

II. EL SISTEMA DE COMISIONES, EL CONTROL EVALUATORIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Repensar al Congreso mexicano en democracia respecto del proceso presupuestario supone también reformular el proceso decisorio *intracameral*. En un régimen de separación de poderes, el Congreso no juega solamente un papel constructivo en la definición del presupuesto ejerciendo así una función de control-autorización (en la medida en que participa con el Ejecutivo en la fijación de los montos con los que se fondearán las agencias gubernamentales), sino también una función de control-inspección (en la medida en que, paralela a la decisión sobre las disposiciones presupuestales de que gozarán las agencias de gobierno, hay una acción analítica, esa sí permanente, por parte del Congreso, de la política pública que esas agencias fondean).¹¹ Es impensable un régimen de división de poderes cabalmente

11 Sobre los conceptos control-autorización y control-inspección, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, pp. 129-130.

responsable en términos democráticos, que no posea, en su juego de equilibrios y contrapesos, una institucionalidad para un *oversight* (utilizamos esta voz, en tanto que “supervisar” denota una relación jerárquica) pleno, para el monitoreo congresional permanente vía un sistema de comisiones especializadas de la política pública impulsada por el Ejecutivo, que permita a su vez un proceso inteligente e informado de presupuestación. Al análisis de este doble proceso dedicaremos esta segunda parte del ensayo, centrandolo por lo pronto nuestra atención en la Cámara de Diputados, a partir de la premisa básica de la importancia del monitoreo parlamentario de la acción burocrática, tendente a verificar que ésta se desarrolle, con productividad y eficacia, en concordancia con la preferencia congresional expresada en la ley y a evaluar, por otro lado, el impacto de las políticas públicas que están siendo financiadas con recursos presupuestales. Tenemos la convicción de que un monitoreo sistemático, bien organizado y eficaz, tenderá a incentivar a las agencias del Ejecutivo a ajustar su actuación al deseo del Congreso (de otro modo, el Congreso tenderá a retirar fondos a programas ineficaces e improductivos), y a mejorar la calidad de la política pública.

Nadie como Woodrow Wilson, en su clásico *Congressional Government*, publicado originalmente en 1885, ha reflexionado precisamente sobre

el papel que juegan las comisiones del Congreso para determinar la naturaleza de un régimen constitucional de separación de poderes, es decir, sobre el papel que tales órganos de especialización parlamentaria han de jugar en la determinación del modo en que el Congreso activa, plenamente, sus atribuciones constitucionales.¹²

Woodrow Wilson partía de una hipótesis realmente revolucionaria, la de que

el contraste más marcado de la política moderna es el que existe, no entre el gobierno presidencial y el gobierno monárquico, sino entre el gobierno *congresional* y el gobierno *parlamentario*. El gobierno congresional es el gobierno por los comités; el gobierno parlamentario es el gobierno por un Consejo de Ministros responsables.¹³

En democracia, toda teoría de los equilibrios y de la distribución de los poderes ahí donde están divididos debe partir de una premisa: la de que “la fuerza que domina y fiscaliza, la fuente de toda potencia motriz y de todo poder regulador, es el Congreso”. Esto es: al sistema de división de poderes

12 Wilson, Woodrow, *Congressional Government*, 1885.

13 Las referencias se toman de la versión española: Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional*, pp. 1 y 2. El énfasis es nuestro. El lenguaje del derecho parlamentario mexicano llama “comisiones” a los “comités” (*committees*) norteamericanos.

no debe llamársele presidencial, sino congresional, precisamente por ser el Congreso “el centro del mecanismo esencial del poder”.¹⁴

Muy rápido aprendió el Congreso norteamericano, nos dice Wilson, el modo en que podía activar plenamente sus atribuciones: “El Congreso fue muy pronto y muy apto para aprender lo que podía hacer y para ponerse en excelente estado de cumplirlo. Muy prontamente se dividió en comités permanentes... En consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración”.¹⁵ El Congreso, decía Wilson, tomó “la costumbre de examinarlo todo”: “No hay tendencia más clara en la historia del Congreso que la tendencia a someter todos los detalles de la administración a la vigilancia constante de los comités permanentes, y todas las políticas a su vigilante intervención”.¹⁶ La fortaleza de los comités, decía Woodrow Wilson, era “resultado de la facilidad de acción obtenida por esa organización”,¹⁷ constituyéndose así en “el mecanismo más esencial de nuestro sistema gubernamental...”.¹⁸

14 *Ibidem*, pp. 10 y 11.

15 *Ibidem*, pp. 37 y 38.

16 *Ibidem*, pp. 39 y 40.

17 *Ibidem*, p. 40.

18 *Ibidem*, p. 84. “Somos gobernados —subrayaba con gran énfasis Woodrow Wilson— por una treintena de ‘pequeñas legislaturas’”, *ibidem*, p. 92.

La otra hipótesis central de Wilson era que el Poder Legislativo no se limitaba en modo alguno a legislar: más importante aún resultaba su capacidad para evaluar la legislación en vigor y su habilidad para controlar a la administración, para vigilar su conducta, ya que, argumentaba, “cada ley tiene una vigorosa posteridad, y sólo el tiempo y las circunstancias nos dirán si sus retoños serán para ella un honor o una vergüenza”.¹⁹ “La legislación —decía este afamado autor— no es más importante que una atenta vigilancia de la administración”.²⁰ Y dicha vigilancia no puede hacerse sino a través del sistemas de comisiones. Permita el lector esta extensa cita con la que se aprecian las ideas de Wilson y su extraordinaria elocuencia:

El Congreso es el único Cuerpo que tiene motivo fundado para informarse y es también el único Cuerpo que tiene la facultad de sacar partido para el bien del país de las cosas que aprende. Es la sola delegación soberana que puede hacer preguntas con dignidad, porque tiene la autoridad y el poder de obrar... A menos que el Congreso tenga y emplee todos los medios para conocer los actos [...] de los empleados administrativos del gobierno, el país es incapaz de saber cómo está servido; y a menos que el Congreso examine y

19 *Ibidem*, p. 235.

