El mismo decreto señalaba la forma en que el Ejecutivo debería presentar cada año la “cuenta de la federación”. Comprendería dos partes, con un resumen del movimiento efectivo. La primera parte, relativa a los ingresos, expresaría “en forma de Estado”:

- I. El folio del “Diario” en que se hubiera anotado la cuenta respectiva.
- II. El número de la partida del presupuesto.
- III. La designación del impuesto o renta.
- IV. Las existencias del año anterior.
- V. La suma que debió cobrarse por cada impuesto o renta.
- VI. Los suplementos de pronto reintegro.
- VII. Las cantidades pendientes de pago.
- VIII. Las percepciones por cuenta de rezagos de años anteriores.
- IX. Los anticipos a cuenta de derechos.
- X. El total de la suma percibida en el año.
- XI. Las aclaraciones y observaciones necesarias.

En la segunda parte de la cuenta, relativa a los egresos, también “en forma de estado” se consignarían:

- I. El folio del “Diario” en que se hubiera anotado la cuenta respectiva.
- II. El número de la partida correspondiente del presupuesto.

- III. La designación del gasto.
- IV. El monto de la autorización contenida en el presupuesto.
- V. El monto de las autorizaciones dadas en el año posteriormente al presupuesto.
- VI. La suma del gasto relativo autorizado en el año.
- VII. Los derechos acreditados a cargo de la nación, procedentes de vencimientos por servicios recibidos, por contratos celebrados o por concesiones otorgadas.
- VIII. Los pagos verificados a cuenta de derechos.
- IX. La parte que quedara por pagar.
- X. Las aclaraciones y observaciones necesarias.

Las cuentas generales de ingresos y egresos se comprobarían con el resumen de las cuentas particulares de las oficinas subalternas, para lo cual se establecían los plazos para que se concentraran esas cuentas a la Tesorería General, encargada de la presentación de la cuenta, que debería comprender un ejercicio fiscal del 1 de julio de cada año al 30 de junio del siguiente.

Se debería remitir a la contaduría mayor un ejemplar de la cuenta general, con los comprobantes y libros originales, antes del 14 de diciembre siguiente. Asimismo, tan pronto como se hubiera cerrado la cuenta de cada año, se deberían remitir a la contaduría los libros y comprobantes, todos originales, de las oficinas de rentas fiscales.

Si no se hicieran dichos envíos, los empleados morosos serían privados de sueldo por el doble del tiempo al de la tardanza, cuando ésta no excediera de treinta días; si fuese mayor, se limitaría a verificar:

- I. Si en las partidas de ingresos estaban considerados todos los ramos que formaban la hacienda pública.
- II. Si las sumas de los gastos hechos y de las responsabilidades contraídas, estaban dentro de los límites fijados en el presupuesto y leyes posteriores, para cada mano y para cada partida.
- III. Si había exactitud en los saldos.

En el caso de que la Comisión determinara que la cuenta no fuera correcta, propondría al Congreso que no se admitiera y que se turnara el asunto al Gran Jurado para que procediera en relación con la responsabilidad resultante a funcionarios sujetos a dicho jurado. Esto sin perjuicio de las

responsabilidades que derivaran de la glosa de la cuenta general, que a su vez la contaduría mayor podría exigir.

En abril de 1874, el presidente Lerdo informó que los pagos de los servicios ordinarios de la administración se habían seguido efectuando con entera regularidad, pero que urgía procurar los medios para atender la deuda pública, legalmente reconocida y liquidada.

El 13 de noviembre de 1874, el Congreso decretó reformas a la Constitución, relativas a la elección e instalación del propio Congreso, la iniciativa y formulación de leyes, las facultades del Congreso general y las atribuciones de la Comisión Permanente, y precisó los delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación.

Entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se reiteran las que constaban en anteriores constituciones y que la reforma constitucional consigna como sigue:

Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

A. Son facultades exclusiva de la Cámara de Diputados:

III. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor.

IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

El segundo intento de reorganización de la contaduría mayor se efectuó durante la VII Legislatura el 31 de marzo de 1875, cuando se propuso el proyecto de ley elaborado por la Comisión Inspector. Este proyecto contenía las atribuciones, división y planta de la contaduría mayor. Sin embargo, no fue tomado en consideración en aquel periodo.

A pesar de que el 5 de octubre del mismo año la siguiente legislatura lo hizo suyo, tampoco fue elevado al rango de ley.

Y volvieron a surgir las inquietudes políticas. Lerdo buscaba su reelección. Para lograr su objetivo, el presidente intentó reafirmar su posición en el Congreso, el cual también sería renovado por comicios. Los fraudes que se cometieron en éstos provocaron indiferencia y desconfianza en la ciudadanía. El triunfo lerdista exacerbó a sus contrincantes que, ante la imposibilidad de solucionar el problema por vía legal, se aprestaron a sublevarse contra el régimen.

Porfirio Díaz encabezó la revuelta militar. Otros contrincantes, intelectuales y políticos, se encargaron de desacreditar al gobierno por medio de la prensa. Díaz, al grito de *no reelección*, proclamó el Plan de Tuxtepec, en enero de 1876. José María Iglesias, el mismo que había oficiado el obituario juarista, presidente de la Suprema Corte de Justicia, apoyado por algunos estados, asumió la presidencia, mas no pudo sostenerse por el avance de la revolución tuxtepecana.

El general Porfirio Díaz, en su carácter de jefe del Ejército Nacional Constitucionalista y encargado del poder Ejecutivo, en la inauguración de las sesiones del Congreso el 1 de abril de 1877, indicó:

Es un hecho notorio el desnivel constante que ha habido en los ingresos y egresos de las rentas de la República. Si a este desnivel se agregan los crecidos gastos que hizo la anterior administración en el último año de su existencia, pretendiendo dominar la insurrección nacional y los onerosos contratos a que ocurrió para proveerse de recursos, puede fácilmente concebirse la ruina en que la revolución triunfante encontró el tesoro público.

El estado de guerra en que continuó nuestro país, después de instalada en la capital la actual administración, la necesidad de sostener un numeroso ejército, aumentado después con los otros beligerantes, y la desorganización administrativa que produce forzosamente toda revolución, ha hecho más crítica aún la situación rentística de nuestro país.

Por otra parte, efectuadas las elecciones por virtud del decreto de 23 de noviembre de 1876, cuya convocatoria establecía el Plan de Tuxtepec reformado en Palo Blanco el Congreso de la Unión, el 2 de mayo de 1877, declaró presidente constitucional por voto unánime de cerca de 200 distritos al general Díaz, quien rindió la protesta de ley el día 5 del mismo mes y año. Su mandato contaría desde el 1 de diciembre de 1876 al 30 de noviembre de 1880.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectoría de la Cámara de Diputados aprobó el “Reglamento Económico Provisional de la Cámara de Diputados”. En él se detallan escrupulosamente las funciones de todo el personal integrante de la contaduría desde el contador mayor hasta el mozo y ordenanzas, y se incluyen algunas disposiciones de control sobre la asistencia y puntualidad del personal y los gastos; se establece el secreto riguroso por parte de todos los integrantes de la Contaduría Mayor de Hacienda respecto de los asuntos oficiales “que se versen en la oficina”. El personal técnico se integraría, según el Reglamento, además del conta-

dor mayor, por contadores de primera y segunda clases, oficiales de glosa y oficial de libros.

Es de mencionarse que en el citado Reglamento se establece enfáticamente que es obligación del contador mayor revisar por sí mismo la cuenta general que presenta anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, haciendo las observaciones o reparos a que haya lugar, respecto a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, con arreglo a los presupuestos y leyes respectivas, y guardar con las seguridades necesarias, y bajo su responsabilidad inmediata, los certificados o títulos reconocidos, que importen valores contra la hacienda pública y que accidentalmente existan en la oficina, así como autorizar “la quema e inutilización que se hace en la Administración General del Timbre y en otras oficinas, de las estampillas y demás títulos que en su circulación representarían valores contra el erario, exigiendo que estas operaciones se practiquen dentro del plazo señalado por las leyes o por los reglamentos de las mismas oficinas”.

La hacienda pública. Entre los principales cambios hacendarios de esta época, se tiene un primer intento para la formación de un catastro de la República; el principio de la posibilidad de división de hipotecas; el establecimiento de la Lotería Nacional y de la “Contribución Federal” (25% adicional sobre todo pago hecho en las oficinas de la federación y en las de los estados).

Durante los años de la Reforma, el presidente Juárez promulgó las leyes que expropiaron los bienes de la iglesia buscando recaudar fondos mediante la movilización de la mayor parte de la riqueza pública. Al triunfar la Reforma, la hacienda quedaba en quiebra marcándose la prioridad de reorganizarla. Es cuando Guillermo Prieto, como ministro de Hacienda, introduce la contabilidad fiscal por partida doble, y ejecuta la nacionalización de los bienes eclesiásticos. Por su parte, Manuel Payno sentó las bases para solucionar la deuda interior y la que se tenía con los ingleses.

Sin embargo, persistió la quiebra, forzando a promulgar la ley de 1861, declarando la suspensión de pagos a la deuda externa. Como consecuencia, tropas francesas apoyadas por los conservadores, invadieron nuestro país proclamando emperador a Maximiliano de Habsburgo en junio de 1862, en un intento por suplantar al gobierno constitucional de Benito Juárez. La división del país obligó a que cada gobierno tuviera su respectivo titular de hacienda: hubo quince ministros juaristas en su peregrinar hacia el norte de la República, entre ellos Guillermo Prieto, Miguel Lerdo de Tejada y José

María Iglesias. Los imperialistas no se quedaron atrás. Maximiliano nombró a nueve, entre los que destaca José María de Lacunza, quien ocupó el cargo en dos ocasiones.

Al considerar el Ejecutivo que la solución al problema hacendario radicaba en concentrar en la secretaría del ramo toda la contabilidad del erario, propuso al Congreso el 12 de diciembre de 1869 la iniciativa sobre reorganización de dicho ministerio y de la Tesorería General, considerando que era “uno de los motivos que más ha contribuido a dificultar en la República la sencillez y precisión de la contabilidad en el erario, ha sido la división de las facultades y obligaciones naturales de la Secretaría de Hacienda en dos oficinas separadas, esto es el ministerio y la Tesorería General. Para toda persona que esté versada en las operaciones de estas oficinas, es un hecho notorio que una de las dos está de más, y que su subsistencia sólo sirve para crear dificultades, trastornos, dilaciones, duplicación de trabajo en el despacho general de los negocios, y especialmente confusión, y por consiguiente, falta de exactitud en la cuenta de los caudales públicos”.²⁷

Durante el periodo de la República restaurada, Juárez y su gabinete trajeron de reconstruir a un México devastado por la guerra, en particular por las intervenciones norteamericana y francesa.

Varios ministros de hacienda aparecieron en escena, entre ellos José González Echeverría, quien estuvo en el cargo casi cinco meses; José María Iglesias permaneció aproximadamente tres años en el puesto, durante el cual impulsó la creación de la Administración de los Bienes Nacionalizados; también Francisco Mejía Escalante, militar liberal que combatió a los invasores extranjeros, Sebastián Lerdo de Tejada y Matías Romero, abogado oaxaqueño, quien ocupó dos veces el despacho, presentó importantes iniciativas para el deslinde de los terrenos baldíos y su colonización, además de fortalecer el sistema aduanal.

Posteriormente, en la exposición con que el Ejecutivo dio cuenta al Congreso, el 1 de abril de 1870, del uso que había hecho de las facultades extraordinarias de hacienda, las cuales le habían sido concedidas el día 17 de enero del mismo año, manifiesta que “la cuenta del erario federal se llevaría de una manera completa y exacta, si el Congreso aprobara la iniciativa del Ejecutivo sobre reorganización de las oficinas de Hacienda. Parecía oportuno cuidar que la sección quinta de la Secretaría de Hacienda llevara

²⁷ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La Contraloría y el control interno en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 123.

el resumen de la cuenta general de la nación, pues ésta no se ha podido llevar en la Tesorería, por causa de que las oficinas a quienes la ley de 6 de agosto de 1867 llama generales de hacienda, no le mandan sus cuentas, sino que las remiten a la contaduría mayor. Se necesita que exista otra oficina que concentre todas las cuentas incluyendo la de Tesorería, para que el resumen que de ellas forme, sea completo. Por ello, resulta indispensable que la sección quinta de hacienda lleve la cuenta general, mientras no se cambie radicalmente el sistema actual de oficinas de hacienda".²⁸

En mayo de 1877, después del triunfo del Plan de Tuxtepec, enarbolado por Porfirio Díaz ante el intento reeleccionista de Sebastián Lerdo de Tejada, comienza de hecho el periodo del porfiriato. El primer ministro en este periodo es Justo Benítez. Le siguen Francisco de Landero y Cos y Matías Romero, después aparecería en escena José Yves Limantour, quien se hiciera cargo de las finanzas públicas durante dieciocho años, en los que implantó reducciones en los gastos y servicios administrativos y arregló el monto de la asignación de la deuda pública con los acreedores. Efectuó también importantes descuentos a los sueldos de todos los empleados y funcionarios públicos. En 1894 y 1895, las finanzas públicas lograron por primera vez en su historia un superávit comercial de más de dos millones de pesos.

La organización de la hacienda pública experimentó un progreso considerable en 1881 con la expedición de dos ordenamientos fundamentales: la ley de 30 de mayo y el Reglamento de la Tesorería General de 29 de junio, ambos de ese año. La ley de 30 de mayo de 1881 estableció las bases relativas a la presentación de los proyectos de presupuesto de egresos, que el Ejecutivo debía presentar anualmente a la Cámara de Diputados, ordenando que los mismos comprendieran todos los gastos y obligaciones que debía reportar el erario federal.

Esta ley también dio nueva organización a la Tesorería General al atribuirle facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, así como sobre todas las oficinas, empleados y agentes con manejo de fondos públicos, tanto en lo relativo a las labores de recaudación y pagaduría como a las de contabilidad. De esta manera, la Tesorería tenía el derecho y la obligación de glosar las cuentas de todas las oficinas recaudadoras o distribuidoras y las de todos los empleados o agentes federales que manejaran caudales de la nación; estaba

²⁸ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 123.

facultada también para formular las observaciones que resultaran de la glosa practicada y realizar todos los pagos a cargo del erario federal.

El Reglamento de la Tesorería General estableció medidas importantes, algunas de las cuales ya habían sido contempladas por la ley de 30 de mayo de 1881, como la recaudación, distribución, contable y fiscalización en la Tesorería General; glosa preventiva de las cuentas rendidas por las oficinas; estaba obligada a cuidar que se cobraran con exactitud y oportunidad los impuestos y demás productos del erario, conforme al presupuesto de ingresos vigente en cada ejercicio fiscal; realizaría con exactitud los pagos que autorizaba el presupuesto de egresos; cortes de caja, cuentas y comprobantes originales de las operaciones mensuales de las oficinas y empleados con manejo de fondos; era responsable ante la Contaduría Mayor de Hacienda, no sólo por causa de sus operaciones, sino también por todas las demás que comprendiera su cuenta.

En principio, Porfirio Díaz duplicó el Impuesto del Timbre, gravó las medicinas y cien artículos más, cobró impuestos por adelantado; recaudó 30 millones de pesos, pero gastó 44. En este periodo se generó la deuda externa en alto grado; se pagaban muchos intereses. Se requería de un sistema de tributación controlado y de equilibrio.

Con la llegada del ministro de Hacienda, José Yves Limantour, en 1893, se nivela la hacienda pública, aumentando la cuota a los estados y la federación, se reduce el presupuesto y las partidas abiertas del Ejecutivo, así como los sueldos de los empleados, se buscaron nuevas fuentes de ingresos en el gravamen racional de las actividades, especulaciones y riquezas; se regularizó la percepción de los impuestos existentes, por medio de una vigilancia activa y sistemática sobre empleados y contribuyentes.

Poder Legislativo y Contaduría Mayor de Hacienda. El 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados emitió un acuerdo económico que estableció las obligaciones de la Comisión Inspector, concretándolas a que vigilaría que la Contaduría Mayor de Hacienda cumpliera los deberes que le imponían las leyes y reglamentos; propondría a la Cámara cuanto fuera necesario para que alcanzara la finalidad de la contaduría o dictando por sí misma las medidas conducentes, de orden estrictamente económico. Regulaba dicha disposición la intervención de la Comisión de nombramientos y licencias del personal de la contaduría, así como la presentación de sus propuestas de sueldos y gastos a la Cámara, y la formulación del reglamento interior, para su presentación a la misma Cámara. Señalaba, por último,

que confirmaban su carácter de enlace entre la Cámara de Diputados y la Contaduría Mayor de Hacienda, debiéndose tomar, en caso de receso de aquélla, algunas medidas provisionales respecto a los puestos que quedaran vacantes y de las licencias a conceder al personal.

En el mismo año de 1895, al presentarse la cuenta correspondiente al año económico 1894-1895, apareció por primera y única vez en la historia hacendaria un superávit de más de dos millones de pesos, lográndose en el segundo periodo una cifra superior a los cinco millones de pesos. Habiéndose logrado obtener un superávit, esta situación se mantuvo hasta el final del régimen porfirista. Al irse consolidando el régimen se advierte que

a pesar de que las Cámaras se reunían puntualmente, y en cada ocasión que se iniciaba un periodo de sesiones seguía el protocolo del caso, el poder de Díaz había propiciado un vacío en la actividad parlamentaria. El Poder Ejecutivo era la fuente de toda la legislación. Aunque nunca asumió facultades extraordinarias, de hecho siempre las tuvo”.²⁹

En los años transcurridos las finanzas públicas habían tomado otro cañiz: se habían rescatado de los particulares las casas de moneda; realizado la reforma monetaria; suprimido las alcabalas y reestructurado en forma más técnica el sistema tributario; promovido la fundación de instituciones bancarias y arreglada y realizada la conversión de la deuda pública.

