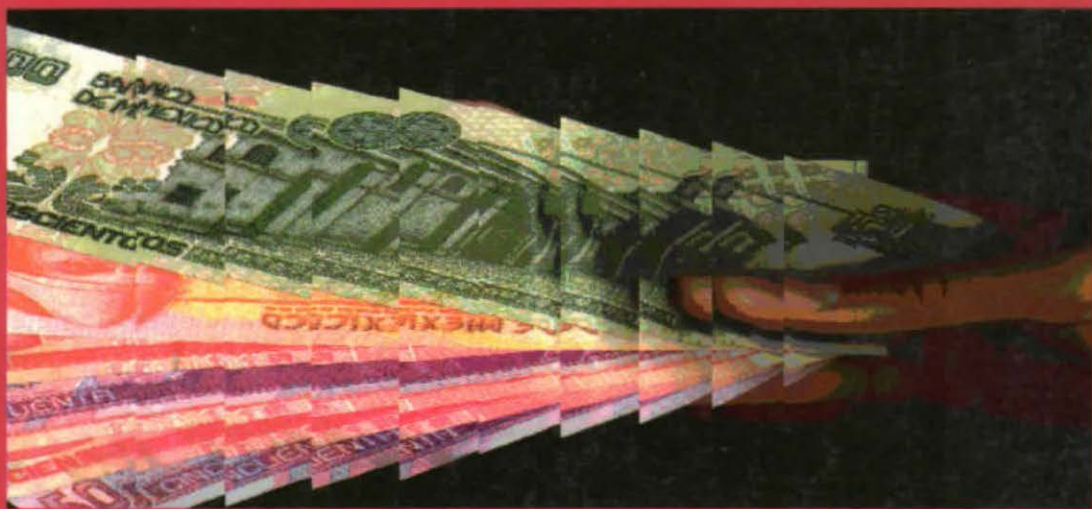


LOS GASTOS SECRETOS DEL PRESIDENTE

Caja negra del presupuesto nacional



PABLO GÓMEZ

grijalbo

ACERCA DEL AUTOR

Pablo Gómez es licenciado en economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue diputado federal en dos ocasiones y líder nacional del Partido Socialista Unificado de México entre 1981 y 1987, año en que este organismo se fusionó con otros para dar lugar al surgimiento de una nueva formación política. Fue también integrante de la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal y presidente del II Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática. En sus años de estudiante, fue presidente de la sociedad de alumnos de la Facultad de Economía y estuvo en prisión del 2 de octubre de 1968 al mes de abril de 1971, como consecuencia de la represión contra el movimiento estudiantil de aquel año. Entre sus actividades como escritor destacan sus colaboraciones en el diario *La Jornada* y la publicación de tres libros sobre temas políticos nacionales: *Democracia y crisis política en México*; *La izquierda y la democracia*; *1988: disputa por la presidencia y lucha parlamentaria*.

*A mi hija adolescente, Iria,
cuya tolerancia me permitió
el tiempo y la tranquilidad
necesarias para escribir este libro*

LOS GASTOS SECRETOS DEL PRESIDENTE

Caja negra del presupuesto nacional

PABLO GÓMEZ

**LOS GASTOS SECRETOS
DEL PRESIDENTE**

Caja negra del presupuesto nacional

grijalbo

LOS GASTOS SECRETOS DEL PRESIDENTE

Caja negra del presupuesto nacional

© 1996, Pablo Gómez

D.R. 1996 por EDITORIAL GRIJALBO, S.A. de C.V.

Calz. San Bartolo Naucalpan núm. 282

Argentina Poniente 11230

Miguel Hidalgo, México, D.F.

*Este libro no puede ser reproducido,
total o parcialmente,
sin autorización escrita del editor.*

ISBN 970-05-0683-5

IMPRESO EN MÉXICO

Índice

<i>Prólogo</i>	19
1. El origen	19
2. El secreto	33
Partida secreta: autorización encubierta	37
Gasto secreto	52
Gasto político	57
Los bonos	77
La otra partida secreta	84
Transferencias secretas	88
Ramo 23: la caja negra del presupuesto nacional .	94
3. Las partidas de los reptiles	105
El gasto social como prioridad política	120
El alemanismo, surgimiento de la caja negra del presidente	125
Reformas presupuestales: más poder al presidente	129
4. El gasto de todos	141
Control y fiscalización del gasto público	179
Reforma del Congreso	204
Reforma del Estado	215

Prólogo

El semanario *Motivos* reveló las cifras de la partida secreta en noviembre de 1992. Unos meses después, *Proceso* publicó una entrevista conmigo sobre este mismo tema, la cual fue respondida por un airado diputado priísta negando la existencia de los gastos secretos. Hacia finales de 1995, al presentarse el proyecto de presupuesto del año siguiente en la Cámara de Diputados, *La Jornada* publicó una nota informativa en el titular del diario: “650 millones, la partida secreta del presidente”. Después de tres años de noticias esporádicas, empezó a creerse a duras penas que los gastos secretos realmente existen.

Años antes, durante la 54 legislatura (1988-1991) se realizaron en la Cámara varios cuestionamientos sobre las erogaciones secretas, pero los funcionarios públicos no respondieron.

El silencio del gobierno ha sido constante durante todo el tiempo en que la partida secreta ha estado en el presupuesto federal. El presidente y el secretario del ramo jamás han explicado el objeto de tales erogaciones, mientras que en la cuenta pública anual nunca se ha incluido

informe alguno del uso de los recursos asignados a los "gastos contingentes".

En el conjunto del presupuesto anual, la partida secreta está dotada con una cantidad relativamente pequeña, pero su carácter la hace singular. ¿Por qué se requieren fondos cuyo propósito debe permanecer siempre en la reserva más absoluta? Esta pregunta ha sido incómoda para tres presidentes sucesivos: Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

Los cuestionamientos que he presentado, tanto en la Cámara como en órganos periodísticos, han llevado a varios amigos, compañeros y conocidos a preguntarme sobre el uso de los fondos secretos. Cada vez que esto ocurre, la respuesta es francamente decepcionante para mis interrogadores: no existe ninguna información sobre el uso de la partida secreta. La pregunta debemos seguir haciéndola al presidente de la República.

Solamente conocemos los montos de esas erogaciones, los cuales aparecen en una especie de anexos del presupuesto que la Cámara aprueba cada año, así como en los tomos de la cuenta de la hacienda pública que el Ejecutivo entrega a los diputados hacia mediados del año siguiente al del ejercicio fiscal.

Como ocurre en las materias secretas, cualquiera que sea su objetivo, suelen hacerse conjeturas: ¿en qué podrá usarse ese gasto tan persistente? La respuesta podría ubicarse en las erogaciones con propósitos políticos o en dádivas que el presidente entrega a sus allegados, o tal

vez para cumplir compromisos tan especiales que no pueden cubrirse mediante cualquier otra partida presupuestal. Sin embargo, existen en el presupuesto prevenciones de gasto para estos propósitos, los cuales son también secretos aunque no se les otorga esa cualidad. Las especulaciones sobre la partida secreta pueden extenderse a tantos otros objetos de gasto que sería imposible hacer una lista completa de sus posibles usos.

Mi interés por la partida secreta proviene de dos elementos. Primero, descubrí que en el texto del decreto presupuestal que cada año aprueba la Cámara desde tiempos de Miguel de la Madrid, se señalaba una partida —una sola— de manera especial, aduciendo que esa erogación caía dentro de la definición de un precepto constitucional. Después, al analizar en varias ocasiones el ramo 23 del presupuesto —donde se encuentra la partida secreta—, observé que existían toda clase de gastos “no sectorizables”, muchos de los cuales carecían de explicación y motivo preciso. No se trataba solamente de una partida, aunque llamaba poderosamente la atención aquella que tenía carácter secreto, sino de todo un ramo presupuestal, cuyo monto alcanzaba porcentajes muy significativos en el conjunto del gasto público.

El examen minucioso del presupuesto que cada año hace llegar el presidente a la Cámara es una tarea imposible de realizar por un diputado e, incluso, por un grupo parlamentario completo, el cual, dadas sus funciones legislativas y políticas, no puede dedicarse enteramente a

la sola tarea de revisar el proyecto del Ejecutivo. Además, es muy pequeño el lapso legal entre la entrega de la propuesta del presidente y la aprobación del dictamen relativo. Algo semejante puede decirse del análisis de la cuenta pública.

La inexistencia de una oficina del presupuesto en la Cámara de Diputados, como las que existen en el Congreso de Estados Unidos y en otros países, impide que los legisladores cuenten con la suficiente información y tengan acceso al procesamiento de los datos sobre el gasto público. Los reportes trimestrales que entrega el Ejecutivo sobre la situación económica del país, las finanzas públicas y la deuda, no contienen más que grandes agregados acerca de la evolución del gasto y nunca existen referencias del uso de las partidas incluidas en el ramo 23. Cuando la cuenta pública llega a la Cámara, ya han transcurrido seis meses desde que se realizó todo el gasto.

Otro de los obstáculos para el conocimiento de las erogaciones presupuestales es la cuenta pública misma. Este documento contiene información de carácter global y reporta las grandes decisiones adoptadas por el gobierno durante el ejercicio, pero no suele incorporar los datos sobre el uso específico de cada partida. Las operaciones contables, así como la documentación sobre éstas, siguen siendo elementos exclusivos del gobierno, pues nadie más que los altos funcionarios, en el nivel correspondiente a cada uno de ellos, poseen tal información.

Las reformas presupuestarias realizadas en el país no han sido pocas, pero se han referido principalmente a la organización gubernamental y del sector paraestatal. Los instrumentos de la fiscalización externa han tenido escasas mejorías; de tal manera que, en la Cámara de Diputados, el tema del gasto público sigue siendo secundario.

En la 51 legislatura (1979-1982), un grupo de diputados priístas, encabezado por el entonces presidente de la comisión de este ramo, preparó y presentó una iniciativa para crear la oficina del presupuesto. La propuesta jamás fue dictaminada ni se explicó el motivo por el que no se admitía: se le dio el mismo trato que si hubiera provenido de un partido de oposición.

La Cámara de Diputados está llena de empleados cuyas tareas son de apoyo administrativo o de realización de funciones innecesarias. El gasto de los diputados no puede considerarse como algo ligero en el presupuesto si se toma en cuenta que se trata tan sólo de 500 representantes. En lugar de utilizar los fondos asignados a la Cámara en el apoyo de funciones directamente relacionadas con sus facultades constitucionales, como es el control del gasto público, una gran parte de ese dinero se destina al sostenimiento de un aparato burocrático con tareas superfluas.

Si tan sólo una parte del gasto de la Cámara se usara en el mantenimiento de una oficina del presupuesto, los diputados podrían iniciar una nueva etapa en el control de las erogaciones de todo el sector público. Pero, al pa-

recer, no se trata de una cuestión de recursos económicos, sino de carácter político: el gobierno desea mantener a los diputados —a los de oposición y a los propios— alejados de esa función que ha logrado hacer exclusivamente suya, a pesar de que la Constitución dice otra cosa.

Para hacer conciencia de la importancia que tiene el control y la fiscalización del gasto público y de los ingresos del Estado, se requiere denunciar el manejo discrecional del presidente de la República sobre una gran cantidad de fondos. Al proponerme este objetivo, descubrí que no se trataba solamente de un asunto relacionado con el peculado en su aspecto de robo de dineros del erario, sino también de un desvío de recursos hacia actividades políticas y, aún más, de manejo partidista de mucho dinero, lo cual es también una actividad delictiva.

Como no me fue posible realizar un análisis sobre todo el presupuesto de egresos, me di entonces a la tarea de revisar solamente el ramo 23, donde se encuentran la partida secreta y otras muchas semejantes. Conforme avanzaba en la investigación y ya con las copias de los tomos 23 de las cuentas públicas de 1973 a 1994, conseguidas en la Contaduría Mayor de Hacienda gracias a la ayuda del diputado César Chávez, pude rebasar el tema de la partida secreta y adentrarme en todo ese ramo, no obstante que la información entregada resultó incompleta.

Sin embargo, el ramo 23 —la caja negra del presupuesto nacional— existía mucho antes de 1973, lo que imponía la tarea de averiguar su origen: era necesario empezar

desde 1917 y rastrear los gastos discrecionales de los presidentes de México. Para ello, me topé con otra característica del país: la inmensa mayoría de los archivos no son públicos. Habría que partir de la publicación de los presupuestos de egresos, pues la información contable no está al alcance de personas ajenas al gobierno. Cuánta falta hace una ley que abra los archivos y, al mismo tiempo, los proteja.

Pero aun así, con la información disponible fue sencillo corroborar esa voz popular que se refiere al gasto público como una propiedad del gobierno en turno y, especialmente, del presidente de la República. No se trata sólo de un hecho, sino de un elemento básico del sistema de partido de Estado. El secuestro del gasto público no es sólo un instrumento de la corrupción en sus aspectos más burdos, sino un elemento integrante del sistema político y, algo más, uno de los principales.

Quizá esta conclusión es casi tan vieja como el partido de Estado, pero no ha sido tema central en las investigaciones y ensayos sobre el sistema político mexicano. Algunos escritores y académicos han hecho referencias al problema del control del gasto, pero casi siempre se trata de conclusiones muy generales o sólo comentarios.

Aun sin una información detallada, la cual de momento es imposible obtener, había que intentar escribir un texto centrado en el uso discrecional de una parte del presupuesto. Así surgió el libro que tiene en sus manos.

No es posible intentar el análisis del presidencialismo excesivo y el sistema de partido de Estado sin aproxi-

marnos al uso arbitrario de grandes cantidades de dinero procedentes del erario: el presidente de México es un individuo inmensamente poderoso también por el tamaño de la chequera que trae en el bolsillo.

Esta conclusión podría ser vista como un intento de hacer abstracción de aquellos factores culturales e ideológicos que son los preferidos de los ensayistas más destacados de la materia y que tanto valoramos los mexicanos, debido a ese extraño gusto por sublimar nuestro presidencialismo, cada vez más raro en el mundo.

Pero no debería ser poco frecuente y mucho menos innecesario ubicar al dinero como un enemigo de la democracia. También lo ha sido en Europa y especialmente en Estados Unidos, para no mencionar a muchas naciones latinoamericanas y asiáticas. Mas el fenómeno mexicano se parece más al de países del Medio Oriente y norte de África, donde existe aún el partido-Estado con toda la fuerza del erario público como medio de sostenimiento y control político.

México, sin embargo, no ha intervenido en ninguna guerra desde 1945, y aún entonces el papel jugado por nuestro país fue de muy bajo nivel, a diferencia de varios países árabes, los cuales durante décadas se han visto inmersos en un conflicto que no termina aún. Pero el presidente mexicano ha sido presentado y alabado como el guardián de la soberanía, para lo cual —suele suponerse— se requiere un gasto político muy elevado y, sobre todo, discrecional.

Casi siempre resulta chocante tratar de cuantificar en dinero la influencia de los poderosos, más aún cuando existe un fetichismo del poder, como ocurre en México. No obstante, es indispensable voltear a ver al dinero como parte integrante e inseparable del funcionamiento del actual régimen político.

Otro fenómeno conocidísimo es la corrupción. Pero pareciera que se trata tan sólo del cohecho que va desde el policía de crucero hasta los integrantes del gobierno, o del tráfico de influencias para obtener concesiones, subsidios, permisos y ayudas de todo género, incluida la *narcopolítica*. Esta visión unilateral se dirige a eludir la caracterización del Estado mexicano como un Estado corrupto. En el lenguaje priísta, se diría que fallan los hombres pero no las instituciones, las cuales permanecen.

Pero en México la corrupción de abajo es un síntoma de la que ocurre arriba. Esta última es la fuente principal, la originaria, la más trascendental. Nadie que no se haya involucrado en la corrupción hecha sistema puede llegar a la presidencia de la República postulado por el PRI. Los secretarios de Estado son hombres que saben guardar secretos y, cuando esto no resulta así, se les despiden. La lealtad al presidente es un valor esencial de la República mancillada y, sin ella, no hay carrera política dentro del sistema, es decir, no se puede escalar muy alto.

Todo esto se sabe, pero se escribe poco, aunque cada vez más. Reconocer nuestro régimen político es asumir

como propias, en algún sentido, las carnes corruptas de una República sometida. Pero no ha sido la gente quien hizo las cosas así, sino el poder, el cual sometió a los ciudadanos, los atemorizó, los mantuvo amenazados permanentemente.

La situación ha empezado a cambiar sin que aún cambie nada verdaderamente importante. Pero se aprecian unas vísperas, las cuales hacen más urgente poner las cosas en claro. Dar una aportación a esta tarea es el propósito de este libro.

Ciudad de México, 3 de julio de 1996.

1. El origen

La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, Asamblea Nacional francesa, 26 de agosto de 1789; artículo 15.

Se sujetará el supremo gobierno á las leyes y reglamentos que adoptare ó sancionare el congreso en lo relativo á la administración de hacienda... podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.

Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, Apatzingán, 22 de octubre de 1814; artículo 170.

La tarde del primer día de diciembre de 1916, Venustiano Carranza acudió al teatro Iturbide, en Querétaro, a entregar su proyecto y argumentar en favor de éste ante el Congreso Constituyente, el cual había sido convocado

por él mismo como gran triunfador al cabo de dos revoluciones armadas, un golpe de Estado y una guerra civil. Aún había disparos en el norte y en el sur del país cuando los diputados recién elegidos se disponían a expedir una nueva constitución que sustituyera a la Carta Magna de 1857, maltrecha después de varias décadas de dictadura y derogada en los hechos cuando el usurpador disolvió el Congreso tras el asesinato del presidente Madero. Carranza, defensor de la Constitución inspirada en el Plan de Ayutla y quien había tomado las armas para restaurarla a través de otro plan, el de la hacienda de Guadalupe, se proponía introducir reformas a la vieja carta fundamental de la República mediante un procedimiento diferente al que ésta señalaba.

La historia torcía una vez más su camino. Los defensores de la Constitución, los constitucionalistas, formaban un nuevo poder constituyente ante la dificultad política de instaurar poderes constituidos y proceder a reformar legalmente la carta de 1857, a través de un complicado procedimiento de revisión. Los decretos de dos cámaras, las de diputados y senadores, más la aprobación de las modificaciones que éstas hicieran por parte de las legislaturas de los estados, era una sinuosa vereda cuya primera cuesta hubiera sido las elecciones simultáneas de tantas legislaturas.

Los victoriosos de la guerra civil, quienes habían acusado a la Convención de Aguascalientes y al gobierno surgido de esa asamblea de legislar sin facultades y nom-

brar presidente de la República sin la menor base constitucional y en un acto de traición al constitucionalismo, habían hecho y seguían haciendo prácticamente eso mismo en cuanto a los procedimientos, arrogándose facultades legislativas y sosteniendo al Primer Jefe como presidente de facto: decretaron leyes e, incluso, reformas a la carta fundamental del país durante todo el lapso que comprende la sublevación contra el gobierno de Huerta al momento mismo de la instalación de la asamblea de Querétaro, y hasta meses después de la promulgación de la nueva Constitución.

Los decretos emitidos por Carranza en Veracruz, objetados por algunas fuerzas como inconstitucionales, fueron presentados también como el acontecimiento que requería una nueva asamblea constituyente para validar los decretos anteriores, aunque el Primer Jefe no incluyó en su proyecto presentado a la asamblea de los diputados nada referente a la ampliación de garantías sociales, sino solamente reformas a las bases orgánicas de la República.

Sin embargo, los partidarios de los cambios sociales estaban ahí, en Querétaro, investidos con la representación del pueblo; eran diputados de la nación con la encomienda de realizar una constitución nueva y diferente a la que había defendido el movimiento del cual formaban parte: las revoluciones no respetan las leyes, las hacen.

La Revolución llevaba al país a un encuentro entre quienes pretendían corregir el liberalismo que había conducido al país a una dictadura constitucional de más de

tres décadas y quienes, además, abrazaban las nuevas ideas críticas surgidas en el siglo XIX europeo, las ideas de la emancipación del trabajo. El Constituyente de Querétaro, hacia finales de 1916 y principios de 1917, habría de convertirse en escenario de una lucha civilizada, parlamentaria, entre los liberales y los radicales con programa social, en cierta forma socialistas, que habían formado filas en el constitucionalismo.

El Primer Jefe se presentó ante los diputados constituyentes con un discurso y un proyecto de Constitución en el que se albergaban las *reformas*. Ambos eran un desarrollo del Plan de Guadalupe, es decir, un plan político para devolver legitimidad al poder del Estado y someter toda autoridad a la ley. Era el sueño republicano que se había expresado desde la Constitución de Apatzingán (“La sociedad... tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”), llevado de otra manera a la carta de 1824 (“La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”) y retomado en 1857 (“El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”), pero que hasta entonces era sólo eso: un sueño colectivo, nacional, sobre el cual se habían erigido los poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo, con sus ejércitos y policías, su paternalismo, su despotismo heredado y hereditario y su capacidad fáctica de subordinar a todas las otras

Carranza acorrala al Constituyente con un programa para limitar al Congreso.

Se reduce el tiempo de sesiones ordinarias de las cámaras. Con la nueva norma, los diputados y senadores iniciarán labores el 1o. de septiembre y las concluirán a más tardar el 31 de diciembre. Antes, desde 1857, el Congreso tenía dos periodos ordinarios. El primero comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre; el segundo daba inicio el 1o. de abril y concluía el último día de mayo. Es decir, el poder Legislativo sesionaba obligatoriamente cinco meses por año.

Carranza logra arrebatarse a la Comisión Permanente del Congreso —organismo que funciona durante los recesos— la facultad de convocar a las cámaras, con la idea de evitar que el poder Legislativo pudiera estar abierto prácticamente todo el año. Ahora, sólo el presidente de la República convocará a sesiones extraordinarias, bajo un temario decidido por él mismo, el cual no podrá ser rebasado en nada por la legislatura.

Bajo la Constitución de 1857, con el sistema de una sola cámara, el Congreso enviaba al presidente de la República copia del expediente de la primera discusión de una ley, para que éste manifestara sus observaciones en el plazo de siete días. Cuando el Ejecutivo estaba conforme se procedía de inmediato a votar la ley en definitiva. Si, por el contrario, aquel presentaba discrepancias, la comisión dictaminadora estaba obligada a examinar las ideas del presidente y el pleno discutía una vez más el

nuevo dictamen, luego de lo cual se procedía a votar. Toda resolución del Congreso requería mayoría absoluta de los legisladores presentes y al ser tomada en firme se convertía en ley.

Carranza, por su parte, va en busca del poder de veto del Ejecutivo sobre las resoluciones del Legislativo, en el estilo estadounidense que había sido retomado en la Constitución mexicana de 1824, pero con la diferencia de que en México el presidente podría realizar un veto parcial a los decretos y leyes del Congreso, ya que en Estados Unidos la capacidad de vetar del Ejecutivo se refiere sólo a la ley en su conjunto.¹ Luego de votada una ley en las cámaras, al ser enviada al presidente, éste debería publicarla o devolverla total o parcialmente, pero en este último caso el Congreso solamente podría lograr la promulgación de la parte vetada si dos tercios de diputados y senadores confirmaban la aprobación; de no ser así, el poder Legislativo estaría impedido de convertir sus decretos en ley.

Carranza pide al Constituyente que el Congreso de la Unión pueda resolver con rapidez el presupuesto que le envíe. Antes, en la Constitución de 1857, los diputados tenían tres meses y medio para analizar las propuestas de gasto del Ejecutivo y revisar la cuenta del año anterior, a través de una comisión compuesta de cinco representantes.

¹ En Estados Unidos, recientemente, el Congreso aprobó una ley que permite al presidente vetar parcialmente el presupuesto de egresos, lo que se ha considerado como una elevación del poder del Ejecutivo.

El encargado del poder Ejecutivo expone la crítica de los jueces, señores de horca y cuchillo, dueños de haciendas y personas, instrumentos de la dictadura recién derrotada. La judicatura dejará de ejercer la acción penal, para destacar al Ministerio Público como el único que puede jefaturar a la policía judicial, hacer las averiguaciones, consignar a los delincuentes ante los jueces y perseguir los delitos ante los tribunales. El procurador general no será miembro del gobierno ni integrante de la Corte, pero será nombrado y removido libremente por el presidente de la República al igual que el resto de los agentes, mientras que los ministros de la judicatura serán elegidos por el Congreso en pleno.²

El titular del Ejecutivo ya no podrá ser enjuiciado en las cámaras legislativas por violaciones expresas a la Constitución y ataque a la libertad electoral, como lo preveía antes la Carta Magna: el Congreso no será capaz de revocar el mandato presidencial más que por traición a la patria y delitos graves del orden común. Carranza exige un *gobierno fuerte*.

En su discurso, el Primer Jefe lanza ante los legisladores constituyentes severos ataques al poder político del Congreso:

² Este sistema —con el añadido introducido por los diputados constituyentes para que los candidatos fueran exclusivamente presentados por las legislaturas de los estados y no por los legisladores federales y el presidente de la República, como lo había propuesto Carranza— estuvo vigente hasta mediados de 1928, cuando una reforma otorgó al titular del Ejecutivo la facultad de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la ratificación del Senado o, en los recesos, de la Comisión Permanente. Actualmente, se mantiene el mismo sistema, pero el presidente debe enviar sus propuestas en terna a la Cámara de Senadores.

El poder Legislativo —dice—, que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en las que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.³

Al Primer Jefe no le importaba, al parecer, caer en contradicciones dentro de su propio discurso con tal de argumentar en contra de algunas facultades políticas del Congreso. En páginas anteriores, cuando criticaba la falta de realización práctica de los postulados de la Constitución de 1857, Carranza describía con frialdad el régimen político de la dictadura:

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el des-

³ Congreso Constituyente de 1916-1917, *Diario de Debates*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, edición facsimilar, tomo I. México, 1985, p. 394.

precio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a esto la función del poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese, sino al menos de que hiciese observación alguna.⁴

El Congreso Constituyente, por su lado, admite en lo fundamental el programa político del hombre del momento. Pero los diputados lograrán introducir en la Carta Magna un proyecto social, aunque profundizando el presidencialismo tradicional mexicano, es decir, con más facultades para el presidente y con la impunidad de los actos de éste. Más aún, el programa social de la parte radical del Constituyente designará al poder Ejecutivo como la institución básica para proteger los nuevos derechos de la nación, de los campesinos y de los obreros.

La idea de Carranza de que la dotación de tierras podría hacerse mediante expropiaciones determinadas por la autoridad administrativa, mientras que los jueces fijarían previamente el valor de los bienes expropiados, cambiaría radicalmente hasta llegar a la figura jurídica de las afectaciones, dentro del marco del principio de la propiedad original de la nación. La tesis del Primer Jefe de que

⁴ *Ibid.*, p. 386.

serían buenas las leyes para establecer el salario mínimo, la reducción de la jornada laboral y los seguros de enfermedad y vejez, fueron extendidas por los constituyentes a la legalización de la huelga y a un derecho tutelar del trabajo, con el que por primera vez se inscribían los derechos de los trabajadores en la carta fundamental de la República.

Aunque el Primer Jefe pide la no reelección, siguiendo al mártir Madero, sabe que el Congreso de Querétaro no le negará la posibilidad de presentarse a las próximas elecciones para pasar de encargado del poder Ejecutivo a presidente de la República, justificando su cargo de presidente de facto, asumido el 20 de agosto de 1914 y ejercido durante varios años. Carranza defiende el voto directo con el propósito de obtener la legitimidad soñada: "Sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio", decía en Querétaro.⁵

Sin embargo, el sistema de no reelección, la nueva abolición de la vicepresidencia y la ausencia de una línea de sucesión constitucional como la usada por Victoriano Huerta para protestar como presidente de la República, llevan al Congreso a tener la facultad de nombrar presidente provisional, interino o sustituto. El poder Ejecutivo ya no se sostendrá por sí mismo, sino que el Legislativo será, ante la falta de presidente, la institución política fundamental de la República; pero sólo en tal caso.

⁵ *Ibid.*, p. 393.

Carranza se presenta como legalista; critica los excesos presidenciales ilegales; promete, así, el imperio de la ley por sobre las personas; propone, entonces, que la revisión que haga el Congreso de la cuenta pública

no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

El encargado del poder Ejecutivo propone también que el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados

no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que, por cualquiera circunstancia, se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Carranza hace suya la disposición de la carta constitucional precedente, la de 1857, para que la ley que fije las remuneraciones de los altos funcionarios de la Federación —presidente, miembros de la Corte e integrantes del Congreso— no tenga efectos durante el periodo en que los mismos funcionarios ejerzan el cargo, la cual estaría vigente hasta 1982, pero sin ser respetada.

En su proyecto, el Primer Jefe asume también, casi a la letra, otro precepto de 1857: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”, el cual se mantiene sin demasiada trascendencia en el texto constitucional vigente.

Carranza se enfrenta a vicios conocidos del gobierno de Díaz. Concibe un poder Ejecutivo en el cual los secretarios de Estado se encuentren bajo el control del presidente: les niega el poder de realizar gastos secretos sin vigilancia del jefe del gobierno ni autorización previa del Congreso.

Carranza propone:

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

La tarde del 14 de enero de 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó, sin discusión y por unanimidad de 150 diputados, el segundo párrafo del artículo 65, instaurando la partida secreta en la Constitución de la República por primera vez en la historia independiente de México.

2. El secreto

El presupuesto federal siempre se ha compuesto de ramos. Por cada secretaría de Estado y por cada uno de los otros dos poderes, así como del Ministerio Público, existe un ramo que identifica directamente la asignación de los fondos y la responsabilidad del manejo de los mismos.

La Presidencia de la República, el ramo 2, se encuentra también incluido en el presupuesto con una asignación propia, en la que existen gastos para sueldos, servicios generales, etc. Desde el punto de vista presupuestal, las erogaciones de la Presidencia se tratan de la misma forma que las demás.

Existen otros ramos que no corresponden exactamente a una secretaría de Estado, sino a otras entidades, tales como organismos electorales (ramo 22), tribunales agrarios (ramo 31) y Tribunal Fiscal de la Federación (ramo 32).

Además de los organismos y empresas estatales bajo control directo presupuestal, los cuales tienen sus propias asignaciones, los ramos del presupuesto han ido más allá de las dependencias del poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Existe un ramo, el 26, relacionado originalmente con peculiares mecanismos de gasto, tales como las inversiones públicas o el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales que alguna vez existió. Con el tiempo, este ramo 26 cambió de nombre a Promoción Regional, primero, y recientemente a “Superación de la pobreza”. Durante el sexenio 1988-1994, este ramo se denominó *Solidaridad y Desarrollo Regional*. La administración de estos recursos ha pasado de manos, según las decisiones políticas asumidas por el presidente en turno, pero sin dejar de contener asignaciones de un ramo del presupuesto.

Existen otros ramos por destino del gasto, tales como Aportaciones a Seguridad Social (ramo 19), Aportaciones para Educación Básica de los Estados (ramo 25) y Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (ramo 28). El ramo de la deuda pública es el 24, mientras que Erogaciones para Saneamiento Financiero forma el ramo 29.

También existieron en el pasado otros ramos; uno de ellos relacionado con el fondo de reconstrucción de los daños del terremoto de 1985 e, incluso, durante un año, el segundo de Miguel de la Madrid, existió una “Reserva para la recuperación de la actividad económica”, cuyo manejo discrecional estuvo a cargo de Carlos Salinas de Gortari.

Cada uno de los ramos del presupuesto está dividido en programas que, según la ley, deben ir acompañados

no solamente de la cantidad que se ha de gastar, sino de las metas concretas que se persiguen con tal gasto, cuantificando los objetivos. Cada programa puede estar segmentado en subprogramas pero, en éstos, deben fijarse de la misma manera los propósitos concretos del gasto que se prevé realizar.

Lo anterior tiene sentido no sólo desde el punto de vista meramente presupuestal, es decir, para indicar a cada funcionario responsable lo que debe hacer con el dinero que se le autoriza, sino también para lograr confrontar lo erogado con lo realizado y, de esa manera, ejercer un control sobre el gasto público.

Ha existido en el presupuesto federal, sin embargo, un ramo cuyos programas carecen de metas cuantitativas. Este ramo ha sido uno de los preferidos de los presidentes desde hace varias décadas. Primero se denominó “Erogaciones adicionales” y en 1985 se le cambió ese nombre por el de “Erogaciones no sectorizables”. A partir del primer año del sexenio de Ernesto Zedillo (1995), adoptó el nombre de “Provisiones salariales y económicas”.

Dentro de este ramo se han alojado innumerables subsidios y donaciones directas a entidades sociales y privadas. También se han asignado gastos adicionales para censos, seguridad pública, desarrollo rural, infraestructura regional y otros destinos, no obstante que en el presupuesto existen previsiones en esos mismos objetivos. En cierto momento, el grueso de este ramo empezó a

significar el incremento de sueldos de los servidores públicos, los cuales, en lugar de asignarse a los demás ramos, se retienen para distribuirse en el curso del año según la situación, aunque una parte, la más misteriosa, de los aumentos en las percepciones de funcionarios se realiza directamente desde este ramo. Así, las probables elevaciones de sueldos y prestaciones se alojan en un ramo especial que administraba la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta que desapareció y ahora lo hace la Secretaría de Hacienda.

La estructura interna de este ramo ha variado mucho con el tiempo, pero conserva la característica de un catálogo de gastos discrecionales.

Se trata del cuantioso ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Ahí se aloja la partida secreta desde el 1o. de enero de 1985, cuando Miguel de la Madrid Hurtado era presidente de la República y Carlos Salinas de Gortari fungía como secretario de Programación y Presupuesto.

El tomo 00023 del presupuesto incluye para 1996 la cantidad de 31 mil 498 millones 994 mil pesos¹ (4 mil

¹ Las cantidades que en lo sucesivo se señalen en el presente capítulo serán siempre en nuevos pesos, aun cuando se denominen simplemente pesos, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes a partir del 1o. de enero de 1996. Los viejos pesos se presentarán siempre en su equivalente en nuevos pesos, es decir, eliminando las tres últimas cifras, excepto cuando expresamente se aclare otra cosa en el texto. Para dar una idea de la cuantía del ramo 23, habría que decir que es casi el triple de lo asignado para ese mismo año de 1996 a "Superación de la pobreza", ex Pronasol (ramo 26), que tiene apenas 11 mil millones y poco menos de la mitad del ramo 28, "Participaciones a entidades federativas y municipios", que cuenta con 68 mil 659 millones 300 mil pesos.

69.84 millones de dólares al cambio del 2 de enero de 1996, día siguiente a la entrada en vigor del presupuesto de ese año). Todos los programas de este ramo llevan la etiqueta: "Meta anual: no cuantificable".

