

Luis Carlos Ugalde, 2000, *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de diputados LVII legislatura/ Miguel Ángel Porrúa, México.

Esta obra viene a enriquecer la discusión teórica y práctica de un tema político que corre paralelo a las transformaciones y exigencias de los nuevos tiempos nacionales. *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, de Luis Carlos Ugalde, nos brinda una rica discusión teórica, contrastada a través del análisis político comparado y verificado en la práctica política, de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. La puesta en marcha del juego electoral democrático trajo consigo la experiencia de *gobierno dividido*¹, que, por sí sólo, coloca al Congreso y a sus legisladores en una posición de centralidad que posibilita no sólo la recuperación de sus facultades respecto al control del poder Ejecutivo, sino también la de una reestructuración constitucional que permita la profesionalización del trabajo legislativo. Aunque el fenómeno de gobierno dividido no es extraño a la vida institucional de los sistemas democráticos con división formal de poderes

¹ “Se entiende aquí por gobierno dividido aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50%+1 de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)” (Lujambio, 1996: 9).

y a regímenes presidenciales de gobierno, como es el caso de la democracia presidencial norteamericana que entre 1832 y 1992 ha vivido 40% del tiempo bajo gobiernos divididos, en México, que tiene un régimen presidencial, este fenómeno es inédito.

Como en su momento lo fue el poder Ejecutivo, el poder Legislativo es hoy objeto de atención por parte de politólogos e intelectuales y por los propios actores políticos. No es casual que en el Congreso Nacional de Ciencia Política realizado en la Ciudad de México, en septiembre de 1996, el tema del *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la federación mexicana*, se colocara como uno de los temas prioritarios del evento. Los resultados de las elecciones presidenciales de 2000 no hacen más que reafirmar el carácter estratégico del Congreso y sus miembros, los legisladores, en la construcción y consolidación de un gobierno democrático.

La obra de Carlos Ugalde se coloca en este debate, y por ello, como señala Sergio Aguayo y Giovanni Sartori, se convierte en una referencia obligada, útil para reflexionar sobre la lógica y alcances de las reformas políticas. Como punto de partida el autor reconoce los *vectores históricos y estructurales* que definen al sistema político mexicano, como el hecho de que el equilibrio y la separación de poderes, particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido, pese al mandato constitucional,

letra muerta. El poder legislativo, argumenta, abdicó su autoridad e hipotecó sus atribuciones legales para supervisar las acciones del Ejecutivo. Una de las áreas en donde se percibe con mayor nitidez este desequilibrio de poderes, es la fiscalización de las finanzas públicas. El autor reconoce que en esta área fundamental de la política económica, el poder Legislativo ha contado desde los tiempos de la Independencia, con la facultad constitucional para supervisar el diseño y el ejercicio del gasto público. El trabajo legislativo a lo largo de la historia contemporánea, cumple formalmente el mandato constitucional, sin embargo, en la práctica dicho control ha sido deficiente e insuficiente y su impacto inmediato ha sido la irresponsabilidad política y la falta de rendición de cuentas.

En la primera parte del libro, que denomina Marco Analítico, el autor hace un breve recuento del desarrollo conceptual y empírico de los estudios en torno al Legislativo mexicano, su dinámica interna y la naturaleza de sus relaciones con el Ejecutivo. Bajo una perspectiva comparada, revisa la producción científica en torno al Congreso norteamericano que le permite identificar las áreas grises de los estudios mexicanos y a la vez interrogarse sobre la pertinencia y la viabilidad de aplicación de los enfoques estadounidenses al caso mexicano. Después de señalar las diferencias históricas entre el Congreso estadounidense y el Congreso mexicano, su respuesta es afirmativa.

Si bien reconoce los alcances de los enfoques históricos, jurídicos y de control administrativo de los estudios sobre el Congreso mexicano, encara sus límites para recuperar una de las propuesta analíticas mejor posicionadas en el análisis político estadounidense. Se trata del paradigma racional-instrumental que deriva en modelos interpretativos dominados por la racionalidad medios/fines, es decir, el cálculo, la estrategia y la elección racional a través de metodologías formalizadas por presupuestos matemáticos, que como la teoría de juegos, posibilita el análisis de la participación política y las

estrategias de participación y de transformación política e incluso económica. A la cabeza de este paradigma, que decanta en teorías como *public choice*, *rational choice*, *neoinstitucionalismo* y *nueva economía institucional*, están autores como Buchanan y Tullock, (1993); Przeworski (1990) Jon Elster (1984) y por supuesto, para el caso de los estudios sobre el Congreso norteamericano, una larga lista de autores citados por el autor: David Mayhew, Weingast Barry, Shepsle Kenneth, Norris Pipa, y Ogul Morris, entre otros.