20 *Ibidem*, p. 236.

expurgue esas cosas *con ayuda de todas las formas de la discusión*, el país está obligado a permanecer en una ignorancia molesta y penosa...²¹

Así pues, para Wilson era claro que el Congreso no debía tomarse un “excesivo trabajo en hacer leyes”, sino en “comprender y estudiar” la normatividad en vigor y la administración, ya que “esa importantísima intervención le servirá para corregir las leyes”. Todo esto, concluía nuestro autor, era “*resultado de la separación completa* entre la legislatura y el Ejecutivo, *separación que es entre nosotros particular y esencialmente constitucional*”.²²

En la era posrevolucionaria mexicana no sólo el sistema de partido hegemónico (con mayorías parlamentarias), cuyo líder es también titular del Poder Ejecutivo, inhibió el control evaluatorio de las políticas públicas por parte del Congreso. Hubo también, por otro lado, un diseño institucional que lo obstaculizó, porque los arreglos constitucionales y legales no estaban armonizados para potenciarlo

21 *Ibidem*, pp. 238 y 239. El énfasis es nuestro.

22 *Ibidem*, pp. 242 y 243. El énfasis es nuestro. En los años ochenta y noventa del siglo XX, una gran variedad de sistemas parlamentarios transitaban de sistemas de comisiones no especializados y transitorios a esquemas más similares al modelo norteamericano de comisiones especializadas y permanentes que replican las estructuras ministeriales de gobierno. Véase Longley, Lawrence D. y Davidson, Roger H. (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass, 1998.

aun en el marco de la eventual aparición institucionalizada del pluripartidismo. En el artículo 93 de la Constitución se describía el papel que las cámaras del Congreso podían jugar en materia de control evaluatorio de las políticas públicas. Desde 1917, esta disposición constitucional permitía que cualquiera de las cámaras citara a los secretarios de Estado. Así decía el 93 original:

Artículo 93. Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

En este marco estrictamente normativo, una comisión especializada de cualquiera de las cámaras podía eventualmente analizar y evaluar la política pública impulsada por una secretaría de Estado, si se interpreta, como sería natural, que la política implementada por una secretaría de Estado es *el principal* de sus “negocios”.

Véase cómo incluso, con la reforma de 1974 al artículo 93 constitucional, se amplió el número de los sujetos pasivos del control bicameral. Rezó así el 93 después de la reforma de 1974, ahora en dos párrafos:

Artículo 93. Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.²³

Por supuesto que del estudio relativo al estado que guardan los ramos del gobierno o del estudio de los negocios concernientes a sus actividades, podía derivarse (en principio y desde una lógica estrictamente normativa) un análisis evaluatorio de las políticas públicas desde el Congreso.

En la siguiente reforma al artículo 93 constitucional, de diciembre de 1977, se incluyó un tercer párrafo que dijo a la letra:

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

23 *DOF* del 30 de enero de 1974.

dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.²⁴

Incluso derivado de este párrafo —que en principio protegía la capacidad de las minorías parlamentarias (pero sólo en la Cámara de Diputados) para proponer la instrumentación del control congressional— hubiera podido fundarse una acción de control evaluatorio de política pública, ya que los programas implementados específicamente por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, dependen del buen “funcionamiento” de dichos organismos. Es ciertamente sorprendente que esta facultad de propuesta no se le ofreciera a las minorías en el Senado, y que no se refiriera a todo organismo público, sino exclusivamente a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria. También sorprende que la facultad de las minorías en la Cámara de Diputados se limitara a *proponer* al pleno la creación de una comisión de investigación, y como consecuencia dicha minoría no pudiera, por sí

24 *DOF* del 6 de diciembre de 1977. La última reforma al artículo 93 constitucional se dio en 1994, cuando se incluyó al procurador general de la República entre los sujetos pasivos de control señalados en el segundo párrafo (*DOF* del 31 de diciembre de 1994).

misma, echar a andar ese instrumento de control. Con todo, de los tres párrafos del artículo 93 constitucional, pero en particular del segundo, podían derivarse acciones congresionales en ambas cámaras del Congreso de la Unión, dirigidas a la puesta en práctica de mecanismos de control y evaluación especializada y permanente de las políticas públicas. El papel de las comisiones en dicho proceso dependía, en todo caso, de la normatividad interna del Congreso.

Antes de analizar cómo el derecho parlamentario desarrolló estas prerrogativas constitucionales en la era posrevolucionaria, así como el papel que las comisiones jugaron en dicho desarrollo, creemos pertinente concluir esta breve reseña de la evolución del artículo 93 constitucional con una reflexión sobre su ubicación específica en el texto constitucional. Quizá en 1917 se justificó que la obligación de los secretarios de despacho de dar cuenta al Congreso del estado que guardaban sus respectivos ramos se ubicara en el capítulo III (“Del Poder Ejecutivo”) del título tercero (“De la división de poderes”) de la Constitución. Sin embargo, en estricto rigor, los dos párrafos que se añadieron al texto original en 1974 y 1977 no se refieren a obligaciones del Poder Ejecutivo, sino a facultades de las cámaras (“Cualquiera de las cámaras podrá citar...” dice

en su arranque el segundo párrafo; “Las cámaras... tienen la facultad de integrar comisiones...” reza el principio del tercer párrafo). Es por ello que creemos pertinente reubicar las facultades de las cámaras previstas en los párrafos segundo y tercero del 93 constitucional en el capítulo II del título tercero de la Constitución (“Del Poder Legislativo”), específicamente en su sección III (“De las facultades del Congreso”).

Ahora sí, veamos el modo en que nuestro derecho parlamentario desarrolló en comisiones las facultades del Poder Legislativo ya referidas. Entre los años 1917 y 1974 —más de cincuenta años— sólo *un* artículo del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Reglamento) desarrolló las atribuciones constitucionales de las cámaras establecidas en el artículo 93 constitucional. Dicho artículo estableció precisamente las tareas de las comisiones en materia de *oversight* parlamentario, y fue reformado únicamente en 1934, según puede verse en el cuadro 2.

