

CONCLUSIONES

Nuestras conclusiones se dividen en tres apartados. En el primero de ellos, resumimos los aspectos principales que se discuten en esta tesis. En el segundo, subrayamos la contribución a la literatura que analiza el tema de los poderes estatutarios, en particular la fiscalización superior. En el tercero de dichos apartados señalamos cuáles son las líneas de investigación que quedan pendientes para una mejor comprensión del fenómeno político aquí desarrollado.

SUMARIO DE LA INVESTIGACIÓN

En el primer capítulo discutimos que la teoría de la delegación sostiene que las democracias no sólo se basan en el principio de la separación de poderes, sino también en la delegación del poder.

En una primera fase, a través del voto, los ciudadanos confieren poder a los representantes electos. En una segunda fase, estos representantes otorgan autoridad a la burocracia. La separación de poderes persigue el equilibrio, la independencia y la simetría en las funciones de los órganos Ejecutivo, Legislativo y judicial. La delegación procura que haya un cuerpo profesional, especializado e imparcial que ejecute las decisiones de política pública.

Estas dos intenciones pueden pervertirse si no existe un mecanismo adecuado de control del delegante a su delegado. Desde tres perspectivas teóricas se ha discutido cómo resolver la discrecionalidad de los funcionarios gubernamentales, como uno de los principales problemas que presenta la delegación.

La perspectiva constitucionalista subraya que el control no debe ser otorgado a ninguna instancia ajena al Congreso y, si han de existir órganos externos (como es nuestro estudio de caso), el diseño de éstos tiene que asumir la forma de una norma jurídica, discutida, aprobada y supervisada por el parlamento.

Aun así, la obligación de los legisladores de realizar las funciones de control y supervisión permanecen en los textos constitucionales. De hecho, la única forma en que el Poder Legislativo puede delegar el control a un agente externo es cumpliendo primero con su función legislativa: redactar y diseñar dicho mecanismo.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

La administración pública percibe el dilema de la delegación como un asunto de división y especialización organizativa. Es decir, se trata de reducir la reglamentación estatal a efecto de que la instancia de control posea la independencia suficiente para cumplir las funciones de monitoreo que el Congreso no puede ejercer fehacientemente.

Finalmente, el enfoque de la elección pública se basa en la idea de que los actores políticos son racionales, con preferencias definidas y auto-interesados. La delegación y la discrecionalidad son puntos de vista estratégicos, posibles porque hay un sistema de incentivos detrás de ellos. El control se logra cuando se descubre los fines del comportamiento estratégico y se diseñan los mecanismos adecuados para frenarlo. Uno de ellos, el mecanismo de “patrulla policíaca” supone un bajo grado de delegación, pues el Legislativo debe realizar una actividad permanente de monitoreo. El mecanismo de “alarma de incendio” plantea una delegación alta pues el Congreso puede auxiliarse con un órgano externo. La fiscalización superior en los estados se debate entre esas dos formas.

Dado que la perspectiva de la elección pública se construye en términos metodológicos como un análisis de las reglas y los incentivos, nos parece más apropiado este enfoque para el estudio del caso, pues permite observar la conducta de los gobernadores, los legisladores y sus partidos en el ámbito subnacional. Por un lado, nos permite ver los arreglos institucionales que han centralizado el poder estatutario del control *de jure* en el Congreso, pero que de facto no se cumple por la intervención de los factores externos (el peso del Ejecutivo, la predominancia del partido, la debilidad en la conexión electoral, entre otros). *La pluralidad política empieza a redefinir la función del Congreso.*

En el segundo capítulo, también teórico, nos concretamos en precisar las condiciones políticas que determinan el sentido y la implementación de la ley. En nuestro país, esta dimensión no ha sido lo suficientemente estudiada a partir de lo político. La literatura que analiza a profundidad la producción legislativa del Ejecutivo es escasa pues se sostuvo por décadas que el titular del Ejecutivo era el principal legislador. Sin embargo, la norma jurídica se ha convertido en un espacio de negociación y acuerdo entre Ejecutivo y Legislativo. Por ser la norma el ámbito donde expresan las reglas que definen el grado de delegación, ambos poderes tienen intereses diferenciados.

En este capítulo concluimos que en el contexto mexicano, la discusión sobre la delegación que se define desde la legislación está sujeta a una triple tensión. Los ejecutivos disponen de amplias facultades legales y extralegales para incidir en ella.