Bajo esta óptica conceptual y metodológica, los legisladores del Congreso estadounidense se convierten en la unidad de análisis para explicar a partir de su comportamiento racional y estratégico, el funcionamiento y operación del Congreso. El autor plantea que esta opción analítica es viable para el caso del Congreso mexicano: el supuesto de racionalidad se aplica en ambos países, aunque los distintos arreglos institucionales en cada país crean estrategias de comportamiento político diferente. Recuperando el enfoque institucional, el autor es contundente al señalar que el comportamiento de los legisladores estadounidenses está nucleado por el interés de la reelección. En el caso de México, dada la inexistencia de la reelección consecutiva de los legisladores y los poderes partidistas del Presidente, el perfil y las motivaciones de los diputados lleva a arreglos y decisiones estratégicas que terminan por “invertir” la dirección de la responsabilidad política de los diputados mexicanos.

Sustentado en la perspectiva teórica y metodológica de la elección racional y del enfoque institucional, el autor elabora un modelo de análisis para el estudio del Congreso mexicano y sus actores: los legisladores o diputados. En los capítulos II y III se analiza y se describe los términos reales de cómo se realizó durante el periodo 1970-1999, la fiscalización legislativa. Concluye que si bien la fiscalización de las finanzas públicas es una de las principales áreas que definen la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, los hechos demuestran la brecha

entre la norma y la supervisión en realidad efectuada, misma que se manifiesta en la ineficacia y en la ausencia de una supervisión y fiscalización real por parte de la Cámara sobre el poder Ejecutivo.

Una preocupación central parece recorrer el desarrollo argumental de los capítulos IV, V y VI y ésta es *descubrir y ponderar cada uno de los factores que aumentan o reducen las posibilidades de la supervisión legislativa*. En el capítulo IV: La Institución de la no-reelección consecutiva, el autor señala que de acuerdo con el artículo 59 constitucional, los senadores y diputados del Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta cláusula, establecida en 1933, busca prohibir la reelección en términos absolutos para presidente de la república y gobernadores de los estados y, solamente de manera consecutiva, para senadores, diputados federales, diputados locales y presidentes municipales, todos los cuales pueden ser reelegidos para el mismo cargo después de que hubiese transcurrido al menos un periodo intermedio.

Los argumentos a favor de la cláusula de no-reelección consecutiva, fueron, por un lado, evitar el continuismo y la formación de enclaves políticos dentro del Congreso federal, los gobiernos de los estados y las legislaturas locales; por otro, permitir una sana circulación de elites al entrar en la vida política nacional toda una nueva generación de políticos jóvenes. Detrás de estos argumentos estaba la idea de consolidar el poder del PNR en todo el territorio nacional, lo cual implicaba reducir la influencia y poder de las legislaturas, de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos. Hubo un intento de contrarreforma en 1964 para permitir la reelección consecutiva pero no tuvo éxito.

Para el autor, la institución de la no reelección consecutiva ha tenido efectos perversos, ya que no sólo ha atrofiado el funcionamiento de las legislaturas estatales, sino también las capacidades de supervisión y de funcionamiento del Congreso federal. Las conclusiones, derivadas del análisis institucional y de las encuestas y

entrevistas a los legisladores, son contundentes: *La no reelección consecutiva afecta el perfil de los diputados e impacta las motivaciones de los diputados*. Vale detenernos en los hallazgos del autor que le permiten hacer esta afirmación tan contundente.

La no reelección consecutiva afecta el perfil de los diputados porque obstruye la experiencia legislativa, desincentiva la especialización al interior de la Cámara e impide el reclutamiento de cuadros con calidad profesional:

1) La insuficiente experiencia legislativa se manifiesta cada tres años, cuando la Cámara tiene que re-inventarse. Quinientos diputados dejan de serlo y emprenden la búsqueda de nuevos cargos políticos, mientras que simultáneamente 500 novicios asumen el control de la Cámara. En el periodo 1970-1997, un promedio de sólo 17.5% de los nuevos legisladores había tenido experiencia previa en la Cámara. El resto, más del 80%, no estaban familiarizados con los asuntos de la Cámara. De acuerdo con las entrevistas, 87% reconoce que la no reelegibilidad ha limitado el profesionalismo de los diputados federales en México.