De la simple lectura del cuadro podemos concluir que el artículo 89 del Reglamento no encuentra, en estricto rigor, su origen en la Constitución de 1917 (como desarrollo del artículo 93 constitucional), sino en el Reglamento para el Gobierno Inte-

CUADRO 2

Antecedentes del artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824</i>	<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897</i>	<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934</i>
<p>Artículo 67 Las comisiones por medio de su presidente, podrán pedir de cualquiera archivos y oficinas de la nación todas las instrucciones y documentos que estimen convenientes para la mayor ilustración de los negocios, con tal que no sean de aquellos que exijan secreto, cuya violación pueda ser perjudicial al servicio público.</p>	<p>Artículo 88 Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la nación todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios; y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto, cuya revelación puede ser perjudicial al servicio o los intereses públicos.</p>	<p>Artículo 89 Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencio-</p>

Termina cuadro 2

<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824</i>	<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897</i>	<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934</i>
		<i>nadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.</i>

Fuente: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897 y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934.

NOTA: Las cursivas son nuestras y resaltan las reformas de mayor relevancia.

rior de 1824.²⁵ Vale decir, sin embargo, que aun de manera imperfecta, dado que los funcionarios públicos no eran sujetos de sanción en caso de que incumplieran la obligación de entregar la información requerida, los artículos 93 de la Constitución y 89 del Reglamento posibilitaban, desde una perspectiva estrictamente normativa, un control evaluatorio mínimo por parte del Congreso y de sus comisiones permanentes (el Reglamento hablaba de comisiones “permanentes y especiales”): el pleno de las cámaras podía citar a los funcionarios (art. 93 constitucional) y las comisiones permanentes podían solicitar información adicional (art. 89 del Reglamento), pero no recibir, como órganos de la Cámara, a los funcionarios citados.

Ahora bien: la reforma de 1974 al artículo 93 constitucional se acompañó, en 1975, de reformas al Reglamento que, ahora sí, desarrollaban para las comisiones lo establecido específicamente en dicho

25 Ciertamente, el artículo 67 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824 podía invocarse en el uso de cualquiera de las facultades del Congreso señaladas en la sección quinta del título III de la Constitución de 1824. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo vale la pena subrayar la facultad concedida al Congreso en el párrafo VIII del artículo 50: “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”. Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992.

artículo constitucional (manteniéndose en vigor el artículo 89). Así decían los nuevos artículos 53 y 90 del Reglamento:

Artículo 53. Los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate.

...

Artículo 90. Pueden también las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior [el 89, es decir, dirigirse en queja al presidente de la República; véase el cuadro 2]. Las comisiones de ambas cámaras pueden también

tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.²⁶

Véase entonces cómo en 1975 el artículo 90 del Reglamento posibilitó que no sólo el pleno de las cámaras sino también las comisiones llamadas “permanentes” pudieran conferenciar con los funcionarios del Poder Ejecutivo, amén de que el artículo 89 ya permitía a las comisiones solicitar información y documentación.²⁷ Es claro, a nuestro juicio, que el desarrollo de la norma constitucional y reglamentaria apuntaba hasta 1975 en la dirección correcta, ya que se había ampliado el conjunto de actores del Poder Ejecutivo sujetos al escrutinio congresional, al tiempo que las comisiones permanentes y especializadas del Congreso habían aumentado su capacidad para hacerse de información con fines eventualmente de evaluación y control de la política pública. Sin embargo, y en relación con los asuntos presupuestarios, desde finales del siglo XIX (1897), el Reglamento establecía que sería la llamada “Comisión de Presupuesto y Cuenta” la

26 *DOF* del 20 de enero de 1975.

27 En la reforma de 1975 al Reglamento, se modificaron otros ocho artículos con el fin de especificar qué habría de hacerse en caso de que ambas cámaras citaran al mismo tiempo a un funcionario, el modo en que se les comunicarían los temas a discutir, el orden de la discusión durante la comparecencia, etcétera (arts. 54, 114 y 126 al 131 del Reglamento).

responsable del análisis “del proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente” y en la hechura del dictamen correspondiente, con lo cual, desde entonces, el Reglamento aisló el proceso presupuestal (monopolizado por *una* comisión) del eventual proceso de control evaluatorio (protagonizado desde la norma por el conjunto de las comisiones especializadas y *permanentes*).

Los años 1977, 1978 y 1979 supusieron claramente una regresión en la ruta hacia un diseño institucional para la fortaleza del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados, y la tendencia no se revertiría cabalmente sino hasta 1999, veinte años después. En primer lugar, con la aprobación de las reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977 y de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, del 29 de diciembre de 1978, de modo totalmente sorprendente se eliminó el papel del sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control evaluatorio de la política pública, al asignarle dicha tarea, de manera integral, a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de la Cuenta Pública, bajo el control de la llamada Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Cámara. Así rezó el artículo 74, fracción IV, párrafo 4:

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 por el Presupuesto y el *cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas* [el énfasis es nuestro].

Esto es, un trabajo político fundamental de evaluación, una responsabilidad de los congresistas —de obvia operación en los órganos especializados que son las comisiones— se delegó completamente a otro órgano, de carácter técnico, al establecerse *en la Constitución* que la Contaduría Mayor de Hacienda evaluaría el cumplimiento de los objetivos de los programas. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el artículo 3o., párrafo II, inciso a), numeral 4, desarrolló la norma constitucional al establecer que la propia Contaduría debía rendir a la ahora llamada “Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública” de la Cámara de Diputados un informe, en noviembre de cada año, con “comentarios generales” sobre “el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados” en el año inmediato anterior. Es decir: el análisis de la política pública fondeada por los presupuestos, tarea fundamental para la toma de nuevas decisiones presupuestales de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, llegaba con un retra-

so prácticamente de un año, se refería solamente a los “principales programas” y provenía no de un órgano especializado en *evaluar políticas públicas*, sino en *verificar la legalidad del ejercicio presupuestal* (cuya labor de control evaluatorio y monitoreo no era, por supuesto, permanente). Total: el marco constitucional posibilitaba un trabajo serio de *oversight* parlamentario, pero se empezaba claramente a redistribuir atribuciones entre órganos al interior de la Cámara en favor de un órgano técnico y en contra del sistema de comisiones.²⁸

Por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOC) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, producto de la Reforma Política de 1977, no vino sino a completar el marco normativo que obstaculizaba la posibilidad de un monitoreo congresional rutinario, de un control evaluatorio *permanente* a cargo del sistema de comisiones *permanentes*.²⁹ En primer lugar, y en

28 Sobre el pobre papel de la Contaduría Mayor de Hacienda en la era posrevolucionaria mexicana, véase Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, México, Porrúa, 2000. El libro no menciona ningún caso en el que la Contaduría Mayor de Hacienda haya realizado observaciones, no se diga generales, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de programa o subprograma alguno.