Partida secreta: autorización encubierta

La forma de presentar la partida secreta en el presupuesto anual es vergonzosa. Cada año, el presidente envía su proyecto a la Cámara de Diputados, parte del Congreso de la Unión encargada en exclusiva de aprobar los gastos y revisar las cuentas. En el articulado del proyecto de decreto se incluye un párrafo que dice:

Las partidas a que se refiere el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo serán las comprendidas en el concepto 7300 del ramo 00023, Provisiones Salariales y Económicas.²

El número del concepto ha cambiado, tal como lo ha hecho también el nombre del ramo, pero la denominación

² Cf. Presidencia de la República, "Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996", tomo I, página 6 del proyecto de decreto (artículo 14, segundo párrafo). Ya hemos hecho referencia en el capítulo anterior al precepto constitucional que habla de las partidas secretas, pero hay que recordar que originalmente se ubicaba en el artículo 65 (párrafo segundo de la fracción I) de la Carta Magna. Asimismo, es necesario tomar nota de que hasta 1996 la partida secreta se alojó en el concepto 8100.

de la partida secreta es la misma: “programa de gastos contingentes”.

Cuando se presenta el proyecto a la Cámara se incluyen varios documentos. El tomo general contiene la exposición de motivos y el proyecto de decreto. Es éste el que se distribuye en cientos de copias que llegan a manos de muchos diputados y algunos periodistas. Pero se entregan también otros tomos, en uno o dos ejemplares solamente, en los que se detallan los programas que abarca el presupuesto. El tomo con menos páginas es el referente al ramo 23. Dentro de éste se encuentra el concepto 7300:

Programa de gastos contingentes; objetivos: recursos previstos de acuerdo a la facultad que le otorga al titular del Ejecutivo Federal la fracción IV del artículo 74 constitucional; meta anual: no cuantificable; unidad de medida: ninguna; total: 650 millones; directo: 650 millones; gasto corriente (otras erogaciones): 650 millones.

La partida secreta no es un gasto que se derive de una facultad del presidente de la República, como señala la explicación incluida en el tomo correspondiente, sino una erogación que se define como secreta, la cual no puede ser ejercida más que con la firma del titular del poder Ejecutivo, debido a una condición impuesta por la Carta Magna. Una facultad, en cambio, es un mandato que debe cumplirse inexcusablemente como parte del funcionamiento del Estado. Cuando se omite el cumplimiento de

las facultades constitucionales de cualquier rama del poder, se paraliza la función pública, lo cual es una transgresión que debe ser sancionada.

La explicación que el presupuesto hace de la partida secreta es enteramente falsa. Se pretende que el presidente de la República tenga *facultad* para definir por sí mismo el objeto de ciertas erogaciones con tal de que sean secretas y así se defina en el decreto del presupuesto, pero eso no es así, al menos en términos constitucionales. La Carta Magna contiene, ciertamente, la prevención de que los gastos secretos tienen que incluirse en el presupuesto y que al ejercerse tendrán que ser erogados por los secretarios de Estado con la firma del presidente. Pero el titular del poder Ejecutivo no es quien debe ejercer la partida secreta, sino quien tiene que autorizar, directa y personalmente, que se realice el gasto. Por tanto, los recursos asignados a dicha partida no están “previstos” como una “facultad presidencial”, sino como una forma de ejercicio del gasto.

Las partidas secretas del presupuesto podrían ser varias y estar en diversos ramos, tal como ocurrió según lo veremos más adelante, pero ningún funcionario podría echar mano de ellas sin que lo autorizara el presidente. Por lo cual, los “gastos contingentes”, o como se denominara la partida secreta, no son gastos presidenciales que se puedan hacer de conformidad con una licencia constitucional.

El señalamiento de que las partidas secretas deberán estar incluidas en el presupuesto implica que la Cámara

de Diputados debe autorizarlas y, al hacerlo, los diputados tienen la obligación de exigir al Ejecutivo que esa partida, como cualquier otra, se ajuste a la ley, es decir, se brinde cuenta de la exacta aplicación del gasto y se justifique lo gastado. En la legislación secundaria no se encuentran previstas las partidas secretas y, en tal situación, éstas no tienen por qué asumir una forma diferente a todas las demás. Esto se debe probablemente a que cuando se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público no existía ninguna partida secreta en la ley de egresos, por lo que el Ejecutivo —autor de ésta y otras muchas leyes— no consideró necesario introducir en el texto legal alguna mención a dicha partida.

La interpretación abusiva, en el sentido de que la fracción IV del artículo 74 de la Constitución alberga una facultad presidencial, es solamente producto del excesivo presidencialismo mexicano. Ese precepto constitucional define cuáles son las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, como parte de un congreso bicameral, por lo que nada tiene que ver con las facultades del Ejecutivo. En realidad, el precepto pretendía limitar a los secretarios de Estado para evitar el uso discrecional de fondos públicos. Con el tiempo, las cosas se tornaron en su contrario y lo que parecía un medio de control del presidente, con la anuencia del Legislativo, sobre los miembros del gobierno, fue convertido en los hechos en una “facultad” presidencial.

Como se conoce el monto de la partida secreta, ya que debe ser incluido como tal en el presupuesto, entonces el

objeto del gasto es lo secreto. Esto implica decir que el presidente podría conocer de antemano, aunque fuera aproximadamente, en qué utilizará la partida pero que no lo quiere declarar. Cuando presenta la cuenta pública, el Ejecutivo no informa en qué consistieron los “gastos contingentes”, aunque dice cuánto gastó en tal renglón. Sin embargo, la palabra *contingente*, que indica que la erogación puede o no ocurrir, haría pensar que el presidente, al inicio del ejercicio, no sabe en qué gastará el dinero, pero entonces una erogación así no puede estar en el presupuesto, pues la característica de éste es el establecimiento de prevenciones de gastos, es decir, todo presupuesto debe contener objetivos.

La Constitución señala en su artículo 126 —uno de los pocos que no han sido modificados desde 1917— que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior”. La partida secreta, denominada “gastos contingentes”, está comprendida en el presupuesto, pero ¿cuál es el pago a que está destinada? En otro sentido también puede analizarse este problema: ¿la partida secreta debe estar incluida en el presupuesto a pesar de que puede no requerirse? La Constitución, en efecto, señala que podrá haber partidas secretas, pero eso no implica que éstas tengan que destinarse a gastos discrecionales, pues sería tanto como contradecirse a sí misma, es decir, asumir que pueden existir pagos sin justificación ni objeto con tal de que fueran secretos. Pero esto no lo señala la Constitución

ni se deriva de los preceptos en los cuales existen referencias a los asuntos de la hacienda pública y del presupuesto.

Si los gastos por hacerse con la partida secreta no se conocen de antemano, se sabe, en cambio, desde un principio, que tendrán que ser secretos. Entonces no estamos frente a unos gastos concretos sino ante un tipo de gasto que, por definición y por experiencia, sólo deben conocer quienes guardan secretos dentro del gobierno.

La Constitución no dice si el gasto secreto debe ser informado en sus detalles a la Cámara o si debe dejarse oculto por los siglos de los siglos. Cuando Carranza incluyó en su proyecto la prohibición de que existieran partidas secretas fuera de las designadas con ese nombre por los legisladores y la norma de que nadie, más que el presidente de la República, podría autorizar las erogaciones de esas partidas, no se detuvo en definir si esos gastos deberían reportarse, como los demás, al Congreso. Se podría entender, sin embargo, que las partidas secretas no quedaban exceptuadas de la regla general, según la cual el Ejecutivo debe entregar cuentas al Congreso.

Los legisladores de Apatzingán, en 1814, así lo habían considerado al redactar el artículo 170 del Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana. Aquel intento de legislación fundamental, escrita por rebeldes independentistas, era más exhaustiva en algunos aspectos. Decía:

Se sujetará el supremo gobierno á las leyes y reglamentos que adoptare ó sancionare el congreso en lo relativo á la administración de hacienda; por consiguiente, no podrá variar los empleos de este ramo que establezcan, crear otros nuevos, gravar con pensiones al erario público, ni alterar el método de recaudación y distribución de rentas; podrá no obstante librar las cantidades que necesite para gastos secretos en servicio de la nación, con tal que informe oportunamente de su inversión.³

El sistema de gobierno pensado en Apatzingán era mucho más parlamentario que cualquier otro intentado en el país. El poder Ejecutivo carecía de derecho de veto y sus observaciones sobre las leyes del Congreso no tenían más trascendencia que hacer que los diputados volvieran a discutir el asunto, luego de lo cual una nueva votación convertía en ley o decreto el proyecto debatido. El control del gasto público que se pretendía en aquel decreto para la libertad de la América mexicana es completo. Según el artículo 170 arriba citado íntegramente, el gobierno era incapaz de establecer más empleos que los definidos por el Congreso ni variar los destinos del gasto autorizado por los diputados, cuestiones ambas recogidas en las constituciones de 1857 y 1917, al señalar que no podrá hacerse pago alguno que no esté en el presupuesto o se-

³ "Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana, sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814", incluido en *Las constituciones de México*, Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989.

ñalado por una ley, y al determinar que los sueldos de los funcionarios los define el presupuesto o la ley que cree el empleo. En 1814, la aceptación de que hubiera gastos secretos se derivó de la época, de la situación de guerra en que vivía el país y muy especialmente el bando insurgente del cual surgía la carta constitucional, pero existe completa claridad en cuanto a que cualquier cantidad destinada a gastos secretos debía ser informada oportunamente al Congreso.

La obligación de dar cuenta de todas las partidas, sin excepción de las secretas, podría derivarse de la actual Constitución en su integridad, pero analizado el párrafo por separado, como se estila hacerlo por parte de los abogados oficialistas cuando así conviene a los propósitos de su jefe en turno, puede dar como resultado que el Ejecutivo no esté obligado a presentar la justificación de los gastos realizados bajo la denominación de secretos. A este respecto conviene analizar el precepto en su origen, cuando lo formuló Venustiano Carranza, aunque, como ya se señaló, no fue discutido por los diputados constituyentes que lo aprobaron por unanimidad y en paquete junto a otros.

Carranza asumió la tradicional facultad del Congreso de revisar la cuenta pública del año anterior. Se trata de una facultad vinculada a esa otra de determinar los gastos de la Federación, pero se le confía al poder Ejecutivo tanto la realización del gasto como el control del mismo durante el año del ejercicio presupuestal. Hechas las ero-

gaciones autorizadas, se requiere comprobar que éstas se hayan realizado de acuerdo con el decreto correspondiente en cada una de sus partidas. Carranza va más allá: precisa que la revisión de la cuenta debe también incluir el “examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos”, así como definir “las responsabilidades a que hubiere lugar”. Así fue aprobado por el Congreso de Querétaro como parte del artículo 65.

Al abordar de tal manera este asunto, Carranza está criticando la función del Congreso durante el largo periodo anterior a la revolución. Pide que el poder Ejecutivo y sus integrantes se sometan a un escrutinio mayor y que no sea suficiente investigar si se han gastado los dineros autorizados en el objeto de cada partida, sino definir si tales fondos se han usado en forma debida y con exactitud. Del examen de la cuenta pública en el Congreso deberá, ahora, derivarse responsabilidad administrativa, política y penal.

El siguiente párrafo, el referente a la partida secreta, no es una excepción a las nuevas reglas para el control de la cuenta pública, sino una limitación más: las partidas secretas deben ser incluidas en el presupuesto y, por tanto, aprobadas por la Cámara de Diputados, pero no debería considerarse que, por ser secretos, esos gastos podrían no estar plenamente justificados y, para saber si de verdad lo están, deben conocerse en todos sus detalles.

Suponer que la partida secreta queda fuera de las comprobaciones que se requieren para validar los gastos hechos,

sería tanto como abrir un segmento de impunidad para los funcionarios que manejaran dichos fondos, con tal que lo hicieran con la firma del presidente de la República.

La impunidad presidencial —excepto traición a la patria y delitos graves del fuero común— encuentra su cobertura en que todas las órdenes del presidente deben estar firmadas por el secretario del ramo que corresponda, pues de lo contrario, éstas no deben ser obedecidas. Esta figura del refrendo de las decisiones del titular del Ejecutivo tiene el propósito de lograr que siempre exista un responsable y que, si la orden presidencial viola la Constitución o las leyes federales o incurre en alguna falta u omisión de carácter administrativo o político, el secretario del despacho que haya firmado tal orden deberá ser enjuiciado por el Congreso, ya sea para destituirlo e inhabilitarlo o para, quitándole el cargo, ponerlo a disposición de los tribunales de justicia en caso de que exista de por medio la comisión de algún delito.⁴

Hemos dicho que las partidas secretas, según la Constitución, deben ser ejercidas por los secretarios del ramo con la firma del presidente. Así, la eventual desviación de los dineros erogados dentro de la categoría de gasto secreto tendría que ser considerada como tal por la

⁴ La principal justificación de la impunidad presidencial en materia política es que, en México, el Congreso de la Unión nombra presidente interino, provisional o sustituto y que, si tuviera la capacidad de enjuiciar al titular del poder Ejecutivo por faltas de carácter político, adquiriría el derecho a dar golpe de Estado cuando así lo decidiera, es decir, a quitar y poner presidente en cualquier momento.

Cámara de Diputados al hacer la revisión de la cuenta pública, de la misma manera que si se tratara de cualquier otra erogación.

Cuando se realiza la reforma política bajo la conducción de José López Portillo y Jesús Reyes Heróles, se modifican varios artículos constitucionales, uno de ellos es el 74, en el que se encuentran las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Antes de estas reformas, las dos cámaras del Congreso revisaban la cuenta pública anual, aunque la Contaduría Mayor de Hacienda dependía sólo de los diputados. A partir de las reformas de 1977, la cuenta es analizada únicamente por la Cámara de Diputados, en correspondencia con el hecho de que a ésta le corresponde en exclusiva la aprobación del presupuesto.

Las cuestiones relacionadas con el presupuesto y la cuenta pública se alojaron desde entonces en el artículo 74, dejando el 65 exclusivamente para el calendario de sesiones ordinarias del Congreso. Sin embargo, López Portillo no hace aprobar sólo un cambio de lugar en la Constitución, sino que altera el texto. Los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos deberán presentarse a la Cámara a más tardar el último día de noviembre,⁵ con la comparecencia del secretario del despacho. La cuenta pública deberá presentarse a la Comisión Permanente dentro de los primeros 10 días del mes de junio.

⁵ Actualmente es el 15 de noviembre, excepto cuando el presidente asume el cargo el 1.º de diciembre, en cuyo caso la presentación del presupuesto se hace el 15 del mismo mes.

Además, las cuestiones relativas a los egresos sufren cambios, dejando de lado el texto original de Carranza. Se asume ahora un lenguaje más acorde con los tiempos:

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Ya no sólo hay partidas sino también programas. La nueva técnica de programación o de presupuesto por programas hace aparentemente necesario cambiar el texto constitucional. Se introduce el concepto de “gestión financiera” y el de “objetivos” con el propósito de elevar la capacidad fiscalizadora de la Cámara al plano de la política económica expresada en el presupuesto.

El viejo texto de Carranza ahora se transforma en otro:

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

El propósito de esta reforma fue dar mayor fuerza a la Contaduría, la cual era una especie de oficialía de partes

en la que se depositaba la cuenta pública para que fuera consultada por los legisladores y revisada lo más superficialmente posible.

Cerca del mediodía de su sexenio, López Portillo va en busca de una reforma política que, al abrir el Congreso a la oposición que hasta entonces había estado proscrita, fortaleciera al poder Legislativo y especialmente a la Cámara de Diputados.

Pero si otros textos de Carranza fueron modificados con la reforma lopezportillista, el párrafo de la partida secreta quedó íntegro. López Portillo y Reyes Heróles no consideraron necesario eliminar la posibilidad de que el presupuesto declarara "secretas" a algunas partidas. Sin embargo, eso no implicaba que éstas quedaran exoneradas de la necesaria coincidencia entre "las cantidades gastadas y las partidas respectivas" y de la "exactitud o justificación de los gastos hechos".

López Portillo nunca propuso que el presupuesto declarara secreta alguna partida, lo cual, naturalmente, tampoco impidió que construyera con recursos de la nación su propia ciudadela en las afueras de la ciudad de México. El reforzamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, que elevó súbitamente el número de sus empleados y los metros cuadrados de sus oficinas, tampoco sirvió para aclarar nada del asunto de la "Colina del Perro", ni dio luces sobre los beneficiarios del fraude a Pemex mediante la compra, a un revendedor y a precio mayor, de dos buques para el trans-

porte de gas, por el cual purgó prisión Jorge Díaz Serrano, empresario petrolero llevado, justamente por López Portillo, a la dirección del organismo descentralizado.

En el Informe Previo de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, correspondiente al ejercicio fiscal de 1994, se dice que la partida secreta, "gastos contingentes", ascendió a 630 millones, el 7.8% de las erogaciones realizadas dentro del ramo 23. Sin embargo, no se menciona tampoco el objeto del gasto, es decir, en qué se usó esa cantidad. La Contaduría no posee esa información debido a que la Secretaría de Hacienda no la brindó a la Cámara al presentar la cuenta pública de ese año y es dudoso que esta dependencia tenga las referencias precisas. Antes de 1994 ni siquiera se hacía notar la cantidad exacta efectivamente gastada dentro de la partida secreta en los informes de la Contaduría, aunque en la cuenta pública se incluía la erogación definitiva.

Así, por ejemplo, en el primer año de ejercicio de Carlos Salinas, 1989, la partida secreta original ascendía a 231 millones 440 mil pesos,⁶ pero con el ajuste habitual del presupuesto que hace el gobierno después de la aprobación del decreto en la Cámara, dicha asignación

⁶ Cf. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuenta Pública 1989*, Ramo 23, Erogaciones no sectorizables, mayo de 1990, p. 1. Biblioteca Legislativa. Cámara de Diputados. La fuente de los datos referentes a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal será siempre la del tomo 23, entregado a la Contaduría Mayor de Hacienda y/o a la Cámara de Diputados directamente, cuyos originales se encuentran en el Centro de Documentación e Información de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

ascendió a 255 millones 538 mil 500 y la cantidad efectivamente erogada fue de 254 millones 98 mil 500. Es decir, después de haberse autorizado la partida secreta en la Cámara, el presidente aumentó la cantidad, pero después la redujo ligeramente cuando ésta se convirtió en gasto efectivo. Situaciones como ésta se repiten siempre desde ese año. La cuestión aquí es que si se trata precisamente de gastos que pueden o no ocurrir, como lo señala la denominación “contingente”, ¿cómo pudo el presidente suponer que iba a requerir mayores recursos que los autorizados por la Cámara antes de realizar el gasto?

Al considerar falsamente que el presidente es titular del derecho de poseer una *caja chica* personal, cuyo objeto no comparte con nadie, es decir, ni con la Secretaría de Hacienda ni con la Cámara de Diputados, el presupuesto se aparta por completo del precepto constitucional que admite la existencia de partidas secretas, pues no se cubre el requisito de que quienes deben ejercer tales partidas son justamente los secretarios del despacho.

Lo más difícil de discutir ha sido siempre lo secreto. Es secreto lo que no debe saberse; es secreto lo prohibido; es secreto también lo ilícito. ¿Por qué no debe conocerse el objeto de los “gastos contingentes”? Si han sido contingentes, es decir que pudieron no hacerse, ¿por qué siempre han ocurrido desde que existe la partida secreta en el presupuesto?

Gasto secreto

La partida secreta se encuentra en el ramo 23, es decir, ningún otro secretario como no sea el de Hacienda tiene acceso a esos fondos, lo cual indica que no se trata de erogaciones posibles dentro de tal o cual actividad de la administración pública, sino de gastos ejercidos por la propia Secretaría de Hacienda con la firma del presidente de la República o de éste directamente con el conocimiento del secretario de Hacienda.

En algún lugar deben existir constancias, notas, recibos, facturas o indicios de gastos millonarios que se han hecho durante años bajo el rubro de “partida secreta”. Es aquí donde lo secreto se convierte en algo oculto por conveniencia de carácter político, pues no se mantendría bajo la condición de secreto lo que no tuviera que ser ocultado indefinidamente. La perversa tradición de los presidentes de México —con la excepción de Lázaro Cárdenas— de trasladar a su casa el archivo presidencial, considerándolo algo personal y no una documentación propiedad del Estado, podría llevar las pesquisas de los documentos comprobatorios de los gastos hechos mediante la partida secreta a los archiveros de las residencias de dos ex presidentes.

El presupuesto clasifica la totalidad de la partida secreta como gasto corriente, lo cual indica que con la cantidad autorizada no se comprarán bienes muebles ni se realizarán obras. Además, la asignación se hace en la columna

de “otras erogaciones”, es decir que no será usada en servicios personales (sueldos, bonos, etc.), ni en “servicios generales”, ni en ayudas o subsidios, sino en “otras”, cualquier cosa que signifique esa palabra en el presupuesto. Esto podría indicar que toda la partida secreta se usa en gastos directos y personales, pero sin abarcar las erogaciones de la casa presidencial, ya que ésta tiene una asignación propia bastante generosa.

¿Qué clase de gasto podría asumir la forma secreta? Si se observara este asunto desde el punto de vista europeo, cualquiera podría suponer que se trata de gastos de defensa o de pago de espías, con el propósito de evitar que los gobiernos enemigos o potencialmente beligerantes se enteraran de ciertos gastos usados en preparativos bélicos, para la defensa o la agresión, y en las redes de espionaje indispensables para conocer los movimientos de los enemigos o posibles adversarios.

A la luz de la cultura política estadounidense, se trataría de fondos para actividades encubiertas, de las que sólo se conocen los rasgos más generales, quizá el propósito, entre unos cuantos militares o jefes de inteligencia, pero, además, entre algunos congresistas que se encargan de autorizar tales gastos. En Estados Unidos, cuando los recursos para actividades encubiertas no han sido autorizados o se han obtenido de actividades ilegales, han surgido fuertes escándalos.

Pero en México, donde no se cuenta con un servicio de inteligencia que opere en el extranjero, donde no se

considera siquiera veladamente que alguno de sus vecinos podría emprender una agresión, ya que desde el norte sería incontenible y, desde el sur, una estupidez sin sentido, la partida secreta tendría que vincularse a actividades de inteligencia interna. Mas el espionaje doméstico está a cargo de las secretarías de Gobernación y de la Defensa, tal vez de la Procuraduría, pero no mucho más allá. Las actividades de estas dependencias están cubiertas con su propio presupuesto. La oficina de coordinación de seguridad, inaugurada por Salinas mediante una orden presidencial, no tenía fondos asignados en el momento de su creación; sencillamente no existía desde el punto de vista de la ley, por lo que el sueldo de Arsenio Farell, primer coordinador, y de sus sabuesos, era pagado probablemente con fondos de uno de los programas del ramo 23, pero difícilmente con la partida secreta, pues ésta ya existía mucho antes de la creación de aquel organismo de seguridad.

En México, la manera de hacer la política desde el poder siempre ha sido con dinero. Pero el presidente no requiere ningún gasto extraordinario y mucho menos secreto para la difusión de su imagen. La Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación cuentan con suficientes fondos para hacer los pagos necesarios en periódicos, revistas y estaciones de radio y televisión, con el propósito de asegurar que los dichos y los hechos del gobierno tengan la trascendencia necesaria.

En 1993, el presupuesto indicaba que la partida secreta sería para “coadyuvar al cumplimiento de las funciones

del titular del Ejecutivo federal”. Este señalamiento podría hacer pensar que se trataba de gastos de representación, pero la cantidad era tan grande que era poco probable que así fuera. Cuando el semanario *Motivos* dio a conocer por primera vez los datos de la partida secreta, acompañó las cifras con el gasto de la Presidencia de la República, que ascendía a 279 millones 288 mil pesos (91.38 millones de dólares al cambio promedio del año), de los cuales el concepto “Gestión del Ejecutivo” estaba dotado con 154 millones y comprendía asesoría, asuntos jurídicos, comunicación social y la oficina presidencial. Los sueldos previstos llegaban a 33 millones al año cuando la percepción oficial de un director general era de 15 mil al mes, por lo cual, con aquella cantidad, Salinas podía tener junto a su oficina a unos 170 directores generales. El ramo 2 del presupuesto, Presidencia de la República, contiene generalmente una asignación para “transferencias al sector social y privado”, que al parecer está destinada a donaciones personales del presidente. En 1993, este gasto fue programado para llegar a 917 mil pesos (300 mil dólares).⁷

Las generosas cantidades asignadas al funcionamiento de la oficina del presidente, así como para sufragar gastos que, incluso, trascienden las funciones propias del cargo, tales como donaciones, lleva a suponer que la partida secreta no es para gastos de la presidencia, sino pro-

⁷ Cf. *Motivos*, núm. 71, 30 de noviembre de 1992.

bablemente para un gasto político que rebasa las “funciones propias del titular del poder Ejecutivo” o para transferencias a cuentas privadas. La partida secreta podría ser usada para ambos propósitos, es decir, para entregar dinero a cuenta de favores o premios de desempeño por actividades políticas y la creación de un fondo personal o familiar del presidente.

Para 1993, la partida secreta aprobada por la Cámara ascendió a mil 160 millones de pesos, es decir, 45% más que la del año anterior. De esta cantidad, 560 millones se consideraron para transferencias a “censos nacionales” y el resto, 600 millones, para “erogaciones extraordinarias”. En efecto, en la cuenta pública de ese año no aparece el reporte de los 560 millones para censos, ya sea que no se ejercieron o fueron trasladados a otro ramo. En ese año, el ramo 23 del presupuesto tenía una dotación de 26 mil 163 millones de pesos, de los cuales 14.7 mil millones se destinaron a transferencias y mil 800 millones a “erogaciones extraordinarias”. Estas últimas triplicaban a las asignadas en total a la partida secreta. Los enormes gastos políticos —como veremos más adelante— podrían haber salido, al menos en gran parte, de las partidas del ramo 23 del presupuesto, sin necesidad de tocar el gasto secreto.⁸

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la Cámara de Diputados autorizó, mediante los

⁸ *Ibid.*

seis decretos de presupuesto, un total de 2 mil 588 millones 832 mil pesos como partida secreta,⁹ y fueron efectivamente gastados 2 mil 600 millones 988 mil 400 pesos¹⁰ (854.67 millones de dólares, a una tasa promedio anual), es decir, apenas 12 millones 156 mil 400 pesos de diferencia entre el presupuesto original y el egreso real, lo cual contrasta con la generalidad de las partidas del mismo ramo 23, cuya característica es la de notables diferencias entre lo autorizado en el presupuesto y lo desembolsado dentro del mismo ramo, ya sea de más o de menos.

Gasto político

Uno de los grandes misterios ha sido hasta ahora el financiamiento del Partido Revolucionario Institucional y los gastos en sueldos y sobresueldos de la enorme maquinaria política priísta. Aun con los considerables recursos de financiamiento público legal de los partidos, de los cuales el PRI se lleva más de la mitad, ese partido no ha logrado acreditar, ante los ojos de la opinión pública, la legalidad de sus gastos.

⁹ Se eliminan de esta suma los 560 millones autorizados como transferencia en 1993, supuestamente para "censos nacionales", que no fueron finalmente ejercidos dentro del ramo.

¹⁰ Esta cantidad se deriva de la suma de los reportes consignados en el tomo 23 de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del periodo señalado, es decir, se trata de la cantidad oficialmente manifestada.

Las cuentas de cheques a través de las cuales se realizaron enormes gastos del PRI en Tabasco, denunciados por Andrés Manuel López Obrador, que ascendieron durante la campaña electoral de 1994 a 241 millones de pesos¹¹ —tal vez tan sólo una parte del gasto total—, fueron ejercidos por el comité directivo de ese partido en el estado, es decir, que el partido oficial transfiere recursos a sus comités locales para realizar los gastos electorales. Dentro de las cantidades gastadas por el PRI en Tabasco están incluidas aquellas destinadas a financiar los actos de los dos candidatos a presidente de la República que tuvo ese partido: Luis Donaldo Colosio y Ernesto Zedillo.

Este *modus operandi*, puesto de relieve en el escándalo Tabasco, remite las cosas a unos recursos que no son extraídos, al menos totalmente, de los estados, sino que son girados (a veces depositados en la ciudad de México) en las cuentas que manejan los operadores electorales del PRI en las entidades federativas. Sin embargo, las cantidades señaladas en la denuncia rebasan el alcance de la partida secreta. En otras palabras, ésta no alcanzaría para el financiamiento del PRI en todo el país, sino que debe tener usos más específicos, aunque presumiblemente de carácter político, quizá no tan partidistas como personalistas.

¹¹ El equivalente de esta cantidad, en dólares estadounidenses, ascendía a unos 72 millones tomando la tasa de cambio promedio anual de 1994.

En comentarios de viejos políticos priistas, se dice que los recursos del PRI siempre han provenido de distintas fuentes y nunca de una sola. La Lotería Nacional —se decía— sirvió para financiar algunas campañas, pero esos eran otros tiempos en los que la política no era tan costosa como lo es ahora. Los organismos descentralizados y empresas públicas, las cuales estuvieron durante décadas mucho más alejadas de cualquier control presupuestal, posiblemente contribuyeron, por órdenes del presidente, a los gastos del partido oficial.

Dentro del ramo 23, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), dirigida por Fidel Velázquez, recibió asignaciones, durante los seis años de la presidencia de Carlos Salinas, por la cantidad de 61 millones 731 mil pesos, equivalentes a 21 millones de dólares. La entrega del dinero se realizó a través del Centro Sindical de Estudios Superiores, perteneciente a esa central.¹²

Un hecho significativo de las asignaciones abiertas a la CTM es que fueron muy superiores a las originalmente autorizadas en el presupuesto: cinco veces más, durante el sexenio salinista. En 1994, año de elecciones, de un subsidio autorizado de dos millones 300 mil pesos, se entregaron efectivamente 15 millones 300 mil.

Habría que considerar que además de este subsidio abierto a la CTM, con seguridad deben existir ministra-

¹² Entre 1984 —primer año en que aparece este gasto en la cuenta pública— y 1988, es decir, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, este organismo de la CTM recibió un total de 4 millones 786 mil pesos.

ciones encubiertas, ya sea bajo los rubros de subsidios a entidades sociales y privadas o a través de otras partidas, pues esa organización ostenta altos gastos de operación.

El ramo 26 del presupuesto —Solidaridad y Desarrollo Regional, hoy “Superación de la pobreza”— ha sido tan poco controlado como el mismo ramo 23, donde se encuentra la partida secreta. Siempre, durante los años de Salinas, Pronasol reportaba durante los primeros nueve meses del año un gasto inferior a la mitad de los recursos que le habían asignado. Al presentarse la cuenta del año anterior, tales recursos habían sido erogados totalmente y aun su presupuesto se excedió al autorizado. Es decir que en tan sólo tres meses, Pronasol era capaz de gastar la mitad de sus propios recursos, lo que implica que en el último trimestre de cada año se realizaban tantas obras como en los primeros nueve meses.

Aquella parte de financiamiento del PRI, a través de los gobiernos de los estados, podría ubicarse en las cuantiosas transferencias por cuenta de programas demasiado difusos, sin metas, comprendidos en el ramo 23 y, quizá, de recursos provenientes de otros ramos, tales como el 26. En realidad, muchas de esas asignaciones también han sido secretas, pues el mecanismo utilizado para su reparto ha permanecido en las sombras. Podría decirse que nadie lo conoce de cierto, excepto el presidente, el secretario del ramo, y tal vez el subsecretario de egresos. La Cámara jamás se entera del destino preciso de esas transferencias.

En el presupuesto para 1996, el ramo 23, ahora llamado "Provisiones salariales y económicas", ampara, como se ha dicho, la cantidad de 31 mil millones y medio de pesos en números cerrados. De esta cantidad se crea por primera vez un fondo para desastres naturales, dotado de mil 500 millones. El programa de apoyo al abasto social, para subsidiar el maíz y la leche en polvo si acaso los precios de éstos aumentan en el mercado internacional por efecto de la devaluación de la moneda nacional, ascenderá a mil 617 millones 800 mil pesos. El programa de fortalecimiento del sistema de pensiones recibió 3 mil 500 millones. Modernización administrativa, solamente 113 millones 527 mil pesos, aunque también fuera de su ramo. El programa salarial, el de mayor peso, recibirá 19 mil 89 millones 467 mil pesos, de los cuales habrán de transferirse 7 mil 877 millones 50 mil pesos.

Pero eso no es todo, para 1996 se crea un programa de "apoyos financieros a entidades federativas", que sustituye a otro semejante que no mencionaba la palabra "financieros", el cual tiene como objeto transferir dinero a los gobiernos de los estados a efecto de que éstos paguen sus deudas a la banca comercial y, por esa vía, liberen recursos para inversión. Este nuevo programa, destinado a realizar amortizaciones de deuda pública de los estados, tiene una asignación de 3 mil 700 millones de pesos y es adicional, enteramente, a los apoyos que el gobierno federal entrega a la banca privada. Asimismo, se crea un programa de apoyo al desarrollo rural, para "hacer frente

a las obligaciones jurídicas de pago derivadas de acciones legales y juicios”, por mil 328 millones 200 mil pesos. La partida secreta aparece con 650 millones (84 millones de dólares al cambio del 2 de enero de 1996).

De las asignaciones señaladas para 1996 destacan dos: el programa de desarrollo rural y el destinado a apoyos financieros a entidades federativas. En estas asignaciones, la discrecionalidad del gasto es mucho más clara que en todas las demás del ramo 23. Se entiende que la Secretaría de Hacienda entrega ayudas a los gobiernos de los estados, según las instrucciones del presidente de la República. Es decir, ninguno de estos programas señala la manera en cómo se habrá de repartir el dinero entre los gobernadores, a diferencia de los criterios aprobados para la descentralización de una parte del viejo Pronasol. Con este otro pequeño Pronasol, aún más secreto y de mayor ejercicio discrecional que el original, el presidente está en condiciones, como lo hizo Carlos Salinas durante todo su sexenio, de entregar dinero a los gobernadores en cantidades fijadas por él mismo, a cambio de apoyos políticos; o bien, preferir a algunos gobernadores, según las condiciones políticas y las inclinaciones personales. Pero también esas transferencias, con tan vago propósito, pueden ser, al menos en parte, vías para el financiamiento de las campañas políticas del PRI.