Era necesario, por lo tanto, que la Contaduría Mayor de Hacienda contara con elementos técnicos idóneos para llevar a cabo su función en forma ordenada y pronta. A tal fin se expidió por la Cámara de Diputados el 6 de diciembre de 1895 el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, que sustituía al Reglamento provisional aprobado por la Comisión Inspectoría del 2 de julio de 1877.

Con relación a este último, el reglamento de 1895 tiene las siguientes diferencias: introduce un capítulo en el cual precisa las obligaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. Entre ellas destaca la finalidad básica de la institución: glosar la cuenta del tesoro federal. Se adicionan las glosas de las cuentas de las tesorerías municipales del Distrito Federal y de los territorios de Baja California y Tepic, expediendo los finiquitos respectivos. También se asigna a la contaduría el papel de rectora de la contabilidad gubernamental, ya que se le fija la obligación de “suministrar los datos,

²⁹ Véase *La hacienda pública de México, a través de los informes ..., op. cit.*

modelos y formularios que se le pidan relativos a contabilidad de las oficinas públicas, resolviendo las consultas que se le hagan” (artículo 1o., fracción IX).

El resto del reglamento sigue la misma estructura que su antecesor, al detallar las obligaciones del contador mayor, contadores de primera y segunda clases, oficiales de glosa y escribientes, oficiales de libros, de correspondencia y de archivo, portero, mozo y ordenanzas. Hay una modificación trascendental: el contador mayor, en cuanto a la revisión de los estados de las cuentas públicas, podría hacerlo por sí mismo (como se ordenaba antes) “o por medio de los empleados que designe”. También se fija su obligación de informar a la Comisión Inspectoría el resultado fiscal de la cuenta del tesoro federal.

La forma de realizar la glosa de las operaciones es la misma fijada en el reglamento provisional: la pone bajo la responsabilidad de los contadores de primera clase, quienes, en su carácter de jefes de sección, deben:

Practicar las operaciones de glosa, teniendo en consideración y haciendo observar a sus subalternos, que ellas deben tener por base las leyes vigentes. Así pues, tendrá presente y hará entender a sus empleados que esas operaciones se refieren en toda cuenta: 1o. “Al examen legal que consiste en investigar si ha habido error, omisión, exceso o defecto en la aplicación de la ley; 2o. A la comprobación de cada partida por medio del justificante ordenado por las leyes; y 3o. A la rectificación aritmética y de contabilidad que resulte de revisar las operaciones numéricas y las formas de las cuentas” (artículo 5, fracción II).

Se establece un registro, a cargo del oficial de libros, para anotar, tanto por oficinas como por alfabeto, los nombramientos de empleados, asentando en el registro el nombre del interesado, fecha de nombramiento, empleo o comisión que se le dio, sueldo que le asigna la ley, oficina correspondiente y toda clase de aclaraciones que sean necesarias para que llene su objeto (artículo 8, fracción III) y otro a cargo del oficial de correspondencia, para registrar todos los finiquitos que se expedieran dentro de cada año fiscal “con las anotaciones que juzgue oportunas”.

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto con su exposición de motivos respectiva denominada Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. En dicha exposición la Comisión Inspectoría (equivalente a la actual Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados), autora del proyecto respectivo, considera que después de que el Congreso aprobó el 27 de mayo

de 1895 las obligaciones de la Comisión Inspector de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público, y el 6 de diciembre de ese mismo año el Reglamento Económico para las labores de esa oficina, falta únicamente expedir la Ley Orgánica con objeto de “llenar este vacío, ahora que el orden en todos los ramos de la administración pública contribuye a la prosperidad del país”.

La ley contiene cuatro artículos. El primero se limita a confirmar la dependencia de la contaduría respecto de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia inmediata de la Comisión Inspector. El segundo y tercero fijan las obligaciones y atribuciones, respectivamente, de la contaduría, que son las mismas que se fijaban en el reglamento expedido el 6 de diciembre de 1895, más la intervención en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales establecidas en la capital, del municipio, del Banco Nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinen las leyes o que accordara el Ejecutivo.

Dirigirse a la secretaría de Estado correspondiente en caso de que alguna oficina, empleado o agente se rehúse a la remisión de cuentas o a contestar las observaciones que haga la contaduría mayor, a fin de que proceda conforme a las leyes.

Consignar a la oficina respectiva del timbre las infracciones penadas por la ley; y consignar al juez competente a los empleados que aparecieren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspector, así como poner en conocimiento de la Cámara de Diputados, por conducto de la misma comisión, las responsabilidades que resulten contra funcionarios que disfrutan falso constitucional.

Es necesario destacar que la Comisión no consideró en el proyecto, entre las obligaciones de la contaduría mayor, las correspondientes a crédito público, a causa de que este ramo estaba a cargo de una sección de la Tesorería General. Lo anterior redujo las funciones de la contaduría mayor a las glosas de las cuentas entre las cuales figura la de la deuda pública. A partir de entonces nuestra institución permanece con el nombre de Contaduría Mayor de Hacienda.

Por último, el artículo 4 detalla el personal de la contaduría y sus sueldos. Al contador mayor se le asignan 5,000 pesos anuales en vez de 4,600 pesos que venía devengando, “porque no parece justo —dice la exposición de motivos— que su sueldo sea inferior al del contador de la Tesorería General”. Se establece el puesto de oficial mayor con 3,000 pesos anuales, para sustituir, en caso de ausencias, al contador mayor, supervisar el tra-

jo de las secciones; resolver las dudas de los empleados, etc. Este cargo subsistiría hasta 1978.

También se crean las siguientes plazas: un conserje, dos meritorios para el archivo gratificados con 20 pesos al mes, “porque (se) ha visto que son de utilidad”. Aun cuando la ley no lo especifica, la exposición de motivos distribuye al personal en las oficinas del contador mayor y del oficial mayor, así como en las secciones de recaudación; de pagos civiles; de pagos militares; de aduanas marítimas y fronterizas y otras oficinas; de deuda pública, y de municipios. Cada una de estas secciones se ponía a cargo de un contador de primera clase, asistido de uno de segunda clase y de varios oficiales y escribientes de glosa. A los oficiales de glosa se les clasificó en tres grados. También se estableció la sección de archivo, y la servidumbre.

El total anual asignado por la ley a la contaduría mayor fue de 72,475.35 pesos, que incluye 996 pesos para gastos.

Al haberse creado el puesto de oficial mayor, la Comisión Inspectoría acordó el 30 de junio de 1896 adicionar el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda con las obligaciones correspondientes a este puesto. La más importante era la de sustituir al contador mayor en sus faltas accidentales o temporales, con las obligaciones y atribuciones que a ese funcionario le conferían las leyes y el propio reglamento que se adicionaba, firmando por él en sus ausencias. También en esta disposición se detallaron las obligaciones del conserje.

Sin desaparecer, las casas mercantiles ceden su lugar a los primeros bancos, de capital foráneo y nacional, que florecen en las diversas regiones económicas que dan fisonomía al país. El restablecimiento del crédito externo y los gastos internos serán los elementos que harán visible la necesidad de contar con una hacienda pública sana. En 1897 a través de la ley del 19 de marzo de ese año, Limantour organiza las instituciones de crédito, lo que permite que en 1902, con el capital nacional, se inicie la *mexicanización* de los ferrocarriles y la posterior estabilización del peso.

En 1904 se promulga la Ley Orgánica de la propia contaduría, como órgano dependiente de la Cámara de Diputados por disposición constitucional, que tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, para verificar si los cobros y gastos se habían efectuado con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y, finalmente, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad.

La administración de la hacienda pública entró en un largo periodo de normalidad, en el cual las reformas se redujeron a perfeccionar el sistema de contabilidad y a centralizar en la Secretaría de Hacienda la preparación y formación del presupuesto y el manejo íntegro de la vida económica del país.

En esta situación, se llevó a cabo la reorganización de la Tesorería General y la creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa como dependencia de la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta el principio de que las oficinas que manejaran fondos deberían ser distintas de las que llevan la contabilidad, es decir, se separaron las funciones.

La caída de la dictadura, así como el destierro de Porfirio Díaz trajeron desorden al país, situación a la que no escapó la tributación. Los mexicanos dejaron de pagar impuestos, dado que estaban ocupados en las armas. Fueron siete años de irregular desempeño por parte de la Secretaría de Hacienda, pues aun cuando seguía utilizando los procedimientos establecidos, los jefes militares exigían desembolsos de dinero, para armas y municiones, es decir, requerían de “préstamos forzados” en papel moneda y oro.

Cada jefe militar emitía papel moneda y usufructuaba los productos de los derechos de importación y exportación de las aduanas que se encontraban en las regiones ocupadas por cada ejército. Las oficinas recaudadoras de hacienda eran dejadas a su disposición, a fin de proveerse inmediatamente de fondos y los ejércitos y los caudillos que tenían la posesión de regiones petrolíferas recaudaban un impuesto metálico, derivado del petróleo.

La lucha revolucionaria alteró la marcha de la economía mexicana. Durante el gobierno del presidente Francisco I. Madero, llega a la Secretaría de Hacienda su tío Ernesto, quien había realizado estudios de finanzas en la Universidad John Hopkins, y de minería en París, y con el prestigio de ser fundador del Banco de Nuevo León. En su afán de alcanzar el superávit de las finanzas públicas, Madero otorgó concesiones a bancos de capital extranjero, como el Banco Español. Estableció nuevas oficinas aduanales e impulsó una legislación tendiente a hacer eficaz el servicio de correos y ferrocarriles.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de 23 de mayo de 1910, la Tesorería General de la Federación cambió su denominación a Tesorería de la Federación, limitándose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores públicos, así como administrar los bienes de la hacienda pública, bajo la subordinación de la Secretaría de Hacienda.

La Tesorería estaba facultada y obligada para intervenir los cortes de caja de las oficinas generales del Distrito Federal; ejercer constante vigi-

lancia sobre oficinas y empleados; vigilar que se acreditaran anualmente la supervivencia e idoneidad de los fiadores; formular observaciones a las órdenes de pago recibidas de la Secretaría de Hacienda cuando las mismas contravinieran la ley de que se trata.

En materia de deuda pública, la Tesorería estaba autorizada para emitir bonos; llevaba la cuenta de dicha deuda; ponía en conocimiento de la Secretaría de Hacienda cualquier irregularidad que sobre el servicio de amortización ocurriera; resolvía las dudas que sobre esta materia existieran y calificaba la legitimidad de los títulos o cupones que se presentaban al gobierno.

La Dirección de Contabilidad y Glosa estaba encargada de llevar la contabilidad de la hacienda federal; dirigir las oficinas de la federación y glossar sus cuentas, calificando la justificación, la comprobación y el registro de la contabilidad y de las operaciones practicadas, bajo la sujeción de la Secretaría de Hacienda.

Toribio Esquivel, secretario de Hacienda durante el gobierno golpista de Victoriano Huerta, negoció préstamos extranjeros, particularmente de capital inglés y alemán. Luis Cabrera, ministro del ramo con Venustiano Carranza, antes de establecerse definitivamente el gobierno constitucionalista en la ciudad de México, dictó medidas hacendarias tendientes a fortalecer la débil moneda revolucionaria. En su segundo periodo al frente del cargo impulsó la constitución del Banco Único de Emisión Federal que terminó con el caos monetario producido por los diferentes grupos revolucionarios. Llevó a cabo una vigorosa política que fomentó las exportaciones petroleras y de metales, que, aunada al aumento del precio de la plata, impulsó la creación de nuevas oficinas aduanales que permitieron una mayor recaudación, para hacer frente a las difíciles condiciones de inestabilidad y cierre de fronteras nacionales, originadas por la Primera Guerra Mundial.

La sucesión presidencial de 1920 provocó una repentina inestabilidad política, que se acentuó con el asesinato de Venustiano Carranza el 21 de mayo de ese año. El Congreso de la Unión nombró presidente provisional a Adolfo de la Huerta, con lo que dio inicio el ascenso del grupo sonorense, integrado por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

Después de la guerra, vino la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas en México. Así, en calidad de asesores, fueron invitados para tal tarea especialistas norteamericanos en finanzas. Sus observaciones resultaron importantes para retomar una adecuada política fiscal; el documento, resultado de la investigación del doctor Henry Alfred D. Chandley, miembro de la Comisión de Reorganización Administrativa

y Financiera del Gobierno Federal Mexicano, se intituló: “Investigación preliminar del problema hacendario mexicano con proposiciones para la reestructuración del sistema”, y sirvió como base para aplicar reformas y acciones que impulsaron la actividad tributaria, tan necesaria en aquel momento.

Al llegar Obregón al poder, Adolfo de la Huerta ocupa el ministerio de Hacienda. Durante su gestión, se empiezan a reorganizar las finanzas nacionales y se crean disposiciones que establecen el principio del Impuesto sobre la Renta y se gravan las ganancias particulares. Sin embargo, al final de su periodo, acepta su candidatura a la Presidencia de la República, acontecimiento que lo llevó a enemistarse con Obregón y Calles, para después sublevarse contra ellos.

De la Huerta fue sustituido por Alberto J. Pani, quien ocupó el cargo en cuatro ocasiones, en los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Cárdenas, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

La brillante labor de Pani puede considerarse desde dos puntos de vista: el tributario y el bancario. Desde el primero, se orientó a equilibrar las finanzas públicas e iniciar una nueva política impositiva proyectada esencialmente hacia el futuro, y desde el segundo, se dirigió a controlar la actividad bancaria y crediticia. Expidió la Ley de Ingresos de la Federación para 1924 y la Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada el 2 de abril de 1925. Asimismo, creó las oficinas federales de hacienda y participó de manera decisiva en el nacimiento de la Comisión Nacional Bancaria, del Banco de México y de la Ley General de Instituciones de Crédito. Estableció la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, el Banco Nacional de Crédito Agrícola e inauguró en 1933 el Banco Nacional Hipotecario.

Luis Montes de Oca llegó por primera vez a la Secretaría de Hacienda casi al final de la administración del presidente Calles. En 1927 designó una Comisión Reorganizadora que se encargó de estudiar los problemas de administración interior de la Secretaría de Hacienda y realizar propuestas para su solución. El 17 de julio de 1928, el asesinato del general Álvaro Obregón, presidente electo de la República para el ejercicio 1929-1934 vino a complicar el ámbito político, en un marco de dificultades económicas nacionales e internacionales.

En ese mismo 1928, Montes de Oca acordó la creación de tres dependencias: la Comisión de Presupuestos, la Oficina de Impuestos Sobre Sucesiones y Donaciones, y el Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos, hoy Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Dispuso la centralización de la Casa de Moneda y la Oficina Impresora de Hacienda, que fueron

reorganizadas, y en la Tesorería de la Federación se estableció un nuevo sistema de contabilidad que puso en vigor el reglamento de la misma.

Al llegar a la presidencia Emilio Portes Gil, se inició el periodo conocido como el Maximato, que continuó con Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez. Con los dos primeros mandatarios, Montes de Oca prosiguió la labor emprendida por Pani. Modificó viejas estructuras y estableció una nueva organización, más funcional y práctica. El 1 de enero de 1930 creó la Comisión de la Moneda y negoció con el Comité Internacional de Banqueros una reducción en un 45% del valor nominal de la deuda externa. Firmó el arreglo de la deuda de los ferrocarriles nacionales, fue autor de la reforma monetaria en 1931, por la cual se desmonetizó el oro, y fue creador de la Comisión Reguladora de Cambios.

En 1937 se expidió una nueva Ley Orgánica de la Contaduría, abrogando la anterior y determinando en su primer artículo que sus facultades consistirían en el examen de la cuenta anual que debía presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del artículo 73 de nuestra carta magna.

Por último, con fecha 18 de diciembre de 1978 se expidió la vigente Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. El artículo cuarto transitorio abroga la ley anterior y todas las disposiciones que se le opusieran, en tanto que su artículo 1o. define a la institución como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal, determinando que en el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de vigilancia nombrada por la propia Cámara.

Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda se encontraba un contador mayor designado por la Cámara de Diputados —por lo general la prerrogativa la ejercía el líder de la fracción mayoritaria— que estaba auxiliado en sus funciones por un subcontador mayor, directores, subdirectores, jefes de departamento, auditores, asesores, jefes de oficina, de sección y trabajadores de confianza que ejercían funciones de contraloría, verificando y realizando operaciones con apego a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de la federación y al Departamento del Distrito Federal, con las disposiciones respectivas sobre deuda pública, presupuesto, contabilidad y gasto público federal.

La contaduría también debía elaborar y rendir a la Comisión de presupuestos y cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión

de vigilancia un informe previo que indicaba si la cuenta pública estaba presentada de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental; si los resultados de la gestión financiera se ajustaban a los criterios señalados en las leyes de ingresos y en las demás leyes fiscales, especiales y reglamentos aplicables en la materia; si se cumplía con los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados; fiscalizar los subsidios concebidos por el gobierno federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, las instituciones privadas, así como verificar su aplicación.

En cuanto a las atribuciones que desempeñaba el contador mayor de hacienda, destacaban las siguientes: elaborar el presupuesto anual de la Contaduría Mayor de Hacienda y someterlo a la consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de vigilancia; formular los pliegos de observaciones; fijar las normas y procedimientos a que debían sujetarse las visitas, inspecciones y auditorías; promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades, el pago de los recargos, daños y perjuicios causados al erario y el cobro de las cantidades no percibidas.

