

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se discute la evolución del marco jurídico de la fiscalización superior a partir de aspectos no jurídicos que terminan por intervenir en su formulación, es decir, los factores políticos. Específicamente, trasladamos al plano de la evaluación empírica una serie de discusiones teóricas acerca de la injerencia de los actores políticos en el diseño de los fundamentos y procedimientos legales que validan la fiscalización superior.

Ésta última confronta aspiraciones del deber ser con los intereses reales de lo político: el ejercicio del poder. Las tensiones entre lo jurídico y lo político, determinan no sólo el diseño, sino también el desempeño de toda la administración pública, de lo local a lo nacional.

La principal aportación del trabajo de investigación es que muestra, por medio de un estudio de panel, que la integración partidista de cada uno de los estados determina el diseño de las leyes estatales de fiscalización superior.

Con las modificaciones constitucionales aprobadas por la Cámara de Diputados, el 7 de mayo del 2008, en las que se avecina un largo y complejo proceso de homologación para las entidades de fiscalización superior de los 31 estados y el Distrito Federal, sin duda este trabajo será útil para comprender los retos que le esperan a la fiscalización superior en todo el país.

### DEFINIENDO EL PROBLEMA

Desde sus inicios, la administración pública y la ciencia política han sido disciplinas empíricas. Mediante diversos métodos de análisis, se intenta responder cómo se originan y qué sentido tienen hechos como la creación o la transformación de las instituciones.

En particular, los métodos cuantitativos nos permiten cumplir dos propósitos: uno, desarrollar descripciones numéricas de los fenómenos, facilitando la comparación entre países, fechas, estados o actores; dos, probar teorías, modelos e hipótesis sobre el espacio público.

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

En años recientes, se han incrementado los estudios cuantitativos, en particular en áreas que tienen que ver con la toma de decisiones entre actores con capacidad para definir políticas públicas y legislar: Ejecutivo y Congreso. A través de estos estudios conocemos cómo se relacionan, cómo se han modificado sus atribuciones, cuáles son los incentivos de cada uno y qué impacto tienen sus decisiones en la conducción del gobierno. Y así como entendemos la complejidad de los temas de la agenda pública, también somos capaces de asimilar cuáles son los límites y alcances, las certezas y los riesgos, los condicionantes y las oportunidades de la labor legislativa.

Nuestro trabajo se sitúa en dos líneas de investigación que en la ciencia política estadounidense son complementarias hoy. La primera línea explora la influencia de la composición partidista de los congresos en la función legislativa. En particular, hacemos énfasis en los efectos de la estructura política (gobiernos unificados o divididos) en el diseño de las leyes. Este trabajo tiene la posibilidad de analizar la formación de gobiernos subnacionales (1999-2007) que resultan de un largo proceso de transición política. Hecho que de manera significativa no se observa en las democracias ya consolidadas.

Es importante señalar que los gobiernos dividido y unificado tienen efectos sobre la legislación. Mientras que unos son más proclives a transformar el antiguo *status quo*, los otros optan por mantener ese orden. Este supuesto tiene una implicación fuertemente normativa en cuanto a la función legislativa de los parlamentos. En un contexto de transición democrática, el cambio en el *status quo* es una forma de evolución de las instituciones. Evidentemente, se espera que el sentido de esa evolución despliegue consecuencias positivas para la sociedad.

La segunda línea de investigación discute bajo qué condiciones el parlamento delega la implementación de la ley. En esta perspectiva hay dos delegaciones posibles, una absoluta y una relativa. El criterio que las define es el grado de control que el Congreso ejerce sobre la burocracia. Las leyes de fiscalización superior son nuestro caso a estudiar.

En la primera delegación no hay vigilancia; en la segunda, el Congreso mantiene influencia sobre las decisiones que pueden tomar las agencias que le asisten por la vía de los distintos mecanismos (estatutos, juicio político, enmienda, supervisión, etcétera). El trabajo de esta investigación se centra en el control estatutario, lo cual nos pone en la línea de análisis de la delegación relativa.