El carácter secreto de las transferencias destinadas a apoyos no es menor que el de la partida secreta, aunque

nunca ha sido reconocido como tal en el texto del presupuesto y mucho menos en los discursos de los secretarios de Hacienda. Lo secreto consiste en que nadie da explicación alguna de la manera en cómo se han usado esas transferencias. La Contaduría Mayor de Hacienda no ha visto nunca los recibos, ni conoce tampoco el destino exacto de esos gastos, sino solamente el informe de su aplicación, a través de cuadros que son, en realidad, algo mucho menos que asientos contables.

Como hemos visto, el poder Legislativo tiene un ramo propio en el presupuesto, en el que se encuentran todos los gastos de ambas cámaras y de sus dependencias, entre ellas la Contaduría Mayor de Hacienda, fortalecida legal y económicamente durante el sexenio de López Portillo como parte de la reforma política entonces realizada. La existencia de gastos del Legislativo en el ramo 23, administrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, pudo haber sido una especie de reserva política presupuestal para mantener una relación de mayor dependencia de los legisladores ante el Ejecutivo, pero también, en términos prácticos, una carta en la manga de Carlos Salinas, quien podía promover las transferencias de recursos al Congreso tan luego como los legisladores acudieran a negociar con él en sus oficinas de Palacio Nacional. La decisión de alojar fondos del Congreso en un ramo gubernamental era en todo caso irregular, aunque su existencia seguramente no fue percibida más que por los líderes del grupo mayoritario de la Cámara de Diputados

y por los senadores priístas, quienes debieron haber realizado las negociaciones correspondientes.

A pesar de la gran cantidad de fondos incluidos en el ramo 23 del presupuesto, que habían sido gastados sin entregar cuentas precisas a la Cámara de Diputados y sin atender las disposiciones constitucionales básicas referentes a la hacienda pública, Miguel de la Madrid, como presidente, y Carlos Salinas, como secretario de Programación y Presupuesto, deciden hacia finales de 1984 introducir en el proyecto de decreto de ley de egresos de 1985 la naturaleza secreta en uno de los conceptos del ramo 23. Quizá antes, bajo otras administraciones, las partidas secretas eran virtuales y había varias. Tal vez se trataba de señalar en el presupuesto que sólo el ejercicio de un concepto —el 8100 en ese entonces— no tendría que estar sujeto a la condición de comprobar los gastos realizados. O, posiblemente, se pensaba que las erogaciones deberían empezar a comprobarse, a diferencia de lo que ocurría en administraciones anteriores, que la nueva Contraloría General de la Federación podría ya legalmente supervisar y fiscalizar los gastos gubernamentales, incluyendo las muy cuantiosas del ramo 23, y que, por tales motivos, se requería señalar una partida, la cual, por su naturaleza de “secreta”, quedaba a salvo de la nueva dependencia creada para promover la “renovación moral de la sociedad”.

El concepto 8100, que fue señalado como secreto a partir de 1985, existía en el presupuesto desde 1981,

todavía bajo la presidencia de López Portillo y cuando el secretario de Programación y Presupuesto era Miguel de la Madrid, y fue dotada ese año con 5 millones de pesos, de los cuales se ejercieron efectivamente poco más de cuatro.¹³ En 1982 se le asignó la misma cantidad y se ejercieron 30 mil 522 pesos más de lo autorizado. En 1983, ya bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, ese concepto, dotado con los mismos 5 millones, tuvo una erogación efectiva de 7 millones 111 mil 171 pesos. En 1984 superó ligeramente los 10 millones y al año siguiente —ya como partida secreta— alcanzó los 16 millones y medio.¹⁴

Cualesquiera que hayan sido las consideraciones de Miguel de la Madrid y de su fiel encargado del presupuesto y del gasto, Carlos Salinas, para convertir en secretos los gastos contingentes, tal partida no fue anunciada claramente como secreta. El proyecto de presupuesto llegó a la Cámara, como cualquier otro, sin que se dijera a los legisladores que, al aprobarse, se estaría designando como secreta una parte del ramo 23. El texto redactado por Salinas hacía pensar que sólo se buscaba una cobertura legal, pero no un conocimiento y mucho menos una discusión en la Cámara. En el artículo 13 del proyecto

¹³ Al cambio promedio de 1981, esa cantidad equivalía a unos 163 millones de dólares.

¹⁴ Vale la pena recordar que las cantidades de entonces tenían tres ceros más que las aquí consignadas. Al cambio promedio anual de 1994, 16 millones y medio equivalían a 98 millones 366 mil 519 dólares estadounidenses.

de decreto solamente se mencionaba la fracción IV del artículo 74 constitucional, pero nunca las palabras “partidas secretas” que están inscritas en ese precepto de la Carta Magna. El ramo 23, uno de tantos que se entregan en montón a la Cámara la noche anterior al inicio del procedimiento de examen y aprobación del presupuesto, no ameritaba una discusión especial. La referencia en el texto del decreto podría llegar a ser la justificación del carácter secreto de algunas erogaciones, si acaso alguien protestaba: la introducción de la partida secreta se realizó, en los hechos, de una manera también secreta.

Esa forma de actuar, buscando el engaño o usando la ignorancia, pero siempre para burlar o abusar, fue una característica de Carlos Salinas en sus años de funcionario público. Quizá alguno de sus colaboradores le hizo ver la existencia de ese precepto constitucional que se refiere a la inscripción en el presupuesto de partidas secretas, pero la manera de usarlo fue enteramente diferente en 1984 que cuando se aprobó en Querétaro 67 años antes.

Apenas se expidió la Constitución de 1917, el presupuesto se discutía partida por partida, y cada una de éstas se refería a sueldos por categorías en cada dependencia, compra de utensilios, gastos siempre específicos, etc. Entonces, los diputados discutían, todos los días durante varias semanas, los ramos presupuestales hasta concluir el examen de la propuesta presidencial y del dictamen de su propia comisión.

Cuando la partida secreta reaparece en el presupuesto de 1985, ya no se discuten en la Cámara, uno por uno, los ramos y sus respectivas partidas. Ahora se aprueba un decreto que contiene solamente la cantidad total que corresponde a cada ramo y a cada organismo y empresa sujetos a control directo presupuestal. Los nuevos programas, con sus subprogramas y conceptos, ya no se aprueban, sino sólo se remiten en tomos para la consulta del diputado que tenga el tiempo y la voluntad para ello. El concepto 8100, enviado por De la Madrid y Salinas, definido como secreto en voz inaudible a través de una simple referencia numérica del texto constitucional relativo, era uno entre miles. Salinas había logrado llevar a cabo la encomienda de su jefe de la manera más discreta, al grado que nadie se dio cuenta que estaba aprobando algo secreto en plena “renovación moral de la sociedad”.

El gasto gubernamental durante la campaña electoral de 1982 fue, aparentemente, más alto que cuando López Portillo obtuvo la presidencia. En aquel entonces (1976) no existía ningún otro candidato con registro y solamente Valentín Campa había sido postulado por el Partido Comunista, pero le fue negado el derecho de aparecer como candidato en las boletas electorales: en la contabilidad oficial sólo se dio cuenta de los votos en favor del candidato del PRI, apoyado por el PPS y el PARM. Seis años después, De la Madrid se enfrentó a varios candidatos y realizó una campaña de grandes medios y con enormes concentraciones masivas, las cuales son muy

costosas cuando, como sucede en los actos priistas, casi todos los concurrentes reciben estímulos de asistencia y casi nadie paga de su propio bolsillo el traslado y la alimentación.

La "renovación moral de la sociedad" se propagó como gran lema de campaña por todos los medios, pero por cuenta de los fondos del erario público. Una de las grandes promesas de campaña estaba naciendo en medio de la corrupción tradicional, con el uso indebido de recursos de la nación.

La forma en que se concibe la partida secreta, al igual que el resto de gastos discrecionales del Ejecutivo, virtualmente secretos también, tiene que ver con el carácter del Estado. En algún momento de la vida pública, que coincide con el periodo presidencial de Miguel Alemán, la clase política mexicana, dominada ya por los licenciados, convirtió los bienes nacionales y el erario público en patrimonio de facción.

La completa falta de control sobre la cuenta pública, la redacción de presupuestos que cambiaban durante el año según las decisiones del secretario de Hacienda con indicaciones del presidente, promovió no solamente el peculado, que es todo un capítulo de la corrupción pública ligada especialmente a la política, sino también el robo de fondos por parte de personas ajenas a la administración pública, pero vinculadas a los funcionarios. En otras palabras, más allá del tráfico de influencias con que se hicieron grandes fortunas mediante la obtención de

concesiones, licencias, pagos indebidos, etc., el presupuesto iba a parar, en cierta parte, a los bolsillos de los integrantes de la clase política y de otros ladrones, debido a que no existía ninguna institución que vigilara la aplicación de los fondos públicos.

La conversión de la Cámara de Diputados en una instancia monopartidista y, después, con una mayoría disciplinada y abrumadora, hizo imposible el cumplimiento de las disposiciones constitucionales sobre la vigilancia de la hacienda pública. Más aún, las leyes referentes al presupuesto autorizaron al presidente a modificar los gastos con el solo requisito de informar al Congreso cuando se rindiera la cuenta pública. En este marco, se cultivó una mentalidad consistente en que entre más se gastara mejor le iría al país, de tal manera que el presupuesto dejó de ser una ley que tiene que cumplirse como otra cualquiera y que, para ser modificada, se requiere el acuerdo del órgano legislativo que lo expide.

De acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en vigencia a partir del 1o. de enero de 1977 y que sustituyó a la anterior, denominada Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, el Ejecutivo Federal está autorizado para asignar los recursos que se obtengan “en exceso de los previstos” a los programas que considere convenientes y, también, para autorizar “los traspasos de partidas”.¹⁵ De esta manera, el presi-

¹⁵ Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 25.

dente, a través de la Secretaría de Hacienda, asume una facultad que, desde el punto de vista constitucional, sólo le corresponde a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, también existen violaciones abiertas de la ley, ya que ésta señala que “el gasto se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución”.¹⁶ Como hemos visto, una parte relativamente grande del gasto presupuestado no está sujeto a programa alguno que señale objetivos y metas, no sólo en el ramo 23 sino también en el 26.

Más lejos todavía, algunos juristas del sector oficial han llegado a considerar que el presupuesto no es una ley, sino un decreto de otro carácter, ya que sólo una Cámara lo expide y su contenido no puede tener la categoría de norma de obligatoria ejecución, como cuando se trata de verdaderas leyes. Con ese argumento, tampoco serían leyes los tratados internacionales que firma el presidente con la aprobación exclusiva del Senado. Lo más grave es que bajo esa visión, eminentemente presidencialista, los mandatos del presupuesto no pueden cumplirse, pues tal documento —se dice— no es más que una orientación general, un *pre-supuesto* que, luego, cuando asoma la realidad, tiene necesariamente que cambiar.

En los países con mayor desarrollo del control legislativo sobre el gasto del Estado, se encuentra claramente

¹⁶ *Ibid.*, artículo 13.

establecido cuándo el presidente puede autorizar por sí mismo una operación económica, generalmente en casos en que no se gastan recursos provenientes de los contribuyentes. Para que un presidente logre modificar el presupuesto debe recurrir al Congreso en procura de autorizaciones específicas.

En los cuadros donde se asientan las cantidades por ramos y programas, subprogramas y conceptos, existe una columna que indica la cantidad original, es decir, la aprobada por los diputados; otra que se refiere a las correcciones, al llamado presupuesto “modificado”, y una más en la que se registra el gasto ejercido. Con frecuencia, no guardan parecido las cifras de unas y otras columnas. Al final, se indica la cantidad o el porcentaje en que se excedió o se limitó cada programa, pero la comparación no se hace con el presupuesto original, es decir, con el que tiene carácter de ley, sino con el “modificado”, el cual no es público durante el año de su ejercicio, sino producto de decisiones virtualmente secretas.

Mas no se trata solamente de sobregiros presupuestales, sino también de reducciones a las cantidades autorizadas por la Cámara de Diputados o de traslados a otros ramos.

La Ley del Presupuesto contiene aspectos inconstitucionales, pues concede al Ejecutivo facultades que la Carta Magna le confiere al Legislativo. El sistema de transmisión de facultades es muy conocido en México. La facultad de aprobar los gastos corresponde a la Cámara de Diputados, pero la ley le atribuye al presidente el de-

recho de modificar sustancialmente las autorizaciones presupuestales. Con ello, existen dos legisladores: la Cámara que aprueba el decreto y el presidente que lo modifica tanto como lo desea. Pero la Constitución señala que se deposita el poder Legislativo en un Congreso, precepto que viene del surgimiento mismo de la idea de la soberanía popular y el carácter representativo del Estado, ya sea en las monarquías parlamentarias o en las repúblicas.

En una madrugada de diciembre de 1988, cuando la Cámara de Diputados se encontraba sin el quórum reglamentario para poder sesionar, después de 12 horas en que el partido oficial había sido incapaz de reunir 251 diputados de su bancada para tomar decisiones sin la presencia de otros partidos, el coordinador priísta llamó por fin a negociar a los líderes de los grupos de la oposición. Diputados del PRI, arrancados de su lecho de enfermos, sacados de cantinas o de casas propias y ajenas, traídos con transportes exclusivos, incluso aviones, no habían sido suficientes para completar el preciso número de 251, la mitad más uno de los diputados, a pesar de que la bancada oficialista estaba compuesta por 260 legisladores.

Era el turno de la Ley de Ingresos, instrumento jurídico que durante muchos años sirvió para no cobrar impuestos a quienes el presidente les ofrecía condonaciones, llamados estímulos, y para permitir que el titular del Ejecutivo contratara los montos de deuda que considerara conve-

nientes en “condiciones extraordinarias a juicio del propio Ejecutivo”. El deseo de los diputados que se negaban a ingresar en el salón de sesiones era muy simple: la eliminación del *cheque en blanco*, de la cláusula con la que varios presidentes habían endeudado al Estado y al país, llevando a la nación a una y otra crisis financiera.

La facultad de autorizar cada empréstito corresponde al Congreso. Los diputados y senadores priístas han renunciado a esa facultad que es, como todas las de su clase, no sólo una prerrogativa sino un deber, algo que se debe hacer inexcusablemente. Durante decenios, el Congreso ha autorizado sólo el endeudamiento neto, es decir, la cantidad total de deuda adicional, tanto interna como externa, mientras el presidente se encarga indebidamente de aprobar las condiciones de cada operación, sus plazos de pago y sus tasas de interés. Pero el problema era aún mucho mayor: la ley de ingresos autorizaba al titular del poder Ejecutivo a sobrepasar los límites del endeudamiento neto hasta el nivel que él mismo señalara, “dando cuenta al Congreso” del “uso que haga de esa facultad”. Sí, es la doctrina de la transmisión de facultades que, extendiéndola, podría lograr que el presidente expidiera todas las leyes o que, en el absurdo, los diputados ejercieran la acción penal sustituyendo al Ministerio Público. Pero se trata de otorgar poder solamente al Ejecutivo, pues no existen aquí carreteras de dos vías.

Después de la medianoche, ante la premura marcada por los estrictos calendarios legislativos fijados por las

altas jerarquías oficialistas, fue presentada la petición de modificar, por primera vez en no se recordaba cuántas décadas, el proyecto presidencial de Ley de Ingresos de la Federación, la que tenía que regir en 1989.

Una y sólo una de las facultades espurias del presidente, la de definir por sí mismo el monto del endeudamiento público interno y externo, el *cheque en blanco*, fue cancelada de la legislación.

Años más tarde, hacia finales del sexenio del mismo personaje, Carlos Salinas, el escándalo de los tesobonos hizo ver a quienes habían formado parte de la 54 legislatura del Congreso que aquel esfuerzo había sido inútil: un presidente y un secretario de Hacienda, coligados con un director del Banco de México —Salinas, Aspe y Manceira—, habían emitido títulos de deuda, en realidad externa pero disfrazada con engaños de deuda interna, y el país tenía casi 30 mil millones de dólares en obligaciones de corto plazo cuando las reservas de divisas llegaban apenas a 10 mil millones. La Ley de Ingresos, que se mantenía después de cinco años sin la cláusula del *cheque en blanco*, había sido violada, pero la mayoría priísta en la Cámara de Diputados se negaba a reclamar las responsabilidades políticas por la transgresión de una ley federal y de la Constitución. El presidente de la República seguía legislando por decreto y, peor aún, sin que mediara orden escrita alguna sino solamente las indicaciones sobre la cuantía y naturaleza de los bonos emitidos con cargo a la hacienda pública federal.

Aquí el secreto se convierte en secreto a voces. No hay partida secreta, pero se mantiene el reino de lo oculto. Los tesobonos eran títulos que circulaban en el mercado financiero, especialmente diseñados para los extranjeros con el propósito de retener los dólares que buscaban su salida del país, pero que se quedaban atraídos por la garantía de que serían pagados en moneda estadounidense, como si el Banco de México pudiera emitir dólares. Entre López Portillo, con la borrachera petrolera en que se contrataron 20 mil millones de dólares casi de un solo golpe para dar cobertura a exportaciones de capital cuando nadie podía detener la desbandada de los grandes millonarios, y Carlos Salinas, con esa otra borrachera de la captación de ahorro del exterior, capitales golondrinos venidos al país a gozar de las altas tasas de interés por cuenta del trabajo de los mexicanos, no había gran diferencia en cuanto a la expropiación de las facultades del Congreso para regir, como dueños del país, el destino del pueblo de México: sólo los reyes de las épocas de las monarquías absolutas, sólo los dictadores más déspotas, habían sido capaces de asumir por sí mismos las funciones legislativas que corresponden a las asambleas de los representantes del pueblo. La tragedia de 1982 se repetía en 1994 y seguía siendo tragedia.

Así como la partida secreta había ingresado y se mantenía oculta en el presupuesto de egresos de cada año, así también, aunque la Ley de Ingresos negaba capacidad al presidente para decidir a cada instante el monto del en-

deudamiento neto, se incrementaba la deuda externa. Salinas se estaba tomando la revancha: no podía declarar ante los legisladores que el país necesitaba retener los capitales especulativos, atraídos como tabla de salvación y pasaporte de ingreso al Primer Mundo, para lo cual el Estado debía asimilar las divisas que podían regresar súbitamente a sus países de origen y que de hecho habían comenzado a hacerlo, pero sus promesas económicas le orillaban a romper el límite del endeudamiento externo fijado por el Congreso en 5 mil millones de dólares. Antes de pedir a las cámaras un apoyo especial, una merced, dando cuenta de sus fracasos como supremo rector de la economía nacional, Salinas prefirió mentir, refugiarse en lo oculto, aprovechar las complicidades del sistema y la ignorancia popular para nulificar en los hechos la cancelación del *cheque en blanco*, singular victoria legislativa del día en que las oposiciones actuaron unidas. La revancha estaba consumada y al país le costó una crisis financiera más en sus haberes catastróficos, pero ahora como detonante de la recesión económica más severa de su historia.

1994, año electoral de relevo de presidente, no era para el grupo gobernante el momento de permitir que se evidenciaran las inconsistencias del nuevo modelo económico y de las reformas emprendidas por el gabinete de Salinas: Aspe, Zedillo, Colosio, Serra y Mancera. Corregir el tremendo déficit de la cuenta corriente implicaba ajustar el valor del peso medido en divisas extranjeras,

con el alto costo de provocar el revoloteo de las aves de rapiña de los mercados financieros globalizados: los especuladores, en cuyas manos se encontraba el país por decisión del gobierno mexicano. La principal causa de fondo de que no se tomaran las medidas correctivas para paliar la crisis financiera que se avecinaba fue la sucesión presidencial. Ernesto Zedillo lo sabe como cualquiera y conoce que Carlos Salinas, lo mismo que Aspe y el virtual dueño del Banco de México, el señor Mancera, protegieron su candidatura a costa de postergar y, de esa manera, profundizar la crisis que ya entonces era inevitable.

Los bonos

Otro de los secretos presupuestales mexicanos son los bonos de desempeño: mensuales, trimestrales, semestrales, anuales y sexenales que se reparten profusamente desde los tiempos de la “renovación moral de la sociedad”, pero especialmente a partir de la “reforma del Estado”, proclamada y ejecutada por Carlos Salinas de Gortari y sostenida por Ernesto Zedillo.

Lo secreto llega aquí a mayores cuantías que la partida secreta. Los fondos para cubrir los tan renombrados pero nunca admitidos bonos se encuentran en alguna parte, pero ¿dónde?

Los programas predilectos del titular del Ejecutivo, cuando no formaban ramo aparte, se alojaban en “eroga-

ciones adicionales”, que después fueron “no sectorizables” y, finalmente, “prevenciones”. La tesis oficial es que existen gastos que, por su naturaleza, no pueden asignarse a ningún “sector”. Ya hemos comentado cómo algunos subsidios fueron a parar al ramo 23 y cómo, desde su inauguración, la partida secreta encontró abrigo en ese mismo ramo. Pero la reina de esa parte del presupuesto es el programa salarial:

Proteger el poder adquisitivo de las remuneraciones que perciben los servidores públicos; la cobertura de seguros de vida; así como el otorgamiento de apoyos a la capacitación de los servidores públicos para mejorar su formación técnica y con ello elevar la calidad de sus servicios.

Es ésta la definición de objetivos más reciente, la que corresponde al presupuesto para 1996, pero se han intentado otras.

El programa salarial tiene dos partes: los sueldos de empleados federales y las transferencias a otras entidades. Dentro de este programa lo más relevante es el llamado “paquete salarial del gobierno federal”, dotado para 1996 con 10 mil 281 millones 690 mil pesos, casi la tercera parte de todo el ramo 23.

Como hemos visto, el sueldo de los servidores públicos está tratado en la Constitución. En una suerte de milagrosa supervivencia, el artículo 75 de la Carta Magna se mantiene tal cual desde que fue expedido en 1917:

Tan luego como fueron incrementadas las percepciones de los jefes, se procedió a introducir un sistema semejante al existente en algunas empresas privadas: los bonos de desempeño.

A la luz de la Constitución, tales bonos son absolutamente violatorios del orden jurídico fundamental de la República. La Cámara de Diputados es la única instancia del Estado que puede definir las retribuciones de los empleos legales, es decir, de los empleados cuyas funciones están reguladas por las leyes orgánicas, ya que el personal de base cuenta con una ley específica, también expedida por el Congreso, para regular sus relaciones laborales con los poderes de la Unión. Tan es así que, aunque con muy mala fortuna, durante años estuvo prohibido por la Constitución que los incrementos de sueldos se aplicaran a los funcionarios durante el tiempo en que éstos estuvieran en activo, es decir, se podrían modificar las percepciones pero sin beneficiar a ninguno de los altos funcionarios de la federación: presidente, diputados, senadores, ministros de la Corte y demás cargos de nombramiento popular que hubieran estado en ejercicio en el momento del aumento. Este precepto —artículo 127— fue eliminado a fines de 1982, a instancias de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. A partir de esa fecha, las percepciones de aquellos funcionarios y, además, del resto de los servidores públicos, deben ser determinadas anualmente en el presupuesto, “equitativamente”.

El argumento para esta reforma fue que la inflación disminuía los sueldos constantemente, sin que se pudieran hacer aumentos durante el tiempo de gestión de cada funcionario, pero en verdad los sueldos de los altos jefes eran siempre revisados mediante el pago de gastos “no sujetos a comprobación”, tal como se pagaba el grueso de las dietas virtuales de los legisladores.

La introducción de medidas de orden en las percepciones de los servidores públicos buscaba terminar con los sueldos virtuales que en cada dependencia se establecían con el acuerdo del secretario del ramo. Ahora, los sobresueldos, que eran una vieja tradición, debían depender de la Secretaría de Programación y Presupuesto y denominarse bonos. Esta centralización del gasto no disminuyó aquellos sobresueldos sino que los puso al alcance de la mano de todos los jefes. Así, el precepto que señala que los sueldos deben estar en el presupuesto, extendido a las percepciones de todos los servidores públicos, nunca fue respetado, como no lo había sido su antecesor en la Constitución original: más allá de la ley se erigía el ramo 23 y su gran “paquete salarial” de donde salían lo mismo los ajustes anuales de sueldos que los bonos, llamados antes sobresueldos.

El “bonismo” se elevó durante el sexenio de Salinas casi al nivel de una ideología, pues se convirtió en la base de la eficiencia gubernamental. En el último año de ejercicio, 1994, el gobierno erogó 2 mil 500 millones de pesos (746.2 millones de dólares al tipo de cambio promedio

de 1994) en “bonos de productividad y cumplimiento laboral”.¹⁷ Dentro de esta cantidad se comprende también una parte de las cuotas de los seguros de vida, sin indicarse qué tipo de primas, ya que existen otros conceptos de esta misma naturaleza, así como pagos de seguros de inmuebles públicos, pero todo indica que la mayor parte de este gasto se ejerció en los referidos bonos. Mientras tanto, el gobierno ejerció desde el ramo 23 del presupuesto tan sólo 324 millones de pesos para “incrementos salariales autorizados en el año al personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”.¹⁸

Como se recordará, antes de dejar la presidencia, Salinas repartió fuertes bonos sexenales a los jefes en todos los niveles de la administración pública, como una especie de gratificación por servicios prestados al jefe del Ejecutivo. Esto motivó la protesta de los empleados de base, quienes finalmente consiguieron pequeñas compensaciones de 700 pesos en promedio.

Según el reporte previo de la Contaduría Mayor correspondiente a la cuenta de 1994, fueron trasladados 12 mil 665.8 millones de pesos del ramo 23 a otros ramos administrativos, entre los cuales destacan los “programas prioritarios emergentes de educación y salud en el estado de Chiapas”, así como “los sobrehaberes y las cuotas de

¹⁷ Cf. Cámara de Diputados, Contaduría Mayor de Hacienda, Comisión de Vigilancia, *Informe previo sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1994*, México, mimeo, noviembre de 1995, pp. 61-62.

¹⁸ *Ibid.*

raiones alimenticias del personal militar” y “contratar personal eventual para coordinar el Proceso Federal Electoral”, entre otros.¹⁹ Pero, en sí mismas, ninguna de estas actividades conforma un “ramo administrativo”, sino que son actividades realizadas por algunas secretarías u organismos públicos. El reporte de la Contaduría no menciona las cantidades gastadas en cada uno de estos conceptos y a quién concretamente se le hicieron los traslados. Es interesante, sin embargo, observar que del ramo 23 salieron los gastos “emergentes” para Chiapas, los “sobrehaberes” de tropas, oficiales, jefes y generales en el conflicto de aquel estado y la contratación de “personal eventual” electoral. Como puede apreciarse con estos indicios, el ramo 23 es una caja de pandora de la política nacional. La partida secreta de “gastos contingentes” no es la única de “erogaciones imprevistas”, como las califica el contador mayor de Hacienda en su informe previo, sino que casi todo el ramo 23 constituye una inmensa reserva presupuestal para dar cobertura a decisiones asumidas por el presidente en cualquier momento, sin necesidad de concurrir a la Cámara en procura de las autorizaciones constitucionales.

A finales de 1995, nuevos escándalos de bonos surgieron en el panorama nacional, al darse a conocer algunas informaciones, nunca ratificadas ni desmentidas por el gobierno, de que los altos funcionarios recibieron bonos

¹⁹ *Ibid.*

anuales, junto con la gratificación de fin de año, por altísimas cantidades que en algunos casos rebasaban los 400 mil pesos por persona.

Existe una línea de continuidad en la política del “bonismo”, que arranca del binomio De la Madrid-Salinas, avanza con Salinas-Zedillo, prosigue con Salinas-Aspe y persiste con Zedillo-Ortiz. Entre todos ellos está presente la idea de que la eficiencia gubernamental solamente surge de sueldos ocultos, que se entregan de manera subrepticia, a espaldas del público, fuera del presupuesto legal y son suficientemente altos para que todos guarden el secreto.

Fuera de los regímenes dictatoriales republicanos y de las pocas monarquías casi absolutas que aún existen, en ningún país del mundo el presidente, o cualquiera que sea la denominación que reciba el jefe del gobierno, cuenta con tan abundantes recursos de uso discrecional.

La otra partida secreta

Existe en el presupuesto un concepto diferente al de gastos contingentes, el cual se denomina “erogaciones especiales”. A diferencia de la partida secreta que es un “programa” en sí mismo, este concepto se encuentra dentro de diversos programas del ramo 23. Una de las características de estos gastos especiales es que siempre se autoriza por la Cámara una cantidad mucho mayor que

la ejercida dentro del ramo 23, lo cual la diferencia de la partida secreta.

Como hemos visto con algunos ejemplos, el ramo 23 es un lugar especial en el cual se presupuestan cantidades mayores que las erogadas al final del ejercicio. Esta característica le otorga a este ramo el papel de equilibrador de los ingresos y los egresos presupuestados, de manera que los diputados no puedan proponer modificaciones, ya que cualquiera de éstas —según la ley de la materia— tiene que presentarse compensada con los ingresos, por lo que cuando el presupuesto se discute ya nada se puede cambiar, como no sea quitar a una parte para dársela a otra.

Esta argucia, por lo demás innecesaria con la presencia de una mayoría sumisa al Ejecutivo, funciona para detener todo proyecto de modificación presupuestaria que presente la oposición. Si analizamos la historia del ramo 23 del presupuesto y de las partidas de gastos especiales, concluiremos que el poder Ejecutivo casi siempre ha solicitado una autorización de gasto que puede o no ejercer, pero del cual puede disponer eventualmente, es decir, el presupuesto contiene una enorme banda para decisiones discrecionales del presidente de la República.

Los gastos especiales han sido significativos. Entre 1989 y 1994 —el sexenio de Carlos Salinas— las “erogaciones especiales” ascendieron a 4 mil 639 millones 124 mil 700 pesos²⁰ dentro del ramo 23, aunque la Cámara

²⁰ A un tipo de cambio promedio sexenal, esta cantidad ascendería a mil 567.27 millones de dólares.

de Diputados había autorizado 12 mil 985 millones 201 mil 400 pesos, lo que indica que la mayor parte de estos gastos fue erogada a través de los ramos administrativos, posiblemente en sobresueldos o en el cumplimiento de otras órdenes presidenciales, por parte de los secretarios de Estado. Sin embargo, no en todos los años la cantidad autorizada fue mayor que la ejercida directamente a partir del ramo 23. En 1991, año electoral de gran importancia para el PRI y personalmente para Salinas, la Cámara había autorizado poco más de mil 500 millones de pesos, pero el gobierno gastó en los conceptos “especiales” 2 mil 670 millones 963 mil 300 pesos.²¹

Cuando afirmamos que la “Cámara autorizó”, usamos una expresión enteramente formal, pues los diputados desconocen las cantidades asignadas a “erogaciones especiales”, no sólo por la falta de capacidad en los hechos para modificar el presupuesto, lo que a su vez reduce el interés por analizar el proyecto presentado por el presidente, sino porque estos “gastos especiales” no se incluyen en el presupuesto de egresos más que de manera implícita: se autoriza, por ejemplo, un programa cualquiera del ramo 23 con una determinada asignación, pero dentro de ese programa existen conceptos de “erogaciones especiales” que no se pueden ver en el proyecto sencillamente porque no están señalados. Así, cuando el Ejecutivo presenta la cuenta pública, cinco meses después de cerrado

²¹ Al cambio promedio de 1991, esa cantidad equivalía a 887.36 millones de dólares.

el ejercicio, los diputados pueden leer en ésta la cantidad que se erogó por concepto de gastos especiales, pero seguirán sin conocer qué gastos concretos se realizaron, pues no se les reporta.

La diferencia entre lo presupuestado y lo ejercido en erogaciones especiales dentro del ramo 23 se debe a los traslados que se realizan dentro del mismo presupuesto. Cuando un gasto se traslada del ramo 23 a otro no se informa la operación en los resúmenes de la cuenta pública, pues si así ocurriera se realizarían asientos dobles, uno en dicho ramo y otro igual en el ramo a través del cual se erogó efectivamente esa misma cantidad. Por este motivo, los traslados interpresupuestales sólo se aprecian en las explicaciones que ocasionalmente se incluyen en el texto de la cuenta pública. Ésta es la causa principal por la cual el ramo 23 del presupuesto siempre es mucho mayor cuando es autorizado que cuando se informa sobre su ejercicio, según se podrá apreciar en el cuadro que se anexa al final del presente capítulo.

Como se puede observar, los “gastos especiales” son en la práctica aún más secretos que la partida secreta, ya que mientras ésta se conoce en su monto cuando se aprueba el presupuesto, aquéllos no pueden ser siquiera vistos en el proyecto que presenta el Ejecutivo, ya que son conceptos que forman parte de programas, los cuales, en el ramo 23, carecen de metas específicas y de información.

Transferencias secretas

Dentro del ramo 23 del presupuesto, las transferencias ocupan uno de los principales objetos. Se trata aquí de erogaciones efectivas y no de traspasos a otros ramos dentro del mismo presupuesto como los señalados anteriormente. Ya hemos visto algunos de estos casos en referencia al gasto político. Ahora conviene una visión de conjunto de este aspecto de las erogaciones discrecionales del poder Ejecutivo.

Hasta 1988 —último año del sexenio de Miguel de la Madrid— las transferencias que se realizaban desde el ramo 23 eran a pensiones, compensaciones y defunciones militares, al voluntariado nacional que estaba compuesto por las esposas de los altos funcionarios públicos y a una serie de organismos que el gobierno apoyaba, entre ellos, como hemos visto, a la CTM. Pero no existían transferencias a los estados, más allá de los subsidios al transporte del Distrito Federal y al sistema de agua de Monterrey, aunque en 1986 se ubicó en este ramo un “programa de apoyo urbano” sin precisarse su objeto, así como cantidades relativamente importantes destinadas a “programas estratégicos” y “programas especiales”, por más de 85 millones de pesos en conjunto. Tales rubros presupuestales no volvieron a aparecer en esta parte del presupuesto federal.

En 1989 —primer año de Carlos Salinas— aparece un gasto de apoyos financieros a estados y municipios, pero toda la erogación está destinada a gasto corriente, es de-

cir, no se dirige a la inversión pública. Los poco más de 123 millones de pesos destinados a este gasto representaban casi la mitad del subsidio federal al Metro de la ciudad de México pero, a diferencia de éste, no se definía cuánto había sido destinado a cada entidad federativa ni a qué objetos de gasto.

En 1990 se repite esta transferencia sin señalarse tampoco ningún detalle, pero la cantidad asciende ya a cerca de 300 millones. Al año siguiente —año electoral— este gasto alcanza más de mil millones y para 1992 llega a casi 2 mil 500, bajando en un 20% en 1993 y sobrepasando los 4 mil millones²² en otro año electoral: 1994.

