



Estudios Políticos

ISSN: 0185-1616

revistaestudiospoliticos@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de

México

México

López Guzmán, Cuauhtémoc

Gobierno dividido y disciplina partidista: aplicación de un modelo de dinámica parlamentaria para el Congreso del Estado de Baja California

Estudios Políticos, vol. 9, núm. 13-14-15, enero-diciembre, 2008, pp. 71-89

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439539003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Gobierno dividido y disciplina partidista: aplicación de un modelo de dinámica parlamentaria para el Congreso del Estado de Baja California

Cuauhtémoc López Guzmán

Resumen

La relación entre las fracciones parlamentarias está sujeta a condiciones partidistas e institucionales que afectan la conducta y decisiones de los legisladores.

Con la intención de sistematizar y jerarquizar la racionalidad de la acción política de los diputados, se diseñó un modelo de dinámica parlamentaria. El modelo se derivó del estudio de los episodios de conflicto y colaboración que ha vivido el Poder Legislativo en Baja California, tanto con el Poder Ejecutivo como entre sus integrantes.

Palabras Clave: Dinámica parlamentaria, gobierno dividido, nivel de incentivo, grado de consenso, re-elección consecutiva, parálisis legislativa, responsabilidad legislativa, disciplina partidista, gobierno unificado, gasto público, facultad fiscalizadora, Poder Legislativo.

Abstract

The relationship between parliamentary groups is attached to institutional conditions and political parties restrictions; those affect the behavior and the decisions of the legislators.

With the intention of systematize and hierarchize the deputy's political action rationality, a model of parliamentary dynamic has been designed. This model stems from the episodes of collaboration and conflict that has lived the legislative power in Baja California with the executive power and with their integrants.

Key words: Parliamentary dynamic, divided government, incentive level, consensus grade, consecutive reelection, legislative paralysis, legislative responsibility, partidarian discipline, unificate government, public budget, tax faculty, legislative representation.

Introducción

Este trabajo se estructuró con la finalidad de vincular los componentes de orden político —partidista y de orden institucional— que afectan el desempeño democrático del Poder Legislativo y las relaciones de éste con el Poder Ejecutivo.

Para presentar una explicación sistemática y coherente del rendimiento institucional del Poder Legislativo en Baja California, se propone un modelo de dinámica parlamentaria que permite ponderar los componentes partidistas y del tipo de gobierno en la estrategia de las fracciones parlamentarias.

Para destacar los códigos de negociación y conflicto que los actores reproducen y socializan regidos por la estructura de recompensas que el sistema político les asigna, se aplica el modelo racional —instrumental—, centrándonos en dos lógicas de acción: la institucional (estructura) y la motivacional (actuación).

Finalmente, para destacar los acuerdos, negociaciones y estrategias de las fracciones parlamentarias en los trabajos legislativos, abordamos el proceso de fiscalización que ejerce constitucionalmente el Congreso del Estado al Poder Ejecutivo. Al ser la fiscalización una facultad económica entran en complejas y contradictorias posturas las bancadas, pero sobre todo se convierte (la fiscalización) en la arena central del debate entre los partidos de oposición y el partido del gobernador.

Construcción del Modelo: parámetros e incentivos para la negociación

Para identificar el tipo de gobierno que ha aparecido en el Congreso en Baja California desde 1989 y las situaciones de colaboración y conflicto que se han presentado bajo determinado formato de gobierno, utilizamos el modelo de Alonso Lujambio.

Este modelo nos permite ubicar el tipo de gobierno, la dinámica parlamentaria y grado de consenso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

a) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el Congreso local.

b) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el Congreso local.

c) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones minoritarias del Congreso local.

d) Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (y mono-color) en el Congreso local.¹

Comparando la tipología de Lujambio, nos hemos percatado que el Congreso de Baja California ha presentado la situación prevista en el caso "B", donde el Partido Acción Nacional ha logrado la mayoría relativa en cuatro legislaturas (XIII, XIV, XVI y XVII); ver cuadro 5. En cambio, en la Legislatura XV se presenta la situación de gobierno unificado y en la Legislatura XVI la fracción panista y priísta logran el mismo número de curules (11).

CUADRO 1 Déficit Cameral en Legislaturas con Gobierno Dividido para el Ejecutivo

CONTINGENTE CAMERAL QUE REQUIRO EL GOBERNADOR
DEL PARTIDO ACCION NACIONAL PARA OBTENER
LA MAYORÍA ABSOLUTA EN EL CONGRESO

PERIODO 1989-2001

LEGISLATURA	PERIODO	INTEGRACIÓN A LA LEGISLATURA	INTEGRACIÓN POR PARTIDO POLÍTICO				DÉFICIT CAMERAL	
			PAN	PRI	PRD	OTROS	CANTIDAD	%
XIII	1989-1992	19	9	6	1	*3	1	5.26
XIV	1992-1995	19	8	7	4		2	10.52
XVI	1998-2001	25	11	11	3		2	8.00
XVII	2001-2004	25	12	10	2	**1	1	4.00

NOTAS:

* PFCRN 1, PPS 1 y PARM 1.

** PVEM: este partido integró la Alianza por Baja California con el PAN.

FUENTE: Leopoldo Martínez Herrera, "La experiencia del Poder Compartido en México", *Revista del Congreso del Estado de Baja California*, Mexicali, B.C., 2001.

La integración de las Legislaturas XIII, XIV, XVI y XVII configuraron un gobierno dividido en el cual el gobernador requirió de la obtención de votos opositores para lograr la mayoría absoluta; la capacidad de gober-

¹ Lujambio Alonso, *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM, 1996.

nabilidad se ha logrado por la negociación que en su momento cada gobernador panista confeccionó con el PRI o el PRD.

Siguiendo el trabajo de Martínez Herrera, él estableció un indicador de integración mayoritaria en el Congreso del Estado de Baja California, al cual le denominó déficit cameral y nos permite construir combinaciones alternativas de consenso y conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Para ilustrar lo arriba mencionado elaboré el cuadro 2, donde además del agregado partidista y cameral introduzco elementos de análisis del desempeño institucional y de los costos políticos de cooperación de los partidos de oposición de acuerdo a una determinada configuración partidista. Implementé tres indicadores del desempeño institucional del Congreso del Estado de Baja California: *Grado de Consenso* (GC), *Dinámica Parlamentaria* (DP) y *Nivel de Incentivo* (NI).

He definido el concepto de *Dinámica Parlamentaria* como una estrategia de acción cameral, donde cada fracción parlamentaria mide su poder respecto a las otras fracciones y asume una posición positiva o negativa, la cual está en constante oscilación.

Empleamos el indicador denominado *Dinámica Parlamentaria*, el cual nos muestra las posturas partidistas en el proceso decisional del Congreso, para abarcar las posiciones políticas que asumen las fracciones camerales por condiciones de disciplina partidista; a estas posiciones las clasifiqué como de conflicto, consociacional y de colaboración.

En cambio, por *Nivel de Incentivo* se entiende como la propensión a colaborar o a obstruir de una fracción parlamentaria o legislador frente a otra bancada o frente al Ejecutivo, y el incentivo de colaboración (positivo) o de obstrucción (negativo) está relacionado con la concentración o dispersión del voto opositor.

Siguiendo con las definiciones, se entiende por *Grado de Consenso* al trabajo de negociación y persuasión que el Ejecutivo despliega ante legisladores opositores para obtener apoyo en sus iniciativas y reformas de ley.

Para identificar el *Grado de Consenso* (GC) necesario para que el gobernador logre mayoría en la Cámara, establecí un parámetro de: “bajo”, “cero” y “alto” que está relacionado con el número de votos a cooptar entre los legisladores de oposición. Por ejemplo, las Legislaturas XIII y XVII se ubican con un grado de consenso “bajo”, ya que requieren de un solo voto opositor.

En cambio, las Legislaturas XIV y XVI requieren de por lo menos dos votos opositores, por lo que se les clasificó con un grado de consenso “alto”. En lo que respecta a la Legislatura XV, el *Grado de Consenso* (GC) es de “cero”, puesto que el Partido Acción Nacional no requiere de votos

opositores para impulsar sus iniciativas de ley y las del gobernador en turno. Bajo la modalidad de gobierno unificado operó el gobierno de Baja California, y la cooperación legislativa entre ambos poderes se fortaleció.

El indicador que nos refleja la concentración o dispersión del voto opositor al Partido Acción Nacional en la Cámara y su maximización en las negociaciones, es el *Nivel de Incentivo* (NI). Siguiendo al modelo de Lujambio, en las Legislaturas XIII y XVII tenemos un *Nivel de Incentivo* positivo, ya que el voto opositor está disperso (véase cuadro 2) y aunque la dinámica parlamentaria es de conflicto por la lucha en la cooptación de votos y la posible conducta disciplinada de los partidos grandes (PRI y PAN) se presenta para el Ejecutivo una estrategia de consenso baja.

En las Legislaturas XIV y XVI el *Nivel de Incentivo* es negativo, ya que el voto opositor está concentrado (PRD); empero nótese que en la Legislatura XIV la *Dinámica Parlamentaria* es de tipo consociacional, lo cual significa una tendencia institucional a la colaboración por la posible flexibilidad política de los tres partidos, debido a la cantidad de diputados por partido. En cambio, la Legislatura XVI presenta una *Dinámica Parlamentaria* de conflicto por la rivalidad ideológica entre los tres partidos y por el empate numérico de legisladores del PRI y del PAN.

Finalmente, la Legislatura XV se enmarca dentro del formato de gobierno unificado, con un nivel de consenso "cero", una *Dinámica Parlamentaria* de colaboración y con un *Nivel de Incentivo* positivo.

Basándonos en estas combinaciones institucionales, partidistas y del tipo de gobierno que se configura, podemos explicar las condiciones estructurales de negociación y conflicto que determinan las variadas estrategias de acción cameral que diseñan los partidos; y que estas condiciones configuran las reglas de comportamiento grupal e individual de los legisladores.

Conducta legislativa y motivaciones políticas: el Enfoque Racional Instrumental

Para comprender fuera del marco partidista y del tipo de gobierno las relaciones entre poderes y entre las fracciones parlamentarias, pasemos a interpretar y comprender la conducta individual y colectiva de los congresistas.

Al ejercer la fiscalización al Poder Ejecutivo, o en su caso, al orientar sus estrategias e intereses en limitar y reducir las posibilidades de otros diputados para cuestionar al gobernador, los legisladores pueden verse atrapados en una pugna intra-cameral que afecte a la capacidad

CUADRO 2
Dinámica Parlamentaria en los gobiernos divididos
del Congreso de Baja California

PERIODO 1989-2001

LEGISLATURA	PERIODO	DIPUTADOS	ELECCIÓN	FRACCIONES PARLAMENTARIAS				TIPO DE GOBIERNO QUE PRODUCE	GC	DP	NI
				PAN	PRI	PRD	OTROS				
XIII	1989-1992	19	CONCURRENTE	9	6	1	*3	DIVIDIDO	BAJO	CONFLICTO	POSITIVO
XIV	1992-1995	19	INTERMEDIA	8	7	4		DIVIDIDO	ALTO	CONSOCIACIONAL	NEGATIVO
XV	1995-1998	25	CONCURRENTE	13	11	1		UNIFICADO	CERO	COLABORACIÓN	POSITIVO
XVI	1998-2001	25	INTERMEDIA	11	11	3		DIVIDIDO	ALTO	CONFLICTO	NEGATIVO
XVII	2001-2004	25	CONCURRENTE	12	10	2	**1	DIVIDIDO	BAJO	CONFLICTO	POSITIVO

NOTAS:

* PFCRN 1, PPS 1 y PARM 1.

** PVEM: este partido integró la Alianza por Baja California con el PAN.

GC: Grado de Consenso.

DP: Dinámica Parlamentaria.

NI: Nivel de Incentivo.

Elaboración propia del autor.

institucional (de restablecimiento horizontal de poderes) propiciando el disenso, el chantaje y la obstrucción entre las fracciones parlamentarias.

Una actuación parlamentaria proclive al estancamiento puede ser resultado de factores partidistas, centrada en una configuración de gobierno dividido (como el Congreso de Baja California), pero el rendimiento institucional y la estructura legal pueden ser desactivadas si los incentivos e intereses de los legisladores son muy reducidos ante la estructura de oportunidades prevaleciente.

Con el fin de comprender los incentivos y motivaciones de los legisladores desde la perspectiva del enfoque racional-instrumental, es necesario ubicar la lógica de sus supuestos para interpretar la dinámica parlamentaria de las legislaturas con gobierno dividido en Baja California.

El enfoque racional instrumental supone que los individuos persiguen metas vinculadas con sus intereses, pero en la consecución de las mismas buscarán la opción menos costosa, la cual es pertinente para satisfacer su meta individual o colectiva; con ello, la estrategia de acción se deriva de la estructura de oportunidades que ofrece el sistema.

La racionalidad se centra en elegir opciones basadas en el cálculo y el costo de oportunidad, pero al vincularlas a las reglas del sistema político para maximizar sus beneficios, los individuos se hallan sujetos a un comportamiento previsible (instrumental).

En Estados Unidos se realizaron en la década de los setenta los primeros estudios pioneros sobre negociación cameral y los incentivos que los legisladores tenían para supervisar al Poder Ejecutivo. Desde entonces han proliferado las investigaciones que vinculan las relaciones entre poderes y los mecanismos institucionales de balance y contrapeso, así como la dinámica parlamentaria bajo gobiernos divididos.²

En México estos estudios empezaron a tornarse viables y útiles al pluralizarse el Congreso de la Unión y los Congresos Locales. Pero la evidencia empírica apareció con el rompimiento del control hegemónico del Partido Revolucionario Institucional en ambos poderes (Legislativo-Ejecutivo). Es decir, los temas del equilibrio de poderes, los gobiernos divididos y la democratización de las instituciones representativas son asignaturas novedosas y escasas para la ciencia política mexicana. Esto es así porque antes de 1997 la capacidad de un partido (PRI) para impulsar sus iniciativas en el Congreso Federal no podía ser bloqueada ni alterada por otro partido.

² Con un enfoque racional instrumental. David Mayhew R., "The Electoral Connection and the Congress", en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan, *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, 1974; y Morris S. Ogul, *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislature Supervisión*, University of Pittsburgh Press, 1976.

En Baja California, a pesar de que fue el primer Estado que vio surgir el formato de gobierno dividido en el año de 1989, los estudios politológicos de la alternancia se orientaron a indagar los cambios esperados que un gobernante panista pudiera instrumentar. Es decir, se repitió la lógica del pasado, centrarse en el papel transformador del Poder Ejecutivo, olvidándose de los resultados institucionales que la nueva configuración parlamentaria generaría en la antigua dinámica de subordinación legislativa.

Basándonos en el enfoque racional instrumental, podemos tipificar la conducta política de un legislador de acuerdo a la estructura de oportunidades que el sistema político mexicano ofrece. Además, establecer qué condiciones son necesarias para que el Poder Legislativo fiscalice al Poder Ejecutivo con oportunidad y eficiencia.

En el sistema político mexicano no existe la re-elección consecutiva, por tal motivo los políticos al convertirse en legisladores no cuentan con la posibilidad de mantenerse en el cargo en un segundo periodo inmediato.

Esta limitación constitucional posibilita la rotación de la clase política, pero inhibe la profesionalización parlamentaria; como el legislador no puede ser re-elegido, pero tampoco revocado, no existe responsabilidad legislativa ante los ciudadanos (ver diagrama 1).

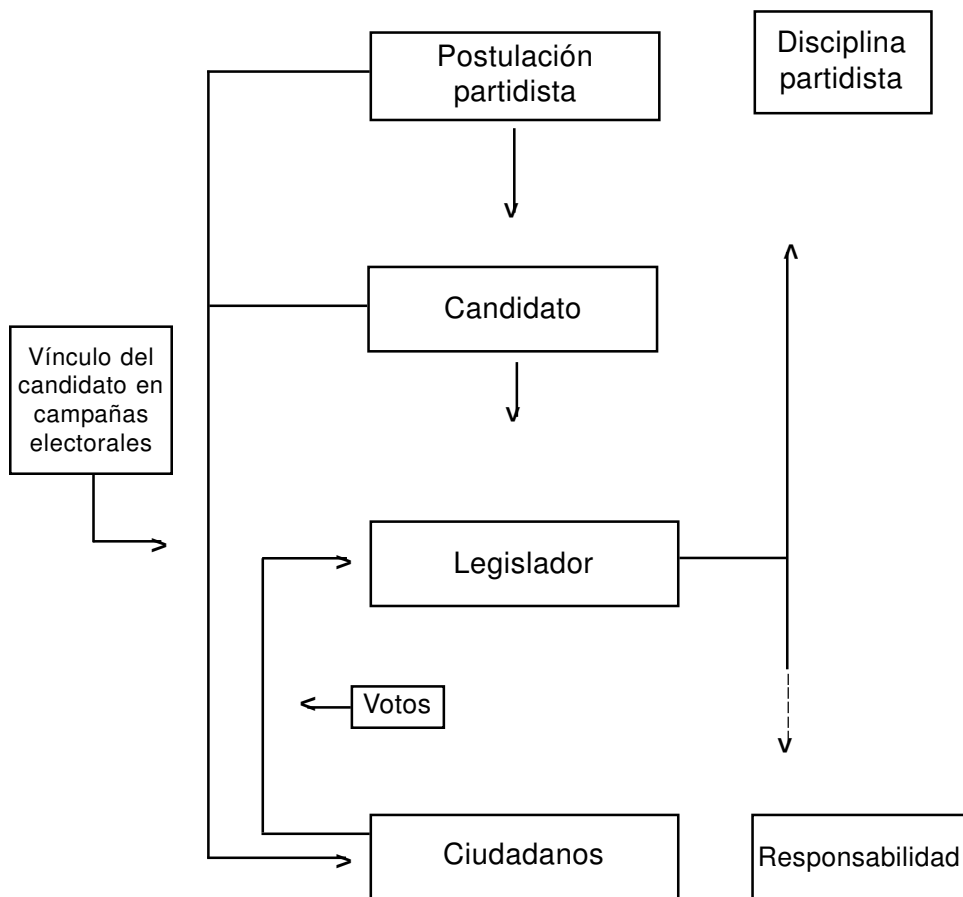
Su conducta política está atada a la disciplina partidista, y es al partido a quien debe su postulación, y es el partido quien lo puede premiar o castigar al promoverlo a otro cargo de elección popular o de la administración pública.

Con esta estructura de recompensas basada en el control partidista de la vida parlamentaria, los legisladores atienden más los lineamientos partidistas que las demandas ciudadanas. La conducta puede variar si el legislador es miembro del mismo partido que el gobernador o de un partido de oposición, pero aún con estas variantes, el sistema de oportunidades desestimula la productividad legislativa y la representatividad ciudadana.

La carrera política, después de concluido el periodo de tres años, se convierte en un meta explícita del legislador y paradójicamente sólo a través del partido (de nuevo) es como logra vincularse al electorado. Una vez electo, es probable que este vínculo se rompa o diluya.

Sin mecanismos de participación ciudadana, instituciones burocráticas y alto abstencionismo, los representantes populares quedan desvinculados de los ciudadanos de su distrito y atados a los intereses electorales del partido.

DIAGRAMA 1
Disciplina Partidista *versus* Responsabilidad Legislativa



Fuente: Elaboración propia.

En esta lógica los legisladores buscan proteger al Ejecutivo, si éstos pertenecen al mismo partido, y obstruirlo si son de un partido de oposición; sin embargo, varios episodios de la vida legislativa local no cuadran con esta conducta tradicional.

Esto se debe a condiciones político-partidistas e institucionales, que han desplazado al Poder Ejecutivo de su accionar mediador y equilibrador en los conflictos entre la clase política. Todos los gobernadores panistas en Baja California no han gozado de la capacidad de control y subordinación de los legisladores de su propio partido, pero pueden aliarse con diputados de otros partidos; la aparente disciplina partidista de antaño ha sido rebasada por la introducción de incentivos personales y de promoción política que la carrera legislativa no genera al prohibirse la re-elección consecutiva.

Es la ausencia de este mecanismo, el que ha destrabado la posible parálisis legislativa que varios analistas anticipaban (y que conduce esta investigación bajo el supuesto de la confrontación entre poderes), bajo una configuración de gobierno dividido (tal y como ha ocurrido en el Congreso del Estado de Baja California).

Sin el mecanismo de la re-elección los diputados no pueden ser evaluados por la ciudadanía; la responsabilidad legislativa no existe, pero a pesar de los inconvenientes institucionales que esta condición genera, la no re-elección consecutiva evita la parálisis legislativa.

Como ahora los legisladores del partido del gobernador no le deben su curul al Ejecutivo; y los legisladores de los partidos de oposición buscan por estrategia bloquear y criticar (con fines de chantaje y no de supervisión institucional), se generan posibilidades de negociación fuera del marco partidista, a pesar del supuesto de la disciplina partidista.

En otras palabras, la disciplina partidista se vincula con el poder de postulación del partido, y afecta la representatividad ciudadana, pero una vez en la Cámara (el principio de no re-elección) posibilita la negociación individual entre el gobernador y el legislador.

Esta dinámica ha permitido que frente a gobiernos divididos, el gobernador del Estado encuentre colaboración y alianzas que posibilitan la gobernabilidad.

En Estados Unidos la indisciplina partidista evita la parálisis, el mecanismo de la re-elección consecutiva fortalece la representatividad ciudadana; pero en nuestro sistema político es la ausencia de la re-elección lo que evita la parálisis.

Retomo el enfoque racional instrumental, para ligarlo a mi reflexión. Afirmo que los legisladores buscan estrategias que convergen con sus intereses (promoción política), pero no existe el mecanismo en la estructura de recompensas interna (Congreso) que premie su desempeño (re-elección). Por tal motivo, la estrategia se orienta a colaborar con agentes externos que evalúen y premien su desempeño (el partido o el gobernador).

En aquellos países donde se permite la re-elección, como en los Estados Unidos, la conducta y el apetito re-eleccionista se convierte en la estrategia racional dominante de los legisladores. Pero en los casos en que la reelección está prohibida, como en México, los diputados buscarán caminos alternativos para avanzar en sus carreras políticas.

El supuesto de racionalidad se aplica en ambos países, aunque los distintos arreglos institucionales en cada país crean estrategias de comportamiento político diferente en cada uno.³

Factores institucionales y motivacionales en el proceso de fiscalización

La Constitución Política del Estado de Baja California, en sus artículos 22 y 27, establece los periodos respectivos de aprobación presupuestal y supervisión del gasto público, así como las facultades en materia económica respectivamente.

En relación al artículo 22 constitucional, es importante precisar algunas ambigüedades jurídicas que pueden complicar las relaciones institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo en temas tan sensibles como la aprobación presupuestal y la revisión de las cuentas públicas.

Para tal caso citamos su contenido:

Artículo 22. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos ordinarios de sesiones, uno del 1ro. de octubre al 31 de enero, y el otro del 1ro. de abril al 30 de junio.

En el primer periodo, antes de concluir el año, examinará, discutirá y aprobará el presupuesto del Estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal, decretando las contribuciones y percepciones necesarias para cubrirlo e impondrá también las contribuciones y demás ingresos para cubrir las necesidades de los Municipios del ejercicio fiscal siguiente y determinará las bases, montos y plazos conforme a los cuales cubrirá la Federación sus participaciones a los propios Municipios.

El segundo periodo se ocupará preferentemente del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas del año anterior, tanto del Estado como de los Municipios. En esta función no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino también comprobar la exactitud y jus-

³ Ugalde Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público. 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa/LVII Legislatura, 2000, p. 24.

tificación de los gastos hechos y a determinar las responsabilidades que resultaren.⁴

El primer cuestionamiento u observación es que debido a la complejidad del estudio y conocimiento de los agregados financieros del gobierno del Estado, la contabilidad gubernamental y la escasa experiencia técnica de los legisladores (sobre todo los primerizos) es demasiado corto el periodo que marca la Constitución para cubrir las tres fases que señala, es decir, examinar, discutir y aprobar.

Estas tres fases eran tramitadas por vía automática en el extenso periodo de gobierno unificado, por lo que el tiempo definido por la Constitución era más que suficiente; sin embargo, además de la complejidad técnica, hoy bajo el formato de gobiernos divididos la fase de discusión puede paralizar la aprobación presupuestal, o por lo menos polarizar las relaciones entre ambos poderes.

Esta situación, hasta hoy, no ha generado graves tensiones o bloqueos entre poderes, pero bajo una configuración de mayorías divididas la falta de una previsión constitucional para tal situación bien podría paralizar al gobierno.

Otra observación que merece ser motivo de una reforma Constitucional es la forma imperativa en que están redactadas las facultades de examinar, discutir y aprobar. Por esta inconsistencia legal aprobar se entiende como un fase obligada, es decir, aunque se discuta, no existe otra alternativa intermedia de injerencia del Poder Legislativo.

La propuesta aquí planteada es modificar la redacción del Artículo 22 a fin de precisar las modalidades de co-participación del Poder Legislativo en el proyecto de presupuesto. Para tal caso se deberá redactar como se cita abajo:

En el primer periodo antes de concluir el año, se examinará, discutirá y se podrá modificar, adecuar y/o aprobar el presupuesto del Estado correspondiente al siguiente ejercicio fiscal.

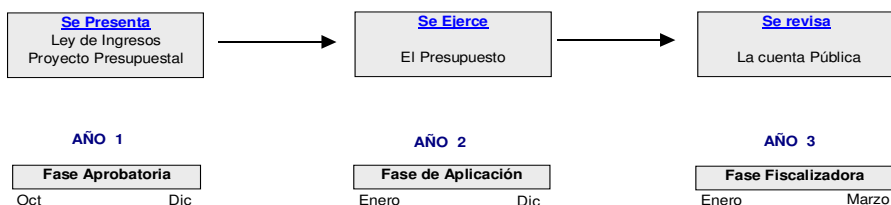
Con esta orientación se agregan dos fases entre la discusión y la aprobación, así el Congreso tendría una activa participación en la aprobación del presupuesto, obligando a los legisladores a revisar y orientar los recursos de manera más racional, responsable y ecuánime. Por supuesto que se requeriría un mayor plazo para cubrir este proceso, mismo que deberá ser calendarizado por fases y tiempos específicos, es decir, marcar el inicio y fin de la fase de revisión, de discusión, de modificación o adecuación y finalmente la fase de aprobación.

⁴ *Constitución Política* del Estado Libre y Soberano de Baja California, editada por el Gobierno del Estado.

En el esquema inferior aparece el calendario constitucional para que el Poder Legislativo apruebe el presupuesto, se ejerza y se fiscalice (nótese el limitado periodo de aprobación presupuestal).

ESQUEMA 1 Etapas de aprobación presupuestal y revisión de las cuentas públicas en Baja California

PROCESO PRESUPUESTAL
REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA
ETAPAS



FUENTE: Elaboración propia.

Las facultades de modificación y adecuación serían excelentes mecanismos propiciatorios de especialización técnica para los legisladores, porque los forzaría a pasar del simple cuestionamiento sin fundamento, el bloqueo partidista y el chantaje al Poder Ejecutivo.

La facultad de modificar el presupuesto está dada por la decisión del Congreso de modificar los montos globales por sector. En cambio, la facultad de adecuar el presupuesto se refiere a la decisión del Congreso de aumentar, suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad de la administración pública.

Esto quiere decir que el Ejecutivo puede proponer un presupuesto para educación de 200 millones de pesos y 300 millones para turismo, el Congreso puede hacer una modificación al reducir 100 millones a turismo y transferirlos a educación. Esto es, una modificación de los montos globales.

Cuando se realice una adecuación, el Congreso —basándonos en el ejemplo anterior— podrá suprimir o limitar los recursos a una dependencia o entidad del sector educativo por su ineficiencia o mal manejo de recursos, es decir, aunque aumentó el presupuesto para educación, se redujo para aquellas dependencias no eficientes.

La modificación y adecuación son dos facultades independientes y combinadas, se puede hacer una modificación global sin adecuación pre-

supuestal, o bien emplearse ambas, tal como lo ilustramos en los párrafos anteriores.

Por lo que respecta a la revisión del gasto público, el Artículo 22 cita que el Congreso se ocupará preferentemente en el segundo periodo del examen, discusión y aprobación de las cuentas públicas. De nuevo encontramos el imperativo de aprobación, pero con la salvedad de otorgarle al Legislativo la comprobación rigurosa del gasto asignado a cada dependencia y entidad de la administración pública.

El Artículo 22 menciona los dos periodos ordinarios de sesiones; ratifica las tareas clásicas de todo Congreso, aprobar el presupuesto y revisar el gasto gubernamental; por su parte, el Artículo 27 Constitucional enumera las facultades del Congreso. A continuación cito las facultades de orden económico para vincularlas a las respectivas leyes reglamentarias.

Esta vinculación tiene el propósito de identificar los mecanismos legales que permiten al Poder Legislativo ejercer la supervisión y sanción sobre el Poder Ejecutivo; la capacidad legal de frenar y balancear al Poder Ejecutivo tiene aquí una concreción jurídica, que aunque no se despliegue por inconsistencias técnicas y afinidades políticas partidistas, en ciertas ocasiones representan capacidades potenciales de activarse bajo condiciones de gobiernos divididos enfrentados.

Facultades Económicas del Congreso del Estado de Baja California (Artículo 27 constitucional)

- Ofrecer las bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, con las limitaciones que establece la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aprobar los contratos respectivos y reconocer y autorizar el pago de las deudas que contraiga el Estado.
- Aprobar, para cada ejercicio fiscal, las leyes de ingresos del Estado y de los municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado.
- Revisar anualmente las cuentas del Estado y de los municipios y examinarlas cuando se estime conveniente.

El marco legal, que posibilita y regula las fases de revisión y auditoría hacia el Poder Ejecutivo, y las capacidades técnicas que el Poder Legislativo tiene para hacerlo con oportunidad y eficiencia, son factores de orden institucional.

En cambio, la estrategia, los compromisos y los costos que racional-

mente calculan los diputados para orientarse o desviarse del compromiso fiscalizador, son factores de orden motivacional; por tal motivo, la facultad fiscalizadora está relacionada con ambos factores, los cuales se instrumentan bajo diversos formatos de gobierno (dividido, unificado, no unificado) conduciendo a distintas relaciones intergubernamentales.

Basándonos en el Esquema 2, enfatizamos que sin contar con los recursos institucionales (capacidades técnicas y marco legal), el Poder Legislativo en un formato de gobierno dividido o no unificado no podrá ejercer sus facultades de fiscalización y evaluación bajo criterios técnicos y neutrales. Una legislatura centrada en mayorías divididas, orientada a la supervisión al Poder Ejecutivo, pero sin los recursos institucionales para hacerlo, puede derivar en el enfrentamiento estéril, o en la total entrega de sus facultades fiscalizadoras.

En el sistema político mexicano, el Poder Legislativo (bajo el formato de gobierno unificado) nunca contó ni con los recursos institucionales, ni motivacionales para ejercer sus facultades fiscalizadoras, quedando fuera del diseño y evaluación de la política económica. Esto le permitió al Poder Ejecutivo federal y local instrumentar sus políticas y programas sin el menor cuestionamiento, control y sanción.

Ambos factores son convergentes, porque no se puede realizar la fiscalización al Poder Ejecutivo si una asamblea de legisladores no tiene la motivación para hacerlo (aunque cuenten con los recursos técnicos y legales) por razones de identidad partidista. O en el otro caso, aunque tengan las motivaciones para ejercer las facultades de fiscalización, pero no cuenten con recursos técnicos ni legales que les posibilite una auditoría imparcial fuera de las confrontaciones partidistas.

Este proceso de convergencia se manifiesta en dos planos:

a) En legislaturas donde se expresan las tendencias hacia la fiscalización (por factores motivacionales), sin contar con los recursos institucionales para ejercer eficientemente el proceso.

b) En legislaturas donde se ejerce el proceso de fiscalización (centrado en el marco legal y con recursos disponibles), pero donde no existe una estrategia de confrontación.

El Congreso del Estado de Baja California, desde 1989, ha presentado una configuración de gobierno dividido, excepto la XV Legislatura (de gobierno unificado). Sin embargo, las alianzas, renunciadas parlamentarias y negociaciones coyunturales han permitido una atenuación del conflicto partidista. Este hecho ha evitado una estrategia de confrontación directa, permanente y hostil hacia el Ejecutivo por la mayoría opositora parlamentaria.

ESQUEMA 2 Proceso de Fiscalización al Poder Ejecutivo

FACTORES CONVERGENTES

FACTORES

Institucionales

Capacidades Técnicas

- Órgano de fiscalización a cargo de personal capacitado.
- Asesores institucionales.
- Centro de Investigación Legislativa.
- Cursos de capacitación a legisladores.
- Sistema de información electrónica y vínculos institucionales con universidades y centros de investigación superior.

Marco Legal

- Leyes que definan, normen y delimiten relaciones entre poderes en las fases de aprobación presupuestal, control financiero y revisión del gasto público.

Motivacionales

Estrategias de Apoyo

- Carrera política.
- Identidad partidista.
- Intercambio de protección política.

Estrategia de Confrontación

- Diputado de oposición. Disciplinado.
- Grupo de poder enemigo del Ejecutivo.
- Chantaje y venta del voto parlamentario.

Conclusiones

El estudio del posicionamiento de las fracciones parlamentarias y la conducta de los legisladores tradicionalmente se enmarcaba en la ideología y la base social del partido. De tal forma que la ubicación de los diputados (de izquierda o derecha) servía para dar cuenta de sus acciones y decisiones.

Hoy, en cambio, la identidad ideológica se ha diluido y los partidos reclutan a ciudadanos de distinta condición social, además la cambiante relación de los partidos (a veces en la oposición, otras gobernando) ha matizado la postura antisistema e irreconciliable que algunas veces asumían. Ante esta situación, quienes nos hemos acercado al estudio de las relaciones entre los poderes Legislativo-Ejecutivo y el debate parlamentario, observamos las condicionantes sistémicas que definen la acción de los actores políticos.

De esta forma, pude derivar un modelo de dinámica parlamentaria capaz de predecir el comportamiento de los legisladores de acuerdo a los factores institucionales y motivacionales, y aquellos relacionados con la configuración partidista y el tipo de gobierno. Estas condiciones del sistema político mexicano establecen los parámetros de la negociación política, la cual permite activar y procesar las tensiones que el mismo sistema de confrontación partidista alimenta.

Así, bajo el enfoque racional-instrumental y estableciendo la estrategia racional dominante de los legisladores en un ambiente de bajos incentivos (no re-elección consecutiva), encontramos una postura maximizadora de ascendencia política que determina su disciplina partidista y limita su vinculación representativa con los electores de su distrito.

Al utilizar este enfoque de la ciencia política se me facilitó el descubrimiento de las variadas posiciones de conflicto y cooperación que ocurrieron en el periodo estudiado; en particular debo resaltar el paradójico efecto institucional de la no re-elección consecutiva.

En México, los efectos negativos de la no re-elección, se dice, afectan la profesionalización del legislador, además lo ata a la disciplina partidista, mientras que en Estados Unidos la re-elección consecutiva posibilita la profesionalización y debilita la disciplina partidista; una de las grandes bondades institucionales de esta estructura de recompensas es que evita la parálisis legislativa que suele ocurrir en sistemas con partidos disciplinados y polarizados.

Mientras en Estados Unidos la re-elección consecutiva vincula al legislador al electorado y no al partido, el diputado entonces, en Estados Unidos, ejerce su voto en coincidencia con la demanda ciudadana, evitando así el voto disciplinado. En cambio, en México, con condiciones

partidistas opuestas y sin re-elección consecutiva, el diputado busca para avanzar en su carrera política quien premie su desempeño (la estructura de recompensas); la falta de incentivos del sistema representativo en México induce a romper con la disciplina partidista y negociar con agentes externos al Congreso.

Este planteamiento se opone al supuesto de Linz al plantear la parálisis de los sistemas presidenciales bajo mayorías divididas. La afirmación de Linz se apoya en la conducta disciplinada y polarizada que presentan los sistemas de partido en América Latina.

Sin embargo, en esta investigación —al buscar una explicación a la conducta atípica de los legisladores locales bajo estos supuestos— pude descubrir este mecanismo (la no re-elección consecutiva) el medio que destraba el conflicto sistémico del modelo de partidos en México y Baja California.

Bibliografía

Béjar Algazi Luisa, “La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol 63, núm. 3, julio-septiembre de 2001.

_____, “EL impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los Poderes de la Unión”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 181, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Carbonell Miguel, “Sobre la no Reelección Legislativa en México: elementos para el debate”, *Revista Quórum*, año VII, núm. 63, noviembre-diciembre, 1998.

Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo: el caso de México”, en *Revista Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, primer semestre, 1999.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “El Congreso del Estado de Baja California. Del partido hegemónico al partido dominante, 1980-1997”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm. 2, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio, 1998.

_____, “Alternancia política y gobiernos locales en México”, en *Revista Estudios Sociológicos*, vol. XX, núm. 58, enero-abril, 2002.

Lujambio Alonso, *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UNAM, 1996.

Pérez, Germán y Antonia Martínez (compiladores), “La Cámara de Diputados en México”, México, FLACSO/Miguel Ángel Porrúa/LVII Legislatura, 2000.

Poole T. Keith, "The Geometry of Multidimensional Quadratic Utility in Models of Parliamentary Roll Call Voting", Houston, University of Houston, Department of Political Science, ubicado en <http://web.polmeth.ufl.edu/>.

Santiago, Javier, "El Poder Legislativo: de la hegemonía al pluralismo", Revista *Diálogo y Debate*, año 2, núms. 9-10, julio-diciembre, 1999.

Rossell Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México*, México, LVII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Ugalde Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del Gasto Público 1970-1999*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.