En tanto, la Comisión de vigilancia estaba facultada para: recibir de la Comisión Permanente la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal; ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de visitas, inspecciones y auditorías; presentar a la Comisión de presupuestos y cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción de la cuenta pública, el informe previo que le remitiera la contaduría mayor; presentar a la Cámara, dentro de los diez primeros días del mes de septiembre de cada año, el informe sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública que le rindiera la Contaduría Mayor de Hacienda, y dictar las medidas que estimara necesarias para el mejor funcionamiento de la contaduría mayor.

La cuenta pública se integraba con los estados contables, el registro de operaciones y los estados presupuestales y financieros de todos los organismos sujetos a control y la contaduría mayor gozaba de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos, objetos y elementos de información necesarios en el desempeño de sus atribuciones. Si en la revisión de tales documentos aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas, o no hubiere exactitud o justificación en los gastos hechos o en los ingresos percibidos, se determinarían las responsabilidades procedentes y se promovería su fincamiento ante las au-

toridades competentes. La contaduría mayor podría revisar, verificar y determinar, a través de visitas, inspecciones y auditorías si las operaciones se efectuaban correctamente y si los estados financieros se presentaban en tiempo oportuno, en forma veraz y en términos accesibles, de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables al sector gubernamental.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa se considera a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda como un todo normativo, cuyas partes garantizan y promueven el funcionamiento eficaz del órgano técnico responsable del examen y revisión de la cuenta pública. Su estructura responde a una organización lógica, tratada de acuerdo con la técnica jurídica propia a todo acto legislativo; su contenido conceptual lleva implícitas motivaciones y aspiraciones de moral pública.

La iniciativa de esta nueva ley fue presentada a la Cámara de Diputados por la diputación del estado de Tabasco electa en la Quincuagésima Legislatura del Congreso de la Unión (1976-1979) y resulta de especial interés conocer sus términos, propósitos y alcances, concebidos por la representación popular de una entidad federativa.

Al analizar la historia del control interno en nuestro país —el refreno del gobierno— percibiremos la dificultad académica que plantea separar con precisión ejecutiva el decurso de la autorrestricción con el trayecto del control externo. Es casi una invisible línea la que los separa y a veces los confunde. El reto está planteado. Analicemos ahora la evolución que ha tenido el control externo.

La evolución del control externo en México hasta el año 2001

La pluralidad democrática ha sido un aspecto influyente, pero no explica todo. La aparición de un ente con atribuciones autónomas de fiscalización en nuestro país en materia de control externo y evaluación de las políticas públicas puede entenderse más allá de la composición de una legislatura, la LVII, caracterizada por un Congreso donde ninguna fracción posee la mayoría absoluta.

Un posible tránsito de modelos tradicionales de administración a modelos “posburocráticos” flexibles y socialmente eficientes, así como las experiencias exitosas en el extranjero y los diseños institucionales propios, son elementos que podrían valorarse para conseguir una mejor comprensión del fenómeno.

Los cambios en esta área de política han sido, sobre todo desde una perspectiva legal-formal, mientras que la operación práctica de un sistema de control y evaluación confiable, más allá de la confianza que nos pueda garantizar la pluralidad política, sigue siendo un tema abierto a la discusión académica.

Desde luego, se debe estar consciente de que el debate sobre la fiscalización y cualquier otro tipo de evaluación, no sólo en México, sino en todo el mundo, puede postergarse infinitamente, ya que nunca podremos estar plenamente seguros de que la acción de los organismos públicos y el desdoblamiento real de los programas que éstos operan puedan ser objetos de control y, sobre todo, que puedan ser evaluados.

Elementos teóricos en torno al control y la evaluación. Las nociones de control y evaluación se implican entre sí. En teoría, si una acción puede ser controlada, también puede ser evaluada. Asimismo, si existe una evaluación es porque es posible ejercer algún tipo de control sobre la cuestión calificada.

Los tipos de controles prefiguran las características de las evaluaciones que se realizan durante el proceso de revisión de la política pública.

Teóricamente, se han estudiado los controles *ex ante* o *ex post*,³⁰ así como los controles internos o “de gestión” y los controles externos. En este contexto, los controles externos, de acuerdo con las tendencias teóricas más recientes, ubican a la fiscalización superior dentro de la categoría *ex post*, en un intento por volverla más autónoma, objetiva e imparcial.

Dentro de los controles internos se encuentran los inspirados en la empresa privada y ligados a una noción moderna de gestión. Entre los más conocidos está el llamado control de gestión o autocontrol, que sin más se define por dar al administrador el mando de sus acciones con la finalidad de llegar a la calidad, mediante procesos de mejora continua y análisis tanto *ex ante* como *ex post*, a diferencia de los controles externos que, normalmente, implican evaluaciones después de la conclusión de ciertos actos (por ejemplo, la culminación del ejercicio fiscal).

Asimismo, el control de gestión es una clase de control estrictamente correctiva y en ningún momento represiva, ya que sólo cuestiona las previsiones en función de las desviaciones. A dicho control se le ha denominado

³⁰ Thompson, Fred, “Matching responsibilities with tactics: administrative controls and modern government”, *Public Administration Review*, 53, 1993, pp. 304 y ss.

con ese nombre, dentro de la administración pública mexicana, a partir de los años setenta, con el presupuesto por programas como una de sus herramientas privilegiadas.

Evidentemente, la función de evaluación, que se alinea con la lógica del autocontrol, corre el riesgo de diluirse y transformarse, como ocurrió en el caso mexicano, en una mera función de asesoría para la toma de decisiones en el interior de la misma estructura burocrática. Para que el control de gestión funcione, se debe asegurar que las decisiones que se tomen sean claras y estudiadas previamente y que después los resultados de la gestión se confronten con las previsiones iniciales. Sólo así es posible medir la eficacia de la acción.³¹

La otra categoría de control proviene de fuentes externas a la administración pública y el caso tradicional es el de los poderes legislativos, o bien de instituciones administrativas con buenos márgenes de autonomía. Hipotéticamente, los controles externos presentan ventajas claras por encima de los controles internos, como el de gestión, ya que podrían escapar de los límites impuestos por éstos, al superar la evaluación cuantitativa y alcanzar la cualitativa; al garantizar mayor objetividad e imparcialidad en las evaluaciones, en particular en la realización de las auditorías, o al obligar a las oficinas gubernamentales a tomar en cuenta las revisiones y recomendaciones hechas por el organismo evaluador. Asimismo, se ha determinado que los controles externos consolidados representan ganancias en términos de rendición de cuentas dentro de las sociedades democráticas.

Enseguida, se presentan consideraciones teóricas que han resaltado obstáculos para la concepción de una administración pública controlada y objetivamente evaluada. Una vez revisados tales cuestionamientos básicos, daremos un paso más: partiremos del supuesto de que es posible cumplir estos objetivos, aunque sea parcialmente, señalando la perspectiva académica y doctrinal dominante, que en los últimos años ha influido en la consideración y aplicación ideológica de muchos gobernantes en el ámbito de control y evaluación (la nueva gestión pública).

Las dificultades. En primer lugar, el control y la evaluación son dos temas delicados en el ámbito público, ya que ni siquiera su existencia pue-

³¹ Pardo, María del Carmen, “La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988”, en Méndez, José Luis (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 245 y ss.

de ponerse fuera de duda. Decidir si es posible controlar y evaluar la acción gubernamental sigue siendo una cuestión detonadora.³²

Diversos autores han señalado que las nociones de control y evaluación han sido utilizadas inicialmente en el sector privado y que la prolongación del ámbito de influencia de aquéllas es artificial. En el ámbito privado, las empresas ofrecen productos en el mercado guiando su actuación bajo principios suficientemente esclarecidos por la teoría económica. Así, las empresas privadas funcionan con indicadores de rentabilidad que, en muchos renglones del quehacer público, tendrían que ser deficitarios.

Ma. del Carmen Pardo ha destacado los controles originados dentro del sector privado que se transfirieron al sector público:

En este traspaso, la mayoría de las veces acrítico, influyó que una corriente de pensamiento, importante en el desarrollo de la ciencia administrativa, sostuvo que existía una analogía entre las administraciones públicas y las empresas privadas. Para demostrarlo, utilizaron los recursos mí nimos de la teoría general de sistemas, al señalar que cualquier organización (era) como una caja negra donde se transforman recursos y medios en resultados y productos.³³

La equiparación de las empresas públicas con sus contrapartes privadas es un tema de discusión inagotable y para algunos inútil; sin embargo, su referencia sigue siendo indispensable, ya que la intervención gubernamental ocurre en campos de política que no disponen de los medios más adecuados para llevar a cabo sus propósitos. ¿Es posible controlar el combate a la pobreza? o ¿evaluar la readaptación social de los ex convictos? Los gobiernos aún no cuentan con tecnologías adecuadas para dar respuestas confiables a estas y otras preguntas. Pero si bien no es posible obtener respuestas definitivas, cuando menos es importante destacar que, al intentar traspasar los métodos de las empresas a las administraciones públicas, aparecen con mayor nitidez algunas características distintivas de éstas. Así, es posible que se proporcionen servicios en lugar de productos; que se

³² Como se expone en la famosa tipología de las organizaciones públicas de J. Wilson, el aparato gubernamental nunca es lo suficientemente homogéneo como para emitir generalizaciones; por ello, conviene matizar la pregunta a la luz de la posibilidad de conocer los productos y, más allá de éstos, los resultados del quehacer administrativo. Véase Wilson, J., *Bureaucracy*, Nueva York Basic Books, 1989, pp. 154 y ss.

³³ Pardo, Marfa del Carmen, *op. cit.*, p. 246.

brinden bienes de naturaleza colectiva o, aún más, que se proporcionen prestaciones que ni siquiera hayan sido previamente demandadas por los grupos sociales.

Todos estos elementos vuelven incierta la actividad pública en materia de control y evaluación, aunque quizás sea esta misma incertidumbre la que estimule la investigación y el interés creciente en los temas relativos, como el de fiscalización superior.

En segundo lugar, aun si se relaja el supuesto de que es imposible efectuarla, existe otra gran dificultad relacionada con la función de evaluación: ¿evaluar con respecto a qué? La elección de un parámetro siempre conlleva riesgos en un mundo de recursos escasos. El administrador público debe estar consciente de que las ganancias, que son consecuencia de su actuación, siempre son relativas. En esto, la historia es abundante en torno a los dilemas que enfrentan los titulares de las organizaciones públicas siendo el más conocido el de eficiencia y equidad. Por una parte, la teoría económica ha puesto su empeño en encontrar fórmulas que asignen los recursos eficientemente, aun cuando, en el alcance de este propósito, los beneficios se polaricen en manos de unos cuantos. Por otra parte, los defensores de la justicia distributiva han señalado que no tiene sentido aplazar el problema de fondo (la desigualdad) y que no tiene mucho sentido hacer crecer el pastel hoy, para tener que repartir más el día de mañana.

La eficiencia económica en particular puede ser un criterio muy peligroso. Éste descansa sobre un cuerpo de supuestos racionales que puede generar confusión entre los encargados de tomar las decisiones, ya que la certeza de su sistema de supuestos (deductivos, a partir de otros más básicos) puede equipararse, erróneamente, con una pretendida objetividad en la evaluación.³⁴

El otro dilema multicitado y que toca el corazón de las reformas al sector público en las últimas décadas es el de la evaluación conforme a la legalidad, con las atribuciones y los tiempos que ésta señala o, más bien, con respecto a los resultados obtenidos por las acciones emprendidas. En realidad, esta discusión puede ser tan vieja como se quiera. La separación mítica entre política y administración, que dio su primer impulso a la ciencia administrativa apoyaría claramente el primer brazo de este dilema, en vista de que si las decisiones han emanado de un proceso político legitimado por las

³⁴ Armitage, Thomas, "Economic efficiency as a legal norm", *Research in Law and Economics*, 7, 1985, pp. 3 y ss.

elecciones, entonces la administración (en cualquiera de sus ramas) volvería operativo este mandato político con estricto apego al marco legal vigente. La fiscalización superior no puede escapar de estos y otros dilemas, por lo que, al estudiarla, hay que apreciar la cautela. No obstante, no vale la pena detenerse ante las complicaciones insalvables señaladas que, en última instancia, son de tipo valorativo. En realidad, las coyunturas determinan el éxito de ciertas decisiones.

La visión de la nueva gestión pública. A pesar de los problemas teóricos y prácticos sugeridos, sorprende el hecho de que en la práctica las administraciones públicas dispongan de numerosos tipos de control y lleven a cabo diversas clases de evaluación. Aún más, en la mayor parte de los países desarrollados es posible identificar una tendencia predominante en la manera de entender y aplicar los controles y las evaluaciones del sector público: los principios de la denominada nueva gestión pública (NGP) han definido los debates de los últimos años.

Aunque no existe una definición única, ni siquiera completamente consensual, acerca de lo que es la Nueva Gestión Pública, la mayoría de los autores han resaltado una, otra, o las dos vertientes que, a final de cuentas, se entremezclan, conformándola. La Nueva Gestión Pública es el resultado de un conjunto de estudios de corte académico que, en su evolución, han sido reutilizados y convertidos en doctrinas y reglas para la acción, finalmente útiles, aceptables y tomadas en cuenta, porque encuentran en la realidad los escaparates ideales que son capaces de sustentarlas y transformarlas en acciones precisas y en actitudes asumidas por los hombres que llevan a cabo las labores de gestión pública.

La primera vertiente con pretensiones académicas se complementa con la otra estrictamente doctrinal y compuesta mayoritariamente por justificaciones del tipo sigma³⁵ y por argumentos escrupulosamente construidos a favor del paso de modelos tradicionales de burocracia a modelos posburocráticos; en pro de la imposición de responsabilidades dentro de burocracias verticales y rígidas, a la rendición de cuentas en organizaciones públicas flexibles; o, por poner otro ejemplo, a favor de la justificación de costos y de ceñirse a reglas y procedimientos, a la entrega de valor público por parte de organizaciones socialmente eficientes y, en este sentido, éticas.

³⁵ Hood, Christopher, “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, 69, 1991, pp. 8 y ss.

Desde luego, más allá de si es posible demostrar la inauguración de un nuevo paradigma dentro de la administración pública, es innegable que una nueva tendencia gerencialista puede hallarse en el común denominador de muchos movimientos reformistas del mundo y que lo relevante para el área de política de control y evaluación, en especial, la fiscalización, es igualmente identifiable.

La Nueva Gestión Pública ha inclinado la balanza hacia uno de los brazos de los dos dilemas presentados hace poco. Por una parte, ha realzado la búsqueda de la eficiencia, entendida no sólo como hechura de conciencia acerca de los costos de oportunidad, de operación y las restricciones presupuestales en la operación de los dineros públicos, sino como obtención de los resultados socialmente deseables al menor costo posible y con los medios más eficaces. Por otra parte, ha puesto el énfasis en los “outputs” en lugar de los “inputs” como los indicadores más válidos a la hora de revisar y calificar las políticas públicas.

La fiscalización en México. Nos centraremos en dos momentos distintos del sistema de control externo y evaluación de las políticas en México. El primero se inicia con la reforma de 1977, que amplía las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda en este ámbito. El segundo momento parte de 1999 con la aparición, por vez primera en nuestro país, de una agencia superior y autónoma de fiscalización.

Desde luego, el camino rumbo a la consolidación de la Auditoría Superior de la Federación es, en realidad, más complejo. Comienza desde noviembre de 1995, cuando el Ejecutivo federal presentó la iniciativa de reformas de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, y se prolonga, cuando menos, hasta diciembre del año 2000 con la Ley de la Auditoría Superior de la Federación.

Cabe señalar que la lógica de la Auditoría Superior de la Federación será introducida mediante un procedimiento comparativo y que en la parte final del trabajo se presentará un apartado que incluya algunas rutas de explicación del fenómeno de cambio encontrado en la realidad mexicana, en el área de fiscalización.

La lógica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Uno de los argumentos sostenibles es que el control externo y la evaluación de las políticas fueron dos elementos siempre presentes, pero artificiales o poco creíbles durante el siglo XX mexicano. Hasta 1999, año de la aparición de la Auditoría

Superior de la Federación, la única fuente de control externo de la administración pública era la actividad del Congreso.³⁶

Desde su promulgación, la Constitución incluyó en su artículo 93 una descripción del papel que las cámaras podían jugar en materia de control evaluatorio de las políticas públicas. Incluso, una reforma posterior del artículo citado amplió el número de sujetos pasivos del control bicameral.

Pero nuestra historia, ya en forma, inicia en 1977 con una nueva reforma constitucional, en la que se permite que las cámaras, a pedido de tan sólo una cuarta parte de sus miembros, en el caso de la Cámara de Diputados, y de la mitad de los mismos en el caso de los senadores, tuvieran la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria dentro de la administración pública federal.

De entrada, es interesante señalar que la facultad concedida a las minorías en la Cámara de Diputados se limitaría a proponer al pleno la creación de comisiones de investigación y que, como consecuencia, aquéllas no pudieran por sí mismas echar a andar ese instrumento de control y evaluación. Sin embargo, aun con matices de esta naturaleza, es indispensable reconocer que el artículo 93 constitucional legitimaba la acción del Congreso, desde ambas cámaras, dirigida a la puesta en práctica de mecanismos de control y evaluación especializada y permanente de las políticas públicas.

Cabe hacer notar que este artículo no sólo se limitaba a facultar controles *ex post*, sino que preveía un sistema de comisiones encaminado a ejercer la función legislativa de control e inspección de manera continuada. Sin embargo, como han señalado diversos investigadores, el papel de las comisiones en el proceso de control-evaluación dependió, en última instancia, de una normatividad interna del Congreso poco comprometida y sofisticada.