Las transferencias a estados y municipios están regidas por una ley del Congreso, cuyos antecedentes fueron los convenios de “coordinación fiscal”, a través de los cuales las entidades pactaban con el gobierno federal los campos tributarios y el reparto de ciertos gravámenes. Por ello, al introducirse en el ramo 23 algunas transferencias a los gobiernos de las entidades y a los ayuntamientos, se entiende que se trata de cantidades adicionales a las presupuestadas en el ramo 28, en el que se contienen las participaciones a estados y municipios.

La forma del reparto de tales transferencias desde el ramo 23 no está definida en el presupuesto y tampoco se informa en la cuenta pública. De esta manera, las

²² Al cambio promedio de 1994, esa cantidad de 4 mil 340 millones 169 mil pesos representaba mil 295.57 millones de dólares de Estados Unidos.

cantidades señaladas fueron repartidas por el presidente de la República de una manera completamente discrecional.

Como algunos de los principales incrementos de estas transferencias coinciden con los años de elecciones y como hasta 1993 se destinaron íntegramente a gasto corriente, puede suponerse que se trata de un mecanismo de financiamiento político. En 1994 esta erogación aparece como gasto de inversión, fuera del ramo 26 destinado a la infraestructura básica, lo que aumenta también las sospechas sobre su destino y objeto, ya que Pronasol era un mecanismo que podía haber canalizado esa cantidad tan elevada de 4 mil 340 millones de pesos, es decir, más de la tercera parte de todo el ramo 26.

El desorden en el presupuesto y la falta de reportes precisos sobre la utilización de grandes fondos no es algo casual. La cuenta pública no ayuda a disipar las dudas sobre el verdadero destino de cuantiosas transferencias y gastos directos que se ejercen dentro del ramo 23, mientras que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados admite siempre las vagas explicaciones sobre tales recursos.

Al relacionar los programas del ramo 23 con sus propios conceptos de gasto, no es difícil darse cuenta que algunas cantidades de dinero no se utilizan en gastos gubernamentales, sino en “ayudas” a organismos o personas ajenas a la administración pública federal, y a estados y municipios.

En 1994, por ejemplo, se reportaron cerca de mil millones²³ para ayudas a los sectores social y privado (concepto 4100), pero en los detalles incluidos en el capítulo 4 del ramo 23, relativo a las transferencias, los subsidios a organismos sociales o privados suman menos de 30 millones. Los conceptos de “ayudas” están diseminados en varios programas de ese mismo ramo, pero su destino y objeto permanece en la oscuridad: se trata de decisiones discrecionales del presidente o del secretario de Hacienda, pues nadie más tiene capacidad decisoria sobre el ramo 23.

Una característica de las erogaciones destinadas a “ayudas a los sectores social y privado” es que van desde decenas de miles hasta centenares de miles de pesos. Sin embargo, de 10 conceptos de “ayudas” en la cuenta de 1994, seis corresponden al programa de apoyo al mejoramiento de la productividad y el resto al de prestaciones sociales y económicas; de estos últimos, uno solo contiene el 75% del gasto y se desconoce, como en todos los casos, tanto el destino exacto como el objeto concreto.

Aunque sin tratarse formalmente de transferencias, en ese mismo año de 1994 el gobierno gastó casi 750 millones de pesos en “remuneraciones adicionales y especiales” dentro del programa de prestaciones sociales y económicas. Como hemos visto, este gasto no está per-

²³ La cantidad exacta fue de 902 millones 994 mil 200 pesos, la cual, al cambio promedio de 1994, representaba 269.5 millones de dólares.

mitido por la Constitución, no obstante lo cual se realiza sin informar a la Cámara de Diputados a quiénes se les entregó el dinero. Se podría considerar, por tanto, que se trata de una transferencia de fondos gubernamentales a los bolsillos de ciertas personas que, al parecer, prestan servicios directamente al presidente, pues si se tratara de personal adscrito a alguna dependencia no se hubiera erogado desde el ramo 23, sino que de fondos de éste se hubiera realizado un traspaso, el cual, como hemos visto, es una de las características de la mayor parte de los recursos asignados a este ramo.

Las afirmaciones hechas por Mario Ruiz Massieu en los procesos judiciales de extradición a que fue sometido en Estados Unidos, en el sentido de que Carlos Salinas le entregó algunas cantidades fuera de su sueldo y como una especie de recompensa, no sólo nos remite al tema de los bonos ya abordado anteriormente, sino a la manera en cómo, desde el ramo 23, el presidente utiliza recursos para efectuar “remuneraciones adicionales y especiales” a ciertos funcionarios.

En aquellos juicios contra Mario Ruiz Massieu no solamente destacó el hecho de que en Estados Unidos no existe el delito de *enriquecimiento inexplicable*, sino que los testigos de cargo presentados por los fiscales estadounidenses, a solicitud de los mexicanos, admitieron que recibían cantidades adicionales a su sueldo legal, las cuales se les entregaban en cheque o efectivo, por lo que los jueces consideraron que las acusaciones contra el

ex subprocurador, de poseer mucho más dinero que el legalmente ganado, no eran más que operaciones normales en México. Y lo son.

Entre los “organismos apoyados” que se encuentran claramente anunciados en el capítulo 4 del ramo 23, estaban en 1994 los siguientes: CTM, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado (INCOPSE) —sin tener asignación original aprobada por la Cámara— y Fundación UNAM, aunque los recursos destinados a ésta aparecen extrañamente junto al “pago del 13% de impuesto sobre el valor de exportación de energía eléctrica”. En otros años han aparecido y desaparecido de esta lista diversas agrupaciones u organismos. En 1984 y 1985 figuraba la Asociación Nacional de Abogados.

Pero no se trata solamente de cantidades gastadas en el último año de Carlos Salinas, sino durante todo el sexenio. En 1989, cuando Ernesto Zedillo era secretario de Programación y Presupuesto, los “apoyos y financiamientos” ascendieron, dentro del ramo 23, a más de 2 mil 300 millones de pesos,²⁴ de los cuales sólo casi mil 500 millones fueron canalizados a transferencias a entidades públicas y privadas. Estos pagos debieron hacerse directamente a través de esa secretaría, como hoy

²⁴ Al cambio promedio de 1989 esa cantidad representaba 938.77 millones de dólares.

se realizan desde la de Hacienda, después de la desaparición de aquélla.

En 1990, los apoyos y financiamientos llegaron a casi los 2 mil millones; en 1991 (año electoral) subieron a 5 mil 719 millones.²⁵ En 1992 se realizaron cambios en los programas del ramo 23 y desapareció el programa de “apoyos y financiamientos” para ser sustituido por varios otros, a los cuales ya nos hemos referido en este mismo capítulo.

Ramo 23: la caja negra del presupuesto nacional

Entre 1989 y 1994, que corresponde al sexenio de Carlos Salinas y cuando el gasto público fue administrado sucesivamente por Ernesto Zedillo y Pedro Aspe Armella, el gobierno federal gastó 30 mil 407 millones 407 mil pesos²⁶ dentro del ramo 23 del presupuesto de egresos de la Federación.

Como hemos visto, el difuso objeto de la mayor parte de este ramo comprende erogaciones extraordinarias,

²⁵ Cantidad equivalente a mil 900 millones de dólares estadounidenses, al cambio promedio de 1991.

²⁶ Si se calculara con base en el tipo de cambio promedio de cada año, esa cantidad representaría 9 mil 944 millones 766 mil 137 dólares, es decir, más de 10% de la deuda externa neta del sector público de septiembre de 1995, cuando ésta ascendía a 86 mil millones de dólares, después de contratado y desembolsado el paquete crediticio de cobertura de los tesobonos.

transferencias, servicios generales y servicios personales, los cuales se ejercen a través de ocho programas, cuyas metas no se encuentran definidas en el presupuesto.

El ramo 23 es la caja negra del presupuesto nacional; el lugar donde se depositan, por así decirlo, cuantiosos recursos procedentes de los ingresos federales, para ser gastados en condiciones de una completa discrecionalidad del presidente de la República, mediante órdenes giradas al secretario de Hacienda y, antes, al de Programación y Presupuesto.

Los reportes anuales de la Contaduría Mayor de Hacienda demuestran que este órgano de la Cámara de Diputados, encargado de la fiscalización del gasto público, jamás ha comprobado las cantidades gastadas a través del ramo 23. La documentación de tan cuantiosos gastos no se encuentra al alcance de aquel organismo y mucho menos del público.

A través de los años, los presidentes han considerado conveniente contar con esa caja negra presupuestal, no solamente para canalizar subsidios, sino especialmente para contar con una cobertura que les permita tomar decisiones de gasto por encima del sistema jurídico constitucional del país y, de una manera legal pero ilegítima, redistribuir fondos a otros ramos del presupuesto.

Las diferencias tan grandes entre las cantidades autorizadas por la Cámara de Diputados y las efectivamente erogadas se deben, como ya lo hemos comentado, al carácter de almacén que se le ha dado al ramo 23. De

acuerdo con la ley, el presidente puede utilizar los ingresos excedentes en las partidas que él indique y hacer transferencias. Así, el poder Ejecutivo se autoriza a sí mismo los cambios de fondos de una partida a otra y también de un ramo a otro, de tal manera que siempre usa el almacén para tomar las decisiones políticas de gasto que considere convenientes, sin necesidad de recurrir a la Cámara en procura de autorizaciones para reformar el presupuesto.

Como hemos señalado, el presidente cuenta con un presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados, que coincide exactamente con su propio proyecto. La aprobación legislativa es muy sencilla y prácticamente automática. Después, el secretario de Hacienda —antes fue el de Programación y Presupuesto— realiza cambios de modo que obtiene una “modificación neta” del presupuesto aprobado que se denomina “presupuesto definitivo”; este último es cambiado para arrojar el gasto efectivamente ejercido. La modificación neta no requiere aprobación de los diputados, los cuales generalmente tampoco reciben suficientes explicaciones de las causas de tales cambios y de las razones por las cuales las erogaciones realmente ejercidas fueron mayores o menores que las autorizadas.

El seguimiento de las partidas y conceptos del ramo 23 permite encontrar una correspondencia entre el gasto y los años en que se realizaron elecciones federales, así como advertir que el gobierno federal canaliza hacia los

estados al menos una gran parte del gasto político, lo cual hace operativo el financiamiento de las campañas electorales.

Uno de los elementos con que se aprecia mejor lo anterior es que en la cuenta pública anual que presenta el gobierno a la Cámara de Diputados solamente se anexa el estado analítico del capítulo de transferencias, aunque jamás indica hacia qué estados y municipios se realizaron éstas y en qué cantidades, y solamente se mencionan algunas entidades públicas y privadas.

En síntesis, el carácter que se le ha dado al ramo 23, ser la caja negra del presidente, tiene dos formas de operar: los traslados de fondos del ramo 23 a otros ramos, según las decisiones de gasto que va tomando el jefe del Ejecutivo, y las erogaciones directamente realizadas por el presidente para cubrir los gastos que considere necesarios, sin que en tales erogaciones intervenga ninguna secretaría de Estado como no sea la de Hacienda.

Esta capacidad del presidente de repartir cuantiosos recursos durante el año y gastar discrecionalmente grandes cantidades de dinero incrementa el poder político del titular del Ejecutivo y le permite no solamente comprar cosas y personas, sino también autorizar el incremento de los gastos presupuestados o crear nuevas erogaciones no previstas para todo el gobierno y el sector público en su conjunto.

La otra fuente de ese poder presidencial reside en los llamados ingresos no previstos. Casi siempre, los cálculos

que se realizan en la víspera de la presentación del proyecto de Ley de Ingresos resultan por debajo de las recaudaciones realizadas al término del ejercicio. Los recursos sobrantes son administrados durante el año por el presidente, con la colaboración del secretario de Hacienda.

Lo anterior le permite al jefe del Ejecutivo negociar permanentemente con los gobernadores y con sus propios secretarios de Estado, pero además le facilita anunciar obras, erogaciones, apoyos, cantidades adicionales, programas creados por él mismo y convenidos con organizaciones o personas, sin tener que recurrir a la Cámara de Diputados. Aún más, cuando un legislador pretende hacer una gestión para lograr que se canalicen recursos hacia determinadas obras o actividades de carácter social, tiene que solicitarlo al presidente de la República, al secretario de Hacienda o al del ramo correspondiente, según la naturaleza y cuantía de las erogaciones requeridas, en lugar de proponerlo en la Cámara de la cual forma parte. De hecho, los diputados son peticionarios permanentes de fondos del gobierno.

La dependencia del Partido Revolucionario Institucional y de los gobernadores, quienes son los jefes inmediatos del PRI en cada entidad federativa, respecto del presidente de la República, no solamente se basa en el poder legal de éste para tomar decisiones, sino principalmente en esa capacidad para financiar al partido oficial y a la actividad política oficialista, y transferir recursos a los estados.

Gran parte del poder personal del presidente se basa en el dinero que logra administrar sin ninguna fiscalización y con base en decisiones discrecionales. El gran distribuidor de recursos es el presidente en persona y para ello cumple una función central el ramo 23 del presupuesto y la capacidad legal de asignar los ingresos que excedan la cantidad prevista en el presupuesto de cada año.

En un Estado corrupto como el mexicano es decisivo quién toma las decisiones para distribuir una parte significativa del gasto público y cómo se articula el sistema de utilización de fondos no fiscalizados. Sin duda, la corrupción pública tiene muchas cabezas, las cuales se expresan desde la aceptación de sobornos y la extorsión que se realiza a todo lo largo del sector público, pero su articulación básica arranca del presidente de la República, tanto en el uso de los recursos del erario nacional como en lo que se refiere a las decisiones para favorecer a grupos y personas.

Carlos Salinas de Gortari fue quien introdujo las mayores medidas de ordenamiento de la corrupción pública. Antes, el desorden era una de las características del sistema de peculado y tráfico de influencias. Aunque ya a partir de Miguel de la Madrid se intentaron medidas de organización de la corrupción, fue hasta el periodo presidencial de Salinas, cuando Ernesto Zedillo asumió el cargo de secretario de Programación y Presupuesto, que se realizó una articulación ordenada de la corrupción. A partir de entonces, ninguna decisión pudo ser asumida

sin la autorización, por lo menos, de Zedillo, pero las más importantes tenían que ser tomadas por el propio Salinas.

Del análisis de los datos incluidos en la cuenta pública, se desprende que durante el sexenio de Salinas pudieron haberse trasladado más de 75 mil millones de pesos desde el ramo 23 del presupuesto a otros ramos, además de los más de 30 mil millones erogados directamente desde dicho ramo. Este cálculo podría aumentar en casi un tanto más si se toman en cuenta los ingresos no presupuestados durante todo el sexenio salinista. En total, se podría decir que el tamaño del poder económico operativo y personal del presidente de la República durante los seis años de Carlos Salinas pudo haber ascendido a unos 50 mil millones de dólares, sin tomar en cuenta unos 15 mil millones de dólares de Pronasol durante ese mismo lapso.

Esto no quiere decir que tales cantidades fueran robadas o se hiciera mal uso de esos fondos en su totalidad. Pero de un poder económico tan grande, ejercido de manera discrecional, deben derivarse cantidades muy elevadas que fueron materia del peculado, incluyendo los pagos ilegales a través de los bonos y otros sobresueldos, las transferencias a los estados para fines de gasto político, el sostenimiento del andamiaje partidista y las erogaciones en campañas y compra de votos que se realizaron tan profusamente durante el sexenio salinista.

Si se ha podido comprobar que en un solo estado —Tabasco— el gasto electoral de un año ascendió por lo

menos a 241 millones de pesos, las cantidades erogadas en este tipo de actividades para todo el país tendrían que multiplicarse muchas veces.

Las cantidades destinadas a incrementar las fortunas personales de los gobernantes, más allá del tráfico de influencias que les permite hacer negocios ilícitos, quizá nunca se podrán calcular, pero eso no significa que sea imposible abrir las investigaciones para contrastar los ingresos legales con los bienes efectivamente poseídos por miles de funcionarios que se encuentran dentro de los circuitos de la corrupción pública en México.

**RAMO 23. PRESUPUESTO AUTORIZADO Y GASTO EJERCIDO
A TRAVÉS DEL RAMO**

<i>Año</i>	<i>Autorizado por la Cámara de Diputados</i>	<i>Ejercido directo desde el ramo</i>	<i>Dólares al cambio promedio del año</i>
1980	92 611 100	52 385 023	2 284 562 712
1981	173 360 100	90 475 510	3 695 895 016
1982*	143 950 132	48 228 837	538 088 106
1983	551 367 000	226 453 052	1 506 573 428
1984	634 233 100	61 363 297	331 210 109
1985*	681 740 800	257 945 626	822 189 863
1986	1 153 834 400	128 523 500	201 564 386
1987	4 462 637 500	284 363 200	202 535 006
1988*	12 553 866 000	1 248 612 200	545 245 502
1989	6 954 251 200	2 587 218 000	1 043 233 064
1990	9 354 340 000	2 761 686 000	975 860 777
1991*	15 935 409 000	6 328 516 000	2 102 497 009
1992	17 879 811 000	4 972 932 000	1 609 363 106
1993	25 813 514 000	5 657 649 000	1 796 079 047
1994*	29 765 229 000	8 099 406 000	2 417 733 134

Las diferencias entre lo autorizado y lo ejercido directamente a través del ramo se deben, principalmente, a las cantidades que se trasladaron a otros ramos presupuestales, lo cual no indica, por tanto, que hayan dejado de erogarse. Las equivalencias en dólares de las cantidades ejercidas se han calculado de acuerdo con el tipo de cambio promedio del año del ejercicio. Hasta 1992 las cantidades nominales en pesos mexicanos tenían tres ceros más que las incluidas en la tabla. Los años marcados con asterisco corresponden a elecciones federales. Los datos de la cuenta pública de 1995 no han sido aún entregados a la Cámara de Diputados, pero el ramo 23 fue dotado ese año con 15 mil 209 millones 70 mil 900 pesos, que al cambio del día siguiente al de su entrada en vigor (2 de enero) representaban 3 mil 47 millones 910 mil dólares. Para 1996, el ramo 23 fue dotado con 31 mil 498 millones 994 mil pesos, los cuales, al tipo de cambio del 2 de enero de ese año, alcanzaban 4 mil 69.84 millones de dólares.

PARTIDA SECRETA

<i>Año</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Dólares</i>
1982	5 000 000	5 030 522	56 125 426
1983	5 000 000	7 111 171	47 310 032
1984	10 381 500	10 095 301	54 489 669
1985	17 000 000	16 595 316	52 896 809
1986	32 114 500	31 837 100	49 930 367
1987	80 000 000	79 449 600	56 587 228
1988	165 000 000	208 349 900	90 933 250
1989	231 440 000	254 098 500	102 415 298
1990	318 200 000	317 703 800	111 980 698
1991	409 596 000	399 595 000	132 539 611
1992	799 596 000	399 591 000	129 199 147
1993	1 160 000 000	600 000 000	190 476 190
1994	630 000 000	630 000 000	188 059 701

Todas las cantidades en moneda nacional están registradas en nuevos pesos, es decir, entre 1983 y 1992 las cantidades originales tenían tres ceros más. La equivalencia en dólares de Estados Unidos de las cifras ejercidas está realizada con base en el tipo de cambio promedio de cada año. A partir de 1985 esta partida fue considerada como secreta en el decreto del presupuesto. En 1992, la partida secreta autorizada incluía 400 millones para "censos nacionales", los cuales fueron traspasados o no se ejercieron. En 1993 la partida secreta autorizada contenía una transferencia de 560 millones a "censos nacionales". Para los años de 1995 y 1996 la partida secreta fue presupuestada en 650 millones de pesos.

3. Las partidas de los reptiles

...se nos solicitan estas cantidades para partidas cuyo solo nombre constituye un desprestigio. Se sabe perfectamente que en España existían algunas partidas como éstas en el presupuesto, las partidas de “gastos extraordinarios y de emergencia” y de “gastos secretos”, y fue precisamente un conservador, don Antonio Maura, quien siendo Jefe del Gabinete español suprimió estas partidas a las que él llamaba “las partidas de los reptiles”; las partidas de los reptiles, porque no de otro modo pueden llamarse a los que acostumbran medrar a costa de estas partidas del presupuesto. Los gastos secretos son los gastos de esbirros, son los gastos de escuchas, son los gastos que siempre han servido únicamente para trastornar las leyes, para fiscalizar la vida de los ciudadanos, para violar las circunstancias normales del país y más que durante el periodo preconstitucional. La partida de gastos extraordinarios de emergencia sólo ha servido en nuestro país para favorecer a determinados individuos favoritos, para proporcionarles un medio de compensar ciertos servicios que están muy ajenos a la sana política y a la correcta administración.¹

¹ *Diario de los Debates*. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 10. de enero de 1918.

Más de tres cuartos de siglo después de que el diputado José Siurob pronunciara estas palabras en la tribuna del Palacio de Donceles, para oponerse a la solicitud de Venustiano Carranza de incrementar el presupuesto de la Secretaría de Gobernación, la característica de la partida secreta sigue siendo la misma, aunque ahora extendida a muchos de los gastos realizados desde el ramo 23 del presupuesto federal.

Carranza había llevado a la Constitución una referencia precisa a las partidas secretas, las cuales habían sido una práctica frecuente en el periodo prerrevolucionario, cuando tales gastos no se encontraban designados en el presupuesto. Con el nuevo precepto constitucional, el presidente de la República solicitaba a la Cámara de Diputados la aprobación de erogaciones secretas en los ramos de Gobernación, Guerra y Relaciones Exteriores. Los legisladores, por su parte, aceptaban entonces la necesidad de gastos de esa naturaleza con el propósito de combatir conspiraciones y contrarrestar campañas hostiles contra el gobierno mexicano en Estados Unidos, pero las partidas secretas ya eran entonces motivo de repudio y denuncia pública.

Continuaba el diputado Siurob en diciembre de 1918:

Que no nos venga el Ejecutivo a pedir aquí para gastos secretos aumento y aumento de partidas. ¿Qué tanto pueden importar esos gastos secretos? Yo quisiera que algún día en una sesión también secreta se nos dijera cuánto

importan esos gastos. O qué, ¿son tan secretos que la Representación Nacional no puede tener conocimiento de ellos? (Risas.) Y todavía hay más: los gastos de prensa, los gastos que hace el Ejecutivo de la Nación para la dictadura de la prensa que ejerce por medio del ministro Aguirre Berlanga, esa dictadura que consiste en decir a los periódicos absolutamente todo lo que deben decir, fuera de lo cual no deben salirse, del criterio que debe normarlos, ese criterio en virtud del cual hemos absuelto a los cronistas porque no son culpables de lo que dicen, porque no son más que los títeres, porque no son más que los maniquíes del jefe (risas y aplausos), del director del periódico; ellos no son culpables, ellos se ganan honradamente el pan; pero aquellos, los que aceptan la consigna sin protestar y nosotros que lo toleramos, nosotros sí somos culpables. Ya digo, no le basta al gobierno tener la dictadura de toda la prensa; si tiene la dictadura de toda la prensa, siquiera que tenga un poco de talento y que no gaste el dinero en pensionar a determinados periódicos. ¿Qué objeto tiene pensionar periódicos si a todos les impone la ley por la fuerza únicamente? De manera es que quite los cientos de miles de pesos para *El Pueblo*, que quite los cientos de miles de pesos para otros periódicos y se verán caer esos periódicos como castillos de naipes, porque no se fundan en el prestigio de sus directores, ni en la bondad de sus artículos, ni en ninguna otra cosa que valga la pena, sino en el oro de la República, en el dinero de los contribuyentes, en ese dinero que se le arranca al pueblo de la República por me-

dio de las contribuciones onerosísimas que sólo se imponen a los países cuando están en pleno periodo de guerra. (Aplausos.)²

Durante 1918 Carranza no sólo logró las autorizaciones para gastos secretos sino que también obtuvo la ampliación de las partidas correspondientes, en una relación de votos de 93 en favor y 40 en contra.

Pero en diciembre de 1919 las cosas empezaron a cambiar. La comisión encargada de presentar los dictámenes relativos al presupuesto se opuso a la denominación de gastos secretos. Ante la solicitud de dotar a la Secretaría de Gobernación con una partida destinada al pago de sueldos de agentes policiacos, los diputados dictaminadores propusieron la creación de una sección de policía especial dotada con 30 plazas con cinco pesos diarios para cada agente. Pero ante la inconformidad del gobierno, la misma comisión admitió que se asignara una partida global “para gastos de policía especial”, sin que la Secretaría de Gobernación tuviera que presentar una nómina de los integrantes de dicho cuerpo policial con el propósito de no identificar a sus agentes.

En los debates, el combativo y polémico diputado Luis Espinosa decía:

...la Secretaría de Gobernación es la llave de la política interior del país; es allí donde puede, con más facilidad,

² *Ibid.*, 22 de noviembre de 1918.

gastarse el dinero amparado por estas inmorales partidas de gastos secretos, no precisamente para hacer política presidencial. Este dinero puede servir para toda clase de elecciones; es allí donde se forman las planillas para los candidatos y representantes del pueblo, ahí donde se les hace la circuncisión a todos los candidatos (risas), a los gobiernos de los estados, y será allí también de donde surjan ríos de oro para imponer al candidato oficial a la presidencia de la República...³

Sin embargo, la Cámara de Diputados suspendió la discusión del presupuesto de egresos para 1920, ante la negativa del Senado de secundar la resolución de los diputados para cancelar las facultades extraordinarias que tenía Carranza en materia de hacienda desde el 8 de mayo de 1917, mediante una ley por él mismo expedida y promulgada.

En los periodos legislativos inmediatos posteriores al Constituyente, el presupuesto federal se discutía en plenaria no solamente por ramos, sino por cada partida. La comisión dictaminadora presentaba su propuesta, elaborada con base en el proyecto del Ejecutivo, y los diputados podían libremente separar cualquier partida para ser discutida en lo particular. De esa manera, los debates sobre el presupuesto se prolongaban durante semanas en sesiones diarias.

³ *Ibid.*, 5 de diciembre de 1919.

Asimismo, los proyectos de presupuestos de las cámaras del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no provenían, como ahora, del Ejecutivo, sino que eran elaborados por cada uno de esos órganos del Estado y discutidos y aprobados en la Cámara de Diputados.

Durante varios años, procedentes de diversos lugares del país y de múltiples organizaciones y ayuntamientos, llegaban a la Cámara de Diputados solicitudes de asignación de fondos para la construcción de escuelas, caminos, sistemas hidráulicos y otras obras públicas, así como para destinar gastos permanentes con el fin de sostener instituciones que se deseaba fundar.

Las relaciones entre los diputados y los ciudadanos, en materia de asignación de fondos, era completamente diferente a la que años más tarde se implantó y persiste hasta nuestros días. Ahora, las solicitudes de asignación de fondos públicos se dirigen al poder Ejecutivo federal y a los gobernadores de los estados; estos últimos, a su vez, no solamente asignan recursos a los municipios, sino también gestionan fondos ante el presidente de la República.

En 1919, un grupo de diputados propuso la dotación de cinco pesos diarios a cada legislador, adicionales a la dieta legal, a través de una partida secreta de la Cámara. La propuesta fue retirada ante el rechazo de la mayoría, pero se admitió la cantidad con el objeto de cubrir gastos extraordinarios de los miembros del Congreso, es decir,

un aumento virtual a las dietas, a pesar de que los legisladores carecían de facultades para incrementar sus propias percepciones.

La prensa de la época atacó duramente a los diputados y el gobierno de Carranza se negó a pagar los gastos autorizados, a través del veto constitucional al decreto de la Cámara. El 29 de diciembre de 1919, después de acordarse la suspensión de los debates sobre el presupuesto federal, los diputados rompieron el veto presidencial sobre los cinco pesos diarios con 115 votos a favor y 28 en contra,⁴ pero Carranza tampoco les entregó el dinero necesario para el cumplimiento del decreto legislativo.

El mismo diputado José Siurob, al argumentar en favor del rompimiento del veto presidencial, decía:

Si el Ejecutivo no es otra cosa que la reencarnación de Porfirio Díaz, más terco, esencialmente contradictorio y más carente, en muchos casos, hasta de sentido común. (Risas.) Señores diputados: será una verdadera tristeza que vayamos nosotros a ponernos en ridículo otra vez más y que toda la jauría de la prensa vendida vuelva de nuevo a invocar el asunto que ya es demasiado bochornoso para los que todavía no hemos perdido la dignidad, ni aun en medio de este medio. (Risas. Voces: ¡Gracias!) ¡Que se arroje sobre nosotros la jauría gobier-

⁴ El veto del presidente a los decretos y leyes del Congreso o de alguna de las cámaras puede ser roto por éstas mediante el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, en cuyo caso el presidente debe promulgar el decreto o ley y ordenar su cumplimiento.

nista, todo ese cúmulo de fierecillas que tiene enjauladas el Ejecutivo para que venga a despedazar nuestras carnes! (Voces: ¡Nombres! Risas. Aplausos en las galerías.) Y, sobre todo, ese cúmulo de periodistas que no se ocupan más que de estarse sacando desnudeces miserables en presencia de un público que espera de ellos algo más sensato y algo digno, se arrojará sobre nosotros y volverá a sacarnos a la luz el asunto de los \$5.00, el asunto de esos \$5.00 que el Legislativo pidió y que el mismo Ejecutivo ha dicho que tiene razón, pero que todavía, a pesar de ello, se trata de arrojarnos como una lacra, como una mancha, como un escarnio, sobre todo, a nuestra conducta. La Comisión sólo en esa parte tiene razón. Desde el punto de vista legal, ustedes harían bien en rechazar ese decreto, los que quieran todavía creer en la ley. Desde el punto de vista de la dignidad, yo creo que deberíamos poner el punto final, el más absoluto silencio y arrojar la losa de nuestro desprecio sobre el desprecio del Ejecutivo a las leyes de la República.⁵

Derrocado y asesinado Venustiano Carranza, las partidas secretas antes defendidas por el gobierno como necesarias, empezaron a ser canceladas ante la persistente crítica de sus enemigos. El 1o. de septiembre de 1921, durante su informe al Congreso, Álvaro Obregón decía, en referencia a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

⁵ *Op. cit.*, 29 de diciembre de 1919.

La partida de gastos secretos, agotada y aún excedida durante pasadas administraciones y fijada en el presupuesto actual en 150 mil (es decir, 100 mil pesos menos que en el ejercicio fiscal pasado), no ha sido tocada durante la actual administración.⁶

Obregón, sin embargo, retuvo las facultades extraordinarias en materia de hacienda, con lo cual podía autorizar gastos no incluidos en el presupuesto y disponer de cantidades para la actividad política enmascaradas en rubros normales del gasto público.

En el presupuesto federal de 1922, la Cámara de Diputados no autorizó ninguna partida secreta importante, aunque los gastos extraordinarios e imprevistos siguieron figurando en el decreto legislativo. Decía el diputado Francisco Trejo, en nombre de la comisión dictaminadora:

En partidas globales... la Comisión no consignará absolutamente ninguna que se relacione con gastos secretos... Respecto de gastos extraordinarios e imprevistos, la Comisión los limita en forma considerable a los estrictamente necesarios.⁷

Los debates sobre las partidas de gastos extraordinarios e imprevistos prosiguieron, sin embargo, pues algunos diputados ponían con frecuencia en duda la validez de

⁶ *Ibid.*, 10. de septiembre de 1921.

⁷ *Ibid.*, 6 de diciembre de 1921.

los objetos para los cuales se destinaban. Ya no había grandes gastos secretos, es decir, erogaciones no sujetas a comprobación alguna, pero subsistían importantes partidas de dudoso propósito. En diciembre de 1921, el subsecretario de Gobernación encargado del despacho, José Inocente Lugo, acudió a la Cámara de Diputados a pedir la aprobación de 500 mil pesos para gastos extraordinarios, cuando los ingresos de la Federación se estimaban para 1922 en 220 millones.⁸

“Non possum” (no puedo), decía entre aplausos y carcajadas el diputado Alessio Robles para responder a los secretarios de Estado, quienes demandaban un presupuesto mucho mayor, hasta llevar la cantidad total a 330 millones, es decir, un 50% de déficit público.

Sin embargo, ya para 1922, el gobierno y la Cámara de Diputados promovieron las “partidas globales” con el propósito de agrupar en una sola de ellas varios conceptos de gasto. Con este método, se impulsaron a partir de entonces los gastos extraordinarios que no abarcaban una sola oficina o función pública sino varias, a cargo directamente de los secretarios de Estado, quienes podían disponer de cantidades importantes de manera discrecional.

A partir de la presidencia de Álvaro Obregón, las partidas secretas empiezan a decaer, pero se crean en todos

⁸ Al cambio de 1922, 220 millones de pesos mexicanos equivalían a 107.3 millones de dólares, pero el poder adquisitivo real de la moneda estadounidense era entonces mucho mayor que el actual. Las cantidades incluidas en el presente capítulo corresponden a las originales.

los ramos presupuestales los gastos extraordinarios o imprevistos. De esta manera, el desprestigio de las erogaciones secretas y el combate en contra de ellas se encara a través de un ardid del poder Ejecutivo. La diferencia entre los gastos secretos y los extraordinarios que se incluían en partidas globales, aunque formalmente era mucha pues las primeras no requerían comprobaciones, era sólo formal, ya que la Cámara de Diputados carecía de capacidad práctica para fiscalizar el gasto del gobierno.

“...las partidas globales... son el resumidero de todas las ambiciones y de todos los despilfarros”, decía entre aplausos el diputado Roque González Garza, en noviembre de 1922. Sin embargo, la Cámara no combatía con suficiente fuerza la existencia de esa nueva forma de evasión del control legislativo sobre el gasto público. En realidad, los diputados ni siquiera sabían exigir al gobierno la presentación a tiempo de los proyectos de los diversos ramos del presupuesto, ya que aquél los enviaba en fechas diferentes y la comisión dictaminadora los analizaba como iban llegando, de tal manera que no existía en la Cámara una visión de conjunto del presupuesto de egresos. Manifestaba entonces el diputado Murguía:

...no hemos exigido el envío oportuno de todos y cada uno de los presupuestos..., para que el Ejecutivo de la nación siga usando de las facultades extraordinarias en Hacienda y así, dando margen a que algunas secretarías

de Estado sigan derrochando el dinero de la nación en gastos extraordinarios y secretos...⁹

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal era presentada en septiembre de cada año y tenía que ser revisada preferentemente antes del examen del nuevo presupuesto. El análisis de los gastos era, en tales condiciones, muy difícil, tanto por el corto lapso disponible como por los esquemas de presentación de la cuenta misma. Empezó entonces una larga lucha, que duraría décadas, para acortar el plazo constitucional de entrega de la cuenta y mejorar la presentación de ésta.¹⁰ Sin embargo —como veremos más adelante—, ninguna reforma ha logrado un cambio sustancial en esta materia y, por tanto, el poder Ejecutivo ha seguido siendo el gran y único poder sobre el uso de los dineros públicos.¹¹

Hacia finales de 1923, cuando se produce el rompimiento entre Álvaro Obregón, presidente de la República, y Adolfo de la Huerta, se presenta una gran denuncia de uso faccioso del presupuesto federal. 6 millones de pesos —considerable suma en aquel entonces— del presump-

⁹ *Op. cit.*, 10, de noviembre de 1922.