Nancy García Vázquez

Son dos las razones por las que los legisladores optan por delegar. Hay una que responde a un interés electoral: si la burocracia realiza acciones impopulares, los congresistas tienen la posibilidad de corregirlas ganando el apoyo de los votantes. La delegación es un juego donde el Congreso siempre gana: si la política encomendada es bien ejecutada por la burocracia, entonces el Legislativo también recibe la aprobación de la ciudadanía. (Fiorina, 1985).

La otra razón se explica por la ausencia del tiempo y la especialización que la implementación de una política pública requiere. En el sistema mexicano, por ejemplo, el legislador promedio atiende tres comisiones que no necesariamente están relacionadas y de las cuales no siempre conoce su contenido fundamental. Si los legisladores no delegaran la ejecución de las leyes e incluso su diseño, la administración pública se estancaría.

No obstante, debe tomarse en cuenta que la delegación tiene que ir acompañada de un mecanismo de control y supervisión. De lo contrario, los legisladores correrían el riesgo de que la burocracia actuara de manera discrecional. La delegación de los mecanismos de control es un asunto que también concierne al Ejecutivo pues éste es la figura pasiva sobre la cual recae el mandato. En el trabajo discutimos que los ejecutivos tienen incentivos para no ser controlados, los cuales se refuerzan por varias vías. Una de ellas es la existencia de un partido centralizado del cual es líder. Otra es la influencia que tiene para nominar a los miembros del Congreso (candidaturas); una más es la autoridad legislativa (iniciativa, decreto o veto) que le confiere la constitución; y otra es que tiene en su poder el ejercicio del gasto público.

El tema de la discrecionalidad es uno de los ejes de la discusión entre delegación y control. En su libro *Discretionary Justice*, Davis define la discrecionalidad como la “elección de no hacer nada o no hacer nada ahora” (1969: 4). De acuerdo con Byner, el problema con esta práctica es que

confronta el ideal de la rendición de cuentas y la importancia de las elecciones políticas hechas por los representantes electos. También confronta el estado de derecho, donde las acciones del gobierno deben ser claras y específicas e implementadas por los oficiales en una forma no discriminatoria de tal manera que los poderes coercitivos del gobierno no sean arbitrarios. Cuestiona la estructura de la separación de poderes, de los pesos y contrapesos, y otros elementos de la democracia constitucional; enfrenta el desarrollo de elecciones políticas claras, inhibe el debate público y contribuye a la captura de las agencias por intereses fuera de la jurisdicción (1987: 1-2).

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

Así la *discrecionalidad política vulnera la democracia*. En el caso de la burocracia, se traduce en la toma de decisiones donde la ausencia de reglas es notable al momento de la ejecución de tales decisiones. Si las reglas o las leyes no se cumplen, el gobierno dará prioridad a las políticas. En la teoría, ni la ley ni las políticas públicas deberían estar separadas. Weingast (1997) señala que cuando el Congreso delega autoridad a la burocracia, genera para sí mismo un problema de control. Por un lado, el Congreso mantiene cierta influencia sobre las decisiones de política pública, pero por otro, su capacidad de incidir puede verse restringida por la intervención de otros actores (cortes, partidos de oposición, etcétera).

A este respecto, McCubbins (1985) argumenta que la delegación no es un asunto de todo o nada. Cuando el Congreso delega una política escoge el procedimiento que determina cómo la burocracia hará la elección pública. En resumen, los legisladores establecen quién participa en las decisiones, qué información puede ser usada y qué decisiones pueden cambiarse.

La teoría de la delegación vista desde la perspectiva del Poder Legislativo se enfoca al control ejercido mediante la existencia de agencias regulatorias y/o controles estatutarios que establecen los fundamentos y los procedimientos de operación de la agencia en sí misma, haciendo de éste un actor político mucho más participativo en el campo de las políticas públicas.