De hecho, el reglamento para el gobierno interior del Congreso, que desarrolló las disposiciones constitucionales, estableció que sería la llamada “Comisión de presupuesto y cuenta” la responsable del análisis del proyecto de presupuesto del año siguiente y de la hechura del dictamen correspondiente, con lo cual el reglamento aisló el proceso presupuestal (monopoli-

³⁶ Esta sección ha sido elaborada, principalmente, con los resultados de la investigación realizada por Lujambio, Alonso, Valadés, Diego, y Gutiérrez, Jerónimo, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, UNAM, 2001. Asimismo, fue útil, Ugalde, Luis C., *Vigilando al Ejecutivo, el papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, México, Porruá, 2000.

zado por una comisión) del eventual proceso evaluatorio sugerido en la Constitución para el conjunto de comisiones especializadas y permanentes.

Así, entre 1977 y 1979, se da un retroceso en la ruta hacia el fortalecimiento del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados. Esta tendencia no se revertirá hasta 1999, una fecha que fue clave porque coincide, además, con la consolidación de la primera oficina de fiscalización superior autónoma en nuestro país.

Con la aprobación de las reformas constitucionales de diciembre de 1977 y de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de diciembre de 1978, se elimina el papel del sistema de comisiones en la tarea legislativa del control evaluatorio de las políticas, al asignarle integralmente dicha tarea a la contaduría mayor, que era el órgano técnico de la Cámara de Diputados. Se trata de una legislación que aclara que la revisión de la cuenta pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera; comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto (si se ha gastado en los rubros señalados), y evaluar el cumplimiento de los programas. En lo tocante a este último aspecto, hay que decir que, en la práctica, la contaduría mayor nunca emitió señalamientos o referencias respecto del cumplimiento de objetivos o metas de ninguno de los programas sometidos a su control e inspección. Por ello, en opinión de Lujambio:

...un trabajo político fundamental de evaluación, una responsabilidad de los congresistas, se delegó completamente a otro órgano, de carácter técnico, al establecerse en la Constitución que la contaduría mayor evaluaría el cumplimiento de los objetivos de los programas. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (...) desarrolló la norma constitucional al establecer que la propia Contaduría debía rendir a la ahora llamada Comisión de presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados un informe, en noviembre de cada año con comentarios generales sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas o subprogramas aprobados en el año inmediato anterior, es decir, el análisis de la política pública fondeada por los presupuestos, tarea fundamental para la toma de nuevas decisiones presupuestales de la Comisión de programación, presupuesto y cuenta pública, llegaba con un retraso prácticamente de un año, se refería solamente a los principales programas y provenía no de un órgano especializado en evaluar políticas, sino en verificar la legalidad del ejercicio presupuestal.³⁷

³⁷ *El proceso presupuestario y las relaciones ..., op. cit., pp. 104 y 105.*

El resultado, a mediados de los noventa, es una labor de fiscalización menos orientada hacia el debate especializado sobre la calidad de la política pública fondeada por los presupuestos del Estado y más orientada hacia el otro polo del debate, no especializado, muchas veces, tendente a satisfacer a clientelas partidarias.

La lógica de la Auditoría Superior de la Federación. En 1999, se dio un giro a la política de control y evaluación de las políticas públicas. Por una parte, se aprobó una nueva ley orgánica del Congreso, que devolvió a las comisiones su papel evaluador permanente de las políticas públicas.

Por otra parte, una reforma constitucional decidió otorgar esta misma atribución a un nuevo organismo dentro de la administración pública, cuya tarea central sería la fiscalización. Es decir, al tiempo que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara desapareció, surgió un ente autónomo, fiscalizador máximo de la federación, que también recibió el mandato constitucional que, tradicionalmente, había sido monopolizado por la Cámara.

Así, en la actualidad, la Auditoría Superior de la Federación inaugura una etapa en la que la revisión de la cuenta pública federal incorpora nuevos ejes de análisis que van más allá del cumplimiento legal. Por encima del cumplimiento financiero, las evaluaciones de esta agencia pública han comenzado a centrarse en el desempeño y los resultados alcanzados por los programas públicos.

El artículo 5 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que ésta se ejerce de manera posterior a la gestión financiera; tiene carácter externo y, por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la unión y de los entes públicos federales. En esta ley se pueden hallar atribuciones que recuerdan las actividades de la Contaduría Mayor de Hacienda.

De nueva cuenta, el organismo fiscalizador debe revisar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados por el Congreso; si las cantidades correspondientes a los ingresos o egresos coinciden con los conceptos y las partidas correspondientes; si los recursos de los organismos públicos, provenientes de financiamiento, se obtienen en los términos autorizados y aplican con la periodicidad y la forma establecidas por las leyes; y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la celebración de los actos de financiamiento respectivos.

Sin embargo, hay que resaltar las nuevas atribuciones (entendidas también como obligaciones) del máximo órgano fiscalizador. En primer lugar, la realización de las auditorías del desempeño o integrales; es decir, poseedoras de las tres “E”, de eficiencia, eficacia y economía. Estos términos que resultaban, dentro de la lógica de la contaduría mayor, sumamente exóticos, aparecen ahora como articuladores de la acción fiscalizadora.

La excentricidad de tales términos se entendía a partir de las fases de crecimiento importantes que experimentó el país hasta antes de los años ochenta y, desde luego, ante la ausencia de diseños institucionales propicios en otras áreas de política, como la presupuestal.

En segundo lugar, la naturaleza pública de la información, ya que los resultados de las revisiones y auditorías deben darse a conocer a la opinión pública, una vez que hayan sido presentados a la Cámara de Diputados. En términos teóricos, esto representa un tránsito de una *accountability* como derecho (a petición del Congreso) del tipo *being ask to account*, hacia una rendición de cuentas, entendida como un proceso cotidiano y básico para el alcance de una administración pública eficiente, de la forma *being actually held to account*.³⁸

En tercer lugar, la fiscalización ampliada. De hecho, los mismos organismos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y hasta las universidades públicas no tienen por qué escapar de esta función de control externo y evaluación. El universo fiscal no puede tomar en cuenta supuestos *a priori*, ni conceder prerrogativas, por ejemplo, a las agencias autónomas, ya que algunas de éstas nacieron bajo la cuestionable idea de que la regulación, entendida como la actividad publiadministrativa por excelencia, puede desvincularse del proceso político y puede concentrar en las manos de sus directivos un *expertise* técnico tal que garantice la conducción organizacional transparente y eficiente. Con la nueva ley de fiscalización, todo organismo que opera, en su totalidad o en parte, con dinero de la ciudadanía es fiscalizable.

Otra grata sorpresa ha sido la facultad otorgada a la Auditoría Superior de la Federación para revisar, con criterios que van más allá de la legalidad (que tiene su campo natural en la Secodam, hoy Secretaría de la Función Pública),³⁹ los recursos federales transferidos a los estados y los municipios.

³⁸ Neale Annetal., “Performance reporting for accountability purposes: lessons, issues, future”, *International Public Management Journal* 3, 2000, pp. 93- 106.

³⁹ Actualmente denominada Secretaría de la Función Pública.

pios. De esta manera, aunque ciertos recursos provenientes del ramo 33, una vez transferidos, entran directamente a las haciendas públicas estatales y municipales, no pueden escapar de la acción fiscalizadora federal.

En cuarto lugar, la posibilidad de firmar convenios con otras instituciones (las contadurías mayores de hacienda, las auditorías superiores de los estados e, incluso, agencias auditadoras no gubernamentales) para llevar a cabo las labores de evaluación de la actividad pública es un acierto:

Las auditorías, visitas e inspecciones (...) se practicarán por el personal expresamente comisionado para el efecto por la Auditoría Superior de la Federación o mediante la contratación de profesionales de auditoría independientes, habilitados por la misma...⁴⁰

En quinto lugar, la incorporación de revisiones por situaciones excepcionales y, finalmente, de manera crucial, la posibilidad de determinar los daños y perjuicios que afecten al Estado en su hacienda o al patrimonio de los entes públicos federales, derivados de la acción pública ilegal, irresponsable, pero también ineficiente. La Auditoría Superior de la Federación puede fincar las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes e, incluso, promover la destitución de los responsables ante las autoridades competentes en apoyo de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta facultad constituye un paso hacia adelante en la edificación de la llamada cultura de rendición de cuentas. El reto es, desde luego, ejercerla.

La lógica de actuación de la Auditoría Superior de la Federación es otra. La tarea de auditoría y evaluación de los programas públicos ha presentado, históricamente, defectos graves. Por una parte, la Contaduría Mayor de Hacienda no poseía la especialización sectorial que, al menos en teoría, podría desarrollar una comisión del Congreso. Por otra parte, al estar incorporada al Poder Legislativo, difícilmente escapaba de la influencia partidista. En el contexto actual, la influencia del Ejecutivo federal puede equilibrarse con las fuerzas opositoras en el Congreso, lo que ocasiona que el nombramiento del auditor superior parte de bases técnicas y profesionales. Hoy, la visibilidad de la acción fiscalizadora es más nítida, como resul-

⁴⁰ Artículo 24 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Subrayado por Álvarez Flores, Víctor Manuel, Tercer Lugar del Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

tado de la expansión del universo fiscalizable, de la ganancia de facultades sancionatorias y del carácter público de los resultados de la revisión de la cuenta pública.

El estudio del caso mexicano nos permite corroborar que el área de política de control y evaluación ha experimentado transformaciones a la luz de algunos componentes doctrinales de la Nueva Gestión Pública. Formalmente, las evaluaciones que debe realizar la Auditoría Superior de la Federación han volcado su atención en el desempeño integral y la obtención de resultados, más que en el seguimiento legal y la estandarización de procedimientos. A las auditorías tradicionales de cumplimiento y desempeño se han incorporado auditorías triple E, que tienen la finalidad de corregir la gestión pública con recomendaciones de adopción de “mejores prácticas”; así como otras auditorías que, sin una revaloración conceptual previa acerca de la utilidad social o el valor público, no podrían existir. Las auditorías ecológicas son, quizás, el mejor ejemplo.

De lo anterior se deduce, con gusto, que los elementos no financieros han comenzado a llamar la atención en la evaluación de la actividad pública en nuestro país.

En los inicios de siglo, existe un panorama distinto. La desaparición de la Contaduría Mayor de Hacienda ha sido un primer paso hacia la consolidación de un sistema externo de control y evaluación de las políticas creíbles. Los cambios identificados durante este trabajo, no obstante, no se deberían explicar solamente a partir de consideraciones del cambio en el sistema político. En otros países como Australia y Nueva Zelanda, la aparición de oficinas autónomas de auditoría ha sido explicada mediante la utilización de enfoques ecológicos de las políticas públicas. Las explicaciones ecológicas suelen atribuir el activismo de éstas a cambios drásticos en el medio ambiente, entre los que destacan las crisis económicas y las crisis políticas. Sin embargo, la reforma mexicana no ha coincidido exactamente con las crisis más importantes, por lo que, en mi opinión, hay que explorar nuevas rutas de análisis.⁴¹

Las dificultades teóricas para concebir una administración pública controlada y objetivamente evaluada, nos hacen buscar herramientas de análisis que nos aproximen de alguna manera a las funciones de control externo y evaluación, aun cuando en el alcance de este propósito caigamos en una

⁴¹ Méndez, José Luis, “La política pública como variable dependiente. Hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, México, *Foro Internacional*, 131, 1993, pp. 111-144.

simplificación insólita. De esta manera, se considera que una de las herramientas más consolidadas y útiles sigue siendo el presupuesto. Para entender los cambios en esta área de política, podría intentarse hacer investigaciones que conecten el éxito o la credibilidad de los sistemas de fiscalización y auditoría con los distintos diseños presupuestales con que ha contado nuestro país. Esta ruta de investigación puede encontrar bases en la realidad, ya que la reforma de la estructura programática durante el gobierno de Ernesto Zedillo precedió al gran giro que identificamos a partir de 1999 con la consolidación de la máxima instancia fiscalizadora autónoma.

Es posible que entre 1977 y mediados de los noventa, la política de control externo y evaluación “pasiva” o “poco creíble” encuentre en el presupuesto por programas una variable explicativa de alcance medio. La vieja estructura programática, al no establecer vínculos explícitos entre el sistema nacional de planeación democrática, los programas sectoriales y las partidas presupuestales, montaba la lógica presupuestal en una especie de falsa arena distributiva.

Es decir, como si no hubiera restricciones financieras (sobre todo durante los años setenta y ochenta, cuando la idea de que “gobernar era gastar” se mantenía vigente), el presupuesto se dejaba a la suerte de la negociación política. El presupuesto del año anterior estaba más o menos garantizado, porque no había manera de decir que contradecía el espíritu del Plan Nacional de Desarrollo. Así, en el proceso de negociación, en realidad había que ganar o perder muy poco. En la lógica presupuestal entraban el Estado y los ganadores. Luego, la abundancia o la ambigüedad se encargaban de encubrir a los perdedores. El resultado final era un nivel de conflicto bajo que, no obstante, repercutía negativamente en el área de la fiscalización y, en general, de inspección externa y evaluación de las políticas.

En cambio, la mejor articulación del presupuesto a partir de 1996 remarca la existencia de recursos finitos y la necesidad de eficiencia, eficacia y economía en las asignaciones presupuestales, así como la absoluta exigencia de la construcción de un sistema de control externo y evaluación creíble y confiable. Cuando el diseño del presupuesto hace recobrar a la política presupuestal su verdadera arena redistributiva, ubica en ésta al Estado, ganadores y perdedores, como debe ser. Así, las agencias gubernamentales se ven obligadas a competir y ganarse los recursos a partir de su desempeño, más allá del simple gasto en los tiempos y en los renglones señalados por la legalidad.

De esta forma, la explicación de la aparición de la Auditoría Superior de la Federación puede escapar del simplismo analítico que recurre siempre al

sistema político y la pluralidad democrática como llaves maestras. Asimismo, aquélla puede evitar caer en la tentación de idealizar y prolongar artificialmente los alcances de las crisis económicas.

En México han existido períodos de modernización de procedimientos administrativos, pero éstos se han equiparado simplemente con agilización de trámites y combate a la corrupción. Una reforma administrativa generalizada en pro de la eficiencia y la entrega de valor público, que vaya más allá de los aspectos estrictamente simbólicos, sigue pendiente. En el país, no obstante, encontramos esfuerzos de cambio en la forma de entender y operar el sector público, sumamente benéficos para la sociedad mexicana.

A pesar de los obstáculos teóricos, siempre presentes a la hora de dilucidar una función de control externo y de evaluación de políticas confiable, la fiscalización superior se ha remozado y es ejemplo de una transformación real y positiva en un ámbito público, que no podrá volver a entenderse al margen de las nociones de utilidad social y rendición de cuentas. Nuestra experiencia en esta área de política ha ratificado la posibilidad de avanzar en estas direcciones, por lo que se convierte en una referencia básica para la realización de nuevas reformas en México y Latinoamérica.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONTROL INTERNO EN MÉXICO

Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó los Tribunales de Cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de los Reyes (hoy Lima) y de Santa Fe de Bogotá y su jurisdicción coincidiría con la del virreinato respectivo. Dichos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaran los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con ese mismo propósito aplicaba a la sazón la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla. Cada Tribunal de Cuentas estaría compuesto por tres contadores de cuentas, dos contadores de resultas, dos oficiales y un portero con vara de justicia para ejecutar las de los contadores.

Sus atribuciones se refieren principalmente a tomar y fenecer las cuentas presentadas por los oficiales reales y los tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales. Habrían de entender también en el cobro de los retrasos en el pago de las deudas al fisco. Para ello,

los oficiales reales deberían enviar cada seis meses los cargos que tuvieran contra los deudores y en los tribunales habría libros para el mejor desempeño de esas tareas. El contador más antiguo visitaría anualmente las cajas, haría inventario de cuanto hallase en ellas y comprobaría *si hay dinero* fuera, dando cuenta al virrey o al presidente de la Audiencia para que proceda, averigüe o sentencie.

En nuestro país las constituciones desde el siglo XIX hasta el actual, encargan a los órganos de representación popular la aprobación del ejercicio del gasto público. No es una aclaración menor. Hay muchos gobernantes que todavía no lo saben.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución de la República, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se facultó al Congreso para que tomara las cuentas del gobierno.

Posteriormente, el 16 de noviembre del mismo año, el Congreso Constituyente de 1824 expidió la Ley “Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública”, cuyos puntos fundamentales a tratar eran: poner en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas; concentrar todas las operaciones en el ministerio de Hacienda; y, llevar la contabilidad en la Secretaría de Hacienda para que fuera más exacta la cuenta general y permitiera al secretario vigilar las operaciones que desempeñaban las demás oficinas que estaban a su cargo.

El sistema de organización de esta nueva hacienda pública se estructuró fundamentalmente con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón, de la Tesorería General de la Federación y de la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público. A la Tesorería General de la Federación debían entrar todos los productos de las rentas, los contingentes de los estados, y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el gobierno federal; la contaduría mayor, sujeta a la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y dividida en dos secciones, Hacienda y Crédito Público, sustituyó al Tribunal de Cuentas y su función consistía en el examen y glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el secretario del despacho de hacienda, así como el de las de crédito público.

Las cuentas anotadas se contenían en una memoria que el secretario del ramo enviaba cada año al Congreso, y es así como se publicó la Ley de 8 de mayo de 1826, que precisó de manera concreta, el contenido que debía tener la denominada Memoria de Hacienda y en ella se establecían reglas especiales sobre la manera de formar la cuenta general del erario. En la ley de ese año se precisaron de manera amplia y categórica las facultades de la

Contaduría Mayor de Hacienda y se dispuso que este órgano, para la glosa y revisión de cuentas, comunicaría a los inmediatamente responsables los reparos y resultados que ocurrían en el examen. Asimismo, se atribuye al contador mayor de hacienda la facultad para intervenir en los cortes de caja y reconocimientos de las existencias en numerario y otros efectos de todas las oficinas donde se recibieran caudales de la federación, los cuales se practicaban el 1 de julio de cada año, es decir, al inicio del año económico de entonces. Otra disposición del mismo año señalaba al contador mayor de hacienda como el único capacitado para examinar personalmente los presupuestos generales de gastos y las cuentas de la secretaría del despacho de hacienda, remitiendo al propio secretario los pliegos de reparos que produjeran dichas cuentas.