¹⁰ El artículo 65 de la Constitución señalaba que la cuenta pública debería entregarse al Congreso en los primeros diez días a partir de la apertura de las sesiones ordinarias que era el 10, de septiembre de cada año. Esta disposición estuvo vigente hasta el 6 de diciembre de 1977.

¹¹ Mucho antes de ser secretario de Estado, Jorge Carpizo decía al respecto: "...en la práctica mexicana, el presidente y sus colaboradores no están sujetos a ningún control respecto a los gastos públicos, ni en cuanto a los empréstitos y créditos", Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1987, p. 150. La primera edición de esta obra es de 1978.

to de la Secretaría de Hacienda fueron señalados como instrumentos de acción política en favor de una posible candidatura a presidente de Adolfo de la Huerta. Esa cantidad, de un total de 10 millones, se erogaba mediante partidas globales destinadas a sueldos de personal supernumerario, con el propósito —según los denunciantes— de sostener un aparato político preelectoral.

La crisis presupuestal y la insolvencia del Estado eran imputadas a De la Huerta, quien no sólo era acusado de uso faccioso de recursos presupuestales sino de contratación indebida de empréstitos. El nuevo secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, propuso el recorte del 10% de los sueldos de los empleados públicos y los militares, con el propósito de hacer posible que el gobierno pudiera pagar normalmente sus compromisos de nómina.

Las partidas globales, los sueldos de empleados supernumerarios que no desempeñaban ninguna función real y el uso personalista de cargos en el gabinete, conformaron entonces un escándalo que tenía como propósito apuntalar la candidatura presidencial de Plutarco Elías Calles y combatir a De la Huerta, quien finalmente se alzó en armas, fue derrotado y marchó al exilio.

En la Cámara de Diputados, Martín Luis Guzmán, antiguo villista, salió en defensa de Adolfo de la Huerta y afirmó que los sueldos ilegales se entregaban a personas recomendadas por el presidente, el secretario de Gobernación (Calles) y el secretario de Hacienda (De la Huerta), pero este último —según Guzmán— jamás había

solicitado apoyo político a cambio de un sueldo. Díaz Soto y Gama, antiguo zapatista convertido al obregonismo, atacaba con furia a De la Huerta, a quien consideraba como representante de la reacción. En el fragor de la disputa política, el control parlamentario del presupuesto no era precisamente el motivo del debate, sino que la falta de fiscalización y la existencia de partidas de uso discrecional de los secretarios de Estado aparecían en la palestra política como elementos de ataque en la lucha por el poder.

Plutarco Elías Calles, sucesor de Obregón en la presidencia, hizo uso de las partidas secretas. En 1927, por ejemplo, solamente la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a cargo de Luis N. Morones, contaba con una partida secreta de más de 400 mil pesos, dentro de la sección relativa a “gastos eventuales y extraordinarios”.¹² Bajo el callismo, los métodos de hacer política se basaban, en gran parte, en el uso discrecional de los dineros públicos.

Después del asesinato de Obregón, con el inicio del periodo llamado del maximato, los presidentes impuestos por Plutarco Elías Calles tuvieron una situación enteramente diferente en el Congreso de la Unión. A partir de 1928 se producen dos cambios de importancia respecto al gasto público dentro de la Cámara de Diputados. Por una parte, los presupuestos de los diversos ramos de la

¹² *Diario de los Debates*, op. cit., 29 de diciembre de 1927.

administración empiezan a aprobarse por unanimidad y sin discusión en la asamblea plenaria, aunque la comisión dictaminadora todavía introducía algunas modificaciones previamente consultadas con el gobierno. Por la otra, ya no aparecen partidas secretas, sino solamente gastos extraordinarios e imprevistos de manejo discrecional de los secretarios de Estado. Emilio Portes Gil, presidente interino, lanza el lineamiento de reducir estas erogaciones, pero el resultado no pasa de disminuciones nunca mayores del 20%. Hasta la Contraloría de la Federación contaba con su capítulo de erogaciones especiales, dentro del cual existían partidas para gastos extraordinarios e imprevistos.

El control callista sobre la Cámara de Diputados se acrecentó a partir del “desafuero” de 28 legisladores acusados de “escobaristas” y de Hernán Laborde, diputado comunista.¹³ El control del Ejecutivo sobre el Legislativo volvió nuevamente a ser una cuestión de orden estratégico, es decir, parte del sistema político, como lo había sido en los años de la dictadura de Porfirio Díaz.

Este control se tradujo en una mayor capacidad de uso discrecional de los fondos públicos, sin la cual se consideraba imposible gobernar. Todo el gasto político salía del presupuesto, aunque cada secretario de Estado todavía mantenía control personal sobre tales erogaciones y el

¹³ Uno de los diputados expulsados de la Cámara fue justamente Díaz Soto y Gama, quien había defendido a Calles frente a De la Huerta.

presidente de la República debía ordenar a sus colaboradores la canalización del dinero. Las secretarías de Gobernación y de Hacienda, que ya eran claves en la política, adquirieron aún mayor fuerza, al tiempo que se demandaba de sus titulares una mayor fidelidad al presidente, lo que hacia finales de 1928 se convirtió en apego y disciplina a las órdenes del “jefe máximo de la revolución”, el general Plutarco Elías Calles.

El gasto social como prioridad política

En la víspera de la terminación del maximato, ya bajo la presidencia del general Lázaro Cárdenas, se inicia una reforma en la política de gasto público. En el presupuesto de egresos de 1935, aprobado los últimos días de diciembre de 1934, es decir, menos de un mes después de la toma de protesta del nuevo presidente,¹⁴ se plantea el objetivo de lograr el equilibrio entre ingresos y egresos, eliminando el creciente déficit fiscal de los años anteriores que había llegado en 1933 a casi el 10% del gasto público. Cárdenas modifica también la distribución presupuestal y empieza por disminuir los gastos de la Presidencia de la República, aunque continúa con los incrementos sistemáticos de las erogaciones del Ejército, las cuales

¹⁴ El proyecto de presupuesto para 1935 fue enviado a la Cámara de Diputados el 26 de diciembre de 1934 y el dictamen de la comisión fue rendido al pleno el 28 de diciembre. Cf. *Diario de los Debates*, op. cit., 28 de diciembre de 1934.

eran 20% mayores que las realizadas en educación pública con cargo a la Federación, no obstante el impulso del gasto educativo a partir de 1935. Como un elemento completamente nuevo, el presupuesto para ese año creó por primera vez un ramo destinado al crédito agrícola, el cual fue dotado con casi el 14% del gasto federal total.

Los gastos extraordinarios, que se llamaban entonces “imprevistos”, seguían teniendo significación en todas las secretarías y departamentos administrativos, no obstante la política de reducción de partidas innecesarias o no indispensables.

Durante el maximato, la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual había llegado a tener más de 400 empleados, fue reducida paulatinamente. Pero, a partir de 1935, se incrementa el tamaño de ese órgano de fiscalización del Congreso, haciéndose la crítica de la política anterior.

Entre 1935 y 1937, primera mitad del sexenio de Lázaro Cárdenas, el gasto público federal se incrementó en poco más de 20%, bajo condiciones de una política de equilibrio entre ingresos y egresos, disminución relativa de gastos corrientes, especialmente administrativos, y estabilidad cambiaria. La política se había modificado y, con ello, adquirirían mayor importancia aquellas formas vinculadas a la realización de obras públicas, impulso del crédito, desarrollo del sistema educativo y de salud. A partir de 1938 se produjo una inflación que llevó al gasto público a una mayor elevación en términos nominales, pero manteniendo los incrementos presupuestales reales

aproximadamente en los mismos niveles que durante el primer trienio.¹⁵

Los años de aplicación del Plan Sexenal de Cárdenas, generalmente asociados sólo a la expropiación petrolera y los repartos agrarios, fueron también los de un incremento sin precedente de la inversión pública, es decir, de la conversión del Estado en un instrumento fundamental del crecimiento y la redistribución del ingreso. La capacidad de gobernar ya no estaba tan vinculada a la compra de conciencias y la creación de una clase parasitaria que viviera del presupuesto para prestar servicios a los gobernantes, sino a la proyección social del gasto público.

Sin embargo, esos años son también de unanimidad en materia presupuestal en la Cámara de Diputados. Eliminados de ese órgano del Estado los callistas, los legisladores apoyaron siempre, sin votos en contra ni debates en el pleno, las propuestas de gasto del presidente, con muy ligeras modificaciones introducidas en comisiones. Las cosas llegaron al extremo de que, el 29 de diciembre de 1937, tres días después de haber sido aprobado por unanimidad el presupuesto para el año siguiente, la Cámara integró una comisión “para llevar al C. Presidente

¹⁵ Entre 1935 y 1937 la variación de la paridad del peso mexicano con el dólar de Estados Unidos fue de cero. En 1938 se produjo una devaluación de 25.56%; en 1939 fue de 14.82%; en 1940 la devaluación fue de sólo 4.05%. Como consecuencia de la fijación por parte del gobierno de Cárdenas de una paridad fija de 4.85 pesos por dólar, a partir del 1o. de octubre de 1940, dos meses antes de terminar el sexenio, el peso se revaluó en 10.19%, manteniéndose fija la paridad hasta 1948.

de la República las iniciativas de los CC. diputados que modifican el Presupuesto de la Federación”.¹⁶

A partir del sexenio 1934-1940, la Cámara reinicia el largo camino de trasladar facultades presupuestales al presidente de la República. Con el argumento de que se requería definir una forma para utilizar los ingresos no previstos, los diputados encomiendan al jefe del Ejecutivo la aplicación de tales recursos no presupuestados, así como la realización de “transferencias compensadas”, aunque se indicaba que “el Ejecutivo dará cuenta al H. Congreso de la Unión, en su próximo periodo, del uso que haga de tales facultades”.¹⁷

Así como las partidas secretas fueron sustituidas por los gastos imprevistos, las “facultades extraordinarias del Ejecutivo en materia de Hacienda” habían adoptado la forma —aunque mucho más limitada— de encomiendas al presidente para ejercer facultades del Congreso. Esta práctica se extendió años más tarde hasta el endeudamiento público.

Sin embargo, el presidente de la República, Lázaro Cárdenas, todavía recurría al Congreso en procura de reformas al presupuesto de egresos de la Federación para realizar ampliaciones, práctica que fue eliminada completamente años después.¹⁸

¹⁶ *Diario de los Debates*, op. cit., 30 de diciembre de 1937.

¹⁷ En el presupuesto de 1940 no aparecieron facultades transferidas al presidente de la República.

¹⁸ Se trata de las ampliaciones solicitadas por el Ejecutivo en el periodo extraordinario de sesiones del Congreso, finalizado el 30 de agosto de 1940, un día antes de la instalación de la nueva legislatura y del último informe presidencial de Lázaro Cárdenas.

Apenas asumió la presidencia el general Manuel Ávila Camacho, la Cámara recurrió a un nuevo método en cuanto a las autorizaciones anticipadas de ampliación de algunos ramos presupuestales. En el decreto se preveía que si hubiera ingresos adicionales se aplicarían de conformidad con determinadas cantidades previstas en un artículo del presupuesto, de tal manera que el Ejecutivo quedaba limitado en la aplicación de recursos no previstos.

En 1941, Ávila Camacho recurre a la Cámara en procura de medio millón de pesos para ayuda a los damnificados de Colima, Jalisco y Michoacán, lo que indica que aún entonces se cuidaban ciertas formas en relación a las facultades constitucionales de los diputados en materia de gasto público.

Sin embargo, los presupuestos del periodo de Ávila Camacho son también aprobados por unanimidad, sin discusión, y con dispensa de todos los trámites.

En 1944 vuelven las transferencias de facultades de la Cámara al presidente. En el decreto de presupuesto de ese año, se permite al Ejecutivo ampliar el gasto de los diversos ramos de la administración, mediante decreto presidencial, para “atender compromisos internacionales” y para “realizar erogaciones extraordinarias ligadas directamente con el programa de lucha contra el encarecimiento de la vida o para hacer frente a calamidades públicas”.¹⁹ Además, se facultaba al Ejecutivo para autorizar

¹⁹ *Diario de los Debates*, op. cit., 27 de diciembre de 1944.

por sí mismo y “previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, transferencias de partidas que tendrán siempre carácter compensado”.²⁰

Entre 1941 y 1946, periodo en el que fungió como presidente el general Ávila Camacho, el presupuesto federal casi se triplicó, mientras que la paridad entre la moneda mexicana y el dólar estadounidense no registró cambios.

El alemanismo, surgimiento de la caja negra del presidente

Los generales habían aceptado dejar el poder a los civiles, es decir, la Presidencia de la República. Miguel Alemán, el “cachorro de la Revolución”, un político de carrera que había llegado a los más altos cargos gubernamentales, imprimiría fuerza al civilismo y redondearía la “institucionalización” del Estado.

Las formas de hacer política tendrían que cambiar también. Hasta 1947 —puede decirse— la corrupción pública iba en aumento. Por todos lados crecía el número de los “aviadores” (personas que cobran sin trabajar) y toda clase de “chambistas”, quienes tenían varias plazas simultáneas en la administración pública, así como los políticos profesionales que, aunque carecían de cargos efectivos en el gobierno, ejercían funciones de partido.

²⁰ *Ibid.*

Lo que ocurría respecto al presupuesto federal se reproducía, en su escala, en el gasto público de las entidades federativas del país.

En tal situación, el alemanismo significó una gran reorganización de la corrupción pública hasta convertirla en parte orgánica integrante del régimen político. En realidad, el Estado corrupto, tal como lo hemos conocido, parte del periodo presidencial de Miguel Alemán, quien debe ser considerado como su fundador.

Existe una gran diferencia entre la corrupción, aun como fenómeno creciente, y el Estado corrupto, es decir, la organización del poder y las instituciones públicas alrededor del peculado, el tráfico de influencias y la extorsión. Junto a estos fenómenos, el patrimonialismo de los gobernantes adquirió dimensiones mucho mayores, de tal manera que los recursos públicos en su conjunto formaban parte del aparato partidista, incluyendo la actividad de los empleados y funcionarios gubernamentales en todos los niveles.

El primer acto importante de gobierno del nuevo presidente, después de la designación del gabinete, fue el envío de su proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados. El 30 de diciembre de 1947, la comisión rindió dictamen a la plenaria, la cual consideró a éste como de “obvia y urgente resolución” y procedió desde luego a aprobarlo por unanimidad y sin discusión.

Esta forma de aprobación del presupuesto no era nueva. La innovación consistió en que, por primera vez en la

historia presupuestal del país, se creaba un ramo completo destinado a las “erogaciones adicionales”, por 62 millones 831 mil pesos, el 3.7% del total del gasto público presupuestado para 1947. Esta cantidad equivalía, al cambio de 4.85 pesos por cada unidad monetaria estadounidense, a 12 millones 954 mil 845 dólares.

El nuevo ramo de “erogaciones adicionales” no despojó a los secretarios de Estado de sus propios gastos extraordinarios, los cuales siguieron figurando en las partidas tradicionales de los ramos administrativos. Lo que ocurría era que el presidente de la República asumía el control personal de una parte del gasto público, justamente aquella de carácter “adicional”, es decir que debe sumársele al resto del presupuesto mediante decisiones enteramente individuales del jefe del gobierno, tomadas en el curso del año del ejercicio. Con esto, se inauguraba una forma nueva de hacer política con el gasto público y una nueva manera de ubicar al presidente como el supremo repartidor de fondos fiscales. Ya no eran suficientes las erogaciones con propósitos sociales, de inversión, crédito y promoción de actividades económicas, sino que se consideraba necesario dotar al jefe del Ejecutivo de un fondo especial de uso discrecional, que no estuviera vinculado a ningún ramo del presupuesto y, por tanto, que careciera de objeto preciso.

Durante la presidencia de Alemán, las “erogaciones adicionales” (ramo 20 y, después, ramo 21 del presupuesto) acusaron notorias variaciones respecto al total del

gasto presupuestado. Así, en 1947 —como ya se indicó— tales gastos significaron el 3.7% del total autorizado por la Cámara de Diputados, pero en los siguientes años, los porcentajes fueron mayores. En 1948, 9.8%; en 1949, 5.2%; en 1950, 4.8%; en 1951, 4.9%; y en 1952, 6.5%.

En el presupuesto de 1948, las “erogaciones adicionales”, por 226 millones de pesos,²¹ alcanzaron casi el mismo nivel que el gasto federal en educación pública (246 millones) y, aunque en los años restantes del sexenio de Miguel Alemán tal proporción fue menor, su significación presupuestal fue siempre equiparable al ramo de “inversiones”.

El sexenio de Alemán no sólo se caracteriza por el lanzamiento de negocios privados realizados por políticos encumbrados y amigos de éstos, sino también por el uso discrecional de partes importantes del presupuesto. Nunca en la historia posrevolucionaria de México un presidente había llegado a tener tanta capacidad personal para decidir sobre el uso de tan cuantiosos fondos fiscales, no solamente en cuanto a la cantidad absoluta, sino también en términos relativos respecto al monto total del presupuesto federal.

La nueva etapa política inaugurada por Miguel Alemán continuaría hasta nuestros días. El ramo de “erogaciones

²¹ En el sexenio de Miguel Alemán se produjeron dos devaluaciones del peso mexicano. El 21 de julio de 1948, el peso abandonó su paridad fija de 4.85 por dólar, para colocarse en 5.74. El 18 de junio de 1949, el cambio fue fijado en 8.65, alcanzando un promedio anual durante ese año en 8.01 pesos por dólar.

adicionales”, renombrado y renumerado varias veces, habría de ser la caja negra del presidente de la República, instrumento básico del quehacer político del jefe del gobierno y del Estado.

Reformas presupuestales: más poder al presidente

Las erogaciones adicionales ascendieron al 5.8% del presupuesto total en 1953, el primer año de la administración de Adolfo Ruiz Cortines, pero en 1958, último del sexenio, este porcentaje alcanzaba el 12.5%. La caja negra del presupuesto iba en aumento y, con ello, crecía el poder económico directo del presidente de la República. Para 1964, último año de Adolfo López Mateos, el ramo 23 del presupuesto llegaba al 16% del gasto gubernamental total. Ningún otro ramo, a excepción del referente a educación pública, contaba entonces con esa importancia.

Sin embargo, el decreto de presupuesto anual contenía, año con año, una limitación a la capacidad del presidente para utilizar los ingresos no previstos. Según el artículo 4 del decreto que anualmente se hacía aprobar en la Cámara de Diputados, los ramos administrativos se podían ampliar mediante decreto presidencial solamente para tres objetos: atender compromisos internacionales, apoyar el programa de lucha contra el encarecimiento de la vida y cubrir los sueldos de nuevos subsecretarios de

Estado. Por otro lado, las transferencias de partidas deberían tener siempre un “efecto compensado”, por lo que el presidente solamente podía quitar a una parte para darle a otra.

Esta transmisión de facultades carecía de base constitucional, pero se mantenía dentro de límites más o menos precisos.

Gustavo Díaz Ordaz rompe por completo con la legalidad constitucional al hacer aprobar en la Cámara de Diputados una nueva disposición:

Se autoriza al Ejecutivo Federal para que si los ingresos por los conceptos a que se refiere el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para 1965 exceden el monto del Presupuesto aprobado, pueda hacer erogaciones adicionales hasta por el importe de dichos excedentes, y en los grupos fundamentales de autorización mencionados en el artículo 18 de la Ley Orgánica del presupuesto de Egresos de la Federación. El Ejecutivo dará cuenta a la Cámara de Diputados de las erogaciones que haya efectuado con base en esta autorización al presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de 1966.²²

El artículo 1o. de la Ley de Ingresos se refería —como hasta ahora— a los impuestos, productos y aprovechamientos a cargo del gobierno federal. Así que se trataba

²² El contenido de este precepto, con ajustes de carácter técnico, fue introducido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público promulgada por José López Portillo, quedando ya como norma fija más allá de las disposiciones de los decretos del presupuesto que rigen solamente para el año del ejercicio.

de todos los recursos no previstos, con excepción de los provenientes de financiamientos.

En el presupuesto para 1965, el ramo 23 de “erogaciones adicionales” representaba el 14% del gasto gubernamental, sin que se informara plenamente su objeto exacto, lo cual ha sido una de las características de ese ramo desde su inclusión en el presupuesto. Pero Díaz Ordaz iba, en cierta forma, mucho más lejos. Cuando informó a la Cámara del uso que había dado a los ingresos no previstos y, por tanto, no contemplados en el presupuesto de 1965, asignó una cantidad al ramo 23, otorgando a éste la característica de un ramo administrativo desde donde se hacían erogaciones normales, por llamarles de alguna manera. Del total de ingresos no previstos, se había asignado a “erogaciones adicionales” el 21%, cantidad solamente superada por la que había sido canalizada al ramo de deuda pública.

Díaz Ordaz había dado dos pasos trascendentales en materia de uso discrecional de los fondos fiscales: el presidente era ya, legalmente, el dueño y señor de los ingresos no previstos a través del decreto anual del presupuesto y hacía gala de la discrecionalidad, no solamente sobre el ramo 23 —confeccionado para dar mayor fuerza económica y política al jefe del Ejecutivo en turno— sino también sobre los ingresos excedentes que llegaban entonces al 16% del presupuesto aprobado.

Díaz Ordaz llevó el ramo 23 hasta el 13.37% del presupuesto y extendió aún más la autorización para el uso

discrecional de los ingresos no previstos al referir la aplicación de éstos al “plan de inversiones de la Presidencia de la República, después de atender los gastos corrientes y de transferencia”.

Dentro de una política de expansión del gasto público, Luis Echeverría llevó el ramo 23 (entonces ramo 24) hasta el 24.36% del presupuesto gubernamental,²³ superior a cualquier otro ramo administrativo y mayor, incluso, que el de deuda pública. Toda clase de subsidios, transferencias, ayudas y dádivas se operaban desde las “erogaciones adicionales”. El gasto político llegó entonces a niveles nunca antes vistos, después de las conclusiones que la alta burocracia había sacado del movimiento estudiantil de 1968.

En una de esas vueltas de la vida política que suelen tener lugar en México, José López Portillo llega a la Secretaría de Hacienda y prepara una reforma presupuestal. Los cambios introducidos no le reintegran a la Cámara de Diputados las facultades formalmente arrebatadas, acaso porque ya mucho antes de Díaz Ordaz las había perdido en la práctica, sino que buscan reorganizar la contabilidad gubernamental, cancelar los asientos contables duplicados y mejorar la información sobre el gasto público.

²³ Desde 1965 se incorporó al Presupuesto de Egresos de la Federación el gasto de una gran parte de los organismos y empresas paraestatales. En el presente capítulo, los cálculos para obtener los porcentajes del ramo de “erogaciones adicionales” se han hecho siempre sobre el gasto gubernamental, sin tomar en cuenta al sector paraestatal.

Un nuevo tipo de información empezó a acompañar los proyectos de presupuesto presentados por el gobierno. Honestidad y transparencia eran palabras que se empezaban a escuchar con más frecuencia, a tal grado que el Partido Acción Nacional (PAN) rompió su tradición de votar en contra del dictamen sobre el presupuesto, reconociendo como válido lo nuevo que ofrecía el secretario de Hacienda, quien se presentaba —como en los viejos tiempos— ante la asamblea de los diputados a responder las preguntas de los legisladores.

Pero con toda la cara dura tradicional de los gobernantes, López Portillo, en nombre y representación de su amigo Luis Echeverría, anunciaba la canalización de casi el 4% del gasto gubernamental en “erogaciones especiales”, cuyo objeto no era explicado en los novísimos anexos del proyecto de presupuesto. El ramo 23 de “erogaciones adicionales” alcanzó en 1975 una cuarta parte de los recursos asignados a los tres poderes de la Unión.

Pero, además, López Portillo, como secretario de Hacienda, extiende hasta el sector paraestatal la “facultad” presidencial de usar libremente los ingresos no previstos:

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá también aplicar al financiamiento de gastos prioritarios del Gobierno Federal los remanentes que tengan los organismos descentralizados y las empresas propiedad del Gobierno Federal, entre sus ingresos reales y el gasto real, y que se consignan como

erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos autorizados.

Más allá de esta forma de redactar, el nuevo precepto inscrito en el decreto del presupuesto quería decir que los ingresos no previstos del sector paraestatal ya no se utilizarían en el crecimiento y desarrollo de los organismos y empresas públicas, sino que irían a satisfacer las exigencias de gasto del señor presidente. Acción Nacional no tardó, por tanto, en aplaudir también esta parte de la reforma, bajo el argumento de que el presupuesto debería ser “flexible”, pero sin reparar en que, con su apoyo, concedía en la cuestión medular: la dictadura presidencial sobre el gasto público.

Para 1976 ya se hablaba de programas en lo que pronto sería una nueva forma de preparar los presupuestos y organizar el gasto público, pero el ramo 23, aquel que por su propia naturaleza no podía formar parte de lo que se denominaría “gasto programable”, seguía siendo el campeón del presupuesto: una cuarta parte de las erogaciones gubernamentales.

Así, casi la mitad del presupuesto (los ramos 23 de “erogaciones adicionales” y el 24 de “deuda pública”) no se encontraba sujeto a la programación y, por si eso fuera poco, el artículo 4 transitorio de la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, expedida ya bajo la presidencia de López Portillo, eximía de la obligación de realizar presupuestos por programas, cuyas ci-

fras deberían estar fundadas en costos, a las entidades que no contaran con “posibilidades técnicas”.²⁴

Hacia finales de 1977, López Portillo realiza su mayor reforma constitucional: reorganiza las prescripciones sobre el presupuesto y la cuenta pública. Así —como ya lo hemos señalado— gran parte del contenido del artículo 65 se traslada al 73, pero mientras algunos párrafos son modificados, el relativo a la partida secreta se mantiene tal como, 70 años antes, lo había propuesto Venustiano Carranza.

En esta ocasión sucedió algo chusco en el debate entre el panista Hernández Labastida y el priísta Julio Zamora Bátiz. El primero propuso que no se admitieran las partidas secretas:

...consideramos y estamos conscientes, de que sí pueden haber partidas imprevistas o contingentes de hechos que pueden suceder, de gastos probables y posibles, pero que de ninguna manera deben tener el carácter de secreto, ya que esto da la impresión de estar ocultándole al pueblo algo.

El PAN propuso entonces una nueva redacción para este precepto:

No habrá partidas secretas y las partidas contingentes o imprevistas que como tal se consideren necesarias en

²⁴ El artículo 4 transitorio de la Ley de Presupuesto fue derogado el 28 de diciembre de 1981, mediante una iniciativa presentada por la bancada del Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

el mismo presupuesto, serán empleadas por los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

De esa forma, Acción Nacional admitía la doctrina de los gastos imprevistos como erogaciones unilaterales del poder Ejecutivo sin la intervención del Congreso, con tal de que el presidente informara del uso que hubiera hecho de tales fondos seis meses después de terminado el ejercicio, es decir, al rendir la cuenta de la hacienda pública.

La respuesta del PRI, por conducto del diputado Julio Zamora Bátiz, habla por sí sola:

No son realmente secretas las partidas que por tradición así se denominan. En 1857 (sic) se incluyó el término en nuestra Constitución, la iniciativa del Primer Jefe Constitucionalista la incluía y el Congreso Constituyente la adoptó y ha permanecido a lo largo de los últimos años en nuestro texto fundamental. No son secretas fundamentalmente porque quien tiene la autoridad para conocer el uso de los fondos públicos, esta soberanía, la Cámara de Diputados, sí conoce el uso de estas partidas. Obviamente no se detallan para el consumo público, no figuran en las publicaciones con la acuciosidad de utilización y de distribución con las que se presentan otras partidas que integran el presupuesto, pero no existe en forma alguna desorden ni desconocimiento de la ejecución de estas partidas; son, como dijo atinadamente el compañero Hernández La-

bastida, gastos que se prevén pero no en cuanto a su momento y cantidad; son gastos diríamos contingentes, pero están sujetos a presupuesto. Cuanto nosotros aprobamos el presupuesto de egresos, ahí figuran y está establecido también por ley, la Constitución lo dice, se mantiene en esta reforma, está establecido que ha de ser bajo la firma del señor presidente de la República como los secretarios de Estado pueden utilizar estas partidas.²⁵

En realidad, no existía ninguna partida secreta en el presupuesto federal, sino solamente las “erogaciones extraordinarias” y los “gastos contingentes”, que más tarde, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, se convertirían en secretos. Zamora Bátiz mentía en dos sentidos, tanto cuando afirmaba que la Cámara conocía el uso de tales gastos como cuando se refería a ellos como legalmente secretos. La mayoría priísta desestimó la propuesta de Acción Nacional y dejó el texto tal y como lo había aprobado el Constituyente de Querétaro.

El argumento principal de la bancada oficialista era la supuesta garantía del uso de los recursos públicos bajo la conducción y las órdenes del “señor presidente de la República”, cuya honorabilidad no podía ser objeto de duda. Un año después, en 1978, se llega al extremo de escribir y defender textos como el siguiente:

²⁵ *Diario de los Debates, op. cit.*, 24 de octubre de 1977.

En México la actividad del Ejecutivo es mucho más trascendente que lo usual en los países de régimen económico mixto. De acuerdo con los criterios sociales de justicia que subyacen en la convicción revolucionaria, el gobierno mexicano realiza una serie de funciones de promoción y producción, que rebasan y complementan su función de guía y administrador de los intereses nacionales.

Esto decía con absoluto espíritu de sometimiento y resignación el dictamen sobre la Ley de Ingresos de 1979, preparado por los diputados de la bancada oficialista. Legisladores que asumían con orgullo su carácter de comparsas del poder Ejecutivo —del cual sin duda aspiraban a formar parte— y con cinismo de antología admitían la violación de la Carta Magna.

Habría que leer también los motivos de esta exaltación de las funciones inconstitucionales del presidente de la República:

La lógica de esta conducta —exponía el mismo documento legislativo— reside en la necesidad de vigilar que el devenir de la actividad económica no resultará en perjuicio de los intereses de la mayoría no poseedora de bienes de producción. La responsabilidad de garantizar la vigencia de los derechos sociales que pueden definirse como la respuesta del derecho moderno, que resguarda a los sectores sociales del predominio del Estado o de la hegemonía de los económicamente poderosos, exige que el Estado mexicano tenga la fortaleza económica sufi-

ciente para realizar todo género de actividades administrativas y productivas.²⁶

Este elogio del estatismo mexicano, utilizado para aprobar cuanto proyecto presentara el presidente al Congreso, podía cuantificarse en tres renglones: la capacidad del Ejecutivo para contratar sin límite deuda pública en condiciones extraordinarias “a juicio del propio Ejecutivo”, las cuantiosas erogaciones “adicionales”, parte de las cuales tenían el propósito de financiar el gasto político de la burocracia gobernante, y la “facultad” transferida al gobierno para decidir libremente el uso de los ingresos no previstos en el presupuesto.

La sintaxis oficialista y las aprobaciones con el método del “mayoriteo”, el cual consiste en salir derrotado en el debate pero victorioso en la votación, no impedían sin embargo que fuera en ascenso la denuncia del ramo 23 del presupuesto. López Portillo admite entonces una redistribución de las “erogaciones adicionales” hacia los ramos administrativos, principalmente hacia las secretarías que habían sido designadas como “cabezas de sector” bajo la reforma administrativa. De esa manera, en 1980 el ramo 23 se había reducido al 11% del presupuesto gubernamental, mientras que el renglón de la deuda pública seguía incrementándose, lo que le llevaría, años más tarde, a rebasar la mitad del gasto del gobierno.

²⁶ *Ibid.*, 13 de diciembre de 1978.

En 1982, dentro de las “erogaciones extraordinarias”, los “gastos contingentes” —los cuales se habrían de convertir en la partida secreta— alcanzaron el 10% de la cantidad ejercida directamente desde el ramo 23 del presupuesto (casi 19 millones de dólares al cambio del 1o. de enero de ese año). Mientras tanto, Miguel de la Madrid recorría el país, como candidato a la presidencia de la República, ofreciendo la “renovación moral de la sociedad”. Pero, ¿por qué no del Estado?

4. El gasto de todos

Hemos abordado concretamente el fenómeno mexicano del presidencialismo presupuestal, es decir, la dictadura del presidente de la República sobre el gasto público. Éste es uno de los principales aspectos del presidencialismo exacerbado, el cual, para no pocos nacionales y extranjeros, es uno de los fascinantes misterios del sistema político mexicano.

También hemos visto que el uso discrecional de una gran parte del gasto público carece de bases constitucionales. Se trata, entonces, de violaciones de la Carta Magna, realizadas de la manera más impune.

Toca el turno ahora a dos temas más: las bases políticas del poder presidencial y las propuestas para alcanzar un sistema de control y fiscalización de ingresos y egresos del Estado, como parte de una reforma del poder Legislativo.

En México, las facultades transferidas al presidente no tienen su origen en una negociación concreta y acotada, como suele ocurrir en algunos países, sino en una falta de disputa abierta por el poder y, por tanto, de espacios de controversia pública. La pertenencia al mismo partido

del presidente y la mayoría de los parlamentarios no es, como se ha querido creer, la base de esta relación que atropella la ley lo mismo que a la República como asociación de los ciudadanos y sistema de instituciones.

La idea de que el presidente mexicano, al ser el jefe del partido mayoritario, asume “facultades metaconstitucionales”,¹ es decir, no viola la Carta Magna sino la rebasa, no responde a la pregunta sobre de qué manera o cómo el jefe del gobierno es el monarca absoluto de un partido político y a través de qué medios éste ha mantenido una mayoría en el Congreso.