Autores como Epstein y O'Halloran (1994) o Huber, Shipan y Pfahler (1998, 2001 y 2004) sostienen que los incentivos para el control de la burocracia están dados por controles estatutarios y ciertos arreglos institucionales. Dichos controles estatutarios confían autoridad a los burócratas definiendo un conjunto de normas o políticas; la construcción de tales controles expresa un monto óptimo de la delegación según las preferencias de los legisladores. Éstos trabajos analizan una gran diversidad de leyes (administrativas, sociales, comerciales, financieras, etcétera).

Epstein y O'Halloran, así como McCubbins o Weingast y Moran se enfocan en el Congreso Federal estadounidense. Por su parte, Huber, Shipan y Pfahler analizan la legislación médica en todos los estados de la Unión Americana. En ese trabajo existen tres ejes que son compartidos por nuestra configuración analítica.

El primero de ellos se orienta a la discusión de las relaciones entre poderes a partir de una situación que puede ser tan deseable como conflictiva: la cooperación entre distintas esferas de gobierno en aras de mejorar la función pública. El segundo, una construcción teórica y analítica que parte de la idea de que hay una

Nancy García Vázquez

interdependencia entre la estructura del gobierno, estrictamente en términos de la composición (unificado-dividido), la capacidad profesional del Legislativo y la presencia de condiciones que inciden también en la calidad de la democracia. Concretamente, la incidencia de los partidos en el proceso legislativo en su rol de Ejecutivo o Congreso. Tercero, el interés por estudiar en forma empírica el desempeño de estos poderes desde una perspectiva comparada a nivel estatal.

Nuestra propuesta de investigación amplía la discusión de estos autores respecto a la forma en cómo cierta estructura de gobierno determina el diseño de las leyes que el gobierno aprueba. Siendo los trabajos sobre los congresos estatales estadounidenses el principal corpus teórico, empírico y metodológico mediante el cual se estudia el impacto de una estructura política específica (los gobiernos divididos versus gobiernos unificados), las relaciones entre burocracia y Poder Legislativo, nuestra investigación traslada algunos de estos supuestos al caso mexicano pero no pierde de vista nuestras particularidades.

En el estudio de caso, observamos el diseño de las leyes de fiscalización de los estados mexicanos. Desde la aprobación de la ley que crea la Auditoría Superior de Fiscalización (1999) y la Ley Federal Superior de Fiscalización (2001), los estados han iniciado sus propios procesos de fiscalización de tal forma que las relaciones entre legisladores y burocracia están cambiando considerablemente. El hecho de que haya un mayor control de la burocracia –vía la fiscalización– supone que los legisladores han tenido que especializarse en los procesos de supervisión de las cuentas públicas o han optado por crear organismos especializados.

## **PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

Las investigación se centra en cómo la estructura política (gobierno dividido vs. gobierno unificado) determina el diseño de las leyes de fiscalización estatales. Esto es, cómo la estructura política incide en la delegación de la facultad de fiscalización. Las preguntas de investigación se desprenden de la revisión de la literatura, de tal forma que las principales preguntas son las siguientes:

1. ¿Qué efecto tienen la estructura política –unificada o dividida– en la definición de los poderes estatutarios (fundamentos y procedimientos) aprobados por los congresos estatales?
2. ¿Cuál es el papel que tienen los partidos políticos en la definición del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior?

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

3. ¿Cuál es el papel que tienen los gobernadores y legisladores en la definición del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior?
4. Mediante la delegación en la ejecución de las leyes de fiscalización, ¿qué tipo de órganos fiscalizadores promueven los congresos estatales?

## HIPÓTESIS

En el contexto de transición y consolidación de las instituciones mexicanas, aún no hay un consenso general acerca del diseño de las instituciones de fiscalización superior. Las variaciones que presentan los 32 gobiernos subnacionales es el reflejo de los acuerdos y desacuerdos entre gobiernos, congresos y partidos. Ello explica la diversidad de órganos de fiscalización superior (OFS).