En 1829 se estableció que el contador mayor de hacienda autorizara los cortes mensuales de caja de la Tesorería General de la Federación y que, conforme a lo previsto en el reglamento respectivo, procediera a expedir finiquitos a los responsables de las cuentas glosadas.

Con el sistema de desconcentración existente, se instalaron las comisarías generales de hacienda, crédito público y guerra, que dependían de la Tesorería General, por lo que fue necesario expedir la Ley de 21 de mayo de 1831, para que dispusiera que la sección de crédito público de la Contaduría Mayor de Hacienda procediera a calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior de la nación, de acuerdo con las bases establecidas en la Ley de 28 de junio de 1824.

El 29 de diciembre de 1836 se sentaron las bases fundamentales del régimen centralista en la hacienda pública por medio de leyes constitucionales que entre otras cosas instituyeron expresamente la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es conveniente comentar los resultados que produjeron los diversos ordenamientos decretados durante el centralismo sobre organización y control de la hacienda pública, basándonos para ello, en los testimonios consignados en las Memorias de los secretarios del ramo. El 28 de julio de 1837, la primera Memoria que se presentó al Congreso fue la de Joaquín Lebrija, que hablaba de las dificultades que se tenían para formar una cuenta completa de la hacienda pública.

En la tercera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, ordenamientos de carácter centralista que se publicaron el 29 de diciembre de 1836 y sustituyeron a la Constitución Federal de 1824, se insti-

tuyó expresamente la Comisión inspectora de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por Ley de 14 de marzo de 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas, del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. El tribunal estaría integrado por tres salas: en la primera instancia juzgarían tres contadores mayores (los que hasta entonces habían estado a cargo de las secciones de hacienda y de crédito público de la Contaduría Mayor de Hacienda y otro que nombraría la Cámara de Diputados); la segunda y tercera salas conocerían de los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia, según su turno.

El 12 de marzo de 1840 se publicó el Reglamento del Tribunal de Revisión de Cuentas y su Contaduría Mayor.

Nada se había adelantado respecto de la contabilidad. La inobservancia de las disposiciones, los trastornos públicos, los cambios de sistemas políticos y la falta de congresos, originó que se volviera a presentar la Memoria de hacienda hasta el 31 de enero de 1844. Esta memoria expresaba el gran atraso que guardaba el ramo de contabilidad, debido al sistema oscuro y complicado que se vivía en las oficinas de hacienda. En 1845 se presenta la Memoria siguiente, que insistía en señalar lo vicioso y complicado del sistema de contabilidad que entonces regía, así como la urgencia de una reforma y, por decreto del 2 de septiembre de 1846, se extingue el Tribunal de Revisión de Cuentas y se restablecen las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Ordenadas así la administración y contabilidad en las oficinas de hacienda, en 1853, recién establecida la última dictadura militar de Antonio López de Santa Anna Pérez de Lebrón, se expidió un decreto por el cual se centralizan las rentas públicas, haciéndolas depender del gobierno central; las oficinas recaudadoras quedarían sujetas a las direcciones generales que se crearan, y las distribuidoras a la Tesorería General.

A fin de continuar con las referencias en relación con la Contaduría Mayor de Hacienda, debe mencionarse que el decreto de fecha 26 de noviembre de 1853 restableció el Tribunal de Cuentas extinto, integrado ahora por dos salas, en las cuales se terminaría todo juicio de cuentas. El 10 de octubre de 1855 se derogó el decreto del 26 de noviembre de 1853. Como sección de Tribunal de Cuentas se estableció una contaduría mayor encargada de interpretar las cuentas de las oficinas de hacienda, y el 5 de febrero de 1857 la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso; el 10 de febrero se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta

de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826, salvo algunas modificaciones.

Derrocado el régimen dictatorial de Antonio López de Santa Anna, la gestión siguiente procuró instalar un nuevo sistema hacendario, aunque la clase gobernante se oponía totalmente a cambiar el sistema ya implantado.

Entre estos cambios, se estableció la supresión de la Dirección General de Impuestos y se disponía que la Secretaría de Hacienda reasumiera las facultades y atribuciones de la dirección ya extinta; fueron suprimidas también la Dirección General de Correos y la contaduría de la misma oficina, determinándose que la parte directiva quedaría a cargo del ministerio de Hacienda; se suprimió también la Dirección General de Contribuciones Directas, disponiendo también que las facultades y obligaciones se ejercieran por la Secretaría de Hacienda; fueron derogadas todas las disposiciones del gobierno anterior que establecían fondos especiales, ordenándose que ingresaran a la Tesorería General los productos líquidos de las rentas; las jefaturas de hacienda y tesorerías departamentales fueron suprimidas y las atribuciones de ambas oficinas serían desempeñadas por los tesoreros de los estados, sin embargo, estas jefaturas fueron restablecidas.

En 1857 tuvo lugar el desconocimiento de la Constitución de 5 de febrero, por parte del presidente Ignacio Comonfort. A él siguió la Guerra de Reforma y después de una pequeña tregua, la de Intervención prolongada hasta 1867. Durante esta época nada se pudo adelantar en la organización de la hacienda pública, y puede decirse que se retrocedió; pero, con el re establecimiento de la República, el gobierno nacional reorganizó en 1861 la Tesorería General de la Nación y es entonces cuando se dispone que la cuenta general del erario, tanto de productos como de gastos se formara por la Tesorería.

Se publicó la Ley de 17 de julio de 1861, con la cual se trató de salvar la crisis que entonces había producido la cuestión hacendaria y se determinó que las aduanas marítimas y demás oficinas recaudadoras de las rentas federales entregaran todos sus productos líquidos a la Tesorería General, sujetándose a las órdenes del ministerio de Hacienda. Esta ley también estableció una Junta Superior de Hacienda, compuesta de un presidente y cuatro vocales, encargados de liquidar la deuda nacional, cobrar los créditos activos del erario, administrar y realizar los bienes nacionalizados, percibir ciertos fondos que se le consignaron y distribuir el producto de éstos entre los acreedores de la nación.

Asimismo, se impuso al Ejecutivo la obligación de formar y publicar un presupuesto económico de los gastos públicos.

El 10 de mayo de 1862, mediante sendos decretos, se facultó al contador mayor de hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 1 de abril de 1865, Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el cual se restableció el Tribunal de Cuentas.

Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un contador mayor y se agregaron, con carácter provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.

De acuerdo con las reformas al artículo 72 constitucional, el 13 de noviembre de 1874 se restituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una comisión inspectora de su seno, y nombrar a su personal.

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda. La organización de la hacienda pública experimentó un progreso considerable en 1881 con la publicación de dos ordenamientos fundamentales: la Ley de 30 de mayo y el Reglamento de la Tesorería General de 29 de junio, ambos de ese año. Se establecieron las bases relativas a la presentación de proyectos de presupuesto de egresos, que el Ejecutivo debía presentar anualmente a la Cámara de Diputados, ordenando que los mismos comprendieran todos los gastos u obligaciones que debía reportar el erario federal. Esta ley dio una nueva organización a la Tesorería General al atribuirle facultades de fiscalización sobre el cumplimiento de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos, así como sobre todas las oficinas, empleados y agentes con manejos de gastos públicos.

La Tesorería tenía el derecho y la obligación de glosar las cuentas de todas las oficinas recaudadoras y estaba facultada para formular las observaciones que resultaran de la glosa practicada; las oficinas debían contestarlas de manera satisfactoria, y adaptar su contabilidad a la de la Tesorería.

En sesión del 27 de mayo de 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspector. El 6 de diciembre se dio a conocer el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda, que sustituía al provisional de 1877.

El 29 de mayo de 1896 se expidió otro decreto que constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ésta, se instituyó el

puesto de oficial mayor, por lo que se reforma su reglamento para establecer las obligaciones de ese funcionario, y ampliando las facultades de la contaduría mayor mediante la asignación de las siguientes responsabilidades:

- Glosa de la cuenta del tesorero federal.
- Glosa de las cuentas de las tesorerías del Distrito Federal y de los Territorios Federales.
- Toma de razón de los despachos civiles y militares.
- Registro de los avisos de fianzas otorgadas a empleados o agentes de manejo de fondos.
- Intervención en los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales en el Distrito Federal y en el interior del país, en el Banco Nacional y demás oficinas y establecimientos que determinan las leyes.
- Cuidar que oportunamente le fuera enviada la cuenta de cada año fiscal.
- Formular las observaciones y reparos que resultaron en la glosa.
- Consignar a la Oficina del Timbre las infracciones a la Ley de la materia.
- Consignar a la autoridad judicial competente las responsabilidades criminales o pecuniarias.
- En caso de funcionarios que disfrutaren de fuero constitucional, poner en conocimiento de la Comisión Inspector.
- Expedir los finiquitos de las diversas cuentas cuya glosa hubiera sido efectuada.

Años más tarde, el 22 de mayo de 1901 se reglamentó lo relativo a la conservación e inutilización de los libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda y se expidió una ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El 6 de junio de 1904, el presidente Porfirio Díaz expidió una segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que derogaba la anterior de mayo de 1896, y el 15 de diciembre de 1904 se publicó el reglamento respectivo. Un importante cambio ocurre posteriormente cuando, al promulgarse la Constitución de 1917, se establece la facultad del Poder Legislativo para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y vigilar por medio de una comisión legislativa el exacto cumplimiento de sus funciones.

En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la Ley de 6 de junio de 1904, la Comisión Inspector expidió el 29 de abril de 1906 el

Régimen Interior de la Contaduría Mayor, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.

Posteriormente, en la Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV se confirió al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se establecieron las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, que consistían entre otras, en expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República, la declaración de Presidente electo; vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda; nombrar a los empleados y jefes de esa entidad; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, entre otras, y que se diferenciaban de las facultades exclusivas otorgadas al Senado en cuanto a soberanía, legislación y control por parte del Ejecutivo federal.

Tal fue la aplicación y los resultados de las disposiciones dictadas a partir del restablecimiento del sistema federal hasta el año de 1917, que se creó el Departamento de Contraloría, con el cual se inició una nueva etapa en la historia del control de los fondos públicos.

Se impuso crear un órgano dotado de autoridad e independencia, que se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. En respuesta a esta necesidad, fue creado el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917.

El establecimiento del Departamento de Contraloría obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación a través del control previo, y evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario; la regularización de todos los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la hacienda pública fueron también objetivos que determinaron el establecimiento de este departamento, el cual se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.

El 17 de noviembre de 1917, la Cámara revisora dio cuenta de las propuestas hechas por el diputado Luis Cabrera, consistentes en agregar al final del artículo 1 “Departamento de Contraloría” un artículo bis, que decía:

El Departamento de Contraloría se organizará bajo la forma de Departamento especial, independiente de la Secretaría de Hacienda y bajo las inmediatas órdenes del Presidente de la República. Comprenderá todo lo relativo

a la contabilidad de la nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública, deuda pública, relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.⁴²

En votación económica, la asamblea resolvió tomar en consideración estas propuestas que, pasando a las comisiones respectivas, fueron aceptadas señalándose en el dictamen que se consideraba beneficioso separar el “Departamento de Contabilidad y Glosa” de la Secretaría de Hacienda a la que pertenecía, para que el mismo se encargara de revisar y comprobar las cuentas del tesorero, de llevar la contabilidad de la nación y también de ejercer una vigilancia constante en el cumplimiento estricto de los presupuestos y órdenes de pago.

Las adiciones y reformas hechas por la Cámara de Diputados a la minuta del proyecto de ley que había aprobado la Cámara de Senadores fueron dadas a conocer a esta Cámara por las comisiones dictaminadoras el 7 de diciembre de 1917. Las comisiones manifestaban en su dictamen que encontraban conveniente aprobar en todas sus partes tales reformas y adiciones, por la necesidad del Ejecutivo de contar con las secretarías y departamentos requeridos para su buen funcionamiento. De esta manera proponían, en el artículo 1 de su proyecto de ley, la adición del Departamento de Contraloría, y en el artículo 13, las funciones de este departamento, que eran las mismas que había aprobado la Cámara de Diputados.

A raíz de estos acontecimientos, se desprendieron una serie de debates y cierta resistencia al implantarse, pues nunca faltan quienes mantienen su obstinado espíritu de apego al sistema o que levantan la voz al sentir afectados sus intereses. El tiempo nos ofrece ejemplos de cómo se fueron venciendo las resistencias doctrinarias, calmando así los apasionamientos y familiarizando a los espíritus con los nuevos sistemas.

Una vez ya instalado este departamento, los órganos que lo conformaban debían estar dotados de funciones específicas, pues de una buena organización dependía que el departamento mencionado saliera airoso de la labor que se le había encomendado; era necesario también que su personal conjugara honestidad y excelente trabajo. La tarea no era nada fácil, pues se vivía una época de reconstrucción en la administración pública, en la que el jefe del Ejecutivo, electo por el pueblo, estaba obligado a cumplir su programa de gobierno y en este cometido, la Contraloría jugaba un papel

⁴² Lanz Cárdenas, José Trinidad, *op. cit.*, p. 172.

importante: imprimir a la máquina burocrática la dirección adecuada para alcanzar las metas trazadas.

Por disposición legal, el jefe de este departamento era el contralor general de la nación, cuyo nombramiento y remoción correspondían al presidente de la República. Su actividad comprendía acuerdos directos con el auditor general, oficial mayor y jefes principales de otras oficinas; atención diaria al público, expedición de memoranda y despacho de telegramas y cartas a través de su secretaría particular.

Este departamento estaba integrado por diversas auditorías y secciones, que llevaban a cabo funciones sustanciales. La Auditoría General era el centro directivo de las mismas y ante ella se sometía todo asunto que no fuera de simple trámite o que no se remitiera directamente al contralor. La esfera de acción del auditor general abarcaba la firma de los oficios, notas y telegramas que giraba el departamento, autorización de las órdenes telegráficas que las secretarías de Estado y demás departamentos giraban para la movilización de fondos o pagos, que debían realizar con urgencia las jefaturas de hacienda, las aduanas y las administraciones principales del timbre, entre otras.

Las auditorías y secciones que conformaban la Auditoría General eran: Registro de Correspondencia; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Contaduría; Auditoría de Registro de Libramientos; Guerra y Marina; Glosa Militar; Glosa Civil, a la que correspondían las de Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y Liquidación de Cuentas; Sección y Deuda Pública; Auditoría de Inspección; Servicios de Cuentas Especiales y Estadística; Departamento Consultivo y Jurídico; Caja; Proveeduría; Archivo; Auditorías Regionales; Sección Revisora de Pensiones; Comisión Reorganizadora; Prensa y Sección de Reclamaciones.

Consideramos necesario abrir un paréntesis histórico para rememorar el entorno económico y político del país, escenario donde se fraguan estos grandes cambios en el control administrativo, inseparables de las líneas políticas que hicieron posible su realización.

El Banco de México abrió sus puertas el 1 de septiembre de 1925 y constituyó la consumación de una aspiración largamente acariciada por el país. Poco recordado es actualmente el hecho de que los antecedentes de esta institución se remontan al menos hasta principios del siglo XIX. En fecha tan remota como 1822, durante el imperio de Agustín de Iturbide, la historia registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría “Gran Banco del Imperio Mexicano”.

En Europa, los bancos centrales surgieron a partir de una evolución espontánea en que algún banco comercial fue adquiriendo gradualmente las funciones que en un contexto moderno corresponden en exclusiva a los institutos centrales. Algo parecido estuvo próximo a ocurrir en México en 1884, pero en un célebre juicio legal celebrado en la capital del país triunfó la postura que favorecía la libre concurrencia de los bancos comerciales en cuanto a la emisión de billetes.

Con la destrucción del sistema bancario porfirista durante la Revolución, la polémica ya no se centra en la conveniencia del monopolio o la libre concurrencia en la emisión de moneda, sino en las características que debería tener el Banco Único de Emisión, cuyo establecimiento se consagró en el artículo 28 de la carta magna promulgada en 1917.

La disyuntiva consistía en proponer el establecimiento de un banco privado, o un banco bajo control gubernamental. Los constituyentes reunidos en Querétaro optaron por esta segunda fórmula, aunque la carta magna sólo estableció que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría “bajo el control del gobierno”. Sin embargo, siete años demoró la fundación del entonces llamado Banco Único de Emisión. En ese lapso se emprendieron varias tentativas para llevar a cabo el proyecto, que fracasaron por la inflexible penuria del erario.

Reiteradamente, la escasez de fondos públicos fue el obstáculo insuperable para poder integrar el capital de la institución. Se fue consolidando en el mundo la tesis sobre la necesidad de que todos los países contasen con un banco central. Tal fue el mensaje de un comunicado emitido en 1920 por la entonces influyente Sociedad de las Naciones, durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas. El establecimiento del Banco de México no se hace realidad sino hasta 1925, gracias a los esfuerzos presupuestarios y de organización del secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, y al apoyo recibido del presidente Plutarco Elías Calles.⁴³

⁴³ N. de A. Plutarco Elías Calles (1877-1945). Maestro de escuela en Sonora, participó desde 1912 al lado de Obregón en el movimiento revolucionario que depuso al régimen de Huerta (1913-1914). Elías Calles fue gobernador de Sonora entre 1912 y 1919, donde llevó a cabo importantes reformas sociales.