Es muy conocido el fenómeno de que el jefe de un partido asume la jefatura del gobierno y dirige, al mismo tiempo, al Ejecutivo y al parlamento. En los regímenes presidenciales es frecuente que un jefe de partido sea candidato a presidente y alcance esta posición, con lo cual se convierte, cuando cuenta con mayoría absoluta de votos, en el líder de la bancada mayoritaria en el Congreso. Asimismo, suelen existir coaliciones de fuerzas para gobernar, las cuales crean sistemas para compartir el Ejecutivo y el Legislativo. En Estados Unidos, el presidente normalmente negocia con los legisladores de su propio partido y no siempre obtiene lo que busca, además de tener que hacerlo con los de la oposición cuando ésta

¹ La primera facultad metaconstitucional del presidente es la jefatura que ejerce sobre el PRI, según Jorge Carpizo y no pocos priistas, quienes han considerado que la fuerza del presidente se deriva de la organización, la disciplina y el liderazgo del partido, como si se tratara de una organización con vida propia. Cf. Jorge Carpizo, *op. cit.*

cuenta con mayoría de escaños en el Capitolio y aun cuando no es así.

El fenómeno mexicano es algo diferente y característico de una falta de lucha política. El PRI no es un partido propiamente dicho sino una parte del andamiaje del Estado que ha sido creada y estructurada desde arriba, es decir, desde el poder. En la medida en que el presidente es el “jefe del Estado”, lo es también del PRI, y en la medida en que el poder presidencial carece de contrapesos en el interior del Estado, tampoco los tiene dentro del partido oficial.

En México, el presidente es la institución central del Estado y el representante de la nación. La paz interna y el orden se han presentado como máximos valores que requieren un solo mando, un hombre con poder efectivo, capaz de asegurar la vigencia de normas fundamentales —más allá de la Constitución— que operen efectivamente. Uno de los sustentos de esa paz interna consiste en la manera en que se ha de repartir una parte del gasto social y dar uso a otros bienes patrimoniales del Estado.

La ideología del presidencialismo extremo, del gran árbitro y distribuidor de mercedes, es producto de sucesivos pactos políticos, de arreglos exclusivos entre élites burocráticas y una imposición al resto de la sociedad a quien se le arrebató el derecho efectivo de intervenir en la lucha política. No se trata, por tanto, de una tradición cultural o una incapacidad intrínseca de la mayoría de los mexicanos para intervenir de alguna manera en la lucha

política, tomar un bando y convertir al poder en objeto de disputa abierta.

Las constituciones de los países no son válidas y funcionales por sí mismas. Los principios plasmados en las cartas magnas, dentro de las repúblicas o regímenes de monarquía parlamentaria, requieren un sistema político acorde con las normas básicas. Cuando no existe tal sistema, la constitucionalidad opera solamente en ciertos espacios más o menos reducidos, pero no alcanza a definir el funcionamiento del poder. Esto es lo que ha sucedido en México.

Gracias a leyes supuestamente protectoras o mecanismos virtuales de fortalecimiento del poder público y a la capacidad de la alta burocracia del Estado para tomar decisiones discrecionales, en México es imposible realizar cualquier empresa o crear una organización social sin el acuerdo o aceptación de la autoridad. Es relativamente sencillo crear una sociedad mercantil, pero cuando se trata de operaciones de cierta importancia se necesita una gran cantidad de autorizaciones, permisos, apoyos y concesiones sin la cual casi nada significativo puede funcionar. Lo mismo ocurre con las organizaciones sociales estables, quienes requieren el reconocimiento del gobierno, a tal punto que se puede hablar de un monopolio sindical del Estado.

La burocracia política no solamente sujetó a los campesinos y obreros, sino también a las asociaciones de empresarios, con excepción de la Coparmex —organismo

minoritario—, la cual, no obstante su relativa libertad, tiene registro oficial como sindicato patronal. La creación del Consejo Coordinador Empresarial, por iniciativa de un pequeño club de grandes capitalistas encabezado por Juan Sánchez Navarro, marcó un serio intento de negociar bajo nuevas bases con el poder público, pero no alcanzó a modificar el carácter corporativo de las cámaras y las confederaciones de cámaras, pues no fue eso lo que se propuso.

Lo mismo ha ocurrido con los registros de los partidos políticos a partir de 1946, con las cooperativas de trabajadores y otro tipo de asociaciones, las cuales deberían ser libres y no requerir la autorización y tutela del Estado.

El sistema corporativo del Estado mexicano se basa en leyes de supeditación que afectan en los hechos libertades fundamentales. En el periodo posrevolucionario, estos preceptos jurídicos se fueron expidiendo a partir de Venustiano Carranza, con la ley de imprenta del 12 de abril de 1917, redactada, aprobada y promulgada por el Ejecutivo en uso de “facultades extraordinarias” hasta en tanto el Congreso legislara en la materia, condición que no ha ocurrido después de 80 años.

Cada paso para limitar libertades y someter a agrupaciones y ciudadanos a regulaciones legales condicionantes del ejercicio de derechos fue emprendido siempre en medio de protestas o inconformidades, las cuales, sin embargo, no lograron nunca más que matizar ciertos atropellos o fórmulas restrictivas.

Los aspectos más fuertemente sujetos a limitaciones legales e intervenciones reguladoras de carácter administrativo han sido el agrario, el laboral y el político-electoral, pero también los relativos a medios de comunicación y cámaras empresariales.

La estructura legal de restricciones a las libertades se construyó sobre el postulado de la necesidad de la unidad política, es decir, de ese valor impuesto desde el poder consistente en que la competencia política no podía promover en México más que violencia, caos y debilidad del Estado y del país.

El autoritarismo se convierte en un factor necesario para el Estado y admisible por gran parte de la sociedad cuando lo que pudiera ser un conjunto de medios democráticos de lucha por el poder rebasa el sistema político, debido a que éste carece de la capilaridad requerida para que la función de gobierno pueda pasar de manos sin que todo el andamiaje jurídico y todo el aparato estatal se pongan en riesgo. Se entiende, entonces, que la democracia es innecesaria y potencialmente dañina para la reproducción de la función de gobierno, es decir, lo que algunos han llamado *governabilidad*, entendida como insuperable límite de la democracia política y del ejercicio de las libertades.

El orden público se basa, así, en la fortaleza de la autoridad, pero ésta no podría ser efectivamente fuerte si tuviera que apegar todos sus actos a la ley constitucional. Cualquier cambio en el que se rompa la línea sucesoria

establecida en los hechos puede llevar a la inestabilidad crónica del sistema político, el cual no puede ser modificado sino mediante la decisión del poder establecido.

La presidencia fuerte era uno de los propósitos de Carranza y era también un argumento de Obregón y de Calles. Las terribles divisiones del bando revolucionario, que llevaron a guerras y cruentos pronunciamientos militares, parecía aconsejar la necesidad de un sistema político lo suficientemente cerrado e “institucional” que impidiera la creación de facciones fuertes. En el periodo posterior, después de la creación del partido oficial y de la superación relativamente incruenta del maximato, el presidencialismo absolutista era lo único que podía sobrevivir como eje de un nuevo sistema, pero sin imprimirse como tal en la Constitución, sino mediante un código paralelo, que le daba forma al sistema político e imprimía a las leyes un carácter eminentemente autoritario.

Aun cuando la ley fundamental fue reformada muchas veces para aumentar las facultades del presidente, la fortaleza del Ejecutivo no fue en México un elemento que promoviera la creación de nuevas instituciones constitucionales, como ocurrió en otros regímenes dictatoriales o autoritarios. El camino adoptado fue el de una *legalidad* paralela a la Carta Magna, es decir, un código no escrito de carácter interno de la burocracia estatal, el cual no era enteramente nuevo, pero asumió una cierta relación de congruencia con la Constitución a través del restableci-

miento del presidente como líder único. De esta forma, la competencia política adoptó un carácter elitista a partir de la existencia de un árbitro reconocido y respetado, con título constitucional, cuyos fallos debían ser admitidos por los grupos políticos anidados en el aparato del Estado. La inconformidad equivalía a rebelión y ésta se castigaba según la profundidad del desacuerdo y los medios usados.

Cada nueva ley le confería al presidente más funciones administrativas y le otorgaba una mayor “facultad normativa”, es decir, la capacidad de emitir reglamentos que llegan al extremo de modificar los originales preceptos legales expedidos por el Legislativo. Esta supuesta facultad en realidad no existe, sino que es tolerada mediante la aplicación de las invisibles reglas del sistema político, pues la Constitución prohíbe que se reúnan dos poderes públicos en una sola persona o corporación y que el Legislativo se deposite en un solo individuo. En realidad, la facultad constitucional del presidente (artículo 89, fracción I) es la de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso, “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”, lo cual no implica que el jefe del poder Ejecutivo pueda emitir normas obligatorias mediante decreto de sí mismo, sino solamente dar las órdenes necesarias para que el aparato de gobierno ejecute la legislación con “exacta observancia”.

Los reglamentos emitidos por el presidente están previstos, en algunos casos, en las leyes aprobadas por el Congreso y promovidas por el presidente mismo, con lo

cual se transfieren facultades legislativas al poder Ejecutivo, pero existen otros que son emitidos para impedir la aplicación de la ley. Entre estos últimos destaca aquel que convierte el impuesto que se debería pagar al contratar tiempo de transmisión de anuncios o cualquier emisión, en poner a disposición del gobierno el 12.5% del tiempo total de las estaciones y canales. Es decir, el impuesto indirecto que genera la compra de lapsos radiofónicos y de televisión se convierte en el llamado “tiempo fiscal” o “tiempo del Estado”, sin que ello sea necesario pues, debido a que el espacio aéreo es un bien del dominio directo de la nación, las estaciones de radio y televisión operan bajo concesión o autorización y el Estado puede tomar para sí y para propósitos de interés social el tiempo que desee, mediante una ley. Hoy, los contratos de compra de tiempo en estaciones y canales no incluyen el impuesto que la ley manda cobrar, sino que éste es sustituido por lapsos que los retenedores del gravamen (los medios de comunicación) ponen a disposición del Estado. En realidad, el reglamento expedido por Gustavo Díaz Ordaz cambia totalmente la ley expedida por el Congreso, pues no se trata de una orden para que el gobierno garantice la “estricta observancia” del decreto legislativo, sino un instrumento para que la ley no sea cumplida.

Durante muchas décadas, las cuestiones referentes a la propiedad fueron decisivas para el ejercicio de un poder personal con muy pocos límites. El régimen agrario se diseñó desde un principio para que el presidente fuera

quien dotara a los pueblos de la tierra necesaria, mediante la figura de la afectación. Las expropiaciones por causa de utilidad pública, sin una previa determinación del valor de los bienes expropiados, tenían que ser también actos súbitos, por lo cual no podían ser producto de decretos legislativos concretos ni de resoluciones de carácter judicial, sino de una orden del poder Ejecutivo.

El carácter radical de la revolución de 1913-1917 y de las luchas sociales que se produjeron con posterioridad a la expedición de la nueva carta constitucional, llevaron a un largo combate contra los viejos privilegios heredados del periodo del predominio casi absoluto de los liberales. Entre las grandes tareas revolucionarias de entonces se encontraba no solamente arrebatar el poder político a los viejos hacendados y capitalistas mexicanos y extranjeros, lo cual se consumó con la derrota del ejército federal, sino redistribuir la propiedad de éstos, a partir del reconocimiento de derechos sociales, los cuales nunca antes habían sido aceptados como tales bajo la República. Así, las posiciones más radicales dentro del bando revolucionario tenían que otorgar al poder del Estado la capacidad de realizar la reforma agraria, la promoción de una industrialización diferente a la hasta entonces realizada y la creación de un nuevo sistema financiero.

Pero las fuerzas revolucionarias nunca fueron capaces de crear un sistema político democrático para llevar a cabo, dentro de él, todo el radicalismo de las luchas sociales, debido a que ni siquiera se lo propusieron. El

sistema político de la Constitución seguía siendo, en gran medida, algo propio del Estado liberal, como lo había defendido en 1917 el Primer Jefe. El nuevo programa social, plasmado en sus rasgos generales en la nueva Carta Magna, no era aplicable sin el poder político —lo cual es una regularidad de las revoluciones—, pero aquél no incluía la formación de un sistema de instituciones democráticas: tenía que ser el presidente o no sería nadie el que hiciera uso de las nuevas funciones sociales del Estado. Cuando se declaró el cierre del periodo de los caudillos, no quedó más que uno: el jefe máximo y, poco después y ante la derrota de éste, el presidente.

Mas todo el andamiaje legal y las normas no escritas que se fueron construyendo hasta convertir al gobierno y al jefe del Estado en el supremo administrador de los derechos de los ciudadanos, debía tener una base más fuerte y funcionalmente efectiva que la ley y la tradición: el dinero. Ningún presidente, por más facultades legales y de facto de las que hiciera uso, podía ser el supremo representante de la nación sin tener control discrecional y efectivo sobre una parte, al menos, del gasto público y sin ejercer la autoridad suprema de cobrar o no los impuestos y otras rentas del Estado.

Los presidentes mexicanos pueden ir a cualquier parte del país para atender reclamos populares o de grupos, siempre que tengan la capacidad de ordenar la aplicación de fondos fiscales. Como en pocos lugares del mundo, en México se ha podido creer que es el presidente quien

hace posible tal o cual obra pública, ya que efectivamente así ha sido. El mayor sustento de la ideología de que el presidente es el supremo representante popular se ha apoyado en la capacidad del Ejecutivo para manipular libremente el gasto público.

Todos los esfuerzos tendientes a mejorar el control sobre el erario se han realizado para dotar al presidente de una mayor capacidad de vigilancia sobre sus propios colaboradores. A partir de Miguel Alemán, las reformas presupuestarias han tratado de organizar la corrupción pública para evitar que el presidente sea rebasado y, sin su autorización o complacencia, se desvíen los fondos fiscales o se repartan canonjías y otras prebendas. Uno de los grandes reorganizadores de la corrupción fue Carlos Salinas, tanto en su gestión como secretario de Estado, en tanto colaborador cercanísimo de Miguel de la Madrid, como cuando fue titular del poder Ejecutivo y nombró a Ernesto Zedillo como encargado del presupuesto y a Pedro Aspe como secretario de Hacienda.

La creación de la Contraloría de la Federación con rango de secretaría de Estado contenía la idea de combatir el peculado y la extorsión que se realizaban de manera desorganizada, al margen de un sistema ordenado de autorizaciones para el uso indebido de recursos públicos y aceptación de sobornos, pero aun los nuevos controles pronto fueron burlados, tal como ha ocurrido también con los fraudes electorales, los cuales se realizan con métodos diferentes cada vez que se produce una nueva reforma electoral.

Uno de los factores de fondo de este fenómeno mexicano ha sido el papel de la clase dominante. En la conformación del Estado, la burguesía ha ocupado un papel relativamente subordinado y secundario. En el siglo XX, ningún representante directo de la clase de los capitalistas ha conquistado el poder ni ha encabezado transformación alguna de carácter político. Los llamados empresarios no han gobernado sino a lo sumo como individuos aislados o “colaboradores” del presidente, aunque la corrupción pública ha llevado a muchos políticos a enriquecerse y, por esa vía, convertirse en capitalistas.²

Existe un elemento histórico presente en este fenómeno mexicano: nunca en su historia la burguesía ha encabezado una causa nacional ni ha emprendido una gran transformación de carácter político. La inmensa mayoría de los liberales, enemigos de los privilegios heredados de la Colonia y defensores de la República, eran generales, intelectuales y profesionistas. Los caciques liberales, representantes de fracciones de la burguesía, eran ante todo caudillos que protegían a unos u otros capitalistas, según las circunstancias, pero aun ellos tuvieron que luchar en ocasiones contra la mayoría de la burguesía y la pequeña burguesía de entonces, incapaz de promover grandes re-

² Según la revista estadounidense *Forbes*, poco antes de la devaluación de diciembre de 1994, Carlos Hank González, prominente político priista, varias veces secretario de Estado, gobernador del Estado de México, regente de la capital del país y patriarca de grupos políticos, poseía una fortuna de 3 mil millones de dólares, al cabo de una carrera que empezó como maestro rural. Cf. *La Jornada*, 1o. de julio de 1996.

formas. Muchos de los liberales buscaban principalmente el surgimiento de una clase capitalista emprendedora y moderna que, en realidad, no existía en el país.

El nuevo Estado revolucionario del siglo XX se hizo cargo también de *producir* clase capitalista, lo cual llevó a cabo mediante todo tipo de concesiones, subsidios, protecciones y corruptelas. La vieja burguesía industrial, comercial y bancaria no había estado del lado revolucionario, era la reacción social que, a veces, se expresaba o intentaba expresarse en el plano político, pero que no buscaba más que impedir la aplicación del programa social y detener la tendencia socializante. La nueva burguesía nació estatista y presidencialista, mientras la vieja tuvo que replegarse una y otra vez ante la superioridad de la burocracia política del Estado, la cual construía un capitalismo con enorme presencia estatal.

La escasa presencia en el poder público de la clase dominante y la creación de una muy amplia burocracia estatal con mando efectivo en los eslabones del aparato público, ha resultado en una relación de dependencia de los capitalistas respecto de esa burocracia y, por ende, en una falta de lucha política abierta.

Cuando la clase cuyos intereses fundamentales resguarda la ley se encuentra fuera de la disputa real por el poder del Estado, la lucha política se concentra en el seno de la burocracia estatal y ésta tiende a volverse monolítica y patrimonialista. La esfera de lo público alcanza entonces la categoría de monopolio de una burocracia y ésta

construye directamente su sistema de alianzas y relaciones de sometimiento, tanto con representantes de las clases dominadas como de la clase dominante.

En México, las distintas fracciones de la burguesía no se han enfrentado abiertamente entre sí en el terreno político ni tampoco lo han hecho con formaciones procedentes o representativas de otros segmentos de la sociedad, sino que intentan resolver sus contradicciones a través de la influencia que alcanzan con uno u otro presidente, con uno u otro gobernador o secretario de Estado. También en el terreno económico, las confrontaciones con sus propios trabajadores se realizan a través de la burocracia estatal, recurriendo en situaciones graves al juez supremo de todo conflicto: el presidente de la República.

Aunque la burocracia del Estado existe en todos los países y es un elemento importante de la disputa política, la acción externa de otros agentes sociales suele llevarla de un lado a otro, según los desenlaces de las luchas por el poder. Pero, en México, ha sido la burocracia estatal quien ha conducido a grandes segmentos de las clases sociales a relacionarse con el Estado a través de reglas políticas impuestas dentro y fuera de la ley, justamente para mantenerlos apartados de la gestión pública y de las grandes decisiones. Esa burocracia no ha tenido solamente el control del aparato estatal sino también ha ejercido el poder político: ha sido gobernante.

La expropiación de la banca, en 1982, es muy ilustrativa a este respecto. Casi no hubo un sector empresarial

que apoyara la decisión personalísima de López Portillo, pero no hubo tampoco un segmento de la burocracia política que expusiera una crítica, a pesar de que el sucesor ya designado y ya elegido —Miguel de la Madrid— no estaba de acuerdo con la decisión presidencial. Unos días después del acto expropiatorio del 1o. de septiembre de 1982, el Congreso aprobó, sólo con el voto en contra de Acción Nacional, una reforma al artículo 28 de la Constitución para convertir la actividad bancaria en monopolio estatal. Antes de que el nuevo presidente tomara posesión, la mayoría de las legislaturas de los estados aprobaron la reforma y ésta fue promulgada por el último presidente expropiador del siglo XX.

La resistencia organizada por Manuel Clouthier, en su carácter de líder empresarial, no pudo ser más débil y desorganizada. La burguesía en su conjunto estuvo en contra de la estatización de la banca, pero casi todos los capitalistas preferían esperar otros tiempos, aguardar un cambio en la orientación de la burocracia gobernante, antes de enfrentarse con todas sus armas al gobierno. Ahí empezó a fraguarse el neopanismo, pero aún con mucha debilidad, lo que se demostró cuando el propio Clouthier fue candidato a presidente postulado por el PAN. Pero no sólo era una falta de apoyo electoral para modificar el rumbo del país, sino también una ausencia de convicción democrática frente al poder establecido, pues Acción Nacional y su candidato, quienes no reconocieron el resultado de las elecciones de 1988 y afirmaron que Carlos

Salinas no había obtenido una mayoría legítima, jamás proclamaron un triunfo propio pero callaron al negarse a indicar a quién correspondía la mayor parte de los votos.

En realidad la alianza entre el Partido Acción Nacional, encabezado entonces por Luis H. Álvarez pero fuertemente influido por Diego Fernández de Cevallos, y Carlos Salinas empezó antes de que se efectuara la calificación de los comicios del 6 de julio de 1988, en pleno colegio electoral de los presuntos diputados, cuando la bancada panista aceptó la sobrerrepresentación del PRI en la Cámara. Para la dirección del PAN, la victoria que reclamaba Cuauhtémoc Cárdenas era algo absolutamente inaceptable, mientras que un reconocimiento de Salinas, con alguna dosis de hipocresía, resultaba manejable para los líderes panistas, incluyendo a Manuel Clouthier, quien concurrió a la Cámara de Diputados a comparecer ante la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, pero se negó a decir su opinión sobre quién había obtenido mayoría de votos en la elección presidencial, lo cual se había convertido para él y su partido en un tema *sin comentarios*.

Desde la nacionalización de la banca, tuvieron que pasar tan sólo siete años para que Carlos Salinas revirtiera la modificación constitucional que supuestamente la haría irreversible, con sólo dos votos adversos en la bancada priísta de la Cámara. Muchos de los diputados y senadores priístas que derogaron el carácter estatal de los servicios crediticios habían votado, siendo

legisladores federales o locales, en favor de la reforma constitucional de 1982. Ahora, la orden era otra, pero también se tenía que cumplir.

Una de las expresiones más claras de la lucha política en cualquier país es el origen, objeto y uso de los fondos fiscales. En México, el monopolio político de la burocracia estatal llevó a los miembros de ésta a decidir libremente sobre el gasto público a partir de un sistema inconstitucional. Asimismo, el erario se convirtió en el único medio de financiamiento de la política. El poder del dinero de los particulares, es decir, de los capitalistas, fue derrotado, por así decirlo, por el poder público, mucho más fuerte económicamente que cualquier grupo de empresarios con ansias reformadoras o ambiciones de poder político.

La segregación de los empresarios de la lucha por el poder del Estado se dio a través de un proceso que se refrendó en cada coyuntura de la vida política del país, pero el resultado final fue una división de funciones muy marcada entre los capitalistas y los políticos.

El reciente fenómeno del neopanismo y el éxito que ha tenido, es decir, la irrupción en el PAN de pequeños y medianos empresarios organizados para luchar contra el PRI y la conversión de algunos de ellos en gobernadores y legisladores, permite esclarecer hasta qué punto la ausencia de capitalistas en la lucha política fue uno de los elementos históricos que sostuvieron el carácter cerrado del aparato del Estado y del poder público. El PAN fue durante muchos años el partido católico de México, in-

tegrado por intelectuales de clase media y comerciantes reaccionarios, incapaces por sí solos de enfrentarse a una burocracia política inmensamente poderosa y capaz de manejar a las organizaciones sociales más importantes del país. Sólo el grupo Monterrey y algunos otros pequeños sectores empresariales apoyaron al PAN, con el objetivo de hacer oposición, pero frecuentemente de manera soterrada, pues aunque lo veían como su partido, debían hacer frecuentes concesiones al PRI con el propósito de proteger sus empresas. La destitución de un panista militante de la dirección del gran consorcio monopolístico del vidrio es un ejemplo de cómo, aun el grupo de los Garza-Sada y anexos, protegía cobardemente sus intereses económicos frente a una poderosísima burocracia estatal.

Con el neopanismo, las cosas han empezado a cambiar en cierta forma. Sin embargo, los gobernadores de Acción Nacional no se distinguen demasiado de los priístas en cuanto a los métodos de utilización del gasto público. Ninguno de esos nuevos gobernantes ha emprendido una reforma en su estado para eliminar las leyes que le permiten al poder Ejecutivo local el uso discrecional de algunas partes del presupuesto. Lo que ocurre, al parecer, es que también los neopanistas conciben el poder como una actividad monopolística, elitista y centralizada y no confían ni en aquellos legisladores de su propio partido donde cuentan con mayoría parlamentaria.³

³ El Partido Acción Nacional cuenta con mayoría en los congresos de Jalisco y Baja California, donde además tiene al gobernador del estado.

El hecho de que las organizaciones empresariales más grandes de México existan gracias a una ley de afiliación obligatoria, muestra hasta qué punto el corporativismo estatal abarcó al conjunto de la clase de los capitalistas —grandes, medianos y pequeños— y le marcó a ésta la línea divisoria entre los negocios y la defensa de sus intereses elementales, por una parte, y la función de gobierno, por la otra.

Así, la clase dominante no ha sido hasta hoy una clase gobernante. La burguesía no ha podido masivamente invertir en el negocio de la política, mientras ésta es financiada con los dineros del erario público, en su mayor parte de procedencia ilegal.

Esto no quiere decir que la burguesía no se haya sentido representada en el gobierno ni que ningún empresario haga de vez en cuando algunas inversiones personales con uno u otro de sus amigos gobernantes, tal como lo demuestra el escandaloso caso de Tabasco y los vínculos entre Madrazo Pintado y Cabal Peniche. Desde el Estado se procuró siempre promover el surgimiento de empresarios individuales, primero, y de grupos empresariales, después, quienes han gozado de claros apoyos oficiales. La historia de los empresarios y de los consorcios por éstos formados es parte de la historia política de México, sin excluir a la corriente empresarial más independiente y con mayor tradición ideológica propia: el llamado grupo Monterrey.⁴

⁴ Para una visión política de las fracciones de la gran burguesía mexicana y de su historia se puede consultar el libro *El poder de la gran burguesía*, de Elvira Concheiro, *et. al.*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1979.

Lo que algunos consideran como la renuncia de los empresarios a intervenir en la disputa política no ha sido en realidad un acto voluntario, sino un aspecto del funcionamiento del sistema político. Todo intento de participar en la lucha política con recursos económicos provenientes de las empresas privadas o de los bolsillos de grandes capitalistas habría de ser castigado utilizando la ley o en violación de ésta, debido a la enorme fuerza administrativa del Ejecutivo, a la supeditación del poder Judicial y al manejo discrecional de la hacienda pública, lo que incluye el cobro de los impuestos y el otorgamiento de los indispensables apoyos directos e indirectos de todo género.

Los métodos de disuasión de las tentaciones políticas de los empresarios se convertían en actos de represión cuando se trataba de perseguir a los representantes independientes de los trabajadores y campesinos. El sistema político no podía tratar de igual forma a los dueños del capital y el dinero que a los opositores carentes de propiedad. La acción represiva más trascendental, la que tuvo la formación de una gran corriente sindical y política independiente, fue el aplastamiento de la huelga ferrocarrilera de 1959 y el encarcelamiento de los líderes del sindicato y de varios agrupamientos de izquierda, entre ellos el Partido Comunista y el Partido Obrero-Campesino Mexicano: Demetrio Vallejo y Valentín Campa, entre otros muchos, fueron a la cárcel por más de 10 años. El otro gran golpe tendiente a impedir el surgimiento de una opo-

sición política de masas fue la gran represión contra el movimiento estudiantil de 1968, cuya secuela fue el repliegue de la lucha por la democracia. Mucha sangre se derramó para sostener el sistema político basado en el monopolio de la función pública y la negación sistemática de libertades y derechos.

Pero no solamente se usó la represión, sino la incorporación de dirigentes obreros, campesinos y populares a las filas del oficialismo, mediante el otorgamiento de canonjías y a través de pactos políticos de subordinación. En esto último había que usar el dinero público. La llamada *cooptación* es, en realidad, una forma de comprar conciencias y conductas. Antes y después de cada acción represiva, había casi siempre el intento de lograr la claudicación de dirigentes y organizaciones enteras. De eso está pletórica la historia política de México.

La aplicación de las leyes agrarias y laborales ha sido, en efecto, uno de los instrumentos más eficaces para sostener las estructuras ejidal y sindical del Estado, pero también lo ha sido el uso del dinero y de pequeñas o grandes concesiones y canonjías en favor de líderes e, incluso, de partes de la base laboral en las empresas del Estado, en la administración pública y en las agrupaciones campesinas.

Al no surgir durante muchos años una formación política obrera y campesina independiente y con fuerza electoral propia, la burocracia gubernamental mantuvo sus controles, entre ellos, el del gasto público, haciendo las

concesiones a los empresarios y a los obreros, campesinos y empleados que en cada ocasión aconsejaba su propio desempeño al frente de los asuntos públicos.

Hasta hoy persiste la función presidencial de definir el salario mínimo, elemento que en muchos países es de carácter legislativo y no administrativo.⁵ Por la vía de los hechos, desde hace ya varias décadas, el gobierno impone los llamados “topes salariales” que suelen prevalecer en las contrataciones colectivas. Además, el registro de sindicatos, la toma de nota de las directivas de éstos y las declaratorias de existencia o inexistencia de las huelgas, entre otras muchas funciones de las autoridades administrativas del trabajo y de las juntas de conciliación y arbitraje, indican que las relaciones entre patronos y trabajadores se realizan a través de la burocracia del Estado y no de manera directa.

La relación del Estado con los sindicatos tiene su base en un precepto constitucional que crea la figura de las juntas de conciliación y arbitraje como tribunales del trabajo integrados, en dos tercios, por entidades reconocidas por la misma autoridad que preside dichas juntas. De esta manera, con la concurrencia de esta especie de jueces se dice el derecho sin reunir verdaderamente las condiciones de imparcialidad que corresponden a cualquier tribunal. Pero, además, la ley ha ido mucho más lejos que la Cons-

⁵ La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos está compuesta de un representante de los trabajadores, uno de los empresarios y otro del gobierno, quien la preside. Esta situación convierte al presidente de la República en el árbitro y virtual determinador de los salarios mínimos.

titución, al crear el sistema de sindicatos registrados por la autoridad administrativa y permitir las cláusulas de exclusión, tanto por la vía del ingreso al empleo como por la expulsión del miembro del sindicato, lo que condena a éste, automáticamente, a perder el trabajo. La capacidad del gobierno para reconocer o desconocer a los líderes sindicales, por la vía de los registros y la toma de nota de las directivas, se convirtió muy pronto en un sistema de tráfico de influencias, protección de líderes venales, construcción de un sistema de apoyos políticos procedentes de las organizaciones sindicales reconocidas. El monopolio sindical del Estado no es lo mismo que la influencia sindical de un partido, por más que éste sea gobernante, lo cual se observa con frecuencia en Europa y Estados Unidos. Se trata de algo mucho más profundo, estructural, a través de lo cual el sindicato es un tentáculo del aparato estatal y carece de un sustento verdaderamente propio.

Un sistema así no puede funcionar sin un jefe máximo, un representante de todos los mexicanos, quien impone las normas debidamente negociadas y reparte los ingresos del erario con la supuesta virtud que sólo puede tener el “primer magistrado de la nación”, el “jefe de las instituciones nacionales”.

El papel del Partido Revolucionario Institucional no es nada secundario dentro de este sistema. No se trata solamente de que el presidente sea el jefe absoluto del partido y como tal someta a todos los demás gobernantes y le-

gisladores que hayan sido postulados a través del PRI. El partido oficial es una organización de Estado y se inscribe como tal dentro de las normas no escritas de la burocracia gobernante, las cuales contienen las formas del reparto del poder. Bajo tal característica básica, el PRI es un organismo antidemocrático y sus luchas internas son absolutamente soterradas; cuando han aflorado los conflictos, el único camino abierto ha sido la separación de los disidentes, lo cual ha ocurrido en pocas ocasiones.

Una característica peculiar del PRI es que juega funciones específicas dentro de una distribución de tareas de la burocracia del Estado. Por una parte, es una instancia en la que se distribuyen concesiones a los grupos políticos, especialmente cargos de elección popular, aunque también se realizan algunas gestiones promocionales menores, principalmente de carácter clientelar. El carácter corporativo del PRI es el mismo que tiene el Estado, aunque dentro del partido éste se expresa de una manera peculiar. Por la otra, es una agencia electoral, en la que se ejecutan las decisiones del presidente y los gobernadores para repartir las candidaturas, se realiza el control de los aparatos electorales y se efectúa la inducción del voto. El verdadero partido no es el PRI, sino que éste es una dependencia de aquél: el partido en México es la burocracia política del Estado.

Ningún presidente desde Díaz Ordaz ha sido diputado o senador. Echeverría hizo carrera en secretarías de Estado, al lado de los presidentes. Lo mismo puede decirse

de López Portillo y mucho más de Miguel de la Madrid, quien era un desconocido cuando llegó a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Carlos Salinas, hijo de un ex secretario de Estado, realizó su carrera política como economista del gobierno y llegó a tener gran influencia cuando controló el gasto público. Ernesto Zedillo asumió el mismo cargo que habían tenido De la Madrid y Salinas, cuando este último decidió nombrar a Pedro Aspe en la secretaría de Hacienda y recibió de él la recomendación de nombrar a aquél para controlar el presupuesto, debido a su incondicionalidad absoluta. Ninguno de estos funcionarios intervino jamás en una campaña electoral como no fuera la suya. Algunos secretarios de Estado eran con cierta frecuencia nombrados en los cargos dirigentes del PRI durante las campañas electorales presidenciales, con lo cual se reciclaban en el gabinete al menos durante algún tiempo. Es por esto que Porfirio Muñoz Ledo ha declarado que nunca fue realmente miembro del PRI y que jamás firmó una forma de ingreso a ese partido, aunque evidentemente lo era en el sentido más amplio del término, es decir, como integrante del verdadero partido: una magia que, en realidad, sólo se ha visto en México.

En otros países, el partido de gobierno tiene rejuegos internos más o menos abiertos, es decir, existe una competencia bajo ciertas reglas, las cuales son negociadas por las fuerzas que alberga. En México, la norma general del partido es la del Estado y, por tanto, los candidatos son

nombrados desde arriba, no obstante que los grandes electores van sucediéndose entre sí en cada periodo y nunca nadie puede volver a ser presidente de la República. El cambio de personas y la continuidad de las normas no escritas es característica del Estado mexicano y lo es también del PRI, aunque existe siempre un grupo más o menos importante de políticos que van y vienen de cargos de cierta importancia, especialmente de legisladores a gobernadores y viceversa, aunque en algunos pocos casos también hacia el gabinete.

Como la disciplina del PRI es la del Estado, la salida del partido implica la expulsión de las funciones públicas, con unas pocas excepciones en las que las rupturas se han convertido en creación de organismos de oposición. Sin embargo, hasta ahora se ha tratado exclusivamente de funciones legislativas de grupos minoritarios en las cámaras. Durante la presidencia de Ernesto Zedillo se han producido dos casos atípicos: el procurador general de la República es miembro del PAN y la secretaria de Ecología no es integrante del partido de la burocracia política del Estado. La ostra se ha empezado a abrir, aunque aún no comparte realmente con nadie el privilegio de estar cerca de la perla.