Nancy García Vázquez

Los partidos la utilizan como un medio para descalificar a su adversario. Los legisladores se orientan más por ambos factores, antes que por cumplir su función de contrapeso.

En un contexto de normas reguladoras, el ordenamiento de la fiscalización superior es una prescripción que define los fundamentos y los procedimientos que le dan sentido. En los primeros se expresan el objetivo y los fines de la fiscalización: supervisión en el ejercicio y funcionamiento de los recursos públicos con base en principios de eficiencia, eficacia, racionalidad, equidad y transparencia.

En los segundos, se especifican los instrumentos que permiten implementar la ley: integración de la cuenta pública; investigación de los fondos a través de informes y documentos probatorios; revisión mediante la realización de auditorías, visitas domiciliarias e inspecciones; evaluación a través de mecanismos de desempeño, así como de sanciones y apercibimientos; y publicación por la vía de los informes anuales y el uso de canales comunicativos como la prensa o la internet. Esta naturaleza regulatoria es lo que hace de este tipo de legislación un poder estatutario.

En el México reciente hemos tenido dos tipos de controles estatutarios en la materia que estudiamos. La Contaduría Mayor de Hacienda que mantiene la delegación (del control) en el Congreso pues hace de ésta un órgano dependiente en términos de su capacidad de gestión interna y desempeño.

La Auditoría Superior es un órgano externo, con autonomía lo cual implica que el Congreso ha delegado el control de la cuenta pública en esta institución. El Congreso la ha definido como una instancia auxiliar pero le ha conferido la independencia para decidir sobre sus recursos financieros y humanos.

Como resultado, tenemos dos instancias que tienen capacidades diferenciadas para fiscalizar. Si recuperamos el argumento de que el Legislativo se somete al Ejecutivo y al partido, es más probable que los órganos fiscalizadores del tipo CMH sean más propensos a tener una institución débil.

Precisamente, la segunda parte de la tesis analiza la distribución de los poderes Ejecutivo y Legislativo en función de su composición partidaria (que aquí denominamos estructura política). A partir de la medición más convencional, el Número Efectivo de Partidos (NEP), describimos las características de las estructuras políticas de las entidades subnacionales. El NEP nos permitió observar lo siguiente:

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

- a) Cuando calculamos el NEP en función de la composición de los ejecutivos más los legislativos estatales, encontramos que sobre ninguna entidad pesa de manera exclusiva la presencia de un único partido.¹ La tendencia general es que dos partidos inciden de manera efectiva en las decisiones gubernamentales.
- b) Al determinar el NEP en función de los gobernadores pudimos ver que el 90 por ciento de ellos tienen a la cabeza de este órgano a un solo partido. Pero lo destacable es que entre 1999 y el 2007, crecieron los estados donde dos o tres gobernadores llegaron a causa de una coalición.
- c) Las estimaciones del NEP en función de los congresos estatales tampoco hay alguno en el que un solo partido controle los asientos. La tendencia es que dos partidos se repartan la mayoría de curules.
- d) Estos datos nos permiten concluir que en el grueso de los estados, dos partidos políticos tienen un peso real en la deliberación legislativa, PAN y PRI. Los asientos que ha perdido el Revolucionario en buena parte han sido tomados por los panistas. Asimismo, los datos confirman que el Partido de la Revolución Democrática no ha incrementado su presencia en otros territorios no perredistas.

En este capítulo también discutimos que el NEP es un buen indicador estadístico si queremos describir el número de partidos competitivos. No obstante, como ya señalamos, el NEP tiene un fuerte problema de orden metodológico: al usarse en la estadística inferencial —especialmente en regresiones— tiende a sobrerrepresentar a los partidos grandes y a subrepresentar a los pequeños. Por esa razón, construimos una medición alternativa basada en la proporción de asientos que tienen los partidos políticos en el Ejecutivo y Legislativo, incluyendo las coaliciones.

De dicha medición, clasificamos a los estados en gobiernos unificados y divididos. Los primeros proyectan situaciones en las que el mismo partido político está representado en el Ejecutivo y el Legislativo mayoritariamente (el porcentaje más alto de escaños). Los segundos son situaciones en las que dos o más partidos políticos tienen presencia en el Ejecutivo (coalición) o son minorías en el Congreso.

¹ Los estados que más se aproximaron a la unidad fueron Aguascalientes e Hidalgo (1.33). Sólo tres estados indicaron una presencia tripartita: Chiapas, Nuevo León y Yucatán.