En 1919 fue nombrado por el presidente Venustiano Carranza, secretario de Industria, Comercio y Trabajo, cargo del que dimitiría poco después para apoyar a Obregón en su campaña presidencial. Tras el triunfo de éste, Plutarco Elías Calles fue nombrado Secretario de Gobernación (1920-1923), al tiempo en que se convertía en el brazo derecho del presidente y su sucesor, en 1924.

En su momento, alguien llegó a comentar, en tono de broma, que a la institución debería llamársele “Banco Amaro”, ya que los fondos para integrar el capital se pudieron reunir finalmente, en virtud de las economías presupuestales logradas en el ejército por el entonces secretario de la Defensa Nacional, general Joaquín Amaro.

El Banco de México se inauguró en solemne ceremonia el 1 de septiembre de 1925. El acto fue presidido por el primer mandatario Plutarco Elías Calles, y al mismo concurrieron los personajes más sobresalientes de la época en la política, las finanzas y los negocios. Recién creado, al Banco se le confirió la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes; se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor financiero y banquero del gobierno federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México.

El banco central nace en momentos de grandes retos y aspiraciones para la economía del país. A la necesidad de contar con una institución de esa naturaleza la acompañaban otros imperativos: propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario, hacer renacer el crédito en el país y reconciliar a la población con el uso del papel moneda. Por todo ello, al Banco de México, además de los atributos propios de un banco de emisión, se le otorgaron también facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento.

Durante sus primeros seis años de vida, el Banco obtuvo un éxito razonable en cuanto a promover el renacimiento del crédito en el país. Sin embargo, las dificultades que enfrentó en su propósito de consolidarse como banco central resultaron formidables. Aunque su prestigio creció y logró avances, la circulación de sus billetes fue débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él mediante la compra de sus acciones.

Durante su mandato prosiguió la reforma agraria, impulsó planes hidráulicos, reorganizó el ejército, fundó bancos agrícolas de crédito, así como el Banco Central de México. En los dos años finales de su periodo presidencial hubo de afrontar la rebelión cristera, promovida por elementos católicos intransigentes. Antes de abandonar la presidencia, modificó artículos constitucionales que hicieron posible la reelección de Obregón, pero a raíz del atentado en que éste murió, proclamó el fin del caudillismo y el inicio de una etapa constitucional; es entonces cuando, en 1929, funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR).

Como ministro de Hacienda, elaboró la ley monetaria que lleva su nombre, por la que sustituyó el patrón oro en la moneda mexicana. Posteriormente, en 1936, por criticar fuertemente la política del entonces presidente Lázaro Cárdenas, fue expulsado del país.

La primera gran reforma en la vida del Banco de México ocurre en 1931 y 1932. En julio de 1931, se promulga una controvertida Ley Monetaria por la cual se suprime el patrón oro como reserva monetaria en el país. En cuanto al Banco de México, dicha ley confirió ciertas características de moneda a sus billetes, aun cuando se conservó la libre aceptación de los mismos. Sin embargo, tan sólo ocho meses después sobrevienen otras reformas de mayor trascendencia como la promulgación de una nueva Ley Orgánica para el Banco de México. Mediante esta última reforma se le retiraron al Banco las facultades para operar como banco comercial, se hizo obligatoria la asociación de los bancos con el instituto central y se flexibilizaron las reglas para la emisión de billetes. Así, una vez expedida la nueva ley, se iniciaba un periodo de libre fluctuación para que el tipo de cambio tomara su nivel de equilibrio, y se autorizó al Banco a comprar oro a precios de mercado; con ello, no sólo se dio lugar al aumento de la reserva monetaria, sino que se consolidó uno de los principales canales para la emisión del billete. Dicha fórmula y la recuperación de la economía después de la postración de 1929 y 1930, fue lo que arraigó en definitiva al papel moneda como el principal instrumento de pagos en el país.

Una vez conseguida la aceptación del billete, se abrió el camino para que el Banco de México pudiera cumplir las funciones señaladas en su nueva Ley Orgánica. Éstas fueron las siguientes: regular la circulación monetaria, la tasa de interés y los cambios sobre el exterior; encargarse del servicio de la Tesorería del gobierno federal; centralizar las reservas bancarias y convertirse en banco de los bancos y en prestamista de última instancia.

La segunda mitad de los años veinte es el periodo histórico que imprime con mayor certidumbre los grandes rasgos de la modernización económica del país. Si el Banco de México había logrado dar un gran paso adelante para estabilizar el circulante monetario y dar certidumbre al crecimiento, no menos importantes fueron las decisiones callistas de crear los bancos de fomento agropecuario y ejidal e incluso radicar en la Comisión Nacional de Irrigación el control y el manejo de los recursos económicos e hidráulicos para promover aceleradamente el desarrollo.

En 1935 se enfrenta una crisis sin precedentes (cuando el precio de la plata se eleva ininterrumpidamente) que se conjura mediante dos medidas: emitir piezas con menor contenido de plata, y poner en circulación billetes de esa denominación. En 1936 se promulga una nueva Ley Orgánica, la cual responde a la motivación de librar a la operación del Banco de México de toda influencia inflacionaria.

Posteriormente, a finales de 1939, el entorno de la economía mexicana se modifica drásticamente con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. México se ve inundado con los capitales *golondrinos* que buscan refugio bancario en nuestro país. De ahí surgieron una nueva ley bancaria, así como una nueva Ley Orgánica del Banco de México.

En 1948 y 1949, México sufre dos severas crisis de balanza de pagos atribuibles, en muy buena medida, a los reacomodos y ajustes de la economía mundial típicos de la posguerra. Desde una perspectiva histórica, para el país y para el Banco de México, la actuación de éste, a cargo de una generación de brillantes financieros y abogados, puede interpretarse como una comprobación de los beneficios que siempre reporta la aplicación de una política monetaria prudente.

En junio de 1944, México había sido uno de los países suscriptores del convenio de Bretton Woods, mediante el cual se acordó un sistema de tipos de cambio fijos para las monedas del mundo. En 1948, a pesar de que dicho convenio no aceptaba los tipos de cambio fluctuantes, México decidió dejar en flotación la tasa de cambio del peso. Sin embargo, en 1949 se decidió ensayar una nueva paridad al nivel de 8.65. Esta fue la tasa de cambio que prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que efectuar un nuevo ajuste cambiario.

El Banco de México fue artífice de un periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, y que se le conoce como el “desarrollo estabilizador”. En esta época, el producto real creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que crecieran tanto el ingreso per cápita como los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un proceso formidable. Durante el “desarrollo estabilizador” el Banco de México coadyuvó al progreso de la economía nacional, brindando apoyo a otras estrategias de promoción mediante un manejo impecable de la política emanada del modelo jurídico de encaje legal.

Durante los años setenta y parte de los ochenta se extiende una época de dificultades para el Banco de México. Hasta 1982, los problemas tuvieron su origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas, y en la obligación que se impuso al Banco de extender amplio crédito para financiar los déficits fiscales en que entonces se incurrió. Todo ello dio lugar al deterioro de la estabilidad de los precios y fue causa de que ocurriera dos severas crisis de balanza de pagos en 1976 y 1982. De 1983 en adelante, el sentido de las acciones ha sido de signo distinto. A partir de ese año, los esfuerzos han estado dirigidos en lo fundamental a controlar la

inflación, a corregir los desequilibrios de precios en el mercado y a procurar la recuperación de la confianza de los agentes económicos.

A pesar de los graves problemas que atravesaba debido a las circunstancias existentes en México, el Departamento de Contraloría procuró coordinar los servicios públicos; extender la fiscalización a las existencias de mercancías, materiales, mobiliario (pues sucedía que por la falta de ellas se hacían adquisiciones innecesarias con un perjuicio para la hacienda pública); disminuir al mínimo la documentación fiscal; reducir el número de manejadores de fondos y concentrar éstos en el menor número posible de oficinas. Debe recordarse también a las Comisiones de Eficiencia, dependientes del Ejecutivo, creadas en 1926 con la finalidad de que estudiaran la organización de las oficinas a las cuales estuvieran adscritas, y propusieran medidas encaminadas a establecer mejores sistemas de trabajo y reducción de los presupuestos. La Contraloría jugó un papel importante en dichas comisiones a través de sus delegados y de la Comisión Central de Eficiencia que formó en acatamiento a lo dispuesto por el jefe del Ejecutivo.

Posteriormente, surge la nueva Ley Orgánica del citado departamento que obedeció, a que la misma Ley de Secretarías de 25 de diciembre de 1917 no señalaba dentro de su competencia las atribuciones de fiscalización y control previo, no obstante que uno de los motivos que habían tenido los autores de dicha ley para crear la Contraloría había sido el de constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales y que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, a través del control previo.

Un problema que enfrentó la comisión encargada del proyecto de la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría fue el relativo a la naturaleza de esta dependencia como uno de los órganos de la administración. Por una parte, la práctica de los últimos años había hecho pensar que su carácter de departamento administrativo situaba a la Contraloría en un rango inferior al de las secretarías de Estado y en la misma categoría que en los demás departamentos, lo que parecía restarle autoridad para intervenir en todas las cuestiones que le encomendaba su ley y que representaban una afectación para las oficinas del Ejecutivo. Por otra, las relaciones que tenía y debía tener con dichos órganos, en virtud de su acción controladora y fiscalizadora, hacían concebir la opinión de que la Contraloría fuera colocada en un plano superior o, por lo menos, distinto de ellos, ya que la misma Secretaría de Hacienda no escapaba a la acción de este departamento en sus

esenciales propósitos de fiscalización, de vigilancia en los gastos y de unificación de los sistemas de glosa y contabilidad.

En cuanto a la nueva estructura de esta ley, se trató de conservar los lineamientos generales de la antigua y agregar los datos aportados por la experiencia, con la expresión jurídica adecuada.

Las innovaciones más importantes respecto a la ley orgánica anterior fueron: determinar la competencia general del Departamento en el artículo primero, distribuyendo en seis fracciones las atribuciones del mismo, que eran: 1) Fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquéllos que estuvieran bajo la guarda del gobierno federal. 2) Glosa de las cuentas de oficinas y del personal, en general, con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la nación o administrados por el mismo gobierno. 3) Contabilidad de la Hacienda Pública Federal. 4) Examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal. 5) Fiscalización en materia de deuda pública. 6) Registro general de funcionarios y empleados de la federación.

Con esta reorganización y conforme al decreto presidencial de fecha 10 de febrero de 1926, que adicionó el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, correspondían al Departamento de Contraloría las siguientes facultades: inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del gobierno federal; contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública; contabilidad de la nación; control previo de los egresos del gobierno federal; deuda pública, y relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Esta Ley Orgánica del Departamento de 1926 recogió en su artículo 1, relativo a la competencia de la Contraloría, las facultades ya mencionadas.

El 27 de octubre de 1932 tuvo lugar en la Cámara de Diputados la lectura de la Iniciativa de Ley, por la que el jefe del Ejecutivo proponía la reforma de la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado de fecha 25 de diciembre de 1917, en las partes correspondientes a la determinación de las competencias respectivas de la Secretaría de Hacienda y del Departamento de Contraloría. En otras palabras, la desaparición de este último y la reorganización de la secretaría mencionada para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la federación, tanto respecto al manejo de fondos en sus diversas modalidades —recaudación, pago, contabilidad, glosa y rendición de cuentas—, como en cuanto a la fiscalización preventiva.

La reforma propuesta se hacía con base en los diversos errores que se suponía se imputaban al Departamento de Contraloría y que se afirmó, afectaban seriamente la regularidad funcional de la administración pública.

Después de una exposición de los diferentes sistemas de control fiscal adoptados en nuestro país a partir de la consumación de la independencia y de los propósitos que impulsaron la creación del departamento, el jefe del Ejecutivo afirmaba que los resultados obtenidos por el establecimiento de la Contraloría estaban muy lejos de corresponder a la finalidad deseada. Se insistió en un uso indebido de fondos, falta de informes oportunos y exáctos sobre la situación financiera del gobierno.

Por todo esto, era necesario simplificar el mecanismo administrativo. Así, la Secretaría de Hacienda asumiría íntegramente las facultades y responsabilidades, tanto de las funciones de manejo de fondos, como las de control previo de egresos y fiscalización de actos y contratos de los que resultaran obligaciones para el gobierno. Para evitar la acumulación de facultades en la Secretaría de Hacienda, se reintegrarían a cada secretaría o departamento todas aquellas facultades que les eran propias en la ejecución de sus presupuestos.

En resumen, el proyecto de ley, materia de la iniciativa, proponía en su artículo 1 fijar la nueva competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en su artículo 2 declaraba suprimido el Departamento de Contraloría y, finalmente, en su artículo 3 autorizaba al Ejecutivo federal a expedir las leyes que fueran necesarias para la observancia de la citada Ley de Secretarías de Estado.

La iniciativa de referencia pasó a las comisiones unidas para su estudio y dictamen. En dicho dictamen, se dijo que ante el grave problema de la vida económica del país, era conveniente la transformación de un organismo que no había cumplido satisfactoriamente su cometido, centralizando en la Secretaría de Hacienda las funciones que le había sido encomendadas; expresaba, además, el deseo de que la reorganización que se proyectaba, inspirada en nobles y elevados propósitos y apoyada en la experiencia administrativa de varios años, respondiera a la esperanza que en ella había depositado el Ejecutivo.

A la luz del decreto que suprimió al Departamento de Contraloría, la Secretaría de Hacienda concentró las facultades que habían pertenecido a esta institución, mismas que la situaron en un primer plano respecto de las demás dependencias del Poder Ejecutivo.

Las facultades conjuntadas por esta secretaría eran: captación de ingresos y formulación de los proyectos de presupuesto de egresos; bienes nacionales y nacionalizados federales; autorización de actos y contratos de los que resultaran derechos y obligaciones para el gobierno federal; contabilidad general de la federación; glosa preventiva de ingresos y egresos federales; medidas administrativas sobre responsabilidades en contra y a favor de la federación; relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; crédito público y deuda pública y pensiones civiles y autorización y revisión de pensiones militares. La Secretaría de Hacienda, por conducto de la Tesorería de la Federación y posteriormente de la Contaduría de la Federación, verificaba la legalidad de las operaciones de ingresos, su debida comprobación y la correcta aplicación de la contabilidad.

En 1933, la Secretaría de Hacienda ejerció las facultades a ella atribuidas, por conducto de la Tesorería de la Federación. Un año después, la Dirección General de Egresos sustituyó a la Tesorería en el ejercicio de algunas de las atribuciones enunciadas. Dicha dirección se ocupó de la vigilancia en la ejecución del Presupuesto de Egresos, de la autorización de órdenes de pago y de la expedición de los certificados prescritos por la ley para la celebración de contratos, y en 1935,⁴⁴ la creación de la Contaduría de la Federación reafirmó la disagregación de las facultades de la Tesorería, al asumir el nuevo órgano las relativas a la contabilidad de la federación, glosa de cuentas, constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Por último, las funciones más importantes de inspección y vigilancia dejaron también de pertenecer a la Tesorería, al ser conferidas a la Oficina Central de Inspección Fiscal.

El desarrollo económico y social que el país había alcanzado en los años anteriores a 1946, reclamaba la introducción de modificaciones en la organización del Ejecutivo federal, para que estuviera en aptitud de desempeñar en forma más eficaz sus atribuciones.

Con este propósito y para responder a esta necesidad, el presidente Miguel Alemán envió a la Cámara de Diputados una iniciativa proponiendo una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que fue aprobada sin ninguna discusión.

Esta ley fijó genéricamente la competencia de la Secretaría de Hacienda, al igual que la de las demás dependencias del Ejecutivo, asignándole el

⁴⁴ Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, 1 de enero de 1935.

despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y todos aquellos que afectaran al patrimonio de la federación y a la hacienda pública del Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio del presupuesto de egresos; dirigir los servicios de inspección y policía fiscales exceptuados los que correspondían a la de bienes nacionales e inspección administrativa; llevar la contabilidad; formular la glosa preventiva de ingresos y egresos; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades; manejar la deuda pública; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público y autorizar actos y contratos.

Esta Secretaría mantuvo el mayor número de sus atribuciones y su radio de acción se extendió a todo el territorio nacional, no obstante que se le privó de la administración de los bienes nacionales y de la intervención y vigilancia de las obras públicas y adquisiciones.

Es así como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa aparece en la administración pública en virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y bajo su competencia quedaban con facultades que habían pertenecido a la Secretaría de Hacienda, que por primera vez vio reducidas sus atribuciones en materia de control.

Aun cuando su creación se justificó con base en la necesidad de establecer una estrecha intervención y vigilancia del gobierno en todo lo referente a la construcción de obras y a la administración de los bienes nacionales, las atribuciones de esta nueva secretaría abarcaron un ámbito más amplio que el establecido, al encomendarle la intervención en las adquisiciones de toda clase y la realización de estudios para mejorar la organización de la administración pública, además de las ya señaladas como las relativas a la intervención en inversiones de subsidios y participaciones otorgadas por la federación y la Ley de Ingresos; práctica de visitas, reconocimientos de existencias en almacén e inspecciones, con objeto de que la dependencia recién establecida pudiera ejercer sus funciones de vigilancia.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 privó a la Secretaría de Hacienda, de ciertas facultades en materia de control para conferirlas a una nueva dependencia: la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que operó hasta 1958. En este año, la Secretaría de Hacienda vio reducidas sus atribuciones, por virtud de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que transformó a la de Bienes Nacionales en la de Patrimonio Nacional, y creó la de la Presidencia.