Dicho marco legal puede ser entendido como un poder estatutario en la medida en que delimita los fundamentos y los procedimientos mediante los cuáles una política pública (ley) debe ser implementada.

Los poderes estatutarios no son neutrales, más bien reflejan preferencias de actores específicos. Aquellos que incidan en el contenido de los poderes estatutarios tendrán la capacidad de orientar los resultados y la valoración de la propia fiscalización superior. En ese sentido, la creación de los poderes estatutarios es un acto deliberado, con preferencias particulares y con una dirección específica. Creemos que los poderes estatutarios reflejan las preferencias de los políticos en forma colectiva (partidos, Ejecutivo y Legislativo). Tales preferencias están determinadas por arreglos institucionales. En nuestro caso nos interesa la estructura política. Hay cierto tipo de estructuras que favorecen más los sistemas de rendición de cuentas, mientras que otras se mantienen renuentes. De esta discusión, se desprenden dos hipótesis:

1. *En un contexto de pluralidad política, los gobiernos unificados son renuentes a adoptar leyes que fortalezcan la rendición de cuentas, en tanto que el Ejecutivo dispone de los mecanismos formales e informales para hacer que el Legislativo oriente sus preferencias a favor del Ejecutivo.*
2. *En un contexto de pluralidad política, los gobiernos divididos son proclives a adoptar leyes que fortalezcan la rendición de cuentas, en tanto que los legisladores buscarán limitar la influencia del Ejecutivo.*

- a) Hipótesis particulares

Nancy García Vázquez

## LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN ESTATAL COMO UN PODER ESTATUTARIO

A partir del proceso de pluralidad política, las leyes que fundamentan la actividad fiscalizadora del Poder Legislativo Estatal se han convertido en un poder estatutario en disputa entre congresos y gobiernos estatales.

Ninguna ley estatal en materia de fiscalización es igual a otra, es decir, existen variaciones en la redacción de las legislaciones que pueden ser medidas a partir del grado de vaguedad o especificidad en sus fundamentos y procedimientos. Así, en materia de fiscalización tenemos que:

- *H1. Los gobiernos unificados son renuentes a la adopción de un poder estatutario a favor de un marco legal moderno y actualizado que se basa en los principios y fundamentos de la rendición de cuentas. Se espera que el Congreso mantenga el ejercicio de sus facultades de fiscalización y promueva la permanencia de mecanismos de autorregulación, donde él define los procesos de la ley y es el encargado de ejecutarla mediante una comisión parlamentaria especializada. Sus órganos de supervisión tenderán a carecer de autonomía y mantener una estructura dependiente del Congreso (similar al diseño de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda federal).*
- *H2. Los gobiernos divididos son proclives a la adopción de un poder estatutario a favor de un marco legal moderno y actualizado que se basa en los principios y fundamentos de la rendición de cuentas. Se permite a los actores gubernamentales establecer los contenidos de los términos más significativos y el Congreso sólo coadyuva en el proceso de fiscalización. Si lo anterior resulta cierto, entonces tendremos que el contenido del poder estatutario es de regulación externa, por lo cual el Legislativo opta compartir ceder facultades a algún órgano no parlamentario. Sus órganos de fiscalización superior procurarán instancias auxiliares del Congreso, más próximas al diseño de la actual Auditoría Superior de la Federación.*

## FUENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DATOS

El trabajo de investigación comprende un conjunto de datos de la estructura política y de las leyes de fiscalización, mediante los cuales se construye un estudio de panel. En ese mismo periodo se estudia el cambio o permanencia de las leyes de fiscalización superior. Los datos se obtienen mediante distintas fuentes. De manera general, presentamos una descripción resumida.