2) La escasa especialización en actividades de fiscalización, se manifiesta en un dato demoledor: en el periodo 1920-1997 sólo 0.3% de los diputados se especializó en asuntos de fiscalización (Comisión de Vigilancia). Un comportamiento similar se observa en las Comisiones de Programación y Presupuesto y en la Comisión de Gobernación.

3) La limitada calidad profesional es elocuente: 45% de los entrevistados cree que la calidad profesional de los diputados es regular; 30% la considera baja; y sólo 18% cree que es alta. En resumen, los diputados quedan reprobados en la prueba de competencia. Los entrevistados reconocen también que existe una asimetría de capital humano que bloquea la capacidad del Congreso para fungir como contrapeso del Poder Ejecutivo. A este respecto, 55% de los diputados

entrevistados reconoce que “los funcionarios son más competentes que los diputados”.

La no reelección consecutiva impacta las motivaciones de los diputados porque los diputados tienen que buscar alternativas políticas fuera de la Cámara al acercarse el fin de su periodo, lo que hace que la Cámara se convierta en una “estación temporal” en las carreras de los políticos mexicanos y nunca en un fin profesional en sí mismo. ¿Qué opciones tienen los diputados salientes? La estructura de oportunidades durante el periodo de 1970-1999 sitúa a las senadurías, las gubernaturas y los puestos en el partido. Las posiciones en el gobierno federal figuran en un lugar secundario. Algunos resultados son significativos: de todos los senadores durante el periodo 1982-1994 casi 68% habían sido diputados federales al menos una vez antes de llegar a la Cámara Alta, y 33% lo fueron justo antes de ser senadores; la siguiente ruta natural son las gubernaturas de los estados: de todos los gobernadores durante el periodo 1976-1995 52% habían sido diputados federales al menos una vez antes de llegar a ese cargo y 21% lo había sido inmediatamente antes de ser candidatos a gobernadores. La estructura del PRI es la tercera ruta más buscada por los diputados salientes: entre 1970-1997, un total de 40 personas ocuparon la presidencia y secretaría general del PRI. De ellos, siete habían sido diputados federales inmediatamente antes de llegar a líderes del partido (17.5%).

Los dos últimos capítulos, el v: Poderes de promoción política de la presidencia y el vi: la fuerza de la oposición, constituyen los polos que explican, por un lado, la nula eficacia del Congreso en su tarea de vigilante del Ejecutivo; por otro, la posibilidad de recuperación real de los poderes del Congreso. El autor sostiene la hipótesis de la *responsabilidad invertida*, que hace referencia a que la dirección de la responsabilidad política de los diputados mexicanos se desplaza de los votantes hacia el Ejecutivo, que goza de poderes para promover la carrera de los diputados. La condición mayoritaria del

PRI hasta 1997 hizo que las preferencias y motivaciones de los diputados del PRI prevalecieran sobre las preferencias y estrategias de otros grupos parlamentarios. En sentido inverso, la fuerza de la oposición, tratada en el capítulo vi, se correlaciona, en sentido positivo, con la supervisión legislativa, reconociendo que en el momento en que se cuenta con una Cámara con mayoría opositora, la frecuencia y visibilidad de la supervisión legislativa aumentan.

La obra finaliza recuperando el papel protagónico que le corresponderá jugar al Congreso en el proceso de modernización política de México. Reconoce que la democracia pasa por dos fases de reforma: la primera, que es la que presenta los avances mayores, está referida al campo de las instituciones y prácticas que garanticen el sistema de representación política; la segunda, a la que se le ha prestado poca atención, es la eficacia y la rendición de cuentas en el ejercicio de gobierno. En esta segunda reforma, se exige el establecimiento de instituciones de rendición de cuentas que permitan vigilar la honestidad y eficacia de los gobernantes. Constitucionalmente, el Congreso tiene esta función.

En esta segunda reforma, que tiene un largo camino que recorrer, el autor de *Vigilando al Ejecutivo*, aporta una lista de propuestas, entre las que destacan: reformar el artículo 59 para permitir la reelección consecutiva de diputados y senadores, aunque con límites; revisar las facultades exclusivas y concurrentes de las cámaras; revisar la legislación en materia presupuestal para clarificar las controversias legales; dotar de más recursos financieros y de personal de asesoría a los legisladores; e incrementar los recursos humanos y tecnológicos de la nueva Auditoría Superior de la Federación.

El autor concluye que las instituciones electorales han cumplido su papel para democratizar a México, ahora toca el turno al Poder Legislativo para consolidar la democracia mexicana.

María del Carmen García Aguilar

CESMECA-UNICACH