A partir de 1958 la Secretaría de Hacienda tuvo que compartir ciertas facultades con la del Patrimonio Nacional y la de Presidencia, lo cual originó problemas de coordinación, por lo que hubo necesidad de precisar en varias ocasiones sus respectivos ámbitos de actuación, así como establecer diversas comisiones intersecretariales y otros mecanismos con el fin de armonizar el ejercicio de las funciones a ellas atribuidas, sobre todo porque las correspondientes a la Secretaría de la Presidencia no habían quedado definidas con claridad en la citada Ley de Secretarías.

En 1962 se crea una Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto plazo, cuya tarea más importante fue la elaboración del “Plan de Acción Inmediata 1962-1964”, que se orientaba a calcular el monto, la estructura y la forma del financiamiento del gasto y de la inversión nacional, con el propósito de obtener una tasa de crecimiento satisfactoria que hiciera factible la elevación creciente de los niveles de vida de los grandes sectores populares y, por esto, la Comisión formulaba planes y programas que debían someterse a la consideración del jefe del Ejecutivo y a los secretarios de Hacienda y de la Presidencia en forma conjunta.

Inicialmente, la Secretaría de la Presidencia se concibió como un Departamento de Planeación e Inversiones, y después como una secretaría que se encargaría básicamente de las funciones de planeación y del presupuesto; sin embargo, posteriormente, esto le fue quitado y se le privó de toda intervención en la preparación del presupuesto. Su competencia estaba integrada por las siguientes atribuciones: reunir los datos necesarios para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; planeación de obras, sistemas y aprovechamiento y planeación de los mismos; coordinación y vigilancia de las inversiones de las autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del Estado.

Por otra parte, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 transformó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional y se le encomendaron las siguientes funciones: poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyeran recursos naturales y los del dominio público y de uso común; proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos; mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales; intervenir en la adquisición, ena-

jenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales; llevar el registro de la propiedad federal y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación; controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejaran o explotaran bienes y recursos naturales de la nación; intervenir en las adquisiciones de todas clases.

El control administrativo de las entidades de la administración paraestatal quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría de la Presidencia, con base en el decreto de fecha 13 de marzo de 1959, en el que se creó una Junta de Gobierno.

Cabe mencionar, que se expedieron tres leyes para el control, de 1947, 1966 y 1970, que cubrieron la etapa denominada “regulación explícita”, por establecer un orden y concierto en el universo anárquico de las entidades paraestatales, y aun cuando por el desequilibrio en ciertas cuotas de poder que provocaron discordancia y deformación en el conjunto de la administración pública, el sistema triangular de control que se integró bajo su amparo no fue precisamente equilátero, del avance y evolución registrado, merced a sus sucesivas regulaciones se recogieron valiosas experiencias que propiciaron el advenimiento de la reforma administrativa con la cual inició su sexenio el presidente López Portillo.

La gestión del presidente López Portillo, se inició con la implantación de una reforma de fondo en la estructura de la administración pública federal, que estuvo constituida por tres ordenamientos básicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y General de Deuda Pública.

Uno de los renglones más importantes de esta transformación orgánica lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, designada como dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento y evaluar los resultados de su gestión. La creación de esta secretaría fue objeto de una serie de reflexiones sobre las decisiones fundamentales que habían de tomarse en materia macroadministrativa y la necesidad de una secretaría a la que le correspondiera el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación.

Con esta idea sustancial, surge la Secretaría de Programación y Presupuesto con las siguientes atribuciones:

- Recabar los datos y elaborar los planes nacionales sectoriales y regionales de desarrollo económico y social y el plan general del gasto público de la administración pública federal.
- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.
- Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal; tramitaciones y registros del gasto público.
- Elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; autorizar actos y contratos.
- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación.
- Intervenir en la inversión de los subsidios, en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la administración pública federal.
- Dirigir y organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la República.
- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la hacienda pública federal y al Departamento del Distrito Federal.

Las funciones precedentes derivaron de un elaborado proceso de segregación e integración, mediante el cual numerosas atribuciones que se encontraban asignadas a diversas unidades administrativas de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, de Industria y Comercio y de la misma Presidencia de la República se segregaron y conjuntaron para conformar la estructura orgánico-funcional de la naciente Secretaría de Programación y Presupuesto.

La reforma administrativa, considerada como un proceso evolutivo del aparato gubernamental, se ha registrado gradual y paulatinamente en todas las épocas de la vida institucional del país, y es un proceso en marcha per-

manente que se retroalimenta, pues supone un establecimiento de un sistema de autorregeneración que está en constante vigilancia.

En 1982, la administración pública debía adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución de un Estado moderno. Con esta idea, se debían perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos. Para cumplir con el propósito de que el gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, se requería la creación de la Contraloría General de la Federación, con rango de secretaría de Estado, para sistematizar y robustecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. Se reforma entonces la Ley Orgánica de la Administración Pública y se añade dicha secretaría con sus facultades específicas.

Esta secretaría fue creada con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la nación y se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden del control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos. Se le confirió además el despacho de los asuntos concernientes a las funciones mencionadas.

El 19 de enero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primer reglamento interior de esta secretaría, el cual fue reformado por decreto presidencial publicado el día 30 de julio de 1985.

Posteriormente, con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un nuevo reglamento interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991 —Fe de erratas de 27 de febrero de 1991—, 27 de julio de 1993 —Fe de erratas de 5 de agosto de 1993— y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas determinaron las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austerdad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la administración pública federal.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la administración pública federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y

eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia —por su denominación actual, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo— y se le dotó de nuevas atribuciones, con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en dependencias y entidades; normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes inmuebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones que tiene conferidas la Secretaría le permiten diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así se amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la secretaría, el Ejecutivo federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha 12 de abril de 1995, el cual modifica la estructura orgánica de la dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El análisis realizado permitió identificar áreas de oportunidad muy claras para incrementar la eficiencia y efectividad del sistema de control y evaluación gubernamental entre ellas:

- Otorgar facultades de sanción a todos los contralores internos de las dependencias y entidades de la administración pública federal (cerca de 230) y no sólo a los contralores de las coordinadoras sectoriales (menos de 20).

- Profesionalizar al personal mediante la capacitación, sobre todo en materias vinculadas con la atención a la ciudadanía en la aplicación de responsabilidades.
- Reorientar la función fiscalizadora hacia las áreas sustantivas y las de contacto entre la ciudadanía y la institución.
- Fortalecer la participación y atención a los usuarios, mediante la instalación de áreas de atención y quejas.

A continuación se describe la asignación de facultades de sanción a los contralores internos de las dependencias y entidades, así como las medidas tomadas para profesionalizar al personal de los OIC. Las acciones restantes se presentan en secciones posteriores en las que se incluyen consideraciones y elementos de apoyo adicionales para las mismas.

Para ampliar el marco legal de los órganos internos de control en las dependencias y entidades, se modificaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dichas reformas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996 y entraron en vigor el 1 de enero de 1997.

En congruencia con estas reformas, el 29 de septiembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al Reglamento Interior de la Secodam. Expresamente, en el artículo 26, fracciones III y IV, se precisan las facultades de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, y los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.⁴⁵

Es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado. En este sentido, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades —instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública— y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público.

⁴⁵ López Presa, José Octavio, *Corrupción y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 312 a 314.

Por lo anterior, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se produjeron las reformas a las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, y con ello reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.
- Conferir atribuciones directas a los órganos internos de control de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos de éstas, en los casos en los que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley, así como precisar las correspondientes a los órganos internos de control de las dependencias y de la Procuraduría General de la República.
- Dotar del carácter expreso de órganos de autoridad a las contralorías internas, con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas y denuncias, la auditoría y la competencia integral en materia de responsabilidades.
- Unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades, a efecto de que los órganos internos de control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía, impongan las sanciones económicas.

Con las reformas al reglamento, se apoyó e impulsó este propósito, cuyos fines fundamentales eran determinar la competencia de las unidades administrativas de la secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les correspondía realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional y propiciar una organización de carácter institucional que permitiera que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realizara bajo un esquema de eficiencia que permitiera la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tenía encomendadas la dependencia.

Con la actualización de este ordenamiento jurídico se dio respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas

de carácter inmediato y profundo que permitieran hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requería ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañaran la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

El 15 de julio de 1992 se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El 16 de julio de 2001 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (abrogando el de 1995). El 13 de marzo de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el 31 de julio de ese año, el titular de la Secodam dio a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

Las características jurídicas de estos ordenamientos, cotejadas con las de los que estructuran al órgano de control externo, merecen ser reseñadas en el capítulo sexto de esta obra, que hemos denominado “Control externo e interno. Perspectiva jurídica”.

III. LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Uno de los principios esenciales de la democracia, estrechamente vinculado con la rendición de cuentas, es la división del poder. Sin una determinada división de poder no podría haber una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes. Lo contrario de la división del poder es su concentración en una sola persona o institución, lo cual propicia la impunidad, exactamente lo inverso de la rendición de cuentas.

Para entender bien el principio de la división de poder y cómo opera, conviene definir brevemente al poder mismo. Aunque hay muchas definiciones de poder, una de alcance general es la siguiente: la capacidad de una persona o instancia para tomar decisiones que afectan a terceros. El poder puede ser legítimo o no, es decir, puede o no gozar de la autorización de aquellos sobre los cuales se tomarán decisiones. Pero lo que importa al definir en un primer momento al poder es que exista esa capacidad, sea por las buenas o las malas.

Evidentemente, hay muchas circunstancias en las que alguien puede tomar una decisión que afecta a un tercero sin que éste dé su consentimiento, o que no esté de acuerdo con la decisión tomada. “Cuando un delincuente,

pistola en mano, arrebata sus bienes a un transeúnte, está usando su fuerza armada para tomar una decisión que afecta a su víctima: despojarlo de sus pertenencias. Está recurriendo a un poder armado y lo ejerce sin autorización del transeúnte robado.

Cuando un ejército extranjero invade un país y le impone una serie de condiciones, está utilizando el poder militar. Probablemente no haya autorización ni aceptación por parte de la población invadida (al menos la mayoría)⁴⁶. También puede haber un ejercicio del poder legítimo, cuando quien lo ejerce tiene la autorización de quien se ve sometido a él: por ejemplo, cuando un grupo de alumnos voluntariamente contrata a un profesor para aprender un arte u oficio, le concede el poder de definir los ejercicios, las tareas, las lecturas y las lecciones que sus estudiantes deben seguir precisamente para aprender determinado arte o disciplina. El grupo confiere cierto poder al profesor de manera consciente y voluntaria para conseguir una finalidad común. Se trata de un poder legítimo, autorizado (es decir, permitido por quienes serán sujetos de ese poder).

Lo mismo ocurre en el pacto social que precede a la constitución de un Estado con poder coercitivo, para así mantener el orden y la civilidad entre los ciudadanos. Someterse a una autoridad con ciertos fines específicos, puede ser un acto plenamente racional que busca el beneficio de quienes contraen ese acuerdo. Tal y como lo dice Hobbes respecto del pacto político que forma un Estado al cual los ciudadanos voluntariamente se someten: "Hacer o no hacer, observar o no observar los pactos, no implica proceder contra la razón, cuando conduce al beneficio propio... particularmente cuando conduce a un beneficio tal, que sitúa al hombre en condición de despreciar no solamente el ultraje y los reproches, sino también el poder de otros hombres."⁴⁷

Hay en la autoridad legítima una racionalidad esencial. Sin embargo, todo poder, incluso siendo considerado legítimo, conlleva el riesgo de ser utilizado abusivamente en beneficio de quien lo detenta y en perjuicio de los súbditos o ciudadanos. De ahí la necesidad de establecer ciertos frenos y controles para prevenir o reducir al máximo la posibilidad de tal abuso.

Eso nos lleva al tema central de este capítulo: la distribución del poder. El poder puede estar esencialmente distribuido o concentrado. Para que

⁴⁶ Crespo, José Antonio, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación. p. 21.

⁴⁷ Hobbes, Thomas, *Leviatán, Forma de una República eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 119.

haya poder y pueda ser debidamente ejercido, sea o no legítimo, ha de existir una desigual distribución del mismo: unos deben poseerlo y otros no. Quien lo tiene lo puede ejercer sobre quienes no lo tienen. Si dos personas ostentan simultáneamente una “cantidad” semejante de poder, ninguno podrá tomar una decisión que afecte al otro. En otras palabras, en tal condición el poder se neutraliza, incluso desaparece.

Cada una de estas personas, dotadas del mismo poder, podrán tomar decisiones que afecten sólo a sí mismos, pero no al otro. Eso es justamente lo que ocurre cuando el poder se distribuye de manera exactamente igual entre los miembros de una comunidad u organización: el poder se esfuma. Nadie puede tomar decisiones aplicables para toda la colectividad, y si alguien lo pretende, no tendrá los medios para ser obedecido. Se trata de una situación de anarquía (etimológicamente, ausencia de poder).

En tal caso, dicha organización quedará paralizada, pues nadie puede tomar decisiones que impliquen un esfuerzo y un rumbo colectivo. La anarquía, desde esa perspectiva, es nociva a la comunidad. Es necesario, por tanto, que una persona o grupo de personas disponga de poder suficiente para tomar decisiones que sean aplicables a la comunidad en cuestión, y acatadas por sus miembros. De ahí el impulso para crear un Estado, es decir, una entidad que concentre suficiente poder para poner orden y tomar decisiones que sean acatadas por todos. Decía Hobbes al respecto:

Hay dos principios en la naturaleza humana: el deseo y la razón. El primero impulsa a los hombres a tomar para sí lo que otros hombres desean y por ello los pone en mutua contraposición, en tanto que la razón les enseña a huir de una disolución antinatural.⁴⁸

Pero para que se genere poder que pueda ser ejercido eficazmente, es necesario que haya cierta concentración de ese poder. En otras palabras, es indispensable una distribución desigual del poder; que alguien tenga y que otros no tengan. Sólo así, quien detente ese poder podrá tomar decisiones que se apliquen eficazmente a los miembros de la comunidad u organización de que se trate.

El poder que puede ser ejercido de manera más eficaz es el que se concentra totalmente en una sola persona o institución. Al concentrar todo el poder, puede tomar decisiones rápidamente, sin consultar a nadie más, pues

⁴⁸ Leviatán... *op. cit.*, p. 118.

tiene la capacidad de hacerse obedecer. La concentración de poder representa el polo opuesto de la total dispersión del poder (anarquía). Esa situación puede llamarse genéricamente un absolutismo: el poder está concentrado y se ejerce de manera absoluta en una sola persona (un jefe de tribu, un monarca, un dictador o un presidente), o una institución (un consejo de ancianos, un grupo de notables, o un partido político).

El problema con la dictadura es que, si bien es posible tomar decisiones colectivas, incluso de manera rápida y oportuna (lo que no es posible en la anarquía), tales decisiones fácilmente podrían beneficiar a quienes las toman, a contrapelo de los intereses de la comunidad u organización. Como el poder está totalmente concentrado, quien lo ejerce puede decidir cualquier medida que le beneficie a él o sus allegados, aunque afecte el interés de los demás. Se trata, típicamente, de un abuso del poder y nadie tendrá los medios para evitarlo, para castigar el abuso correspondiente o para remover al gobernante que de esa forma abusa del poder. Es decir, en tal caso no prevalece la rendición de cuentas, sino la impunidad gubernamental.

En este caso, el abuso de poder puede implicar el cobro excesivo de tributos a los súbditos o ciudadanos y utilizar los recursos así recaudados, no para el bienestar o desarrollo de la comunidad, sino para lujos y prebendas del gobernante y sus familiares y amigos. O puede aplicar una política de represión hacia sus opositores sin más límite que su propia fuerza. Incluso puede atropellar directamente bienes y derechos de sus súbditos. También el despota podría enfriar a su pueblo en una costosa y cruel guerra, sólo para agrandar sus posesiones o su prestigio internacional, sin importar los perjuicios que eso causará en la vida y los bienes del pueblo.

En tales circunstancias, es posible que el gobernante autocrático tome decisiones que no sean las adecuadas; es decir, que aun en el caso de que busque hacer un beneficio a su comunidad, se equivoque al intentarlo. Todos los gobernantes, en tanto que son seres humanos, pueden equivocarse. Nadie es infalible, ni el mismo Papa. Pero precisamente por ello, cuando alguien ejerce un poder absoluto que le permite tomar decisiones sin necesidad de que nadie más otorgue su visto bueno, las probabilidades de error o equivocación crecen.

En cambio, si una decisión determinada debe ser estudiada y aprobada por más de una instancia, existen más probabilidades de que se detecten los errores o inefficiencias; incluso en el probable caso de equivocación por parte de un autócrata, como el poder está totalmente concentrado será im-

posible llamarlo a cuentas, pues ejercerá ese mismo poder para preservarse en él y evadir cualquier castigo, responsabilidad o penalización.

Por lo anterior, la única opción para remover o castigar a semejante gobernante sería una revolución, que implica utilizar la fuerza directa para derrocar al gobierno. Esa salida puede ser sumamente costosa social, económica y humanamente. Con todo, en casos de extremo abuso de poder o inefficiencia gubernamental (en una tiranía o despotismo), las sociedades han preferido el camino de la violencia como vía para deshacerse de los gobernantes abusivos o inefficientes. Eso explica, en términos generales, el estallido de revoluciones políticas y sociales en la historia mundial.