29 El artículo 2o. transitorio de la LOC de 1979 estableció que mientras se expedieran sus disposiciones reglamentarias, el Reglamento

relación específicamente con la Cámara de Diputados, la LOC de 1979 cambiaba la clasificación de las comisiones, estableciéndose cuatro tipos (art. 50): las comisiones “De dictamen legislativo” y “De vigilancia” serían ordinarias y funcionarían de manera permanente; las “De investigación” y “Jurisdiccionales” serían transitorias. Estas últimas no podían por definición realizar labores permanentes de *oversight* parlamentario, debido a su carácter temporal, amén de que las jurisdiccionales sólo podían integrarse “para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos” (art. 61) y las “De investigación”, sólo podían crearse para efectos del párrafo 3o. del artículo 93 constitucional (investigar el funcionamiento de los órganos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria). Quedaban pues las “De dictamen legislativo” y la “De vigilancia”. Las primeras, pese a ser permanentes, no podían realizar labores de control evaluatorio de las agencias de la administración pública federal. Esto era así en virtud de lo establecido por el artículo 56 de la LOC:

para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sería aplicable en todo lo que no se le opusiera. Esa situación se sostiene hasta hoy, 21 años después.

Artículo 56. La competencia de las comisiones ordinarias, es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán en el área de su competencia, las funciones de *estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto*, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates.³⁰

¡Qué paradoja!: pese a que el sistema de comisiones “De dictamen legislativo” se correspondía con las áreas de la administración y ello eventualmente permitía la eficacia del control evaluatorio, éste les estaba prohibido al establecerse que dichas comisiones *sólo dictaminaban iniciativas* (y en el plano formal eran actores clave en el debate, ya en el pleno, de sus dictámenes). Cabe preguntarse, de cualquier modo, para qué se quería que fueran permanentes: esas comisiones no podían evaluar permanentemente la política pública respecto de la cual eventualmente emitirían dictamen legislativo.³¹

30 El énfasis es nuestro.

31 Dichas comisiones “De dictamen legislativo” podían asimismo, y más allá de la información proporcionada por el Ejecutivo, “celebrar reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a iniciativa expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinados asuntos” (artículo 62).

Finalmente, el artículo 51 de la LOC estableció que habría una comisión de vigilancia, la “Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

Valga, por lo tanto, esta conclusión parcial: se tenía a partir de 1979, un sistema, sí, de comisiones ordinarias y *permanentes*, pero sólo para el *eventual dictamen* legislativo.³² El sistema estaba estructurado en principio para vincular a los dos poderes (las comisiones se correspondían con las áreas de la administración), maximizándose así la eficacia de un posible control evaluatorio a través de comisiones permanentes, pero se obstaculizaba a la vez, al hacer de las comisiones órganos de estricto *dictamen*. Esto suponía, por supuesto, una brutal subutilización del sistema institucional de especialización. Por otro lado, la evaluación de la política pública se transfería al órgano técnico especializado responsable de revisar, como función primordial y básica, de extraordinaria importancia, la *legalidad* del ejercicio de los recursos presupuestarios.

Así, el proceso clave y último engrane del control evaluatorio de la política pública, que es por

Sin embargo, otra vez dichas actividades sólo podían realizarse en el marco del proceso de *dictamen* legislativo.

32 La reforma a la LOC de 1994, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de aquel año, creó la figura de las “comisiones especiales”. La ley no detalló las funciones que podrían desempeñar, pero estableció su carácter *transitorio*.

definición el proceso presupuestario, se concentró sólo en *una* de las cámaras del Congreso (la de Diputados), y en *una* sola de sus comisiones (la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública), sin apoyo técnico especializado en finanzas públicas, sin la coadyuvancia del sistema de comisiones permanentes, pero sí con la de la Contaduría Mayor de Hacienda a través de un informe tardío —y general, sólo respecto de los “principales programas” — sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública. Nadie podrá decir que este arreglo institucional potenció al máximo los recursos constitucionales y organizacionales con que contaba la Cámara de Diputados para activar su función de control evaluatorio. A esta realidad súmese desde 1933 la regla de la no-reelección inmediata de los legisladores (en ambas cámaras) que ha obstaculizado la profesionalización del Congreso en México y, por otro lado, el carácter del debate político-partidario en la era posrevolucionaria, que durante décadas subrayó más la naturaleza del régimen político (tema muy genérico) que el tipo de políticas públicas fondeadas por los presupuestos (tema más mundano, de rutina democrática). ¿Cuál es el resultado de este diseño institucional-histórico ya en pleno gobierno dividido a partir de 1997? El resultado es un proceso presupuestario menos orientado hacia el polo del debate especializado sobre la calidad de

la política pública fondeada por los presupuestos del Estado (tendente a su perfeccionamiento), y más orientado hacia el otro polo del debate, no especializado, de estira y afloje para la reasignación de fondos entre programas generales (tendente a satisfacer a clientelas partidarias). El debate parlamentario, fino, sobre la calidad de la política pública, sigue en México brillando por su ausencia.