Otro elemento del sistema de monopolización de la lucha política y de la función pública ha sido el fraude electoral, el cual no era tan decisivo antes de 1988, pero funcionaba como muro de contención insuperable frente a los intentos de convertir en fuerza gobernante a uno u

otro partido, generalmente en ámbitos locales. Las alteraciones de los resultados electorales y la cada vez más frecuente compra de votos requiere dinero y suele ser una de las actividades más caras de la política, como lo demuestra el reciente escándalo de Tabasco. Sin dinero no pueden llevarse a cabo los grandes fraudes en las elecciones.

En una medida importante, la magia del sistema político mexicano es la magia del dinero. Pero, a diferencia de países como Estados Unidos, aquí ese dinero no tiene otro origen que los contribuyentes, el sector paraestatal y los empréstitos.

Se trata entonces también de la magia del secreto. Nadie es confiable en la alta burocracia política gobernante si no es capaz de guardar un secreto, encubrir la corrupción, formar parte de ésta, proteger a sus superiores y, especialmente, al presidente de la República, a quien se le debe lealtad por encima de cualquier otra persona, institución o abstracción cívica ya se trate de la mismísima patria.

Aunque algunos politólogos y filósofos han explicado el fenómeno del presidencialismo mexicano, suele soslayarse que el poder del presidente de la República no se entiende sin su capacidad de usar discrecionalmente una gran parte de los recursos del erario, ya que la disposición de fondos fiscales es uno de los mayores signos de poder y éste se sustenta en un sistema de distribución de funciones y facultades legales y virtuales.

El poder del presidente en México va mucho más allá de la ley y, como hemos mostrado, en contra de la ley. Esa inmensa capacidad de acción política, de sometimiento del Congreso, los gobernadores y presidentes municipales; ese escudo contra la crítica de los grandes medios de comunicación, de los políticos oficialistas, de los líderes sindicales y empresariales, se asienta en el uso de una coerción que trasciende las facultades constitucionales del poder Ejecutivo y se inscribe en la posibilidad de repartir mercedes, dinero del erario, favores, canonjías, recursos económicos, lo mismo para la actividad empresarial a través de subsidios, contratos o préstamos de la banca del Estado, que para la acción política cada vez más costosa, incluyendo las inversiones públicas, grandes o pequeñas, que se programan con criterios de interés político.

Los presidentes mexicanos han sido siempre los grandes negociadores, pero cada acuerdo, cada pacto limitado o perdurable, ha tenido como base principal la capacidad discrecional del titular del poder Ejecutivo para disponer de recursos económicos, ya sea directamente en dinero o a través de concesiones productivas, permisos, licencias, subsidios, créditos, ayudas y apoyos.

Los dineros con que los presidentes han podido negociar, desde la presidencia de Miguel Alemán, salen de los ramos 22 (inversiones, ahora ya inexistente) y 23 (erogaciones adicionales, hoy previsiones económicas) del presupuesto federal. Más recientemente proceden tam-

bién del ramo 26 (“Superación de la pobreza”,⁶ antes Solidaridad y Desarrollo Regional), aunque también de los ramos administrativos de Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas y otros. Las concesiones han provenido de la Ley de Ingresos y del mismo presupuesto, desde donde se pudieron dar toda clase de subsidios y “estímulos” a empresarios y políticos-empresarios. Las leyes también han dado al presidente capacidad de otorgar licencias, permisos y concesiones, a través de los que ha sido posible no solamente brindar favores a amigos y familiares, sino el establecimiento de pactos más o menos duraderos. El sector paraestatal, incluida la Lotería, se ha usado para realizar no solamente donaciones en dinero sino contratos, concesiones y otras formas de utilización del patrimonio nacional para el financiamiento de la actividad política y el enriquecimiento de funcionarios o el sometimiento de empresarios y líderes sociales.

Aun en las peores crisis económicas, la manera de gobernar en México ha sido siempre con dinero más o menos ilegal o, por lo menos, al margen de las facultades constitucionales del presidente de la República. Esta subversión de la Carta Magna, del principio de la separación de las ramas del poder del Estado y de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el uso que debe dársele a la hacienda pública, es una de las fuentes principales de la centralización del poder político.

⁶ Una parte del ramo 26 del presupuesto sigue aún bajo la administración directa del gobierno federal, después de la reciente descentralización hacia los estados y municipios.

En los momentos de mayores restricciones al gasto público, a partir de severas crisis económicas, los recursos destinados a la política no han sufrido la misma suerte que el resto de los renglones presupuestales. Así lo muestra el enorme gasto en el periodo de Miguel de la Madrid y, especialmente, durante los primeros años de Carlos Salinas cuando la crisis económica era aún fuerte. Hay que recordar una vez más, a manera de ejemplo, que la partida secreta fue creada en el auge de la crisis.

El castigo de altos funcionarios y particulares que cometen peculado y fraude contra el erario ha sido excepcional y podría decirse que jamás como consecuencia de denuncias de particulares o de organizaciones sociales y políticas. Uno de los casos más conocidos fue el de Jorge Díaz Serrano, quien había sido director general de Petróleos Mexicanos y, al momento en que se ejerció acción penal en su contra, era senador de la República, por decisión de López Portillo.

Díaz Serrano no fue procesado, encarcelado y sentenciado como consecuencia de la aplicación de métodos de control sobre el gasto de Pemex, sino que las cosas sucedieron de otra manera, completamente diferente a la forma en que las leyes previenen el fraude al erario nacional. Miguel de la Madrid Hurtado, ya como presidente de la República, decidió encargar a un grupo de funcionarios que investigara a Díaz Serrano para buscar su procesamiento penal. Ya fuera que el ex directivo petrolero y flamante legislador hubiera sido escogido como

“chivo expiatorio” y caso ejemplar de la “renovación moral de la sociedad” o que el nuevo presidente tuviera algún asunto pendiente con el entonces senador —como seis años después ocurrió con Joaquín Hernández Galicia cuando fue encarcelado por órdenes de Salinas—, o que algo hubiera de las dos cosas, de cualquier forma se ordenó buscar algo “chueco” y comprobable con la prede-terminada idea de encarcelar a Díaz Serrano.

Esa labor no era difícil. Había muchas “irregularidades” en el manejo de Petróleos Mexicanos, como en cualquier otro organismo descentralizado o secretaría de Estado. En el grupo “investigador” estaba presente quien había sido director de adquisiciones de la Secretaría de Comercio y tenía conocimiento de la compra por parte de Pemex de dos barcos para transporte de gas sin la autorización legal, lo cual fue un hecho conocido y tolerado por el entonces secretario del ramo, Jorge de la Vega Domínguez. El dato no era tan relevante, pues se trataba de una violación “menor”, pero cuando se comprobó que el contrato de adquisición se había realizado con una empresa liberiana y no con la compañía armadora belga, se pudo deducir que en esa operación estaba presente un fraude. Era necesario conseguir una copia de la factura de la operación previa, es decir, de la venta de los transportes por parte del armador a la supuesta empresa liberiana, lo cual no fue difícil mediante la contratación de un agente en Europa. La diferencia entre un precio y otro era el monto del fraude. Como Díaz Serrano había soli-

citado la autorización al Consejo de Administración de Pemex y había mentido al afirmar que la compra se haría con recursos propios y no con financiamiento, entonces el cuadro del fraude estaba completo: Díaz Serrano tendría que ir a la cárcel, previo juicio de procedencia realizado en la Cámara de Diputados. Lo que nunca se supo es a quién le ingresaron los millones de dólares de la diferencia entre una compra y otra: el vendedor “liberiano” de los barcos había desaparecido y sólo quedó en el aire la versión de que un familiar de López Portillo —por instrucciones o con aceptación de éste— recibió todo o una parte del dinero producto del fraude. El hecho cierto es que López Portillo y De la Vega Domínguez habían tenido conocimiento de la adquisición de los barcos y de la falta de autorización legal.

Crimen y castigo, pero el sistema no sufrió modificaciones significativas, sino sólo una nueva reorganización del peculado y demás actos contra el patrimonio de la nación. En realidad, cualquier alto funcionario pudo haber sido el escogido para ser enviado “ejemplarmente” a la cárcel y, tal vez, hubiera guardado los secretos, como lo hizo Díaz Serrano.

Los escándalos relacionados con las remisiones de fuertes cantidades de dinero a Suiza, con la intermediación del City Bank, el Chase Manhattan Bank, el Bankers Trust Company y casas de bolsa de Nueva York, procedentes de empresas e individuos no identificados en su totalidad, a nombre de Raúl Salinas de Gortari, encubier-

tas bajo nombres falsos, podría apuntar hacia dos elementos básicos del sistema político mexicano: la aceptación de sobornos y el peculado. Nadie puede creer que el dueño de Iusacell, empresa de telefonía celular, Carlos Peralta Quintero, entregara 50 millones de dólares a Raúl Salinas para que los guardara con vistas a la realización de negocios cuyo giro no estaba definido. Lo mismo puede decirse de la empresa comercial Silverstar, al parecer relacionada con Elektra de Salinas Pliego, la cual giró a Raúl Salinas 30 millones de dólares. Esto no es más que la punta de un iceberg de corrupción durante el sexenio de Carlos Salinas, dentro de lo cual podría también haber dinero procedente directamente de fondos fiscales.

La investigación de estos posibles ilícitos no es imposible y ni siquiera difícil. No se requiere la confesión de los presuntos delincuentes, sino una sencilla investigación criminal. El verdadero problema se encuentra en las listas de quienes podrían encontrarse involucrados en esos delitos, lo cual inhibe al Ministerio Público de la Federación, ya que, a pesar de la presencia de un procurador panista, éste sigue copado por funcionarios priístas mientras su titular demuestra docilidad cuando los asuntos tienen filos políticos.

Otro elemento de la centralización del gasto público y su uso discrecional ha sido la debilidad fiscal de los estados, la cual no es solamente resultado de la pobreza de la mayoría de las entidades federativas. Los impuestos

indirectos, por ejemplo, han permanecido casi totalmente bajo el imperio de las autoridades centrales, quienes han obligado a los gobiernos de las entidades a aceptar aquella parte de tales ingresos que cada vez decide el presidente.

A pesar de la expedición reciente de una ley de participaciones fiscales a los estados y de la distribución de la mayor parte del ramo 26 (“Superación de la pobreza”), el ramo 23 del presupuesto —como lo hemos visto— sigue albergando fuertes transferencias a los gobiernos de las entidades federativas que no son transparentes ni se realizan conforme a criterios definidos, sino que resumen la discrecionalidad con la cual el presidente usa el gasto público federal.

Todos los gobernadores tienen que negociar con los secretarios de Estado cierto tipo de inversiones o canalizaciones presupuestales y, en muchos casos, es indispensable lograr el acuerdo del presidente.

La llamada descentralización educativa ha sido, en realidad, una transferencia directa de recursos públicos, de manera especial para el pago de sueldos de los profesores, los cuales se cubrían antes directamente por parte del gobierno federal, ya que éste entrega a los gobernadores la cantidad exacta que se requiere para cubrir las percepciones de los maestros que antes eran empleados federales.

El gasto público ha sido también un instrumento de sometimiento de los gobiernos de los estados, los cuales

no están en condiciones de ejercer sus funciones normalmente sin las transferencias presupuestales del gobierno federal.

La creación de un amplio sector paraestatal de la economía tuvo su origen en dos grandes motivos: las expropiaciones de bienes en manos extranjeras y la sustitución de empresarios privados en actividades de baja o nula rentabilidad. Además, de vez en cuando, el Estado tomó en sus manos ciertas empresas para proteger el empleo. En resumen, las empresas del Estado brindaban bienes y servicios al país —muchas veces subsidiados—, pero generalmente representaban pérdidas contables para el erario.

Pemex es el gran organismo público que brinda, al mismo tiempo, productos necesarios y una inmensa renta al Estado. Durante dos décadas por lo menos, Petróleos Mexicanos ha sido una agencia financiera del gobierno al usarse como aval de operaciones de crédito y al disponerse de sus divisas para el pago de la deuda pública externa.

El sector paraestatal también fue corrompido bajo las mismas formas de operación usadas en la administración pública central, pero su carácter de productor de bienes y servicios le otorgó otra particularidad. Presa de los ataques más fuertes del empresariado organizado y de los grupos de capitalistas más enriquecidos, así como de la ineficiencia y corrupción, los organismos y empresas del Estado se convirtieron en un sector desprestigiado, rémora de un pasado expropiador.

Sin embargo, la política de privatizaciones, la cual abarcó la banca, los servicios y la industria paraestatal, con excepción de Pemex, Comisión Federal de Electricidad y ferrocarriles, principalmente, no resolvió ningún problema fundamental al fisco federal. Lo más importante de lo vendido no era deficitario: teléfonos y banca comercial; ni siquiera lo era, en su momento, la Compañía Mexicana de Aviación.

La política de privatizaciones tenía objetivos más importantes que el de eliminar subsidios del gobierno federal. Se trataba de promover la inversión privada, tanto nacional como extranjera, mediante la compra de empresas y a través de la ejecución de programas de crecimiento de entidades ya existentes. Y se trataba también de conseguir una fuerte cantidad de dinero para cancelar una parte de la deuda pública interna.

La idea política, sin embargo, se expresó de otra manera desde el gobierno. Bajo el mandato de Carlos Salinas, el Estado debía reasumir su responsabilidad en el gasto social, liberando recursos que se destinaban a sostener un sector paraestatal ineficiente y oneroso. Sin embargo, la inversión pública no creció en la medida prometida ni los servicios gubernamentales mejoraron. Como hemos visto, se incrementaron, sin embargo, las percepciones reales de los altos funcionarios y aumentó el gasto discrecional del Ejecutivo, especialmente el destinado a propósitos directamente políticos.

La forma de funcionamiento de la burocracia gobernante no se modificó con las privatizaciones, como algu-

nos analistas habían previsto. Se redujo el número de puestos políticos en el sector paraestatal, pero se encontró la forma de incrementar la burocracia en otras actividades, especialmente en la administración de Pronasol y en el aparato político directo. A partir de 1988, la actividad política oficial se hizo más cara y el gasto corrió por cuenta del erario.

Ya bajo la fiebre de privatizaciones, se mostró que la fortaleza política de la burocracia estatal no radicaba en los organismos y empresas del Estado, sino en la centralización brutal de los fondos fiscales y el uso discrecional de una parte de ellos por parte del jefe de esa burocracia: el presidente de la República.

Los neoliberales no podían gobernar sin los viejos métodos, a través de los cuales se habían hecho del poder. Carlos Salinas, el mayor privatizador, fue también un centralizador de la hacienda pública y uno de los mayores corruptores del aparato administrativo del Estado y de la gestión política. Así, la *modernización* privatizadora, presentada como reforma del Estado, se apoyó en las viejas reglas no escritas de la burocracia política, con lo cual, además, fue posible vencer las resistencias a las nuevas pautas de política económica, existentes en el PRI.

No se trataba, por tanto, de una modernización política, en el sentido de la democracia y, estrictamente hablando, en ningún otro, sino de una redistribución de poder económico, de la expresión de un acuerdo básico entre la burocracia política del Estado y la alta burguesía, es

decir, los más fuertes consorcios capitalistas del país, en la que debía intervenir directamente el gobierno de Estados Unidos a través del apoyo a la renegociación de la mitad de la deuda pública externa de México y el inicio de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio. Privatizaciones y apertura comercial se convirtieron en dos caras de una moneda de cambio para sostener el viejo sistema político ante el embate de un movimiento democrático que se hizo sentir con inusitada fuerza en julio-noviembre de 1988.

La estabilidad macroeconómica fue pactada, como si esta pudiera ser consistente y perdurable a través de un acuerdo, con el propósito principal de eliminar presión social sobre el viejo Estado, carcomido tras severos fracasos en la conducción de la economía y por el empuje del movimiento democrático, y fortalecer la concentración y centralización del capital y la producción. Pero, otra vez, todo era insuficiente sin la aplicación de un fuerte gasto político, sin el uso discrecional y partidista de una parte del erario nacional y sin la corrupción de la alta burocracia.

A fin de cuentas, el Estado seguía siendo el mismo y la democracia era, nuevamente, postergada.

Control y fiscalización del gasto público

En México, el control del gasto público lo realiza enteramente el poder Ejecutivo, mientras que la fiscalización

externa no la lleva a cabo nadie. Estas dos situaciones son por completo anómalas, contrarían la Constitución de la República y forman parte de un sistema político antidemocrático y corrupto.

La Cámara de Diputados debería tener a su cargo el control del gasto, ya fuera que el presidente de la República contara con el apoyo de la mayoría legislativa o que ésta estuviera integrada por un partido diferente al del jefe del Ejecutivo. En muchos países, el gobierno negocia el presupuesto con los legisladores aun cuando la bancada mayoritaria reconozca al presidente como su líder.

La fiscalización, por otra parte, debe encontrarse a cargo de un organismo imparcial, no directamente político o, dicho de otra forma, independiente de los partidos, aunque derivado del poder Legislativo. Así ocurre en muchos países desde hace décadas y, en algunos casos, siglos. En otros Estados existen tribunales independientes, de carácter constitucional, que se encargan de la función fiscalizadora.

Mientras todo presupuesto se negocia entre los representantes políticos e, incluso, sociales de partes de la sociedad, la fiscalización no puede estar sujeta a convenios y pactos, mucho menos a estructuras disfuncionales o inútiles, como ocurre en México.

Para alcanzar un control sobre el gasto que corresponda a criterios democráticos, la Cámara de Diputados debe asumir enteramente su función presupuestal. Y para lograr la fiscalización es necesario crear un organismo con

plena capacidad constitucional para perseguir las transgresiones en materia de gasto e ingreso públicos. Ya es hora de que ambas cosas ocurran en México, pues el sostenimiento del sistema de la dictadura del presidente sobre el presupuesto y la ausencia de vigilancia sobre el gasto y los ingresos solamente prolongan la corrupción del Estado y la perversión de la República.

La primera cuestión —el control parlamentario del presupuesto— ha sido discutida en varios tonos y con diferentes acentos, pero existe una aparente coincidencia en torno a que la ley de egresos debe ser expedida por el Congreso, ya sea, como ahora, exclusivamente por la Cámara de Diputados o en forma bicameral, es decir, en la que intervenga también el Senado. Cualquiera que sea el mecanismo legislativo, el presupuesto debe ser una ley expedida por los representantes del pueblo.⁷

No obstante, existe la tesis de que el presupuesto, al no poder ser exacto, debe ejecutarse mediante cierto tipo de decisiones sobre la marcha por parte del Ejecutivo. Este planteamiento carece de bases constitucionales, aunque posee cobertura legal, es decir, la Constitución no faculta al presidente a ejercer erogaciones por encima o en contravención a las autorizadas por la Cámara, pero la ley le otorga la capacidad de utilizar los ingresos no previstos en gastos considerados como prioritarios por parte del mismo poder Ejecutivo.

⁷ El modelo clásico de sistema presidencial y congreso bicameral es Estados Unidos, donde la aprobación del gasto corresponde a ambas cámaras.

Más allá de la discusión sobre la constitucionalidad de la ley del presupuesto y en la hipótesis de que la Constitución debería ser modificada para establecer un sistema moderno y democrático de control y fiscalización del gasto público y de los ingresos, sigue abierto el debate sobre el carácter del presupuesto y, por tanto, el de las facultades de la Cámara de Diputados en esta materia.

La pésima experiencia mexicana otorga respuestas a varias interrogantes. El presidente no debe contar con una bolsa de recursos fiscales, la cual en este libro hemos llamado *la caja negra del presupuesto*. Aún más, todo gasto de carácter discrecional debe ser abolido, pues rompe con el carácter legal del presupuesto.

Se mantiene, sin embargo, la cuestión referente a los gastos para hacer frente a situaciones imprevistas, ya sea catástrofes naturales o erogaciones de alguna manera obligadas por ciertas circunstancias. Respecto a esto también existen respuestas.

La primera de ellas es que la ley puede autorizar al presidente a realizar gastos extraordinarios y de urgencia cuando ocurran catástrofes naturales, acudiendo a la brevedad a la Cámara en procura de las autorizaciones legales definitivas. Este tipo de erogaciones generalmente deben estar anteceditas por una declaratoria, de carácter ejecutivo, tal como la de considerar a una determinada zona del país en estado de emergencia debido a un evento extraordinario que amerite la ayuda económica del gobierno federal.

La segunda respuesta —mucho más difusa que la anterior— podría ser un mecanismo de autorización provisional, a cargo de la comisión de presupuestos de la Cámara y con regulaciones estrictas en cuanto a los montos y objetos de gasto que por esa vía podrían erogarse.

El objetivo central de una verdadera reforma presupuestaria tendría que ser la recuperación por parte de la Cámara de Diputados del ejercicio soberano de la facultad de decidir el objeto y cuantía del gasto público y la creación de un sistema abierto de asignaciones de gasto, de tal forma que las organizaciones sociales logren tener influencia sobre el Ejecutivo cuando éste elabora el proyecto y sobre la Cámara cuando ésta lo discute y autoriza legalmente.

Aquí surge la cuestión del veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Cámara. En Estados Unidos, recientemente se realizó una reforma legislativa para permitir que el presidente pueda vetar solamente partes de la ley de egresos sin tener que hacerlo al conjunto. Con esto se considera que el jefe de la Casa Blanca aumentará su poder y tendrá mayor ventaja sobre el Congreso, pero al mismo tiempo se podrá evitar que el gobierno se quede sin autorización para realizar erogaciones cuando el presidente no esté de acuerdo con el presupuesto y tampoco exista suficiente mayoría en el Congreso para romper el veto del Ejecutivo, tal como ha ocurrido recientemente en varias ocasiones.

El veto presidencial, en general, supone una gran ventaja del poder Ejecutivo sobre el Legislativo cuando éste se encuentra compuesto por partidos y ninguno de ellos puede tener por sí mismo las dos terceras partes de los escaños, ya sea por causas de carácter político, es decir, una relación de fuerzas más o menos tradicional, o por motivos constitucionales, como ocurre en México, donde ningún partido puede tener dicha proporción de asientos en la Cámara de Diputados.

En México, el presidente tiene ya capacidad para vetar parcialmente el presupuesto de egresos, como todas las demás leyes y decretos legislativos, aunque durante más de 60 años no ha sido necesario que tal veto se utilice.

Dentro de una reforma presupuestaria, el veto tendría que limitarse de tal manera que sólo proceda cuando la Cámara retire una asignación ya establecida en el presupuesto del año anterior. Pero como es imposible vetar lo que no se encuentra en la ley, el presidente podría dejar de publicar y regresar a la Cámara aquellas asignaciones equivalentes, destinadas a otros programas, que los diputados hubieran realizado al modificar el proyecto del Ejecutivo. Estrictamente hablando, este mecanismo no se encuentra previsto en la Constitución actual, ya que si la Cámara no aprueba un determinado programa o alguna partida, el presidente nada puede hacer legalmente para exigir a los diputados una nueva votación. Así, mientras el veto presidencial no requiere reglamentación secundaria cuando se trata de la generalidad de las leyes, en as-

pectos del presupuesto la Constitución tendría que derivar el establecimiento de normas específicas a una ley reglamentaria, la que podría ser la misma que trata la materia presupuestaria.

El carácter anual del presupuesto se ha convertido en una camisa de fuerza para impulsar programas de mediano y largo plazos. Esto ocurre en muchos países, por lo cual se han introducido autorizaciones de gasto que van más allá del año fiscal, es decir que tienen vigencia durante más tiempo, el necesario para garantizar la realización ininterrumpida de las inversiones. Pero, además, se requiere que, durante el ejercicio, la Cámara pueda autorizar gastos no previstos, ya sea por necesidades nuevas o por el sencillo requerimiento de aplicar los ingresos no incluidos en el presupuesto original.

Los anteriores elementos serían suficientes para considerar al presupuesto como algo “flexible”, pero sin que ello implique la inexistencia de una verdadera ley de egresos.

Un problema que seguirá en el debate durante algún tiempo es el relativo a la supuesta existencia de una disposición constitucional que obliga a la Cámara a discutir y aprobar el presupuesto sólo cuando se ha expedido la ley de ingresos. El primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, dice:

Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las con-

tribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

En varias ocasiones, distinguidos legisladores han precisado que cuando este precepto señala la expresión “discutiendo primero” no se refiere a que, antes del presupuesto, deben definirse las contribuciones, sino a que los diputados siempre deben discutir, primeramente, los impuestos antes que el Senado, es decir que en materia fiscal la Cámara de Diputados es la de origen y la de Senadores debe ser, en todos los casos, la cámara revisora.

Parecería lógico, sin embargo, que antes de decretar el gasto se calculara el ingreso, pero los impuestos han de cobrarse de conformidad con las leyes fiscales que no se revisan necesariamente cada año, a pesar de que la costumbre de los presidentes, en las últimas décadas, sea enviar al Congreso las célebres *misceláneas fiscales*. La Ley de Ingresos de la Federación hace, en efecto, un listado de impuestos que se cobrarán durante el año, así como de productos, derechos y aprovechamientos, además del financiamiento neto anual, pero eso no significa que las cantidades que calcula la Secretaría de Hacienda para cada renglón del ingreso sean parte de la ley pues, si lo fueran, entonces el gobierno no podría cobrar más allá de la cantidad decretada para cada gravamen, lo cual resultaría exactamente absurdo.

Lo que al inicio de cada año se calcula como ingresos no es más que eso, un cálculo, el cual jamás coincide con

la cantidad efectivamente ingresada. Por esto, la Cámara de Diputados puede discutir y resolver sobre el presupuesto, antes o después de que la Ley de Ingresos se haya aprobado, dejando para otros momentos las autorizaciones de ingresos y de gastos que sean necesarias en el curso del año, tal como ocurre en muchos otros países.

La flexibilidad presupuestal, la cual ha sido siempre una bandera de la burocracia política del Estado y, asombrosamente, también del Partido Acción Nacional, se ha entendido como traslado de facultades legislativas al presidente de la República, pero nunca como la creación de instrumentos que permitan a los diputados controlar el gasto mediante asignaciones susceptibles de ser corregidas durante el año fiscal. La tesis de que la corrección del presupuesto sólo puede hacerse desde el poder Ejecutivo se ha proyectado también al ingreso. Nadie, más que el presidente, a través del secretario de Hacienda, puede manipular los ingresos públicos.

Como un ejemplo de lo anterior, podrían recordarse las negociaciones frecuentes que realizan grupos empresariales, sindicatos e, incluso, intelectuales y artistas, en búsqueda de concesiones fiscales. Tales negociaciones se realizan invariablemente con la Secretaría de Hacienda y jamás con el Congreso de la Unión, el cual aprueba con exactitud los proyectos del Ejecutivo a sabiendas de que el gobierno introducirá modificaciones y llegará a acuerdos con los grupos que protesten. En muy pocas ocasiones se han manifestado inconformidades antes de que las

reformas fiscales sean aprobadas por el Congreso y, cuando así ha ocurrido, los inconformes han acudido, primero, a la Secretaría de Hacienda y casi nunca a la Cámara de Diputados o al Senado.

Otra parte del control parlamentario sobre el gasto abarca el análisis y seguimiento de los objetivos aprobados. Esta función de la Cámara está incluida en la Constitución, pero sólo parcialmente, a través de la revisión anual de la cuenta de la hacienda pública y, en forma mucho más difusa, al recibir del Ejecutivo un reporte trimestral sobre las finanzas públicas, con propósitos únicamente informativos.

La cuestión básica en esta materia es dotar a la Cámara de los instrumentos necesarios para hacer un seguimiento del gasto durante el ejercicio, sin esperar a la presentación formal de la cuenta pública y, para que cuando ésta se presente, se tengan los instrumentos y la información requerida para analizarla.

Habría que crear la oficina del presupuesto en la Cámara de Diputados, en la cual se concentrara la información necesaria, no solamente para hacer el seguimiento del ejercicio, sino también para preparar el análisis parlamentario del proyecto de presupuesto del Ejecutivo hacia finales de cada año.

En la época de la informática no puede haber ningún pretexto para negar un flujo constante de datos precisos y comprobables, los cuales, de hecho, se encuentran siempre en poder de la Secretaría de Hacienda. ¿Por qué

no compartirlos sistemáticamente con la Cámara de Diputados?

La fórmula de otorgar o transferir al presidente facultades que solamente corresponden a la Cámara, con tal de que aquel informe lo que hubiera hecho al rendir la cuenta pública seis meses después de concluido el ejercicio presupuestal anual, no sólo ha despojado a los diputados de una atribución constitucional, sino que mantiene el gasto público bajo la hegemonía absoluta del poder Ejecutivo, pues el Legislativo nada puede hacer ante las desviaciones presupuestales como no sea recurrir al juicio político contra uno o varios secretarios de Estado, recurso que no se ha utilizado en México.

La oficina del presupuesto permitiría alertar a la Cámara cuando el Ejecutivo esté incumpliendo los objetivos cuantitativos y cualitativos del gasto aprobado, ya sea en su globalidad o en algunas de sus partes, lo cual amerita sanción política según la Carta Magna. Además, este nuevo instrumento dotaría a los diputados de la información suficiente para tomar decisiones de autorización de gasto, ya sea cuando el presupuesto se debe aprobar cada año o cuando se requieran cambios en el mismo.

Un organismo legislativo especializado en el gasto público y, en general, en las materias fiscales, operaría también como medio de análisis económico. Es evidente y no tiene discusión que la política fiscal y de gasto público incide en el conjunto de la economía y que las más importantes decisiones sobre estas materias no pueden

tomarse sin evaluar sus posibles repercusiones. En el marco de la crisis financiera y la recesión que prohibió a partir de diciembre de 1994, la cuestión del gasto público ha empezado a ser reconocida nuevamente como algo vital para la economía. La idea de que la significación de las erogaciones del Estado seguiría disminuyendo, debido a que así lo marca el modelo neoliberal aplicado, no parece sostenerse a la luz de la nueva crisis económica. En este marco, el análisis de la política de ingresos y egresos de la Federación adquiere nueva dimensión. Dejar esta tarea al Ejecutivo y seguir relegando al poder Legislativo no es congruente con la amarga experiencia que ha dejado el cúmulo de equivocaciones sucesivas de los presidentes de México.

Es necesario también un cambio radical en la cuestión de la deuda pública. El Constituyente de Querétaro mantuvo el postulado de que el Congreso tiene facultades:

Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el Crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El 30 de noviembre de 1946 entró en vigor una adición a este texto:

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento

en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.

Finalmente, el 25 de octubre de 1993 fue publicado un agregado más, pero sólo relacionado con la deuda pública del Distrito Federal, el cual no es relevante para el presente análisis.

Los diputados constituyentes definieron —siguiendo la tradición constitucional mexicana— tres facultades exclusivas del Congreso en materia de deuda pública: expedir la ley orgánica que defina los criterios jurídicos con los que el Ejecutivo contrate obligaciones sobre la hacienda federal, con lo cual se precisa que será el poder Ejecutivo quien tenga la función de “celebrar empréstitos”, es decir, contratar deuda y expedir valores “sobre el crédito de la nación”. Hasta aquí parece que no existen dudas sobre la obligación de expedir una ley de deuda a la que deberá ceñirse el presidente de la República cuando realice operaciones de deuda pública.

El problema empieza con la segunda facultad y se agrava con la tercera. Aprobar “esos mismos empréstitos” significa que el Ejecutivo debe poner a consideración de las cámaras del Congreso todas las operaciones de crédito, para que éstas las aprueben (el que tiene facultad de aprobar tiene también la de desaprobado, lo cual no

admite discusión). Pero los presidentes de México no han considerado así el asunto. Hasta hoy, el Congreso aprueba solamente el endeudamiento neto anual y, hasta 1988, facultaba al presidente para endeudarse más allá de este límite cuando lo considerara necesario, a lo cual ya nos hemos referido en el segundo capítulo de este libro.

La aprobación de todas las operaciones de crédito sería hoy una actividad casi imposible de realizar por las dos Cámaras del Congreso, pues cada mes se llevan a cabo decenas de ellas y, en algunas ocasiones, deben asumirse decisiones rápidas en un mercado financiero internacional cada vez más complejo. Sin embargo, la Constitución no ha sido modificada y no es respetada. Lo que se aplica, entonces, es una regla dictada por el presidente y acatada sumisamente por los legisladores. La Carta Magna se convierte, así, en lo que los juristas llaman *letra muerta*: norma vigente que no se cumple.

Los informes sobre la deuda, enviados a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda, no se presentan a la consulta de los legisladores, sino que se reciben sólo para información. Esos mismos informes no detallan la gran cantidad de operaciones que se llevan a cabo, por lo cual, con frecuencia, los diputados se enteran mediante la prensa de las decisiones del gobierno.

En cuanto a la tercera facultad: “Reconocer y mandar pagar la deuda nacional”, podría decirse que mediante el presupuesto se autoriza al Ejecutivo para cubrir las obligaciones crediticias, pero el reconocimiento no se produ-

ce formalmente nunca y queda en manos del presidente. El problema se complica cuando el Ejecutivo paga más de lo que el presupuesto le autoriza, lo cual es frecuente ante las fluctuaciones de las tasas de interés y las decisiones que el gobierno asume de manera discrecional.

La legislación sobre deuda pública no solamente es obsoleta, sino que carece en muchos aspectos de trascendencia, es decir, no se cumple, entre otras cosas, porque no se puede cumplir. Esta situación permite al poder Ejecutivo ejercer una dictadura en materia de crédito de la nación, limitada por la majestad de los mercados, frente a los cuales el mismísimo presidente tiene que admitir un mandato que no es el suyo.

Este problema es mucho más agudo de lo que aparenta, pues no se trata sólo de una inoperancia de la República, sino de una falta de defensas del Estado y del país ante los mercados financieros.

Otro incumplimiento de la Carta Magna en el tema de la deuda es el referente al agregado de 1946. Los “empréstitos” deben realizarse solamente para ejecutar obras que, a su vez, produzcan ingresos públicos, con la única excepción de aquellos que sean necesarios para regular el tipo de cambio o tomar una deuda para pagar otra y los que se realicen cuando el Congreso, a petición del gobierno, declare suspensión de garantías. Sin embargo, grandes cantidades de dinero han sido tomadas como deuda nacional sin que se hubieran destinado a obras ni al pago de deudas ni a regulación monetaria, sino a gasto

corriente del gobierno o a surtir con créditos a otras entidades y particulares.