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

- a) *Datos sobre la estructura política.* Comprende la conformación de la estructura política estatal, básicamente con datos individuales de año y estado para el titular del gobierno (gobernadores postulados por un partido político o por una coalición). Datos anuales y por entidad sobre la integración de los congresos, según la distribución entre legisladores de mayoría relativa y representación proporcional por partido y por Legislatura. Los partidos analizados son: Partido Acción Nacional (PAN). Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), otros (partidos pequeños como el Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia, entre otras organizaciones locales. En total se compilan 288 observaciones.
- b) *Datos sobre las leyes de fiscalización superior.* Se retomó el índice sobre la calidad de las leyes y los órganos de fiscalización construidos por Aimée Figueroa en la investigación *Cuenta Pública en México. Evaluación general de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público*, concretamente en el ámbito estatal, para el año 2005. Trabajo realizado por el equipo “Sector público: gestión, financiamiento y evaluación”, que arrojó un documento sin investigación del mismo nombre. Se amplía el periodo de evaluación hasta el año 2007, con las bases legales electrónicas *Themis* y *Lex Enciclopédico*.

## ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se estructura en dos partes, una de discusiones y reflexiones teóricas y otra de análisis de datos empíricos. Los dos primeros capítulos corresponden a la perspectiva teórica. En el capítulo uno, se discuten tres perspectivas teóricas acerca de la relación entre Congreso y burocracia. Dos son de naturaleza normativa. La constitucionalista es la más antigua y se basa en la teoría del equilibrio de poderes; la de elección pública modela dicha relación en función de las instituciones y las preferencias de los actores.

En el capítulo dos se propone en términos conceptuales la ley como un poder estatutario. Más que una discusión jurídica, nos aproximamos a la ley a partir de la función del Congreso como legislador. Esto nos lleva a sostener que además de los criterios puramente jurídicos, existen una serie de filtros formales y no formales de naturaleza política que inciden en el contenido de la ley. Asimismo, exponemos los argumentos mediante los cuales sostenemos que la legislación de fiscalización superior constituye un poder estatutario.



Nancy García Vázquez

La segunda parte de la investigación está relacionada a la presentación de los datos de la estructura política y de la calidad de la legislación. En el capítulo tres exponemos la geografía y evolución de la estructura política, es decir, de la composición de los gobiernos estatales en función de los partidos que integran los poderes Ejecutivo y Legislativo.

De manera específica, nos enfocamos en la distribución de PAN, PRI y PRD e incluimos a las organizaciones pequeñas para el periodo 1999-2005. El propósito general de esta parte del estudio es observar cómo a medida que el proceso de alternancia se intensifica, el resultado que los partidos tienen en los congresos estatales es incierto y en algunos casos inestable. En el capítulo cuatro, presentamos nuestra propuesta de medición para determinar el tipo de poderes estatutarios, entendidos como una situación de cooperación o conflicto entre Ejecutivo y Legislativo se construye a partir de la legislación en materia de fiscalización.

Finalmente, en el capítulo cinco presentamos los hallazgos más relevantes del trabajo de investigación. A través de un estudio de panel analizamos la incidencia de los actores políticos en el diseño de las leyes de fiscalización superior. Para esta publicación y, en particular, en este capítulo contamos con la colaboración del Dr. Antonio Ruiz Porras, quien extendió las regresiones en panel. En nuestras conclusiones observamos que la incidencia es estadísticamente significativa.

Las aportaciones de la investigación van en dos sentidos:

- 1) Mostramos que la rendición de cuentas puede verse debilitada si el marco legal queda supeditado a los intereses políticos. Esto es más evidente en gobiernos que aún no aseguran la calidad de sus instituciones. Así, en contextos de consolidación democrática, existen altos costos en el diseño de la ley.
- 2) Ofrecemos un diagnóstico de la fiscalización superior. La evaluación de Figueroa (2005, 2006 y 2007) apuntó 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 a 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 capacidad legislativa de los congresos.