Así pues, si bien en una anarquía no es posible tomar ninguna decisión, en un régimen absolutista es factible tomarla rápidamente, pero con el riesgo de que tal resolución sea ineficaz o abusiva. Cuando el poder es absoluto, cuando está totalmente concentrado en una persona o institución, el problema radica en que los gobernantes podrán usar ese poder para evitar ser llamados a cuentas. Si en la anarquía prevalece la parálisis gubernamental (o ingobernabilidad), en el absolutismo prevalece la impunidad gubernamental. Tenemos, pues, dos opciones extremas respecto de la distribución del poder:

- a) Un poder tan equitativamente distribuido que se esfuma (anarquía), por lo cual es imposible tomar decisiones, lo que provoca parálisis e ingobernabilidad.
- b) Un poder totalmente concentrado (absolutismo o dictadura) en donde las probabilidades de que los gobernantes tomen decisiones ineficaces o abusivas son muy elevadas, sin que pueda contenerse su poder, removérseles del cargo o castigárseles.

Evidentemente, ninguna de las dos situaciones es la óptima. Si hubiera que elegir, la mayoría de las personas optaría por el absolutismo frente a la anarquía, pues en la primera al menos existe cierto orden social y gobernabilidad, lo que permite mantener un mejor nivel de vida, seguridad frente a otros ciudadanos, y cividad en el quehacer cotidiano.

Entre el abuso de un gobernante (dentro de ciertos límites) y el acoso de todos los ciudadanos, resulta más racional lo primero. Por eso es que históricamente los episodios anárquicos han sido mucho más breves que los despóticos. Con todo, existe la posibilidad de una mejor forma de gobierno consistente en un punto intermedio entre los extremos que suponen la anar-

quía, de un lado, y el absolutismo, del otro. Tal régimen no es otro que la democracia.

En efecto, desde el punto de vista de la distribución del poder, la democracia puede concebirse como un régimen en el cual hay suficiente poder congregado para mantener el orden y tomar decisiones que sean acatadas por la comunidad, pero en el que dicho poder no está concentrado del todo; así, quien detenta el poder sabrá que su uso ineficaz o abusivo puede generarle problemas; puede ser removido de su cargo o ser llevado a los tribunales.

Decía otro clásico del pensamiento político liberal, John Stuart Mill:

El principio mismo del gobierno representativo descansa en la presunción de que los que poseen el poder abusarán de él en provecho propio; no porque siempre sea así, sino por ser la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones libres (democráticas) tienen por objeto regular.⁴⁹

Y agrega:

Quien posee el poder más fuerte está cada vez más propenso a abusar de él.⁵⁰

Por ello, mientras menor poder tenga y sea vigilado por otros, menor será la probabilidad de abusar de él exitosamente.

Ésa es la diferencia de un soberano absoluto respecto de un mandatario democrático. Como propone Hamilton:

El presidente de los Estados Unidos podrá ser acusado, procesado y, si fue convicto de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, destituido, después de lo cual estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias. La persona del rey de la Gran Bretaña es sagrada e inviolable; no existe ningún tribunal constitucional ante el que pueda ser emplazado, ni castigo alguno al que se le pueda someter sin suscitar la crisis de una revolución nacional.⁵¹

La responsabilidad política y la rendición de cuentas de un presidente democrático es posible, precisamente, porque estará dotado de poder suficiente, pero no absoluto, para gobernar dentro de ciertos límites. El abuso

⁴⁹ *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 117.

⁵¹ *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 292.

de ese poder pondrá a funcionar otras fuerzas y contrapesos que pueden volverse en su contra. Este complicado proceso, que permite la rendición pacífica de cuentas de los gobernantes, es posible gracias a la famosa división de poderes.

IV. DIVISIÓN DE PODERES

La soberanía que ejerce la nación por medio de los poderes federales o, en otros términos, el Supremo Poder de la Federación se divide, para ese ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La soberanía, el sumo poder, es uno e indivisible por sí, mas para ejercerse se dice que se divide entre varios poderes. Su manifestación más general y absoluta es la ley, pero ésta tiene que cumplirse en los casos en los cuales alcanza su acción, y aplicarse con entera justicia en las controversias donde hay intereses encontrados. Tres, son, pues, los poderes encargados de realizar la soberanía. El principio de la división de poderes, avizorado por Aristóteles, fue claramente formulado por Montesquieu, y ha sido admitido, en todas las constituciones modernas.

La reunión de varios poderes en una sola persona o cuerpo pone en grave peligro la libertad. La división hace que cada poder se mantenga en sus límites y sirva de vigilante y de freno para los otros, mientras que acumulados en una sola mano no hay quien impida o estorbe las decisiones injustas. Una vez que la propia voluntad genera la ley, la ejecuta y la aplica, se establece la más abominable tiranía, pero no es éste el único fundamento de tal división, hay principalmente una razón de método, o para hablar con más propiedad, de organismo. El órgano creado para una función especial la desempeña con más perfección. El hombre de Estado imita en esto a la naturaleza: si los ojos están hechos para ver, los oídos para escuchar, la boca para emitir palabras, el cuerpo del Estado debe presentar un organismo semejante.⁵²

La unidad que caracteriza a la soberanía no impide que el Estado tenga distintos deberes. Las funciones públicas varían en su forma, según el objeto de su actividad, pero no es exacto hablar de la separación de poderes, la separación absoluta destruiría la unidad; más bien, continuando el símil de Bluntachli, diremos que los diversos poderes se ligan y unen en la potestad suprema de la nación, en el fin del organismo político.

⁵² Bluntachli, *Teoría del Estado*, libro 7, cap. 7.

Los tres poderes que reconoce nuestra Constitución, y que responden a las tres funciones cardinales de la soberanía, aunque iguales en importancia y dignidad no lo son por la naturaleza de sus atribuciones. Así, el Poder Legislativo abarca una esfera más amplia que el Judicial; en tanto el Ejecutivo representa la soberanía en el exterior, lo cual no hace directamente el Legislativo. Pero jurídicamente es claro que son iguales, de suerte que ninguno debe pretender dominar a los otros ni invadir atribuciones ajena, los tres, en su órbita constitucional, son indispensables para que funcione con perfección el mecanismo político.

Está vedado que se reúnan estos poderes, o dos de ellos, en una misma persona o corporación; tal unión destruiría el equilibrio de las funciones públicas y produciría el despotismo. Tampoco está permitido que se deposite el Legislativo en un solo individuo, porque siendo tan importante y delicada la función de hacer leyes, puesto que requiere opiniones que se ilustren por la discusión y pareceres diferentes que se aquilaten por maduro examen, es ilógico y sería peligroso y difícil que tales funciones fuesen desempeñadas por una sola persona.

Sin embargo, la división de poderes no es absoluta, de tal manera que jamás ejerza el uno las atribuciones propias de otro; la Constitución, apoyada en la necesidad o en la conveniencia, determina algunas excepciones. Así, el Legislativo ejerce funciones judiciales cuando se erige en gran jurado para conocer de algún delito oficial; el Ejecutivo hace de legislador en la formación de los tratados y convenciones, puede también facultarse al Ejecutivo para expedir leyes, cuando es menester darle amplias autorizaciones a fin de hacer frente a una situación difícil; mas aun fuera del caso de facultades extraordinarias y en épocas normales, se suele autorizar al propio Ejecutivo para que haga verdaderas leyes, y esto sucede generalmente tratándose de códigos o leyes extensas cuyo estudio sería dificultoso y la discusión complicada y tardía en las cámaras, pero en estos casos se necesita siempre la aprobación respectiva del Poder Legislativo.

Parece, por lo tanto, que el precepto de que nunca se reunirán dos poderes en una misma persona o cuerpo, se refiere a una unión permanente o definitiva, que destruiría por su base nuestro sistema de gobierno.

Como ya se dijo, los poderes se dividen en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y constituyen uno de los ejes centrales de la democracia política, pues es a través de esta organización divisoria del poder que es posible gobernar con responsabilidad.

Es decir, conciliar la gobernabilidad con la rendición gubernamental de cuentas. La idea central consiste en dotar al jefe de gobierno de suficiente poder como para tomar decisiones que puedan ser aplicables a la comunidad y ser obedecidas por ésta, frenando al mismo tiempo la posibilidad de que abuse de ese poder. Así, el titular del Poder Ejecutivo, representado por un presidente, será estrechamente supervisado y vigilado por un congreso legislativo con ciertas facultades para tomar ellos mismos ciertas decisiones, o modificar las del Ejecutivo.

A su vez, un tercer poder, el Judicial, tendrá facultades para supervisar que las decisiones emanadas de los otros dos poderes se mantengan dentro de cierto marco legal previamente adoptado (la Constitución). Decía Hamilton que “no hay libertad si el poder de juzgar no está separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo”.⁵³ Concentrar poderes inhibe la rendición de cuentas, pues entonces las figuras del juez y el acusado quedan fusionadas, y cuando eso ocurre, es fácil entender que prevalecerá la impunidad. Tal como escribió Hobbes: “Es condición de naturaleza que cuando un hombre es juez, no existe lugar para la acusación. Nadie está obligado a acusarse a sí mismo”.⁵⁴

Por consiguiente, la democracia es un sistema de equilibrios y contrapesos nada sencillo de lograr, pues debe calcularse cuánto poder hay que otorgar a cada una de estas tres piezas. Un cálculo erróneo puede provocar, o bien la hegemonía de uno de los poderes, con lo cual se caería nuevamente en una forma de absolutismo virtual, o bien el poder de las tres instituciones se neutralizará mutuamente, provocando un efecto parecido al de la anarquía. Esto se debe a que la democracia supone un punto de equilibrio entre los polos que conforman la amplia gama en la distribución del poder: la anarquía y el absolutismo. Cualquier desequilibrio hacia uno u otro lado puede provocar la desaparición de la democracia en favor de una situación anárquica o despótica, según sea el lado para el cual se incline el péndulo.

Un Ejecutivo fuerte en exceso lleva a los linderos del absolutismo. En cambio, un Poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de parálisis, de ingobernabilidad. En este último caso un jefe de gobierno contará con tan poco poder que no puede ejercerlo con eficacia. Al respecto, dice Hamilton:

⁵³ *El Federalista*, op. cit., p. 331.

⁵⁴ *Leviatán*, op. cit., p. 115.

Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo... Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.⁵⁵

De ahí que el diseño institucional debe organizarse con sumo cuidado para evitar excesos en uno u otro sentido. Todo equilibrio es difícil de sostener y el democrático no es la excepción. Eso explica también, en buena parte, la relativa fragilidad de las democracias, su dificultad para instaurarse y consolidarse.

Es por eso que, históricamente, han prevalecido diversas formas de despotismo. Los experimentos democráticos son más recientes y relativamente escasos. El primer paso para la instauración de un régimen democrático supone el equilibrio de poder entre dos o más fuerzas que, al no conseguir imponerse una sobre la otra, deciden pactar normas equitativas para regular el acceso y ejercicio de poder, no por haber internalizado normas de civilidad política, ética humanística, ni por razones de conciencia democrática, sino por una estricta racionalidad y sentido de conveniencia mutua. Así lo percibió Federico Nietzsche:

La justicia y la equidad tienen su origen en los hombres más o menos igualmente poderosos. Allí donde no hay poder claramente reconocido como predominante, y donde una lucha no conduciría sino a daños recíprocos sin resultados, nace la idea de un acuerdo y de discutir las pretensiones de una y otra parte; el carácter del trueque es el carácter de la justicia... ¿Con qué objeto causarme un daño inútil, sin realizar quizás mi propósito?⁵⁶

La necesidad de acotar el poder del jefe de gobierno responde a la misma razón por la cual hay que frenar la ambición de cualquier ciudadano. Pues tal y como dice Maquiavelo: “Los hombres siempre serán malos si la necesidad no les obliga a ser buenos”, principio que, aplicado a los gobernantes se traduce en: “La maldad del príncipe no se corrige con palabras, sino con la fuerza”.⁵⁷

⁵⁵ *El Federalista, op. cit.*, p. 297.

⁵⁶ Nietzsche, Federico, *Humano, demasiado humano*, Editores Mexicanos Unidos, México, 2000, p. 78.

⁵⁷ Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, La Habana, Instituto Cubano del Libro, 1971, p. 354.

Esa fuerza no es otra que la que otorga a las otras ramas del Estado cierto poder para contrapesar y supervisar el ejercicio del Ejecutivo. Lo mismo puede decirse respecto de cada uno de esos tres poderes. Cada uno fiscalizará a los otros dos y se generalizará así un triángulo de vigilancia mutua. De esa forma, cada gobernante, legislador o magistrado sabrá que su comportamiento político es estrechamente vigilado por los otros poderes, que son capaces de destituirlo, por lo cual buscará evitar cualquier abuso del poder que le fue otorgado, no como reflejo de su honestidad o solidaridad, sino por conveniencia propia.

Si un gobernante o magistrado desea permanecer en su cargo —que por lo general representará algunas prebendas y privilegios—, más le vale ajustarse a los límites establecidos por el marco legal, y desplegar su poder en beneficio de la colectividad o, al menos, procurar no ser descubierto en algún tipo de transgresión de la ley, lo cual automáticamente reduce los márgenes para actuar impunemente. De esa forma, dice Hamilton: “Su codicia podría convertirse en protección contra su codicia”.⁵⁸

Cuando dicha dinámica de vigilancia mutua entre los tres poderes del Estado se ejerce de manera equilibrada y adecuada, el resultado es un beneficio para toda la comunidad política, pues su interés no entrará en abierta contradicción con el interés particular de quienes detentan alguno de esos tres poderes. En esto consiste la vieja idea aristotélica de crear un gobierno mixto que combine de manera afortunada el principio de la monarquía, la oligarquía y la democracia. Esta agraciada fórmula fue rescatada y reservada por los teóricos de la democracia moderna.

Porque, como dice Maquiavelo: “En una constitución donde coexistan la monarquía (el Ejecutivo), la aristocracia (el Judicial) y la democracia (el Legislativo), cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros”.⁵⁹ A través de esta vigilancia, se puede conciliar, en un grado importante, el interés personal de los gobernantes, ministros y legisladores con el interés de la comunidad, lo cual no es poca cosa, considerando que los intereses ciudadanos y los respectivos de los gobernantes y ciudadanos son, en lo esencial y en la mayoría de los casos, antagónicos. El arreglo democrático, dice Hamilton, crea entre gobernantes y gobernados “esa comunidad de intereses y esa simpatía de sentimientos que en pocos gobier-

⁵⁸ *El Federalista*, op. cit., p. 309.

⁵⁹ Maquiavelo, Nicolás, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971, p. 66.

nos se han materializado; pero sin la cual todos degeneran inevitablemente en tiranía".⁶⁰

Como puede verse, el buen gobierno es resultado no de una elevada moralidad de los políticos y gobernantes que si bien sería lo deseable, es sumamente improbable, sino de un arreglo institucional que modifica la relación de costos y beneficios para el comportamiento de esos gobernantes. Cuando el poder está concentrado, su uso abusivo es rentable; cuando el poder está debidamente distribuido, lo más conveniente es evitar el abuso de poder, pues de hacerlo el infractor se hará acreedor a una sanción.

Con la división de poderes en el plano político, ocurre como con la competencia y libre mercado en el económico: se logra generar una dinámica según la cual actuar siguiendo los intereses particulares puede traducirse en la protección del interés colectivo. Algo similar a lo estipulado por la famosa "ley de la mano invisible "de la que hablaba Adam Smith en el plano económico. Al haber competencia, decía Smith, quien quiera abusar de los consumidores resultará perjudicado por el propio mercado. En cambio, de haber un monopolio económico equivalente a un despotismo político se podrá abusar de los consumidores y elevar estratosféricamente los precios sin cuidar que suba la calidad del producto.

Sin embargo, el libre mercado sin ningún tipo de regulación estatal provocará tal desorden económico que a la larga llevará a la formación de su contrario, es decir, un monopolio. Lo mismo sucede cuando el poder está excesivamente disperso, provocando una situación anárquica que propicia el surgimiento de un absolutismo despótico. Es por eso que el libre mercado debe ser regulado por cierta participación del Estado, fórmula que permite mantener cierto orden en la economía previniendo al mismo tiempo la formación de monopolios. Lo mismo produce una división de poderes en el plano político: suficiente gobernabilidad sin despotismo.

El resultado de tal fórmula de equilibrio, tanto en lo político como en lo económico, es que la búsqueda del interés particular de los actores se traduce, en términos generales, en la promoción indirecta del interés colectivo. Al hablar de división de poderes nos referimos a la existencia de una verdadera autonomía de cada uno de esos poderes respecto de los otros, y no sólo de un diseño institucional que, aunque esté plasmado en la carta constitucional, no opere en la práctica. De la misma manera, muy poco sirve proclamar la existencia de un libre mercado si en realidad prevalecen gran-

⁶⁰ *El Federalista, op. cit.*, p. 244.

des monopolios. Es justamente la competencia, entendida como lucha de rivalidades o de intereses contrarios, la que promueve la difícil conciliación entre el interés particular y el interés colectivo, lo mismo en el ámbito político que en el económico.

La dinámica democrática que favorece una eficaz rendición de cuentas exige la ampliación del principio de división de poderes, no sólo a los tres poderes clásicos del Estado, sino a todo el sistema político y la estructura social. Los diversos sectores políticos y sociales depositarios de un monto de poder, aunque sea pequeño, tratarán de ejercerlo en beneficio propio, contribuyendo a la vigilancia y supervisión de quienes detentan una porción mayor de poder. Al mismo tiempo, serán sujetos de la vigilancia de otros actores rivales o de las propias instituciones del Estado, con lo cual podrá cumplirse el principio democrático según el cual todos, absolutamente todos, son sujetos de rendición de cuentas sobre su comportamiento social y político.

De ahí que el arreglo democrático exija que al simple ciudadano se le otorgue aunque sea una pequeñísima porción de poder, que podrá ser ejercido en beneficio del interés de su poseedor, el elector, contrapesando así el poder de los gobernantes, ministros, legisladores y líderes políticos en general.