Pareciera, sin embargo, que el Congreso mexicano está realizando, a partir de 1999, un giro importantísimo, cuyos alcances son aún inciertos: el debate entre partidos sobre el presupuesto no puede ser, *ad infinitum*, un debate de reasignaciones (no particularmente en una etapa de restricciones presupuestales), y tendrá que configurarse, más temprano que tarde, en un proceso centrado en el debate sobre la eficacia de la política pública; un debate, pues, orientado hacia el análisis de los resultados de la acción pública. Hacia allá apuntan las últimas reformas institucionales de 1999, si bien, como se verá, el sistema normativo encuentra todavía algunas importantes limitaciones. El giro, similar quizá al que se dio en 1946 en los Estados Unidos con la aprobación de la Ley para la Reorganización del Poder Legislativo (*Legislative Reorganization Act*), se dio el 3 de septiembre de 1999 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y entra-

da en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.³³

Analicemos rápidamente el novedoso papel de las comisiones de la Cámara de Diputados en materia de control evaluatorio de la política pública de acuerdo con la nueva LOC. Así reza, hoy, el artículo 39 de dicho ordenamiento:

Artículo 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de Legislatura a Legislatura, y son las siguientes:

...

3. Las *comisiones ordinarias* establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de *dictamen* legislativo, de *información* y de *control evaluatorio* conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corres-

33 Un análisis panorámico de la nueva ley se encuentra en Paoli Bolio, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, y en Arocha Dagdug, Nelly, Gil Zuarth, Roberto y Lujambio, José María, “Balance de la LVII Legislatura”, en Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000.

ponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.³⁴

Por fin, las comisiones ordinarias dejan de ser sólo órganos de dictamen. Se abre ya la puerta legal al control parlamentario de la política pública *desde las comisiones especializadas*, las cuales tienen también ahora “tareas de información” y “*de control evaluatorio*”. Ahora bien, el párrafo 3 del artículo 39 introduce al parecer una limitante al control evaluatorio, al establecer que dicho control se hará conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del 93 constitucional. Recordemos que dicho párrafo obliga a los secretarios de despacho y a los jefes de los departamentos administrativos a acudir a las cámaras a dar cuenta “del estado que guardan sus respectivos ramos”, “luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias”. Ello supone dos limitaciones importantes: las comisiones sólo pueden realizar su función de control evaluatorio de la política pública *con base en la información proporcionada por el propio Poder Ejecutivo* y, por otro lado, *no pueden realizar permanentemente esta función* al circunscribirla a lo que se ha dado en llamar “la glosa del informe presidencial” a la que acuden los

34 Las cursivas son nuestras.

secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo luego de abierto el periodo ordinario que inicia el 1o. de septiembre con el informe presidencial. Valga decir entre paréntesis que el artículo 93 no se hace cargo de la reforma al artículo 65 constitucional aprobada en 1993,³⁵ por la que se establecieron *dos periodos ordinarios de sesiones* (septiembre-diciembre y marzo-abril): por lo tanto, en estricto rigor los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo debieran acudir dos veces al año a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Aun así, es obvio que una comisión permanente no puede hacer un control evaluatorio permanente si sólo tiene como insumos la información proporcionada por un Ejecutivo que sólo la ofrece dos veces al año.

Sin embargo, cuatro párrafos del artículo 45 de la LOC abren la puerta a un monitoreo verdaderamente *permanente* por parte de las comisiones, y a la diversificación de sus fuentes de información sobre los resultados de la política pública implementada por el Ejecutivo. Veámoslo con detalle:

Artículo 45.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del

35 *DOF* del 3 de septiembre de 1993.

Ejecutivo federal cuando se trate de un asunto de su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. presidente de la República.

...

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

a) Elaborar su *programa anual de trabajo*;

b) Rendir un *informe semestral* de sus actividades a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos;

c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberán ser entregados a la Legislatura siguiente;

d) Sesionar cuando menos *una vez al mes*;

e) Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne;

f) *Dictaminar*, atender o resolver las *iniciativas*, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos; y

g) *Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.*³⁶

Véase cómo los primeros tres párrafos tienen su origen en el artículo 89 del Reglamento de 1824 y su evolución posterior. Con una enorme e inexplicable diferencia: las atribuciones establecidas en dichos párrafos corresponden ahora a las comisiones *ordinarias*, y no a las comisiones *en general*. Por lo tanto, a las comisiones especiales y, paradójicamente, a las de investigación (!) no se les ofrece estos instrumentos de investigación. Pero veamos de cualquier modo las virtudes del nuevo arreglo. El primer párrafo faculta a las comisiones ordinarias a solicitar información a cualquier dependencia o entidad del Ejecutivo Federal “cuando se trate de asuntos sobre su ramo”, *sin límites temporales*. Huelga decir que habría que corregir el carácter imperfecto de la obligación (ya que el incumplimiento a la obligación de informar no tiene propiamente una sanción), amén de que en situaciones de gobierno dividido el incumplimiento pondría en riesgo la partida presupuestal del ramo. Pero veamos el pá-

36 Las cursivas son nuestras.

rrafo 6, que obliga a las comisiones a planear sus trabajos permanentes, a trabajar en forma constante (en reuniones mínimamente mensuales) y a rendir informes semestrales de su trabajo. Pero más importante aún: las comisiones pueden realizar cualquier actividad, de *motu proprio*, relacionadas con la materia de su competencia y, por lo tanto, tienen la puerta abierta para hacerse de información más allá de la que el Ejecutivo tenga a bien proporcionarles (organización de audiencias con expertos, levantamiento de encuestas entre los beneficiarios del programa, recepción de puntos de vista de cabilderos de grupos de presión, recepción de quejas de ciudadanos en relación al modo en que se administran los programas o a la conducta de las agencias correspondientes sean telefónicas, por escrito o personales, análisis del *staff* de las comisiones sobre las implicaciones de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo sobre la política pública implementada, etcétera).³⁷

37 Respecto al tema, la ciencia política norteamericana ha producido una interesante literatura. En un famoso ensayo publicado en 1984, Mathew D. McCubbins y Thomas Schwartz (“Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms”, *American Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, 1984) distinguen dos métodos para monitorear las tareas de las agencias del Ejecutivo por parte del Congreso: el así llamado “método de la patrulla policiaca”, y el “método de la alarma contra incendios”. El primero tiende a ser activo, directo y centralizado: el Congreso examina la acción gubernamental para detectar problemas de implementación, desviaciones burocráticas, actos de corrupción, o bien, errores en el diseño de la política pública. Para ello,