Nancy García Vázquez

En el cuarto capítulo desarrollamos nuestra propuesta para medir los poderes estatutarios con base en los trabajos de Epstein y O'Halloran (1994), así como de Huber, Shipan y Pfhaler (2001) que buscan el grado de detalle en la legislación. Para tal propósito desarrollamos tres ejercicios. En el primero de ellos, con base en la metodología de Figueroa (2005) discutimos el poder estatutario de la fiscalización superior a partir de los índices de esta autora, los cuales subdividimos en *fundamentos* (Fundamento Constitucional suficiente, Actualización legislativa, Autonomía plena, de la EFS, Legitimidad en el nombramiento titular EFS, Transparencia del gasto público) y en *procedimientos* (Plazo, Medición del desempeño institucional, Revisión ex ante, Glosario de conceptos Clave y Reglamento propio y actualizado).

Los fundamentos nos permiten analizar los principios sobre los cuales los poderes estatales suscriben la fiscalización superior, en particular, respecto al grado de delegación. Los procedimientos nos permiten inferir el alcance y las limitaciones que conlleva la delegación.

El segundo ejercicio es de naturaleza metodológica. Para efectos de congruencia estadística, analizamos mediante la técnica de componentes principales. La característica principal de dicha técnica es que sintetiza la información de los diez índices para ordenarlos según el grado de relevancia estadística. Aquí obtuvimos los siguientes resultados:

- a) En cuanto a su capacidad para medir la calidad de las leyes de fiscalización superior, el índice de Figueroa, que luego denominamos Índice de Ponderación Jurídica, y el Índice de Componentes Principales explican un 38 por ciento de los datos con un 98 por ciento de certeza.
- b) Hay una diferencia sustantiva entre ambos índices. Mientras que el primero le otorga mayor valor a los fundamentos, el segundo pone énfasis en los procedimientos.

Una vez analizada la forma en cómo operan los índices, realizamos un tercer ejercicio. Los índices los utilizamos para describir cómo ha evolucionado la legislación en el ámbito subnacional. Nuestros hallazgos son los siguientes:

- a) Existe una evolución lenta pero progresiva en el marco normativo. En 1999, el 75 por ciento de las leyes carecen de un sistema independiente, transparente y sin reconocimiento constitucional. En 2007, el 69 por ciento de los gobiernos estatales mejoran sus calificaciones.

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

- b) Los rubros que reciben mayor atención son Plazo, Medición y una de fondo, Autonomía; los que han sido descuidados son Transparencia, Reglamento y Glosario.
- c) En la República mexicana coexisten modelos de fiscalización superior. En algunos casos se trata de “híbridos”, es decir, existen siete entidades que hasta el año 2007, no promueven ninguna reforma. Otras entidades otorgan autonomía a su Contaduría Mayor de Hacienda, mientras que otras crearon Auditorías y Órganos de Fiscalización Superior dependientes. En nuestra muestra, sólo 37 por ciento de los estados incluye la autonomía en su diseño institucional.

Finalmente, en el quinto capítulo a partir de los supuestos teóricos de Epstein y Sharyn O'Halloran (1994), Shipan y Huber (1998, 2001 y 2004), nuestra extensión de la discusión sobre la delegación indica que la estructura política si es un elemento importante a considerar, cuando analizamos la evolución del marco normativo de la fiscalización superior. De manera específica observamos el siguiente comportamiento:

- a) Respecto a la hipótesis general observamos que la estructura política condiciona el diseño legal. La evidencia sugiere que los gobiernos unificados se muestran adversos a la transformación de sus instituciones. Eso fue claro en la medida en que los coeficientes de los modelos generales resultaron negativos.
- b) Los gobernadores de algunos partidos políticos influyen en el diseño de la calidad de las leyes a fin de armonizarlas con la ley federal, pero este comportamiento sigue una lógica de partido. La excepción la constituyen los gobernadores del PRI quienes solo apoyan la modernización cuando enfrentan gobiernos divididos.
- c) Las legislaturas tienen un comportamiento que no depende de la estructura prevaleciente en los gobiernos estatales. La capacidad para ponerse de acuerdo sobre el contenido de los poderes estatutarios, implícitos en las leyes, es menor en los gobiernos divididos.
- d) Excepto en lo que concierne al PRI, la evidencia sugiere que los legisladores se muestran proclives a adoptar leyes estatales homologables con las leyes federales.
- e) La importancia de los fundamentos no es la misma para los legisladores. En general, los partidos grandes tienden a fomentar la homologación de las leyes

Nancy García Vázquez

en materia de transparencia y a desincentivarla en lo concerniente a los reglamentos. Los partidos pequeños tienden a apoyar la modernización de las leyes en la mayoría de los rubros analizados.