La concepción que se encuentra plasmada en el actual texto constitucional es que el gasto normal del gobierno no debe ser financiado con deuda pública sino con ingresos propios, con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que deben cobrarse para sostener el funcionamiento de las instituciones. Por tanto, todo adeudo debe tener el propósito de propiciar otros ingresos, pues de esa manera se garantiza su pago. En el otro sentido, también ha ocurrido que el gobierno utilice ingresos corrientes para sufragar obligaciones de deuda pública, pues ésta no se sostiene por sí misma. Se llegó, bajo Carlos Salinas y Pedro Aspe, a una situación en la que los ingresos por venta de “activos públicos”, es decir, de las privatizaciones, se destinaron a pagar deuda interna ante la necesidad de disminuir la carga que significaban las obligaciones crediticias del gobierno federal.

En 1981, en un acto desacostumbrado de sinceridad, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados reconoció que en el ejercicio del año anterior no se respetaron los montos de endeudamiento autorizado en la Ley de Ingresos y “no se encontró justificación a los incrementos de créditos interno y externo”.⁸ Sin embargo,

⁸ El entrecomillado está tomado de una intervención de Pablo Gómez en la Cámara de Diputados, el 14 de diciembre de 1981, que corresponde textualmente con el Informe Previo de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la Cuenta Pública Federal de 1980. Cf. *Diario de los Debates*, op. cit., de la fecha indicada.

la Cámara aprobó la cuenta pública en lo relacionado con el endeudamiento sin recoger en lo más mínimo la observación de la Contaduría Mayor, reconociendo de manera implícita las operaciones de crédito realizadas por José López Portillo.

El acto previo a “mandar a pagar la deuda nacional” es, evidentemente, el reconocimiento de ésta. Pero esa función no la efectúa de forma real el Congreso, ni la Cámara de Diputados como órgano que en exclusiva debe aprobar el presupuesto y, por tanto, mandar pagar la deuda.

Además, existe una confusión en la misma Carta Magna, ya que asigna al Congreso bicameral la facultad de autorizar el pago de la deuda pública y, por otro lado, confiere a la Cámara de Diputados la función exclusiva de aprobar el presupuesto, pero ambos actos se realizan al mismo tiempo, es decir, al aprobarse los egresos, de lo cual está excluido el Senado.

El notorio desorden jurídico en el tema de la deuda pública solamente permite una mayor discrecionalidad del Ejecutivo, mientras el Congreso sigue perdido en asuntos intrascendentes, antes de que lleguen las iniciativas presidenciales, que es cuando el debate carece de importancia y la actividad de la bancada mayoritaria casi se reduce a la aprobación.

Una nueva legislación sobre la deuda tendría que partir del reconocimiento de que es el Congreso el único facultado para aprobar la política en esta materia, tanto en sus

aspectos cuantitativos como en el propósito y uso de los financiamientos. Pero también habría que retomar la idea de que la Federación y los estados deben ser autosuficientes en su sostenimiento corriente y en la inversión pública ordinaria, asumiendo el endeudamiento sólo para determinados propósitos, ligados a proyectos concretos y operaciones financieras y monetarias, previa calificación de los mismos por parte del Congreso.

Por otro lado, la fiscalización del gasto público y del ingreso, en cuanto al ejercicio exacto, es decir, la legalidad y honradez con que deben manejarse las asignaciones presupuestales y el cobro de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, así como la contratación de empréstitos y la emisión de obligaciones del Estado, no puede seguir bajo la tutela del Ejecutivo. De alguna manera, Ernesto Zedillo ha reconocido que es el gobierno quien fiscaliza al gobierno mismo. Pero no se trata solamente de este reconocimiento, lo cual no es difícil de hacer cuando proviene de quien fuera secretario de Programación y Presupuesto de Carlos Salinas e impusiera, a través de una mayoría mecánica, al contador mayor de hacienda, supuestamente encargado de la fiscalización de los ingresos y egresos. Se requiere, efectivamente, la conversión de la Contaduría en un órgano con suficientes facultades constitucionales e independencia.

En México, desde 1917, el monopolio de la acción penal corresponde al Ministerio Público. De esta manera, la persecución de los delitos, cualquiera que sea su natu-

raleza, es exclusiva de esa institución del Estado y no puede en ello intervenir ninguna otra.

Habría que cuestionar esta rigidez y plantearse el surgimiento de otros órganos del Estado que pudieran perseguir los delitos ante los tribunales. En la actualidad, entidades distintas al Ministerio Público pueden hacer averiguaciones. Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda investiga legalmente las transgresiones de carácter fiscal, la Contraloría de la Federación averigua las violaciones de ciertas leyes por parte de los servidores públicos y la Contaduría Mayor de Hacienda puede investigar todo lo referente a los gastos e ingresos públicos federales, incluyendo la realización de cateos en oficinas gubernamentales y de empresas sujetas a control presupuestal. Cuando se percibe existencia de delitos, con o sin posible responsable, se consignan los hechos al Ministerio Público para que integre la averiguación y, si es posible, ejerza acción penal.

El debate se centra, entonces, en la persecución de los delitos relacionados con el mal uso de los recursos de la hacienda pública, incluyendo el cobro o recibo de los ingresos legales de la Federación, así como otras infracciones contra el patrimonio nacional. Hasta hoy, este tipo de transgresiones, al igual que todas las demás de orden federal, son perseguidas por la Procuraduría General de la República. Una parte de la reforma presupuestal llevaría a facultar al órgano fiscalizador para que se hiciera cargo de esa función.

No parece existir ninguna causa de fondo que impida la creación de otra institución, diferente del Ministerio Público, que se encargue de perseguir ante los tribunales a los posibles delincuentes ni de hacer las investigaciones de carácter criminal en determinados delitos. Aún más, la experiencia parece mostrar que la Procuraduría General de la República carece de condiciones para ejercer esa función con la eficiencia necesaria cuando se trata de asuntos relacionados con la hacienda pública.

El órgano fiscalizador podría estar mucho más preparado no sólo para realizar toda clase de indagatorias, sino también para llevar los procesos penales y civiles contra los infractores en materia de gasto público, manejo de fondos federales y cobro de ingresos legales, ya que se trataría de una entidad especializada.

Una cuestión de reciente debate es cómo debe nombrarse al titular o titulares del órgano fiscalizador. Ernesto Zedillo ha propuesto que sea el presidente quien nombre a un consejo con la aprobación de la Cámara de Diputados. De esa manera, el fiscalizado nombraría al fiscalizador, lo cual abre la puerta para seguir con el mismo sistema que ha prevalecido hasta ahora, aun cuando al contador mayor lo nombran formalmente los diputados sin intervención legal del Ejecutivo. Es decir que aunque no hubiera cambios de fondo de carácter operativo con la creación del sistema que sugiere el gobierno, desde el punto de vista formal, la propuesta de Ernesto Zedillo es una regresión.

Por otro lado, el que los partidos se dividieran de alguna manera el control sobre el órgano de fiscalización, tal como se ha propuesto por algunos líderes opositores, no es compatible con los propósitos de la existencia de aquél. El partido oficialista siempre tenderá a proteger al gobierno, mientras que los grupos de oposición podrían tratar de combatir al presidente y a los secretarios de Estado a través de la función fiscalizadora. Ambas posibles consecuencias de encarar el problema están en contradicción con las funciones básicas de la vigilancia sobre gastos e ingresos públicos.

La característica fundamental que debe tener la Contaduría Mayor de Hacienda, o como se llame un nuevo órgano de fiscalización, es su completa independencia del gobierno, los partidos y los grupos de presión de cualquier género. Se requiere, por tanto, no solamente un organismo autónomo en sus decisiones y con amplias facultades constitucionales, sino también unos contadores o fiscalizadores alejados de cualquier interés que obstaculice su desempeño. No debe suceder lo mismo que con el Ministerio Público, el cual supuestamente iba a representar a la sociedad aunque lo nombrara el presidente de la República, en el plano federal, y los gobernadores, en el ámbito local, pero se convirtió en un instrumento político al servicio del partido gobernante.

La actual Contaduría Mayor de Hacienda no ha cumplido con sus funciones, por más que en ciertos momentos ha dicho cosas interesantes. Esto se debe a que el

secretario del ramo nombra al contador mayor por la vía de los diputados del PRI. El nombramiento de un diputado panista como presidente de la comisión de vigilancia de dicho organismo tampoco ha arrojado un cambio de calidad en la naturaleza funcional de la Contaduría.

El contador mayor o el consejo de la Contaduría u órgano de fiscalización deberían ser seleccionados a través de un procedimiento y unos requisitos que garantizaran imparcialidad y probidad. El nombramiento del contador o de los miembros del consejo de la Contaduría tendría que hacerse en la Cámara, pero mediante mayoría calificada y entre candidaturas múltiples. No ser miembro de ningún partido y no haber sido legislador o integrante de gobierno federal o local desde el nivel de director general hacia arriba, deberían ser algunos de los requisitos. Pero, hacia adelante, quien ocupe el cargo debería estar inhabilitado para asumir funciones gubernamentales durante un cierto número de años, con el propósito de impedir que sea comprado con un mejor puesto en la administración pública.

Con frecuencia, se ha considerado que la Contaduría Mayor de Hacienda es un “órgano técnico” de la Cámara. Esta definición, inventada por el PRI y muchas veces aceptada por el PAN, no es la característica constitucional de ese órgano. El hecho de que la Cámara vigile a la Contaduría y nombre a sus responsables no quiere decir que se trate de un órgano de carácter puramente técnico cuyas decisiones deban estar sujetas a los diputados. La Contaduría

puede hacer investigaciones sobre gastos e ingresos sin que la Cámara lo autorice; sus informes a los diputados no están sujetos a una calificación de éstos, por más que en varias ocasiones el grupo oficialista no haya atendido las conclusiones de los informes previos y de resultados.

El mismo órgano ya existente, reformado total o parcialmente, u otro de nueva creación, tendría que asumir la función fiscalizadora a plenitud, sin interferencias de carácter político, tal como ocurre en muchos países.

Con frecuencia se confunde en México a la Contaduría Mayor de Hacienda con la Contraloría General de la Federación o se supone que aquella forma parte de la Secretaría de Hacienda. Pero se trata, en teoría, de órganos completamente distintos. Ya hemos hecho referencia a la primera, habría que tratar ahora la cuestión de los controles internos en el gobierno.

Es más o menos claro que todo complejo administrativo requiere no solamente de contabilidad sino también de mecanismos de vigilancia. En México, todos esos mecanismos han fracasado en una u otra medida. La vieja Contraloría de la Federación no pareció suficiente para vigilar el gasto, sobre todo cuando, como hemos dicho, se trataba de acabar con el desorden en el uso indebido de fondos públicos. Se inventó entonces una secretaría de Estado especializada en la fiscalización interna del gasto y de los ingresos de los servidores públicos.

Algunos dirigentes de la oposición proponen ahora que esa contraloría desaparezca y se otorgue fuerza al órgano

fiscalizador externo. Pero una y otro no son alternativos, sino complementarios. Es evidente que el gobierno requiere vigilancia interna para garantizar el cumplimiento de las leyes y el presupuesto, así como las políticas administrativas. Pero esto no resuelve el problema de la fiscalización de ingresos y gastos.

Con rango de secretaría de Estado o como dependencia menor del poder Ejecutivo, la Contraloría tendría que seguir existiendo, aunque probablemente algunas de sus actuales funciones deberían ser cubiertas por el órgano fiscalizador externo, tal como el recibo y verificación de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, entre otras.

La reforma presupuestaria no podría, sin embargo, limitarse a las cuestiones referentes a la ley de esa materia, sino que tendría que comprender todo lo relacionado con el gasto público y la totalidad de los ingresos federales. Asimismo, el control sobre la banca del Estado y todos los organismos no sujetos a control presupuestal, excepto las instituciones autónomas por ley tales como las universidades. Estas últimas, sin embargo, deberían ser inspeccionadas sólo en lo que toca a la justificación de los gastos, aunque no al objeto de los mismos.

Otro problema que tiene relación directa con el tema del uso discrecional de recursos públicos es la inversión privada en la política, especialmente la influencia de corporaciones empresariales en las decisiones de gobierno, mediante apoyos a políticos durante sus campañas elec-

torales y a través del soborno. Las leyes de financiamiento de partidos y candidatos que se han expedido en muchos países tienden a limitar la influencia de los más ricos en la política y a evitar la perversión de instituciones democráticas.

Este tema adquiere cierto paralelismo con el fenómeno del narcotráfico y la influencia de los *capos* de la droga dentro de los gobiernos y órganos de justicia. En los últimos años se ha estudiado el enorme problema de la distorsión que ejerce el dinero procedente del tráfico de drogas en la política. No se trata solamente del caso de Panamá, invadido por Estados Unidos en persecución de un presidente acusado de narcotraficante, ni siquiera del escándalo de Colombia relacionado con los gastos de campaña electoral de un jefe de gobierno, sino de una influencia de los narcotraficantes en eslabones básicos de la administración pública e, incluso, sobre grupos sociales.

El uso de los ingresos del Estado, su origen, monto y objeto, no puede ser materia de lucha abierta sin la existencia de un régimen democrático, en el que las leyes se expidan como consecuencia de la confrontación política. Por ello, la superación del presidencialismo presupuestal es uno de los contenidos básicos de la lucha en favor del Estado democrático de derecho. Sin eliminar la presión del dinero sobre la actividad política no será posible un desarrollo de la democracia.

En México hay que empezar por todas partes al mismo tiempo: eliminar los gastos discrecionales y desarrollar

un sistema de control y fiscalización del gasto e ingreso públicos, así como impedir el financiamiento político a partir de corporaciones privadas y combatir la corrupción pública en sus diversas modalidades.

Reforma del Congreso

Los cambios de fondo en cuanto al control y fiscalización de los recursos de la Federación formarían parte de una reforma del Congreso. Muchos años de subordinación y sometimiento han llevado a las cámaras a una postración, aun cuando las oposiciones elevan su presencia política. La relación del Ejecutivo y el Legislativo se realiza primordialmente bajo los cauces cortesanos de las reglas no escritas, mientras que el debate parlamentario carece de importancia debido a su escasa repercusión pública.

En 1988, el partido oficial debió decidir por primera vez su propio porcentaje exacto de la votación de diputados federales, pues con los votos que se le asignaban a Carlos Salinas de Gortari, ese partido no hubiera logrado los 260 diputados de un total de 500. Ocurrió entonces lo contrario a lo que seis años antes apenas había sido advertido por algunos opositores, cuando Miguel de la Madrid le pidió a Enrique Olivares Santana, a la sazón secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral, que le aumentara 2 millones de votos más que los oficialmente atribuidos a los candidatos a

diputados y senadores de su mismo partido, ya de por sí abultados en las operaciones de *primer piso*. De la Madrid no podía admitir menos votación que la oficialmente registrada en favor de López Portillo, seis años antes, a pesar de que éste no había tenido contrincante.

Un sexenio de crisis y deterioro político, y un movimiento democrático inusitado, llevaban al PRI a subir sus cifras de votación de diputados por encima de su candidato a presidente. En el colmo de la desesperación y, también, de la prepotencia, los dictaminadores priístas del Colegio Electoral de los presuntos diputados asignaron a uno de los legisladores elegidos bajo las siglas del PRI a la cuenta de la oposición, pues Darwin González era el único que había abandonado la bancada oficialista y el partido oficial para apoyar al nuevo movimiento electoral democrático.

La *cláusula de gobernabilidad* introducida por Manuel Bartlett, cuando fungió como secretario de Gobernación, consistía en asignar 251 diputados al partido más votado aun cuando éste no lograra la mayoría absoluta y le premiaba con cinco diputados por cada punto porcentual a partir de dicha mayoría. Aunque el candidato a presidente por el PRI no hubiera obtenido el triunfo más que gracias al fraude de *segundo piso* —como se sostuvo entonces y se sostiene aún ahora—, su partido hubiera tenido 251 diputados, ya que la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas había sido registrada por cuatro partidos, ninguno

de los cuales pudo haber obtenido, por sí mismo, la mayoría de votos para efectos del reparto de los diputados.

Pero 251 diputados no eran suficientes para controlar la Cámara, ya que, además, como hemos reseñado, uno de ellos había abandonado el partido oficial. Ante esta situación se forzó la *cláusula de gobernabilidad* y se consumó un fraude sobre otro fraude: operación de *tercer piso*.

Meses más tarde, Diego Fernández de Cevallos negoció directamente con Carlos Salinas el reforzamiento de la *cláusula de gobernabilidad*, con el propósito de conceder al partido mayoritario, a partir del 35% de la votación, la mayoría absoluta más unos premios adicionales por cada punto porcentual a partir de ese mismo 35%. En la víspera de las elecciones de 1994, la *cláusula* fue atemperada, pero el tema sigue abierto: la composición del Congreso debe reflejar la votación ciudadana como un medio para impedir mayorías artificiales, mayoriteos automáticos, supeditación del Legislativo frente al Ejecutivo y postración del Congreso.

La primera gran reforma del poder Legislativo debe ser, por tanto, la de abrir la lucha política en su seno, para lo cual es indispensable que ningún partido goce de sobrerrepresentación. Si en el país no existe ninguna fuerza que cuente con la mayoría absoluta de los votos, no tendrá derecho a legislar por sí misma, sino que deberá entrar en negociaciones públicas para impulsar sus iniciativas, incluyendo el proyecto de presupuesto presentado por el presidente de la República.

Se requiere también incrementar las facultades del Congreso, para lo cual no existe ningún otro camino que disminuir las del Ejecutivo. Podría discutirse la introducción de un sistema parlamentario o de un régimen mixto como el que existe en Francia, reviviendo así aquel debate que quedó trunco en 1916, pero para ello tendría antes que cambiar mucho más la situación política, es decir, crearse una coyuntura en la que no hubiera más camino para el país en su conjunto que un nuevo Congreso Constituyente con el propósito de refundar la República.

Bajo cualquier régimen seguirá abierto el debate sobre la forma de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los integrantes del Consejo de la Judicatura de reciente creación. El Constituyente de Querétaro creó un sistema con el cual se nombraba a los ministros en sesión de Congreso general, es decir, reunión de ambas cámaras, pero a partir de candidaturas presentadas por las legislaturas de los estados y a mayoría absoluta de votos con un quórum de las dos terceras partes de los legisladores.

El 20 de agosto de 1928, dentro del paquete presidencialista promovido por Álvaro Obregón un poco antes de ser asesinado, entró en vigor una reforma constitucional que asignaba al presidente la facultad de nombrar a los ministros de la Corte con la aprobación del Senado, el cual tenía 10 días para pronunciarse, pues de lo contrario se entendían por aprobados los nombramientos. En la actualidad, mediante una reforma promovida por Ernesto

Zedillo, el presidente propone una terna para cada vacante y el Senado cuenta con 30 días para escoger entre los nombrados; si los senadores rechazan la totalidad de la terna, el presidente somete una nueva, pero si el rechazo se repite, entonces el titular del Ejecutivo designa al ministro.

Existen en la historia contemporánea de México dos criterios sobre la fuente de integración de la Suprema Corte de Justicia: el Congreso o el Ejecutivo con aceptación limitada del Senado. Bajo el primero, se trata de una elección por parte de un colegio conformado por ambas cámaras, como si se tratara de presidente interino o sustituto. Bajo el segundo, predomina la designación presidencial. Quien puede tener mayor interés en ubicar a sus amigos o partidarios en la Corte es el presidente de la República, lo cual ha ocurrido durante décadas. El Congreso podría interesarse en colocar adeptos en la Corte siempre que existiera un partido casi absoluto, es decir, suficiente para producir una votación favorable de dos tercios de los legisladores presentes, lo cual es imposible pues ningún partido puede tener esa mayoría por sí mismo, según la Constitución.

El Congreso mexicano tiene la facultad de someter a juicio político a los integrantes del gobierno y a los gobernadores, aunque estos últimos tienen la instancia de los congresos locales en caso de ser declarados culpables. El juicio político no es de carácter penal, es decir, las faltas y omisiones que se persiguen mediante este proce-

dimiento no ameritan la privación de la libertad y mucho menos de la vida. Este juicio es, por tanto, un mecanismo de sanción a los gobernantes, los ministros de la Corte, los jueces y los mismos legisladores, cuando éstos violan la Constitución y las leyes federales o cuando no cumplen con sus facultades y otros deberes, es decir, por omisión. La acusación debe provenir de la Cámara de Diputados y la sentencia la debe pronunciar el Senado; ésta puede ser destitución del cargo e inhabilitación temporal para ejercer funciones públicas.

Sin embargo, el juicio político es *letra muerta* en la Constitución, ya que existe un mecanismo supletorio de sanción a los gobernantes a cargo del presidente de la República, cuando éste considera que se han extralimitado en sus arbitrariedades y atropellos. Es el titular del Ejecutivo quien ejerce, en los hechos, la función de acusar y sentenciar, sin que intervenga el Congreso.

El juicio político está vinculado a la obligación de los secretarios de Estado de presentar informes anuales ante el Congreso. Los textos presentados durante décadas han sido, sin embargo, ignorados, no solamente por los legisladores del PRI sino también por los de oposición. Se supone que si a la Cámara de Diputados le parece que un secretario de Estado atenta contra los “intereses públicos” o “el buen despacho” de los asuntos a su cargo, entonces lo acusa ante el Senado: cualquier persona puede presentar denuncia ante los diputados. Así, el juicio político debería ser una institución de defensa de la

ciudadanía y garantía de funcionamiento legal y legítimo de las entidades públicas.

El presidente no puede ser sometido a juicio político, pues el Congreso nombra presidente de la República ante la falta de éste. Si los legisladores tuvieran capacidad para remover al titular del poder Ejecutivo, entonces se le concedería al Congreso la capacidad de dar golpe contra el presidente y nombrar otro, a pesar de que éste es un cargo de elección popular. Los secretarios de Estado, quienes sí son sujetos de juicio político, deben firmar las órdenes del presidente, pues sin este requisito aquellas no deben ser obedecidas por nadie, según lo define claramente la Constitución. Por tanto, cuando el presidente ordena una acción indebida y contraria a la Carta Magna o a la ley, debe ser enjuiciado el secretario que hubiera firmado la disposición transgresora.

Lo que se requiere en esta materia no es modificar la Constitución, como no sea para someter a los gobernadores a juicio político sin que la sentencia tenga que ser confirmada por la legislatura local, sino hacer válida esta facultad del Congreso, rompiendo con el sistema de complicidades que hizo crisis en el caso de Rubén Figueroa Alcocer, a propósito de la matanza de Aguas Blancas y de las investigaciones realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mas, junto a lo anterior, se requiere que el Congreso asuma nuevas facultades de investigación, lo que tendría

que incluir la obligación de cualquier ciudadano de comparecer ante las comisiones de las cámaras y hacerlo bajo promesa de decir la verdad. Cualquier asunto de interés público podría ser objeto de averiguación, aunque sin efectos vinculatorios para los tribunales, los cuales son, teóricamente, independientes.

Hasta hoy, las cámaras tienen el poder de investigar, pero solamente a los organismos y empresas paraestatales y sus conclusiones deben ser informadas al presidente de la República. Esta disposición, introducida en la Constitución por López Portillo, es extremadamente limitada y, además, ni siquiera se puede ejercer, pues la diputación priísta ha inventado una interpretación abusiva y absurda del precepto. El párrafo tercero del artículo 93 de la Constitución dice:

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Pero el PRI considera que una vez presentada la solicitud firmada por la cuarta parte de los diputados, la Cámara debe resolver si la admite o la rechaza, lo cual es absurdo, ya que para ello no se requeriría el 25% de los legisla-

dores, pues basta con que un solo diputado presente una propuesta para que ésta se discuta y se vote. El requisito de la cuarta parte en la Cámara de Diputados y de la mitad en el Senado es suficiente para que se nombre la comisión y se abra la investigación, pues la *facultad constitucional* no debe entenderse como una prerrogativa, como algo que puede cumplirse o no al gusto del “facultado”, sino como un mandato inexcusable. Las cámaras deben investigar cuando lo solicite una parte de ellas mismas.

Pero no se trata de investigar sólo a los organismos y empresas descentralizadas sino cualquier asunto de interés público, con el propósito de formar criterio legislativo. Tal como está ahora la Constitución, toda acción parlamentaria tendiente a examinar, averiguar, indagar o simplemente enterarse de lo que está ocurriendo puede dar lugar a largos debates sobre su legalidad.

Además, los legisladores no pueden exigir libremente las comparecencias de los secretarios de Estado, por razones de carácter político, pero también por limitaciones legales cuando se trata de las comisiones legislativas, pues la Constitución sólo autoriza citarlos por acuerdo de la Cámara. Tampoco es posible hacer concurrir y comparecer obligatoriamente a funcionarios menores y a particulares, bajo promesa de decir verdad: hoy, al Congreso se le puede mentir impunemente y así ocurre con frecuencia.

Las interpelaciones a los miembros del gobierno deberían tener una reglamentación precisa, de tal manera que

sea un derecho de los grupos parlamentarios presentar determinada cantidad de preguntas por cada periodo de sesiones, a las cuales deberían responder los secretarios de Estado en debate público, transmitido a través de medios masivos de comunicación.

Es preciso también aumentar el tiempo anual en que el Congreso deba estar obligatoriamente en sesiones, ejerciendo a plenitud sus facultades constitucionales.

La propuesta de una estación de radio y un canal de televisión, con cobertura nacional, dedicadas a las actividades del Congreso, es una de las iniciativas que se han presentado en materia de reforma política, ya que a través de tales medios prácticamente cualquier mexicano podría estar informado de las actividades de sus representantes.

Algo de menor importancia, pero que debido al atraso de las cámaras es indispensable, es la votación electrónica y la publicación —como antes se hacía— del voto de cada legislador.

La facultad de definir los aranceles al comercio exterior ha sido tristemente perdida por el Congreso en una de esas esquinas del presidencialismo mexicano. Para ser más exactos, el 28 de marzo de 1951 entró en vigor un nuevo párrafo del artículo 131 de la Constitución, el cual indica que “el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión” para modificar los gravámenes al comercio exterior que el mismo Congreso hubiera expedido. Aunque este precepto indica que el presidente, al enviar el proyecto de presupuesto, debe someter a con-

sideración de las cámaras “el uso que hubiera hecho de la facultad concedida”, los legisladores jamás discuten este asunto y la mayoría no se percata del informe que envía “el Ejecutivo” ni que algo está a su consideración y votación. La Secretaría de Comercio envía cada año un cuadernillo donde se incluyen las tarifas arancelarias, pero todo se presenta con las claves numéricas, de tal manera que sólo con el código en mano podría entenderse.

Miguel Alemán, en un arranque de presidencialismo práctico, mandó hacer un texto que resultó terrible hasta en su redacción, pero con el cual se ilustra la forma caprichosa y abusiva con que ha sido tratada la carta fundamental de la República. El texto dice que el Ejecutivo “podrá ser facultado por el Congreso”, lo cual no es función del poder Legislativo, ya que las facultades conferidas a los poderes de la Unión solamente las establece la Constitución. El mismo precepto señala también que “el Ejecutivo someterá a su aprobación (de los legisladores) el uso que hubiera hecho de la facultad concedida”, “al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año”. Pero el presidente no envía “el presupuesto fiscal”, sino dos *proyectos*: el de Ley de Ingresos y el de presupuesto de egresos, y este último no compete a las dos cámaras sino solamente a la de Diputados. El agregado con el que se aplastó la primitiva y antigua facultad del Congreso para regir el comercio exterior resultó ser una colección de errores que, naturalmente, contradicen otras muchas partes de la Carta Magna.

El Congreso mexicano podría llegar a ser una de las instituciones democráticas más importantes, en la perspectiva de una verdadera transición política, a condición de que sus actividades se hagan cada vez más públicas. El carácter cerrado de la política, el monopolio político de la burocracia del Estado, es uno de los elementos del sistema actual. Romper el elitismo de la función estatal para incorporar a cada vez mayor número de personas a la información y a las decisiones, ya sea mediante consultas ciudadanas o a través de la presión de individuos, organizaciones y medios de comunicación, debiera ser uno de los motivos de toda reforma democrática que se intente en el país.

Reforma del Estado

El control y fiscalización del gasto, en el marco de una revaluación del poder Legislativo, sería parte importante de una apertura de la política y, por ello, es dudoso que pueda producirse sin la gran reforma del Estado.

Los cambios graduales han durado ya demasiado tiempo y no se ha demostrado que éstos, por sí mismos, conduzcan a la democracia política que el país requiere. El gradualismo no ha llevado a una disminución del poder discrecional del presidente sobre el gasto público ni ha logrado que la Cámara modifique una sola cifra del presupuesto o perciba y denuncie alguna desviación significativa del gasto gubernamental.

La reforma política se ha mantenido hasta ahora en el terreno de la organización de las elecciones y temas directamente relacionados con esta función, lo cual se deriva de la urgencia de combatir el fraude electoral. Pero esa forma tan unilateral de abordar la transición de México a la democracia expresa los intereses de grupo de la burocracia política del Estado y su natural ineptitud para tocar los temas de fondo de la democracia.

En México, mientras la lucha democratizadora es peculiar y se enfrenta a problemas que existen en pocos países, las nuevas instituciones que deberían ser fundadas, las libertades que habrían de ampliarse, los derechos que podrían convertirse en realidad, no son tan diferentes a los ya existentes en muchos otros lugares del mundo. Existe un promedio de libertades, derechos e instituciones en los países occidentales. Hay muchas conquistas que son comunes a una serie de naciones, las cuales se han desarrollado con altibajos y reveses durante 200 años. Nuevos derechos, tales como los relacionados con la protección del medio ambiente, la efectiva igualdad entre hombres y mujeres, el reconocimiento de la capacidad de autogobierno de los pueblos indios, entre otros, son inalcanzables bajo un sistema que no contiene los requisitos mínimos de la democracia política.

En muchos países no democráticos han sido posibles conquistas de carácter social, pero los derechos políticos, es decir, los instrumentos propios de la gente, de los individuos, de los ciudadanos, de los grupos, no pueden

darse sin la existencia de un Estado democrático. Las cosas se complican enormemente cuando los derechos sociales van en declive y no se produce la democracia política, la cual podría llevar a que las fuerzas de la sociedad intervinieran en la reasignación de los excedentes económicos y en la definición de los caminos y contenido del desarrollo.

Una de las conclusiones de las experiencias de los países del socialismo de Estado y del estatismo capitalista es justamente que los derechos sociales no pueden defenderse y desarrollarse más que bajo un régimen democrático, debido a que sus partidarios requieren derechos y libertades. Hoy, es mucho más difícil disminuir derechos sociales a los trabajadores en Francia e Italia que en Rusia y México. La inexistencia de verdaderos sindicatos en estos dos últimos países, aun cuando existe una crisis del sindicalismo en todo el mundo occidental, hace una diferencia, pero no es la única. La confrontación política es un arma de los sectores o clases dominadas de la sociedad, pues implica libertades políticas, las cuales siempre han sido usadas para buscar reformas progresivas en el sistema socioeconómico.

Declarado el agotamiento de las ideologías, las mediaciones políticas y la cultura de la dominación aparecen como la única ideología posible, pues de lo que se trata es de denostar las ideas —falsas o no— que buscan la reorganización de la sociedad como instrumento de liberación y emancipación. Así, admitida en México la de-

mocracia como paradigma de valor universal, se le presenta a través de sus aspectos más formales, bajo la idea falsa de que el Estado no puede tener más que una manera de ser y que los derechos y libertades tienen que ser regulados desde arriba. La política es tan sucia y se encuentra tan desprestigiada que la gente, naturalmente, seguirá al margen de ella, como un medio para mantener el monopolio político, aunque se tenga que abrir un poco el abanico e ingresen de forma paulatina en la administración de los asuntos del Estado algunos otros que no habían estado presentes.

La reforma del Estado mexicano no podrá ser producto sólo de acuerdos entre los políticos. Para que tal reforma sea democrática tiene que jugar un papel decisivo el movimiento democrático, ha de producirse un poderoso impulso desde abajo, debe darse una reconciliación de grandes sectores populares del país con la actividad política que les fue vedada en aras de un Estado fuerte y por el que se ha pagado una alta cuota de aplastamiento de la República, atropello de libertades, represión y corrupción.

Esta obra se terminó de imprimir
en agosto de 1996, en
Avelar Editores Impresores, S.A.
Bismark 18
México 13, D.F.

La edición consta de 4,000 ejemplare

Por primera vez se revelan los vericuetos de las sospechosas "partidas secretas" que manejan los presidentes mexicanos

Con una larga trayectoria como líder social, miembro activo del movimiento estudiantil de 1968 y connotado periodista político, Pablo Gómez aborda en este libro un asunto que casi todos los mexicanos ignoramos o que es tan intrincado y oscuro que estamos al margen de su administración: las partidas que se disponen en el presupuesto federal para uso exclusivo del Ejecutivo y sobre las cuales no se debe rendir cuenta alguna.

Cuando fue diputado federal, el autor tuvo acceso a datos precisos sobre esas partidas y la forma en que el presidente de la República las maneja y distribuye arbitrariamente. ¿Qué tanto incide esto en las corruptelas que se han venido concentrando durante años y que el ciudadano apenas empieza a conocer a través de las recientes denuncias periodísticas? ¿O qué tanto el manejo discrecional y secreto de esta parte del presupuesto ha influido en la profunda crisis económica en que el país está inmerso y la exorbitante deuda externa que carga a sus espaldas?

Fundando su exposición en datos históricos, Gómez repasa todas las gestiones sexenales, incluida la actual, para descubrir cómo los presidentes en turno han echado mano de las famosas partidas secretas. De este modo, hace énfasis en un hecho significativo: Venustiano Carranza reformó la Constitución de 1857 al obligar al Congreso Constituyente de 1917 a que aprobara el segundo párrafo del artículo 65, el cual promulga las partidas secretas en la Constitución de la República. Y también subraya el hecho de que Carlos Salinas de Gortari fue el presidente que tuvo el mayor presupuesto para las famosas partidas secretas y, curiosamente, como sabemos ahora, fue también su sexenio el que tuvo mayor corrupción pública.

Cada dependencia de gobierno se identifica con un ramo en la asignación de fondos. Cada ramo está dividido en programas, los cuales deben especificar la cantidad que se gastará y las metas que se conseguirán con el gasto. Pero hay un ramo que carece de metas cuantitativas o que simplemente se consideran "no cuantificables". En él se encuentran subsidios y erogaciones cuyo destino se pierde en un abismo. Este ramo es el número 23 y tiene la etiqueta de "meta anual, no cuantificable". Es la caja negra del presupuesto nacional, concluye Pablo Gómez, y todo se torna sospechoso ante esta forma poco usual de manejar los dineros de los contribuyentes.

ISBN-970-05-0683-5



9 789700 506838