Nótese pues la enorme magnitud del cambio que supuso la nueva LOC aprobada en 1999: por fin, las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados pueden verdaderamente llevar a cabo un control

el Congreso realiza directamente un conjunto de actividades, como la solicitud de reportes periódicos a la agencia burocrática correspondiente, la contratación de un grupo de expertos en la materia, el llamado al responsable de la agencia para que rinda informes detallados en audiencias congresionales, el levantamiento de encuestas a los beneficiarios del programa, la realización de estudios de campo, etcétera. El segundo es más descentralizado e involucra de manera menos activa y directa al Congreso. Consiste básicamente en esperar a que los ciudadanos afectados por la ineficacia, la improductividad, la excesiva discrecionalidad administrativa o la corrupción burocrática acudan en queja al Poder Legislativo y hagan “sonar las alarmas” para provocar una respuesta congresional. En esta opción, el Congreso tiene que aclarar al ciudadano ante qué instancias ha de acudir para presentar sus quejas y hacer valer sus puntos de vista. Por su lado, los congresistas que buscan servir a la ciudadanía para garantizar su reelección, tienen poderosos incentivos para atender con prontitud todo aquello que caiga en el “buzón de quejas”. Según los autores, el Congreso puede usar uno u otro, o una combinación de ambos métodos. Sin embargo, agregan, el Congreso norteamericano se ha inclinado por la “alarma contra incendios”, en el entendido de que los congresistas no están interesados en corregir aquello que el ciudadano no juzga mal, y de que el “método de patrullaje” consume demasiado tiempo y esfuerzo. Además, alegan los autores, el “método de la alarma” permite a los congresistas reclamar créditos cuando atienden las quejas presentadas por la ciudadanía, cosa que no es tan evidente bajo el esquema del patrullaje. Así, concluyen McCubbins y Schwartz, no es extraño que el “método de alarma contra incendios”, basado en incentivos, sea percibido por los congresistas norteamericanos como un método más efectivo que el directo, más centralizado y activo, de la “patrulla policiaca”. De cualquier modo, son las comisiones y subcomisiones las que implementan uno u otro método.

evaluatorio de las políticas públicas, lo cual supone la posibilidad de que el Congreso mexicano participe real, efectivamente, con conocimiento de causa, con información diversa, en la determinación de la política pública que va a ser fondeada por los presupuestos del Estado.

Queda por analizar, finalmente, el último de los eslabones del proceso de control, que no es sino el vínculo entre el control evaluatorio del programa y la determinación de los montos presupuestales que lo fondearán o, si se quiere, entre las comisiones permanentes en su conjunto y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en particular. Sin embargo es necesario, primero que nada, tener presente una reforma al artículo 79 constitucional, aprobada en 1999, por la que desaparece la Contaduría Ma-

El principal crítico de McCubbins y Schwartz es Joel D. Aberbach, quien en su obra *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight* (Washington, The Brookings Institution, 1990) argumenta que en realidad ha habido etapas de la vida del Congreso norteamericano en las que han dominado uno u otro método de *oversight*. En coyunturas de restricción presupuestal, en las que es difícil impulsar nuevos programas, el “método de la patrulla policiaca” fue más atractivo para los congresistas, quienes han buscado créditos por el mejoramiento de los programas existentes. También los escándalos de corrupción han explicado oleadas de monitoreo activo por parte del Congreso. Finalmente, Aberbach encuentra un ciclo anual en la utilización del “método de la patrulla policiaca”: gran parte de las tareas de monitoreo activo se realizan precisamente durante el (largo y cuidadoso) proceso de reautorización presupuestal.

yor de Hacienda y se crea una entidad más poderosa, llamada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Véase la fracción primera del párrafo segundo del nuevo artículo 79 constitucional, el cual señala, como una de las atribuciones de la nueva entidad:

Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el *cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales*, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.³⁸

Esta es una herencia de la reforma constitucional de 1977. Pero véase el modo equívoco en que ahora se comparte la función de control evaluatorio de la política pública: erróneamente a nuestro juicio, la Constitución le da esa atribución a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, mientras que la LOC se la ofrece a las comisiones ordinarias y permanentes del Congreso. Está por verse qué nivel técnico y de especialización necesitará la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación no sólo para hacer audi-

38 Todavía no se aprueba la ley correspondiente. Las cursivas son nuestras.

torías por definición muestrales al conjunto de las entidades públicas federales sobre el manejo, custodia y aplicación de los recursos, sino también para evaluar la eficacia, los resultados, de la política pública fondeada por esos recursos (¿qué otra cosa podría significar la fiscalización del cumplimiento de los objetivos de los programas?). Sobra decir que de la auditoría al manejo de los recursos *no se deriva mecánicamente* la evaluación de la eficacia del diseño de una política pública. Una Secretaría de Estado podría comprobar a cabalidad haber manejado, custodiado y aplicado recursos en estricto apego a las disposiciones jurídicas y, sin embargo, implementar una política pública mal diseñada, que no contribuye con eficacia a atacar el problema social o económico que en principio está obligada a enfrentar. Sería absurdo que los autores de este ensayo condenáramos que una auditoría a una agencia pública hiciera observaciones sobre una política pública, cuando le resulten obvios sus problemas de diseño o implementación. Lo que no parece correcto es que esta función, que naturalmente corresponde a las comisiones permanentes y especializadas de un Congreso, se asigne explícitamente, con idéntico nivel jerárquico a la de evaluar la legalidad del manejo de recursos, y *desde la Constitución*, a un órgano de auditoría. No encontramos virtud alguna en sobrecargar de responsabilidades al importantísimo

órgano superior de fiscalización. A nuestro juicio, en un sistema constitucional de separación de poderes, como el nuestro, las comisiones congresionales debieran tener la atribución constitucional de evaluar la política pública, con la coadyuvancia, establecida en la ley secundaria, del órgano de fiscalización. Sin embargo, tenemos en la actualidad la situación inversa: la atribución constitucional es del órgano fiscalizador, mientras que una ley secundaria se le ofrece a las comisiones congresionales. Pensamos, pues, que estamos frente a una jerarquización invertida.

Pero veamos, ahora sí, el papel que la nueva LOC asigna a las comisiones especializadas en la determinación de los presupuestos. Para ello citamos a continuación, *in extenso*, los párrafos 4o. y 5o. del artículo 45 de la ley citada:

Artículo 45.

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importan-

cia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al presidente de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno. Asimismo se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta Pública.

Respecto del párrafo 4, es clara la intención del legislador de obligar a las comisiones a analizar la “glosa del informe” que se realiza, con presencia de los altos funcionarios del Ejecutivo, en la Cámara de Diputados, en términos del primer párrafo del artículo 93 constitucional. Aquí se desarrolla tam-

bién el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, pero se plantea una jerarquización completamente innecesaria: para profundizar en el análisis, una comisión ordinaria puede llamar a comparecer a servidores públicos de una dependencia, pero no a su titular, que en todo caso acude al pleno y no a la comisión. Es claro que en esa segunda comparecencia (en términos del segundo párrafo del 93 constitucional), una reforma a esta norma podría presentar dos opciones, para que la comparecencia pudiera darse en el pleno o en la Comisión que le ha expresado al presidente de la conferencia (a la sazón, presidente de la Cámara) su interés en entrevistar nuevamente al funcionario correspondiente: ambos, tanto el pleno como la Comisión, son órganos de la Cámara, pero difícilmente el pleno puede realizar efectivamente funciones de control evaluatorio.

Por último, el párrafo 4 no hace explícito el uso que se dará al documento en que consten las conclusiones a que las comisiones ordinarias deben arribar respecto del informe que los altos funcionarios del Ejecutivo presentan sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Es evidente que el documento en cuestión podría ser de particular relevancia para los efectos del proceso presupuestario, pero esto no se hace explícito en la norma.

Es, sin embargo, el párrafo 5 el que, ahora sí, vincula los trabajos del control evaluatorio con el pro-

ceso presupuestal. Es llamativo, pese a todo, que la “opinión fundada” que las comisiones ordinarias han de ofrecerle a la ahora llamada (desde el 3 de septiembre de 1999) Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para efectos presupuestales, no deba basarse en su labor permanente de monitoreo y en el documento al que se refiere el párrafo 4, sino en los resultados del ejercicio de las atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Nuevamente: no objetamos la participación de dicha Entidad, sino el hecho de que solamente en ella debe basarse la “opinión fundada” que las comisiones ordinarias y permanentes ofrecen a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

A nuestro juicio, estos dos párrafos suponen un avance importante en la incorporación de las comisiones ordinarias al análisis del estado que guardan los ramos de la administración y, posteriormente, al proceso presupuestario.³⁹ Creemos, pese a ello, que

39 Las comisiones en general, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en particular, cuentan con el apoyo de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, amén de que el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (aprobado el 26 de abril de 2000) en principio posibilitará la creación de un cuerpo de apoyo técnico de *staff* para las comisiones realmente efectivo. Véase el “Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados”, aprobado el 7 de abril de 1998, y el

las comisiones difícilmente podrán realizar comentarios presupuestarios atinados si la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no comparte con ellas la información contenida en el proyecto de presupuesto del ramo administrativo correspondiente, y si no puede incorporar a su análisis *todos* los elementos con lo que eventualmente puede contar como resultado de su actividad permanente.

Antes de abordar, finalmente, el tema de la inestabilidad del sistema de comisiones ordinarias y de su impacto sobre la posibilidad de un verdadero control evaluatorio de la política pública, conviene subrayar el modo en que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001 expresa nuevamente la preocupación de la Cámara de Diputados por desarrollar la práctica de dicho control evaluatorio, pero también la manera errática con que sigue abordándose este tema desde nuestro mundo parlamentario.⁴⁰

nuevo Estatuto. Sobre la importancia de este tipo de unidades técnicas, véase Valadés Galeana, José Diego, *El ejercicio presupuestal en la perspectiva neoinstitucional: hacia un órgano asesor de economía y finanzas de la Cámara de Diputados en México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, tesis de licenciatura, 2000. Sobre el inicio de las labores de dicha Unidad en la Cámara de Diputados, véase Roberto Michel Padilla, “El trabajo legislativo en materia de finanzas públicas”, en Paoli Bolio, Francisco José, *op. cit.*

40 DOF del 31 de diciembre de 2000.

Basta para nuestros propósitos citar algunos fragmentos de los párrafos tercero, cuarto y sexto del artículo 70 del citado decreto:

Artículo 70.

[...] Las dependencias deberán enviar a la Cámara, por conducto de las comisiones correspondientes, informes semestrales sobre el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en las reglas de operación. Los indicadores de evaluación y gestión, así como los principales resultados de la evaluación, deberán presentarse por las dependencias y entidades trimestralmente a la Secretaría y a la Contraloría, respectivamente, así como a la Cámara, a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre...

...

Las comisiones legislativas de la Cámara *podrán* emitir opinión con respecto de los indicadores de evaluación y de gestión de los programas, enviando dicha opinión a las dependencias correspondientes antes del último día de febrero.

...

Los programas a que se refiere el artículo 71 de este Decreto, *deberán ser evaluados* por instituciones académicas y de investigación preferentemente nacionales, con reconocimiento y experiencia en la materia de acuerdo a la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público], así como organismos especializados de carácter internacional con reconocimiento y experiencia en la

materia, para evaluar su apego a las reglas de operación, *los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo efectividad*. Las dependencias y entidades deberán enviar dichas evaluaciones a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que sean consideradas en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal...⁴¹

Creemos que es muy positivo que hacia el 15 de octubre de 2001, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados cuente con un conjunto de elementos evaluatorios para efectos del análisis y la aprobación del Presupuesto del año fiscal 2002. Lo llamativo es que para la realización de dicho análisis evaluatorio no se responsabilice a las comisiones permanentes de la Cámara (según manda la LOC) ni siquiera a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, según manda la Constitución, sino a las propias dependencias y entidades, cuyos programas *deberán* (así, en imperativo categórico) ser evaluadas por instituciones académicas nacionales y por organismos especializados intencionales.⁴² Ciertamente, las

41 Las cursivas son nuestras.

42 De hecho fue, paradójicamente, del Ejecutivo y no del Legislativo, de donde provino el primer impulso, en 1998, para crear en el Presupuesto mecanismos de medición para la evaluación de los resultados

dependencias *deben* enviar a la Cámara sus indicadores de evaluación y gestión, y las comisiones de la Cámara *pueden* (no *deben*) emitir opiniones con respecto de dichos indicadores. Pero en la *evaluación* de los *programas* las comisiones no juegan papel alguno (en abierta contradicción con lo que señala la nueva LOC) en la producción de insumos para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Es pues un hecho que lo establecido en la Constitución (sobre el papel de la Entidad Superior de Fiscalización en materia de control evaluatorio), en la nueva LOC (sobre el papel de las comisiones permanentes en el mismo sentido) y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001 (sobre el papel de las dependencias y de las instituciones académicas) está muy lejos de ser armónico. Es, más bien, la confusión la que parece privar.

Un último comentario con relación al sistema de comisiones ordinarias. En el pasado, la Cámara de Diputados ha tenido un número de comisiones extraordinariamente elevado en perspectiva compara-

del mismo, a través de la llamada Nueva Estructura Programática y del Sistema de Evaluación del Desempeño. Para una descripción de estos cambios y un primer balance de sus consecuencias, véase Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

da.⁴³ Ello atomizaba los trabajos parlamentarios, provocaba coincidencias de materia y de responsabilidades, y era además muy inestable: comisiones iban y venían en cada Legislatura. Hasta antes de la nueva LOC de 1999, la disposición normativa establecía la existencia de 41 comisiones ordinarias, pero las diversas legislaturas fueron creando nuevas, y por lo tanto, sobredimensionaron y debilitaron el sistema de comisiones. Véase en el cuadro 3 cómo, por ejemplo, la LVII Legislatura (1997-2000) contó con 55 comisiones ordinarias. Afortunadamente, dicha Legislatura con la aprobación de la nueva LOC, redujo drásticamente el tamaño del sistema a 27 comisiones, con un transitorio que retrasaba el ajuste hasta el año 2000.

Sin embargo, en el mismo cuadro puede verse cómo la LVIII Legislatura (2000-2003), vuelve a multiplicar el número de sus comisiones ordinarias. Es un hecho absolutamente obvio que el sobredimensionamiento y más que nada la inestabilidad del sistema de comisiones puede ser un obstáculo insalvable para la institucionalización de un control eva-

43 Véase Casar, Ma. Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. Una visión histórica del tamaño del sistema de comisiones se encuentra en Martínez-Gallardo Prieto, Cecilia, *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*.

CUADRO 3

El sistema de comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, 1997-2003

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (55 comisiones)	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (27 comisiones)	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000 <i>LVII Legislatura</i> (40 comisiones)
Asuntos de la Frontera Sur Asuntos Fronterizos Gobernación y Puntos Constitucionales Población y Desarrollo Protección Civil Radio, Televisión y Cinematografía Seguridad Pública	Gobernación, Población y Seguridad Pública	Gobernación y Seguridad Pública Población, Fronteras y Asuntos Migratorios Radio, Televisión y Cinematografía

Continúa cuadro 3

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (55 comisiones)	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (27 comisiones)	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000 <i>LVII Legislatura</i> (40 comisiones)
Gobernación y Puntos Constitucionales (iniciativas de reforma constitucional) Fortalecimiento al Federalismo Fortalecimiento Municipal	Puntos Constitucionales y Sistema Federal	Fortalecimiento al Federalismo Puntos Constitucionales
Derechos Humanos Justicia	Justicia y Derechos Humanos	Justicia y Derechos Humanos
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional
Marina	Marina	Marina
Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público
Desarrollo Regional y Apoyo a la Producción Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública Desarrollo Rural

Continúa cuadro 3

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (55 comisiones)	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (27 comisiones)	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000 <i>LVII Legislatura</i> (40 comisiones)
Asentamientos Humanos y Obras Públicas Desarrollo Social Vivienda	Desarrollo Social y Vivienda	Desarrollo Social Vivienda
Asuntos Hidráulicos Bosques y Selvas Ecología y Medio Ambiente Pesca	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Medio Ambiente y Recursos Naturales Pesca
Energéticos	Energía	Energía
Artesanías Comercio Patrimonio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial

Continúa cuadro 3

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (55 comisiones)	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (27 comisiones)	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000 <i>LVII Legislatura</i> (40 comisiones)
Agricultura Ganadería	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural
Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones Transportes
Ciencia y Tecnología Corrección de Estilo Cultura Deporte Educación	Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología Cultura Educación Pública Juventud y Deporte
Pensionados y Jubilados Salud Seguridad Social	Salud y Seguridad Social	Salud Seguridad Social
Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social
Reforma Agraria	Reforma Agraria	Reforma Agraria

Continúa cuadro 3

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (55 comisiones)	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (27 comisiones)	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000 <i>LVII Legislatura</i> (40 comisiones)
Turismo	Turismo	Turismo
Estudios Legislativos Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal
Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas
Equidad y Género	Equidad y Género	Equidad y Género
Atención y Apoyo a Discapacitados Asuntos de la Juventud Participación Ciudadana	Atención a Grupos Vulnerables	Atención a Grupos Vulnerables Participación Ciudadana
Fomento Cooperativo Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicio	Fomento Cooperativo y Economía Social	Fomento Cooperativo y Economía Social

Termina cuadro 3

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (55 comisiones)	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999 <i>LVII Legislatura</i> (27 comisiones)	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000 <i>LVII Legislatura</i> (40 comisiones)
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
Comisión de Información, Gestoría y Quejas	Comité de Información, Gestoría y Quejas	Comité de Información, Gestoría y Quejas

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, Ley Orgánica del Congreso General publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, y Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000.

luatorio eficaz. Las labores de *oversight* pueden planearse en comisiones unidas, en comisiones individuales y en subcomisiones. De cualquier modo, la institucionalización del sistema de comisiones requiere de estabilidad y rutina. Ojalá en el futuro los partidos políticos privilegien el valor de la institucionalidad por encima de las presiones de sus bancadas en el reparto de posiciones y privilegios.