- f) La estructura política y los partidos políticos definen el diseño de procedimientos legales. En general, en los gobiernos unificados se fomenta la definición de plazos de rendición de cuentas.
- g) La importancia de los procedimientos operativos no es la misma para los legisladores. En general, los partidos fomentan la actualización legislativa y la inclusión de términos que limiten la discrecionalidad en la interpretación de las leyes. Sin embargo, los datos también sugieren que la revisión de avances de gestión financiera, así como otros informes de evaluación preliminar son de poco interés para los legisladores.
- h) Los partidos fomentan la homologación de las leyes en ciertos aspectos de la ley, mientras que la rechazan en otros. El PRI fomenta la homologación en un aspecto (Transparencia) y la rechaza en cuatro (Reglamento, Medición, Revisión y Plazo). El PAN la fomenta en tres (Transparencia, Actualización y Glosario) y la rechaza en uno (Reglamento). El PRD la fomenta en seis (Autonomía, Transparencia, Actualización, Glosario, Medición y Plazo) y la rechaza en uno (Reglamento).
- i) Lo anterior sugiere que hay un costo de aprendizaje entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dado que los priístas tienen más tiempo siendo gobierno, es probable que opten por la no delegación en una entidad de fiscalización superior. En contraste, y paradójicamente, el PAN y el PRD no fijan una postura común.

En general los modelos apoyan débilmente la hipótesis de que la estructura política tiene un peso en el diseño de las leyes y las finanzas públicas. Las relaciones estadísticas que mostramos son congruentes y sistemáticas en este aspecto.

¿Cuáles son las implicaciones del acuerdo o desacuerdo, la negociación o la complicidad de los actores políticos para la rendición de cuentas? La definición de la rendición de cuentas y de sus mecanismos tiene un resquicio propicio para la subjetividad. Esta condición puede significar una ventaja en tanto que nos permitirá como sociedad seguir perfeccionando nuestros dispositivos para rendir cuentas, pero también puede representar un peligro en la medida en que da paso a la discrecionalidad.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

La polisemia de la rendición de cuentas es mucho más dramática cuando se lleva al ámbito de la legislación, las políticas públicas y las decisiones de gobierno. En la medida en que la rendición de cuentas dependa de intereses partidarios las instituciones de rendición de cuentas, como la propia Auditoría Superior de la Federación, se verán disminuidas en las dimensiones de información, transparencia y sanción.

Como hemos visto, los distintos aspectos que involucran la fiscalización superior –en sus fundamentos o procedimientos legales– *no tienen el mismo valor político* para quienes los diseñan y, ni por supuesto, para los implementadores. Las estructuras políticas condicionaran la calidad de las leyes en la medida que el diseño institucional sea inacabado o deficiente.

Si bien el que exista un diseño institucional adecuado es una condición necesaria para tener instituciones de fiscalización superior eficientes, esto no es suficiente para garantizar un proceso efectivo de rendición de cuentas. Se necesita que en los procedimientos la autonomía sea efectiva, pero además que los legisladores cumplan la función de guardianes de la independencia del órgano fiscalizador respecto al Ejecutivo. Así, en tanto que la auditoría supervisa las acciones del gobierno, el Congreso debe observar que ésta se conduzca de manera imparcial. La tarea de ambos radica en diseñar mejores estándares de integración, evaluación y sanción.

En todo caso, si el diseño de los instrumentos de rendición de cuentas se discute sólo en el ámbito de los poderes Ejecutivo y Legislativo, minimizando las opiniones de los propios órganos de fiscalización, de los especialistas en la materia o de los actores sociales informados, seguiremos en una dinámica donde la fiscalización dependerá sólo de los intereses partidarios.

CONTRIBUCIONES A LA LITERATURA

El trabajo tiene dos contribuciones importantes. La primera de ellas es teórica. En el capítulo primero reseñamos que una parte de la literatura de la delegación se orienta hacia el diseño de mecanismos de control entre el Ejecutivo, Legislativo y la burocracia. Estos análisis se han producido en el seno de las academias estadounidenses, donde su estructura política se guía por incentivos más individuales como la profesionalización, la conexión electoral y otras formas de conducta estratégica de los actores (Bawn 1997, Epstein y O'Halloran 1994, 2000, McCubbins, Noll y Weingast 1987, 1989, Moe 1989, y Huber y Shipan 2000, 2001).

Hasta ahora, esa discusión sigue siendo escasa en democracias en transición, como las latinoamericanas, cuyos sistemas presidenciales se caracterizan por orientar sus

Nancy García Vázquez

incentivos de manera estructural, el dominio de los partidos, las facultades constitucionales del Ejecutivo, así como un bajo grado de profesionalización. En el caso mexicano, agregamos la no reelección.

Esto genera asimetrías estructurales (no de agencia), en las que el problema de la delegación se concentra en el desarrollo de mecanismos de control en contextos de inestabilidad política y económica, corrupción e inexperiencia en los hacedores de la ley. Las dependencias internacionales han sugerido la existencia de una estructura organizativa apartidista, institucional, autónoma y profesional (en el sentido de la implementación de procesos de capacitación del personal).

Nuestro estudio se centra en un contexto que tiene una doble dinámica, que no se estudió en la literatura que discutimos. La primera dinámica se sitúa en el proceso de transición, en el cual lo que priva es la incertidumbre que genera la pluralidad política. Dicha pluralidad está caracterizada por la presencia de tres partidos efectivamente competitivos y una serie de organizaciones más pequeñas que juegan el rol de pivote. En un contexto competitivo es casi natural que los partidos opositores vigilen con mayor detalle a quienes están a la cabeza del gobierno. La investigación advierte que esto es cierto, pero nos introduce al problema de los costos de diseño. Como vimos, la evidencia señala que en periodos transicionales es más complicado determinar el sentido de la delegación y la eficacia del control, porque no hay acuerdos. Luego entonces, las estructuras políticas que determinan la ley, a su vez están condicionadas por aspectos más complejos como la estabilidad o la inestabilidad donde subsisten dichas estructuras.

La segunda aportación radica en el diagnóstico que guarda la fiscalización superior. Las evaluaciones de Figueroa (2005, 2006) y Aregional (2003) mostraron que existe una evolución en la calidad de la legislación. Sin embargo, no hay elementos de causalidad que expliquen los nuevos escenarios. Nuestro trabajo aporta varias explicaciones. Una de ellas se refiere a las características estructurales de los gobiernos estatales. Otra más, al rol que juegan las preferencias de los partidos políticos. Una última, al impacto que tiene la limitada capacidad legislativa de los congresos.

Aunque las evaluaciones ya citadas habían reseñado los puntos débiles de la fiscalización estatal y las posibles áreas de mejora, nuestro trabajo acentúa dichas debilidades: el problema central radica que en los órganos de fiscalización no han adquirido la independencia política que otras instituciones sí poseen.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

La investigación les da dos elementos de discusión a los legisladores. Si bien estamos en una fase donde la fundamentación es imprescindible, la fiscalización no quedará completa sin los procedimientos adecuados.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO

Las evaluaciones citadas y las tesis que actualmente se escriben sobre el tema son apenas el comienzo de una larga agenda de investigación. En primer lugar, nuestro trabajo se concentra en un conjunto de variables de tipo político, sin embargo existen otras que deben ser contempladas, tales como la capacidad profesional de los legisladores, los tiempos del proceso de fiscalización y los tiempos que duran los trabajos legislativos, el desempeño real de los órganos de fiscalización, la incidencia del marco federal en el ámbito estatal, la participación ciudadana, entre otras.

Asimismo, como ya comentamos, el trabajo puede extenderse en el corto y largo plazo, lo cual incrementará el número de observaciones a efecto de utilizar algunas otras técnicas estadísticas.

Otra línea de investigación obligada es la competencia electoral y su efecto en los mecanismos de control. En los estados donde el mismo partido controla las ramas del gobierno desde hace mucho tiempo, debe tener un comportamiento similar a la estructura unificada.

Una investigación que se desprende es cómo han reaccionado los órganos de fiscalización respecto a los cambios políticos. Esto es, qué tipo de mecanismos internos han producido para mantener su autonomía e independencia o, por el contrario, han renunciado a ellas.

Una línea obligada tiene que ver con la capacidad de fiscalización y recaudación real, el tamaño de los estados (en términos de población y recursos), y los efectos que la legislación ha tenido en el ámbito subnacional.

Finalmente, esperamos que en lo futuro puedan diseñarse mejores índices que den cuenta de las complejidades de las estructuras políticas, así como del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior.