

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO

Alejandra RÍOS CÁZARES
Guillermo CEJUDO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Discusión teórica. Rendición de cuentas gubernamental: el concepto y sus dimensiones.* III. *La rendición de cuentas en la dimensión administrativa.* IV. *El enfoque de este análisis.* V. *Acceso a la información gubernamental.* VI. *La evaluación del Poder Ejecutivo local.* VII. *El control interno del Poder Ejecutivo local: las contralorías estatales.* VIII. *El control externo. Las entidades superiores de fiscalización.* IX. *Conclusiones: la rendición de cuentas de los gobiernos estatales.* X. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, los gobiernos estatales de México han experimentado transformaciones profundas no sólo en su conformación política sino también en el tipo y número de responsabilidades. Los procesos de democratización y descentralización han modificado los mecanismos de acceso al poder político, así como el funcionamiento y la organización de los gobiernos estatales. El resultado de estas transformaciones es el surgimiento de gobiernos que son política y administrativamente más autónomos y que cuentan con cada vez más recursos presupuestales para cumplir con un creciente abanico de funciones.

La combinación de una competencia política más vibrante y mayor autonomía de gestión debería traducirse en gobiernos estatales más eficaces y más sensibles a las demandas ciudadanas. La teoría lo predice. Sin

* Agradecemos la asistencia de investigación de Diego Angelino y Marcela Vázquez. Los resultados basados en las solicitudes de información incorporan las respuestas recibidas a mayo de 2009.

embargo, en México, la competencia política no ha reforzado el vínculo con el ciudadano ni la apertura de los gobiernos estatales, y tampoco el fortalecimiento de la autonomía administrativa de los estados los ha transformado en gobiernos más eficientes. La lección de los últimos años es clara: la consolidación de la democracia electoral y la descentralización gubernamental, por sí mismas, no garantizan un ejercicio eficaz de gobierno y tampoco la existencia de un gobierno sensible al mandato ciudadano. Así lo corroboran los escándalos de corrupción y de mal uso de recursos públicos que diariamente colman la prensa local, así como análisis académicos sobre desarrollo político estatal.¹ Lo anterior sugiere que a pesar de los cambios, los gobiernos estatales no han logrado revertir las inercias y mantienen un flanco débil en el tema de la rendición de cuentas.

Por mandato constitucional, todas las entidades federativas están organizadas como regímenes representativos y republicanos; por tanto, el acceso al poder político sólo es posible por medio de elecciones libres mientras que el ejercicio de gobierno está dividido en tres poderes distintos —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— mutuamente dependientes, en donde ninguno puede, por sí solo, monopolizar las decisiones de gobierno. En este tipo de regímenes políticos, cada uno de los tres poderes de gobierno rinde y exige “cuentas”. Son lo mismo sujetos activos que informan, explican y justifican su conducta, que sujetos pasivos que exigen información, explicación y justificación de la conducta de otros actores. Es precisamente este equilibrio de obligaciones lo que caracteriza a un sistema republicano: la división del poder y la vigilancia mutua. Sin embargo, aunque los tres poderes rinden y exigen cuentas, el sentido, las acciones y las estrategias que cada uno adopta para cualquiera de estos dos propósitos son distintos debido a la naturaleza de cada mandato. Así, la rendición de cuentas del Poder Legislativo no será igual a la rendición de cuentas del Poder Judicial o del Ejecutivo. Al menos no en los procesos.

¹ Algunos títulos relevantes son: Gibson, Edward L., “Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics* 58, 2005, pp. 101-132; Middlebrook, Kevin J. (ed.), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres y San Diego, Institute of Latin American Studies, University of London y Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD, 2004; Beer, Caroline C., *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies (ed.), University of Notre Dame Press, 2003.

En este reporte, nos concentramos exclusivamente en las instituciones y los procesos asociados a la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo estatal; en particular, estudiamos cuatro procesos: la generación y sistematización de información gubernamental; la evaluación de actores, instituciones y políticas; la supervisión y vigilancia del adecuado uso de los recursos públicos y del apego a la legalidad por parte de los actores e instituciones involucrados, y, finalmente, las medidas de prevención y sanción ante irregularidades en el ejercicio del gobierno.

El reporte está organizado en cinco secciones. La primera sección presenta los referentes teóricos que guían el análisis. En la segunda sección nos ocupamos de la generación de información gubernamental y el acceso a ésta. La tercera sección expone el análisis de los procesos y las instituciones encargadas de la evaluación del desempeño gubernamental. La cuarta corresponde al análisis de los controles internos y externos del Poder Ejecutivo. La quinta sección recapitula las principales conclusiones.

La información que presentamos a continuación proviene principalmente de solicitudes directas de información y cuestionarios de preguntas cerradas que enviamos a dependencias gubernamentales, órganos garantes del acceso a la información pública y entidades de fiscalización (los cuestionarios fueron enviados a los órganos garantes y las contralorías en el otoño de 2008).² La información obtenida por medio de los cuestionarios se confrontó con las respuestas a las solicitudes cuando esto fue posible. En total, recibimos veinte respuestas al cuestionario de transparencia y quince respuestas a nuestro cuestionario de contralorías.

Complementamos la información de los cuestionarios y las solicitudes con investigación documental. En todos los casos, se utilizó la sección de recursos jurídicos de la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para consultar legislación estatal; cuando esto no fue posible, se recurrió a los archivos electrónicos de los congresos estatales.

² Los cuestionarios fueron enviados a los órganos garantes del acceso a la información pública estatales y a las contralorías estatales. Sobre las entidades de fiscalización superior estatales nos apoyamos en Ríos-Cázares, Alejandra y Pardini, Juan, “Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México”, en Ríos-Cázares, A. (ed.), *La rendición de cuentas gubernamental en México: evaluación de la fiscalización superior en los estados*, México-San Diego, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD, 2008.

II. DISCUSIÓN TEÓRICA.

RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL: EL CONCEPTO Y SUS DIMENSIONES

La rendición de cuentas es un concepto complejo. Son múltiples sus definiciones y en consecuencia, las aproximaciones para el análisis empírico son igualmente diversas.³ En este reporte, nos apoyamos en la propuesta de Mark Philp⁴ para definir la rendición de cuentas como una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos—. ⁵

Como bien explica Philp, esta definición tiene al menos dos ventajas. Por un lado, nos aleja de debates normativos sobre el objeto de la rendición de cuentas, pues en vez de concentrar el análisis en qué tan deseable

³ Para una discusión general véase: López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, incluido en este volumen; Mainwaring, Scott, “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003; Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en Schedler, A. *et al.* (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999; Behn, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, Washington D.C., Brookings Institution, 2001.

⁴ Philp, Mark, “Delimiting democratic Accountability”, *Political Studies*, vol. 57, núm. 3, mayo de 2008.

⁵ En términos más amplios, adoptamos, con leves modificaciones, la definición de Bovens sobre lo que es (y no es) una relación de rendición de cuentas: una relación de rendición de cuentas es aquella en la que un actor informa, explica y justifica su conducta a otro actor (no sólo propaganda o información destinada al público en general). La explicación está explícitamente dirigida a ese otro actor (y no al azar). El actor está obligado a rendir cuentas (y no en libertad de hacerlo o no). Hay la posibilidad de debate, juicio y sanción (y no un monólogo sin compromiso). Finalmente, la rendición de cuentas debe ser pública (y no sólo informes internos). Bovens, Mark, “Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework”, *European Governance papers*, C-06-01:12, 2006. Véanse, también, Adserá, Alicia *et al.*, “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19 (2), 2003, pp. 445-490; Behn, *op. cit.*; Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004; Dubnick, M. y Romzek, B., “Accountability”, en Shafritz J. (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998.

o pertinente es el asunto M, el énfasis se hace en la coherencia y efectividad de los instrumentos concretos con que cuenta A para informar, explicar y justificar su conducta, así como en los mecanismos con que cuenta B para vigilar e incidir en el comportamiento de A.⁶ Por otra parte, esta definición deja en claro que la simple producción de información, sin explicación ni justificación, no es rendición de cuentas.

El vínculo entre A y B puede ser vertical o diagonal. Las relaciones verticales suponen una jerarquía entre los actores involucrados, mientras que las relaciones diagonales describen un vínculo que no es jerárquico, pero que sí implica la obligación (usualmente) formal de informar y justificar decisiones específicas (es decir, existe un actor A), así como la obligación de evaluar conductas concretas (existe un actor B).⁷ Las relaciones de rendición de cuentas pueden, incluso, referir situaciones trianguladas en donde A rinde cuentas a B por su conducta con respecto a un asunto M que afecta o atañe a un actor adicional, C.⁸

En los regímenes democráticos modernos distinguimos dos dimensiones de la rendición de cuentas gubernamental (diagrama 1). La primera dimensión refiere a la relación que se establece entre los representantes electos por sufragio popular y aquellos que les otorgaron la potestad para gobernar, determinar la distribución de los recursos y definir las acciones de política a seguir. A esta primera dimensión la hemos denominado la dimensión electoral de la rendición de cuentas gubernamental.⁹ La segunda dimensión refiere a la relación que existe entre los representantes y las oficinas burocráticas responsables de implementar las acciones de gobierno. Esta segunda parte es la dimensión administrativa de la rendición de cuentas.

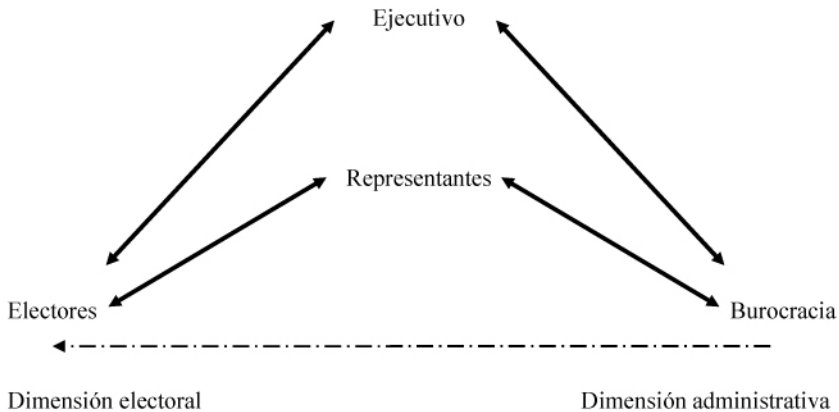
⁶ Dubnick y Romzek los llaman “mecanismos de rendición de cuentas”. Véase Dubnick y Romzek, *op. cit.*

⁷ Véase Bovens, *op. cit.*, pp. 20 y 21. Esta metáfora especial de relaciones de rendición de cuentas no debe confundirse con la sugerida por Guillermo O’Donnell entre rendición de cuentas horizontal y vertical. O’Donnell, Guillermo, “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9 (3), 1998.

⁸ Donde C bien puede referir a la ciudadanía. Véase para una elaboración de esta idea: López Ayllón y Merino, “La rendición de cuentas en México...”, *cit.*

⁹ Aunque la dimensión electoral se sustenta justamente en los procesos electorales, el vínculo entre representantes y representados no se restringe a estos, pues la dimensión electoral también se sostiene con acciones de apertura de información, explicación y justificación de las instituciones gubernamentales hacia los ciudadanos.

DIAGRAMA 1
Dimensiones de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia

Cada una de estas dimensiones tiene una lógica y un objetivo particular. En la dimensión electoral, el punto nodal de la rendición de cuentas es la efectividad de los mecanismos de representación política de la ciudadanía. En cambio, en la dimensión administrativa el objetivo es que los instrumentos “internos” de rendición de cuentas garanticen que las políticas públicas se diseñen e implementen de acuerdo con las directrices que recibe de los representantes electos. Cada dimensión está compuesta a su vez por un conjunto de relaciones de rendición de cuentas secundarias cuya vinculación da coherencia al todo.

Al igual que nuestra definición general de rendición de cuentas, la diferenciación de dimensiones que proponemos tiene por propósito separar la representación política del ejercicio de gobierno. Se trata de una distinción estrictamente analítica que no niega la complementariedad de ambas dimensiones. De hecho, un régimen democrático es justamente aquel donde ambas dimensiones no sólo están vinculadas, sino que además se refuerzan mutuamente y en donde la “política de rendición de cuentas [...] tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen”. En un régimen democrático, la rendición

de cuentas combina ambas dimensiones con una “vocación pública —y no meramente burocrática—”.¹⁰

III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA

Identificamos cuatro procesos necesarios para una rendición de cuentas efectiva en la dimensión administrativa. El primero consiste en la generación, organización y conservación de información sobre las decisiones gubernamentales y el funcionamiento general del gobierno. El segundo proceso se refiere a las acciones para que esta información sea pública y accesible. El tercero alude a los procedimientos de evaluación de actores y agencias gubernamentales. Finalmente, el cuarto proceso consiste en la articulación de un marco normativo y una estructura institucional que garantice la asignación de responsabilidades, así como la efectiva implementación de sanciones y recompensas cuando es debido.

En pocas palabras, en un sistema de rendición de cuentas eficaz, el desempeño gubernamental es documentado (y la información generada debe ser accesible), el desempeño gubernamental es evaluado (y las evaluaciones se constituyen en insumos para decisiones futuras de política) y además, el desempeño gubernamental es sujeto de vigilancia y control (lo que permite identificar fallas e imponer sanciones). Estos procesos cubren los tres elementos centrales de la rendición de cuentas: la obligación de informar, la necesidad de explicar y justificar las decisiones, y la posibilidad de incidir en la conducta de los actores.

La rendición de cuentas requiere de armonía y complementariedad entre los distintos procesos e instituciones que la sostienen. Existe complementariedad cuando el funcionamiento de uno aumenta la eficacia de los demás. Para la rendición de cuentas, la implicación es evidente: la calidad del régimen de rendición de cuentas en su conjunto es una función no

¹⁰ Es común encontrar casos donde la rendición de cuentas en alguna de estas dimensiones es efectiva. Hay ejemplos de dictaduras eficientes en el control de su propia burocracia (es decir, la falla principal se concentra sólo en la dimensión electoral) y también existen situaciones donde el componente electoral es sólido, pero el control de la burocracia es deficiente (es decir, la falla principal se concentra sólo en la dimensión administrativa). El resultado de la primera situación es un gobierno efectivo que, sin embargo, no es responsivo a las demandas ciudadanas; el resultado de la segunda es un gobierno sensible a la demanda ciudadana, pero inefectivo para responder a ellas. Véase: López Ayllón y Merino, “La rendición de cuentas en México...”, *cit.*

sólo de la calidad de cada uno de los procesos, sino también de su articulación y de las sinergias que se generan entre ellos.

Los procesos de rendición de cuentas, las instituciones y los actores asociados no siempre se complementan en un círculo virtuoso. Puede suceder que en vez de fortalecerse mutuamente se estorben generando una fragmentación tal, que cada proceso funcione con una lógica propia y esté débilmente vinculado con los demás. La principal consecuencia de una desarticulación como ésta consiste en la creación de procesos paralelos que bien pueden perseguir un objetivo común, pero que operan con racionalidades distintas.

En suma, la rendición de cuentas será efectiva sí, y sólo sí, los procesos que la sostienen funcionan y además existe coherencia y complementariedad entre ellos. Si cualquier proceso falla, o si no hay eslabones que lo conecten con los demás, la rendición de cuentas será inevitablemente incompleta.

IV. EL ENFOQUE DE ESTE ANÁLISIS

Todavía es escaso el análisis comparado de los gobiernos estatales de nuestro país. Los estudios que existen se organizan en dos tendencias dominantes. La primera se concentra en el análisis de las instituciones representativas, los sistemas y los procesos electorales. Gracias a estas investigaciones podemos documentar el cambio en la competencia electoral que ha caracterizado a los estados en las últimas décadas. La segunda tendencia se enfoca al examen minucioso del marco normativo. En buena parte de estos análisis hay un esfuerzo serio por desarrollar instrumentos de medición (por ejemplo, índices) que permitan contrastar las leyes estatales. Estos estudios han develado la falsa homogeneidad de la República. Aunque estas investigaciones son valiosísimas para entender el complicado panorama del gobierno estatal, todavía hace falta avanzar en una importante vertiente que es el estudio del funcionamiento concreto de las instituciones políticas en los estados de la República. Sabemos muy poco sobre la organización de las dependencias gubernamentales en los estados y sabemos todavía menos sobre los procesos internos de toma de decisiones. En este reporte intentamos avanzar en esta tercera vertiente. En vez de enfocarnos en el marco normativo, nos concentramos en las características estructurales y el funcionamiento de las instituciones políticas vinculadas a los procesos de rendición de cuentas atendiendo

tres variables: autonomía política, autonomía de gestión y suficiencia de recursos.

Por autonomía política evaluamos si existe una diferenciación de incentivos (propósitos) e intereses entre la institución que es nuestro objeto de estudio y aquellas entidades sobre las cuales esta institución puede o debe incidir. El punto nodal de la autonomía política es que la institución pueda determinar —libre de presiones externas— los criterios y el alcance de sus actividades, de tal manera que su funcionamiento y supervivencia no estén condicionados a una convergencia de intereses con la institución o actores sobre los cuales su comportamiento o acciones repercuten.¹¹ Para evaluar la autonomía política de estas instituciones prestamos particular atención a los procesos de nombramiento y remoción de sus titulares, así como a la vulnerabilidad del mandato de estos servidores.

Por autonomía de gestión, evaluamos la independencia de la institución para decidir no sólo su organización interna, sino también su plan de trabajo. La idea central es que una institución que tiene a su cargo la delicada tarea de rendir cuentas (o exigirlas) puede verse maniatada si no cuenta con la potestad de definir su agenda de trabajo y la distribución del mismo.

Finalmente, una institución que goza de autonomía política y de gestión, pero que carece de recursos suficientes para llevar a cabo sus responsabilidades, tiene pocas probabilidades de ser efectiva. Una seria restricción de recursos transforma cualquier responsabilidad y prerrogativa institucional en una autoridad sin poder, en un mandato sin efecto (*unfunded mandates*).¹²

La hipótesis central es que la ausencia de alguna de estas características debilita a la institución y en consecuencia, la coherencia del sistema. Es decir, *ceteris paribus*, existe una relación positiva entre estas tres variables, la solidez de la institución y la efectividad de la rendición de cuentas.

¿Cuáles son las instituciones relevantes? En los gobiernos estatales, los procesos que hemos descrito tienen un espejo institucional. La generación de información y su accesibilidad está determinada por una nor-

¹¹ Retomamos esta definición de Ríos Cázares y Pardinas, *op. cit.*

¹² De acuerdo al US Congressional Glossary un *unfunded mandate* es una obligación de política pública o programa de gobierno que no recibe fondos suficientes para su cumplimiento. Véase <http://www.c-span.org/guide/congress/glossary/unfunded.htm> (consultado el 15 de octubre de 2008).

mativa que regula su producción y sistematización. Este tema no es menor, pues sin una legislación adecuada al respecto no habrá información que pueda ponerse a disposición del público o bien que sea relevante para la evaluación del desempeño gubernamental. Este reporte revisa si los gobiernos estatales cuentan con una legislación actualizada y efectiva en este rubro. En la evaluación del acceso a la información gubernamental nos concentramos en el análisis de las capacidades de los órganos garantes de este derecho. En lo que concierne a la evaluación del desempeño de las agencias de gobierno y a la vigilancia de las acciones de la burocracia estatal, analizamos las características y capacidades de dos instituciones que son piezas clave en el control interno y externo del Poder Ejecutivo estatal: la contraloría del estado y la entidad de fiscalización superior.

V. ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

1. *¿Acceso a qué?*

Nuestra revisión de la situación de la transparencia y el acceso a la información en los estados comienza con un aspecto poco estudiado del funcionamiento de los gobiernos estatales que, sin embargo, resulta fundamental para que los engranes del complicado entramado institucional de la rendición de cuentas funcione adecuadamente: el procedimiento para la generación, archivo y sistematización de la información gubernamental. Los archivos son, a un tiempo, un instrumento para la gestión cotidiana, un componente central de la memoria institucional, y un requisito básico para cualquier acción de transparencia.¹³

La Constitución federal, en su artículo sexto (reformado en 2007), señala que todos los sujetos obligados por las leyes de transparencia deberán “preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados [...]”. Si bien todas las leyes de transparencia estatales, por mandato constitucional, deben contar con normas que garanticen ciertos mínimos

¹³ Véase Guerra Ford, Óscar, “Archivos y acceso a la información en el Distrito Federal”, *Memorias del Primer Encuentro de Archivos del Distrito Federal: Organizar para Conservar*, México, Secretaría de Cultura del Distrito Federal, 2008. Para el Archivo General de la Nación, archivo es el “conjunto orgánico de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos en el ejercicio de sus atribuciones por las dependencias y entidades”.

sobre este tema, la realidad es que no todos los estados cuentan con leyes *ex profeso*, o por lo menos, con lineamientos generales para el uso y manejo de archivos administrativos; en algunos casos, esta normatividad se restringe a un capítulo o a algunos artículos dentro de la propia ley de transparencia.

En el país, diecisiete estados cuentan con una ley de gestión de archivos, mientras que diez más han emitido lineamientos o criterios para su gestión (tabla 1). Destacan Hidalgo, Guanajuato y Sonora en donde además de las leyes de archivo se emitieron criterios que detallan cómo debe ser el correcto manejo de los archivos públicos. En el resto de las entidades aún no existen reglas precisas o criterios mínimos sobre la generación y almacenamiento de la información.

La revisión de las leyes de archivo estatales muestra una alta homogeneidad, pues la mayoría de estas legislaciones recupera las definiciones y procesos básicos emitidos por el Archivo General de la Nación.¹⁴ Lo que varía sustancialmente, sin embargo, es el nivel de detalle: por ejemplo, mientras Guanajuato incluye la descripción de los espacios geográficos donde habrán de almacenarse los archivos, la legislación de Nayarit ni siquiera contempla los diferentes tipos de archivo. Un ejemplo adicional es la legislación del Estado de México, la cual aunque enuncia elementos básicos, no contempla procesos específicos, ni detalla los mecanismos de gestión.¹⁵

Destaca el que todas las leyes que crean sistemas estatales de archivo (con las notables excepciones de Hidalgo, Guanajuato y San Luis Potosí)

¹⁴ Archivo General de Nación e IFAI, “Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 2004.

¹⁵ En los Criterios y Lineamientos en Materia Archivística de Guanajuato —conformada por 36 artículos además de la descripción de los espacios geográficos—, se incluyen los factores ambientales (temperatura y humedad) que deben prevalecer en dichos espacios geográficos, características de la iluminación, instrumentos de consulta, entre otros. Los lineamientos de San Luis Potosí, con 44 artículos, contemplan la existencia de un coordinador de archivos, los aspectos mínimos que deben contener los códigos de clasificación, las acciones que deberá comprender el proceso de baja documental, los instrumentos básicos de control archivístico, entre otros. En el caso del Distrito Federal no son los lineamientos, sino la ley, la que tiene un nivel de detalle particular. A lo largo de sus 70 artículos, se contempla la creación de sistemas institucionales de archivo, se describen los procesos documentales y archivísticos básicos, el proceso de valoración documental y, además, cuenta con un capítulo especial dedicado a los documentos electrónicos.

entraron en vigor antes que las respectivas leyes de transparencia, la mayoría durante las décadas de los ochenta y noventa. Es, sin embargo, aún más sorprendente el hecho de que a pesar de la entrada en vigor de la reforma constitucional al artículo sexto, todavía no se concrete en algunos estados un sistema estatal de archivo.¹⁶

TABLA 1
*Estados con leyes específicas o lineamientos generales
para la gestión de archivos*¹⁷

<i>Estado</i>	<i>Ley que rige la gestión de archivos públicos</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Baja California</i>	Ley General de Administración Documental para el Estado de Baja California	12-jul-04	No ha sido reformada
<i>Chihuahua</i>	Ley General del Sistema de Documentación e Información Pública del Estado de Chihuahua	20-jul-97	30-jun-07
<i>Coahuila</i>	Ley de Archivos Públicos del Estado de Coahuila de Zaragoza	26-may-07	No ha sido reformada

¹⁶ Un ejemplo es Hidalgo, en donde de conformidad con el artículo cuarto transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo, la ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Hidalgo, publicada el 1o. de marzo de 1987, quedó abrogada, mas no desapareció el Sistema. La decisión en este caso fue incorporar el marco normativo del Sistema Estatal de Archivo a la nueva Ley de Archivos. Este es también el caso de Chihuahua, cuya ley crea el sistema estatal de archivo y a la vez prevé los lineamientos y mecanismos de gestión documental. Tal ley fue expedida en 1997 y ha sido reformada en tres ocasiones, la última de ellas en 2007.

¹⁷ La solicitud de información se hizo a los Institutos o Comisiones garantes de la transparencia y acceso a la información en cada una de las entidades federativas y, en los casos donde fue posible hacerlo mediante medios electrónicos, a la Secretaría de Contraloría (u homóloga) y a la Secretaría de Gobierno estatales. La información solicitada fue: *Lineamientos y criterios utilizados por los sujetos obligados de la Ley de Transparencia del estado para el archivo de los documentos públicos, indicando desde cuándo se utilizan.*

<i>Estado</i>	<i>Ley que rige la gestión de archivos públicos</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Colima</i>	Ley de Archivos del Estado de Colima	26-nov-05	12-may-07
<i>Distrito Federal</i>	Ley de Archivos del Distrito Federal	9-oct-08	No ha sido reformada
<i>Guanajuato</i>	Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato	19-jun-07	No ha sido reformada
<i>Hidalgo</i>	Ley de Archivos del Estado de Hidalgo	8-may-07	No ha sido reformada
<i>Jalisco</i>	Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco	8-feb-98	06-Ene-05
<i>México</i>	Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México	25-mar-86	30-Abr-04
<i>Michoacán</i>	Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios	4-mar-04	No ha sido reformada
<i>Morelos</i>	Ley General de Documentación para el Estado de Morelos	7-dic-95	31-Jul-02
<i>Nayarit</i>	Ley de Protección y Conservación de Archivos del Estado de Nayarit	17-jul-57	No ha sido reformada
<i>Oaxaca</i>	Ley de Archivos del Estado de Oaxaca	19-jul-08	No ha sido reformada

<i>Estado</i>	<i>Ley que rige la gestión de archivos públicos</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Quintana Roo</i>	Ley del Sistema Estatal de Documentación del Estado de Quintana Roo	29-dic-01	No ha sido reformada
<i>Sonora</i>	Ley que Regula la Administración de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de Sonora.	26-abr-96	No ha sido reformada
<i>Tabasco</i>	Ley de Archivos Públicos del Estado de Tabasco	6-ene-09	No ha sido reformada
<i>Tlaxcala</i>	Ley de Archivos de Tlaxcala	18-dic-03	No ha sido reformada

Fuente: elaboración propia.

Las deficiencias de la gestión de archivos son consecuencia de un marco legal insuficiente y también de problemas de coordinación entre las dependencias, así como de desconocimiento y ambigüedad en los mandatos de los responsables. En nuestras solicitudes de información, recibimos datos contradictorios por parte de los órganos garantes del acceso a la información y las contralorías. Encontramos también que en algunos estados cada sujeto obligado tiene la facultad de emitir sus propios lineamientos y criterios para el archivo de los documentos públicos gubernamentales, lo que es motivo de heterogeneidad y probable causa de descoordinación, dificultando un control transversal de todos los archivos del estado. Por ejemplo, en Quintana Roo, el Instituto de Transparencia comentó:

En términos generales, los sujetos obligados regulan su organización y funcionamiento de acuerdo a la normatividad que les es aplicable. En este sentido, por lo que hace al archivo de sus documentos públicos también se aplica esta premisa, por lo que cada sujeto obligado tiene la *facultad de organizar libremente*, y conforme a la normatividad que le compete, sus archivos. Bajo este tenor, y considerando *que este aspecto cada sujeto*

*obligado lo define individualmente, respecto al ITAIPQROO le refiero que a la fecha no existen lineamientos ni criterios específicos emitidos por esta Autoridad que regulen el archivo de los documentos públicos (cursivas nuestras).*¹⁸

En otros estados la situación no es tan extrema, ya que sí hay directrices generales, aunque cada sujeto obligado emite sus propios lineamientos. Por ejemplo, en Chiapas, el Instituto de Transparencia del estado emitió Lineamientos Generales y Recomendaciones para la Conservación y Organización de Documentos y Archivos de los Sujetos Obligados, de los que se desprenden las directrices que cada sujeto obligado debe seguir para emitir sus propios lineamientos. En este tenor, la Secretaría de la Contraloría del mismo estado nos explica que con respecto al Poder Ejecutivo fue la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo, adscrita a la Contraloría, la que “emitió los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de la Administración Pública del Estado de Chiapas, y al mismo tiempo estableció la metodología archivística a seguir para dar cumplimiento a esta norma”.¹⁹ Cuando existe una fragmentación como ésta, también aumenta la probabilidad de que la calidad de los lineamientos y, principalmente, la vigilancia sobre su cumplimiento, no esté garantizada.

Lo preocupante es que en algunos estados de la República todavía no existen criterios mínimos y reglas precisas sobre la generación y almacenamiento de la información. El principal problema de no contar con estas

¹⁸ Y continuó: “No obstante, es menester señalarse que el Instituto toma en consideración las disposiciones de la Ley del Sistema Estatal de Documentación del Estado de Quintana Roo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información Pública de los Sujetos Obligados de la Ley de Transparencia del Estado, para los efectos de la organización y clasificación de nuestros archivos, en los que se incluyen los documentos públicos”. Respuesta a solicitud de información con folio 063/UV/ITAIPQROO/05/11/2008, emitida el 18 de noviembre de 2008.

¹⁹ Respuesta a solicitud de información No. 960 mediante MEMO No. SECON/UAIP/VyA/019/2008, emitida el 11 de noviembre de 2008. En Guanajuato, la situación es similar. De acuerdo al Instituto de Acceso a la Información Pública, en el estado se utilizan los Criterios Generales para la Organización de los Archivos; sin embargo, omitió mencionar que éstos sólo serían vigentes hasta que cada sujeto obligado emitiera sus propios lineamientos. Secretaría de Finanzas y Administración, notificación de respuesta a solicitud de información con número de folio 5598, emitida el 10 de noviembre de 2008.

leyes o lineamientos radica en que ante la solicitud de información de cualquier ciudadano, los sujetos obligados no tendrán “la certeza jurídica para determinar si la información ya no existe en los archivos del ente público, o si aún se encuentra guardada en los almacenes de documentos y no puede localizarse debido a la carencia de instrumentos archivísticos adecuados”.²⁰ En otras palabras, el derecho ciudadano de acceder a la información pública bien puede verse truncado simplemente por la falta de administración de los archivos gubernamentales.

Dos conclusiones sobre este tema. Primero, la emisión de normatividad sobre la gestión de archivos parte de una visión de la documentación como un mecanismo de apoyo para la creación de archivos históricos, la transparencia y el acceso a la información. Esto, sin duda, es positivo. Sin embargo, los archivos como instrumentos de gestión —para documentar la toma de decisiones y para crear una memoria institucional— suelen ser subproductos. No sorprende por tanto la poca atención que se presta a este insumo fundamental de la rendición de cuentas. Segundo, la situación de la normatividad en esta materia sugiere que aunque el derecho a la información es reconocido en Constituciones y leyes estatales, su ejercicio se encuentra limitado por la carencia de información gubernamental sistematizada. El derecho ciudadano a conocer información gubernamental depende en buena medida de la eficiencia con que se crean y organizan los archivos públicos.

2. Los órganos garantes del acceso a la información pública

En la actualidad, todas las entidades de la República tienen una ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y todas contemplan la existencia de un órgano garante de la transparencia conocido como instituto o comisión de acceso a la información (instituto de transparencia de aquí en adelante) (tabla 2). Sin embargo, hasta fechas muy recientes esto no fue así. Antes de la reforma al artículo sexto constitucional, existían problemas de diseño institucional, así como una diversidad de interpretaciones jurídicas de la norma que hacían que en la

²⁰ Otro problema es que los sujetos obligados enfrenten día a día dificultades para localizar rápidamente la documentación requerida por los solicitantes, por lo que deban invertir una mayor cantidad de recursos humanos y tiempo para encontrar la información dentro del plazo estipulado por la ley. Véase Guerra Ford, *op. cit.*

práctica se limitara de manera importante el derecho de acceso a la información gubernamental en los estados.²¹ En respuesta, se impulsó la reforma aludida que incluía el principio de máxima publicidad y detallaba mínimos sobre la información que debe ser transparente de oficio.²²

Las leyes de transparencia que se han publicado en los últimos años se caracterizan por su heterogeneidad. En este reporte, sin embargo, hacemos un énfasis espacial no en las características y contenido de la legislación estatal (cuyo análisis comparado ha recibido notable atención en los últimos años), sino en un aspecto menos estudiado de la transparencia en los estados: las características y operación de los institutos de transparencia.

²¹ Véase Merino, Mauricio, “Muchas políticas, un solo derecho”, en López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución*, IFAI-UNAM, 2006.

²² Véase López Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Mexico, CIDE-IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008. Si bien la mayoría de las entidades ajustó ya su legislación para cumplir con los mínimos de la reforma, hay casos en donde esto no ha ocurrido o esta en proceso de suceder. Por ejemplo, todavía en diciembre del 2008, la legislatura de Baja California Sur mantenía la discusión del dictamen correspondiente en comisiones.

TABLA 2
Leyes de transparencia estatales y órganos garantes

<i>Estado</i>	<i>Órgano garante</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Aguascalientes</i>	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	15-ene-03	22-may-06
<i>Baja California</i>	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California	Ley de Acceso a la información pública para el Estado de Baja California	12-ago-05	No ha sido reformada
<i>Baja California Sur</i>	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.	1-ene-06	No ha sido reformada
<i>Campeche</i>	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21-jul-05	No ha sido reformada
<i>Coahuila</i>	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	29-oct-03	18-may-08

<i>Estado</i>	<i>Órgano garante</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Colima</i>	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	1-mar-03	24-abr-08
<i>Chiapas</i>	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	12-oct-06	29-oct-08
<i>Chihuahua</i>	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	10-oct-05	5-jul-08
<i>Distrito Federal</i>	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	28-mar-08	No ha sido reformada
<i>Durango</i>	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	13-jul-08	No ha sido reformada
<i>Guanajuato</i>	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29-jul-03	10-jun-08

<i>Estado</i>	<i>Órgano garante</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Guerrero</i>	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero -	14-oct-05	No ha sido reformada
<i>Hidalgo</i>	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental de Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo	29-dic-06	No ha sido reformada
<i>Jalisco</i>	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	6-ene-05	No ha sido reformada
<i>México</i>	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30-abr-04	No ha sido reformada
<i>Michoacán</i>	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	28-ago-02	7-nov-08
<i>Morelos</i>	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de datos personales del Estado de Morelos	25-ago-03	4-nov-08

<i>Estado</i>	<i>Órgano garante</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Nayarit</i>	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	22-dic-07	25-mar-08
<i>Nuevo León</i>	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	19-jul-08	No ha sido reformada
<i>Oaxaca</i>	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca	16-sep-06	15-mar-08
<i>Puebla</i>	Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16-ago-04	18-jul-08
<i>Querétaro</i>	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	27-sep-02	30-dic-08
<i>Quintana Roo</i>	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31-may-04	2-jul-08

<i>Estado</i>	<i>Órgano garante</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>San Luis Potosí</i>	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	18-oct-07	No ha sido reformada
<i>Sinaloa</i>	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26-abr-02	20-ago-08
<i>Sonora</i>	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25-feb-05	14-ago-07
<i>Tabasco</i>	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	10-feb-07	26-dic-07
<i>Tlaxcala</i>	La Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala	22-may-07	No ha sido reformada
<i>Tamaulipas</i>	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas	5-jul-07	No ha sido reformada

<i>Estado</i>	<i>Órgano garante</i>	<i>Nombre de la ley</i>	<i>Vigente desde</i>	<i>Reforma más reciente</i>
<i>Veracruz</i>	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	27-jun-08	No ha sido reformada
<i>Yucatán</i>	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	18-may-04	18-ago-08
<i>Zacatecas</i>	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	7-jul-04	30-ago-08

Fuente: IFAI, Legislación Estatal en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. <http://www.ifai.org.mx/Vinculacion/directorio>.

3. *Autonomía*

La autonomía del instituto con respecto a los sujetos sobre los que debe vigilar el cumplimiento de la norma es una condición necesaria para su efectividad, imparcialidad y credibilidad. La autonomía de estos institutos está determinada no sólo por la independencia que sus titulares tengan con respecto de los sujetos obligados, sino también por su nivel de profesionalización. En este apartado revisamos tres elementos que consideramos fundamentales para garantizar esta autonomía: el tipo de autonomía que la legislación estatal reconoce al instituto, el proceso de nombramiento de los consejeros o comisionados del instituto y las características de estos consejeros o comisionados (nivel de profesionalización).

Las leyes de transparencia estatales distinguen, al menos, cuatro distintos tipos de autonomía para los institutos de transparencia: presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión (tabla 3). Si bien las previsiones legales no determinan por sí mismas el efectivo ejercicio de la autonomía presupuestaria, operativa, de gestión, o de decisión, resulta interesante que en once ocasiones, la legislación estatal no hace mención alguna a ningún tipo de autonomía para el instituto. En la mayoría de los estados se reconoce autonomía operativa, de gestión o de decisión al instituto, pero sólo en nueve ocasiones, se contempla autonomía presupuestaria (al menos en la ley general).²³ Los estados que mayores garantías reconocen al instituto estatal son Baja California Sur, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.

Más allá de previsiones legales, la autonomía de los institutos está determinada por las reglas para el nombramiento de sus titulares (de aquí en adelante consejeros). El proceso de nombramiento de los consejeros tiene dos actores fundamentales. Por una parte, el actor que propone la terna de candidatos (o al candidato) y por otro lado, el actor que toma la decisión final. El separar las acciones de propuesta y decisión tiene una lógica muy simple: evitar la concentración de la decisión en un solo individuo de tal manera que se elimine la posibilidad de que el servidor público que ha recibido el mandato establezca algún vínculo de lealtad con quien lo nombra.

²³ En algunas ocasiones, el nivel de autonomía otorgado al instituto se especifica aún más en la normativa reglamentaria. Por ejemplo, la ley de transparencia del estado de Aguascalientes le reconoce al instituto autonomía de decisión y gestión, pero el reglamento claramente indica que el instituto es libre de estructurar la propuesta de presupuesto que será sometida a consideración de la legislatura del estado.

TABLA 3
*Autonomía de los órganos garantes de la transparencia
 y acceso a la información de acuerdo a la legislación estatal*

	<i>Presupuestaria</i>	<i>Operativa</i>	<i>Decisión</i>	<i>Gestión</i>	<i>Total</i>
<i>Aguascalientes</i>			*	*	2
<i>Baja California^a</i>					0
<i>Baja California Sur</i>	*	*	*	*	4
<i>Campeche</i>	*			*	2
<i>Chiapas</i>				*	1
<i>Chihuahua^b</i>					
<i>Coahuila</i>	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
<i>Colima</i>		*	*	*	3
<i>Distrito Federal</i>	*	*	*		3
<i>Durango</i>	*	*	*	*	4
<i>Guanajuato^c</i>					
<i>Guerrero^d</i>		*	*		2
<i>Hidalgo^e</i>					

^a En Baja California no hay Instituto o Comisión, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California crea al Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo tanto, no se menciona nada respecto a su autonomía.

^b El artículo 43 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua indica que el Instituto es autónomo, pero no señala en qué aspectos lo es.

^c El artículo 27 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala que el Instituto es un organismo “dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, pero no señala ningún tipo de autonomía en particular.

^d El artículo 26 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero señala que, además de tener autonomía operativa y de decisión, la Comisión cuenta con autonomía patrimonial.

^e El artículo 79 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo define al Instituto como un organismo público autónomo, pero no indica algún tipo de autonomía de manera especial.

	<i>Presupuestaria</i>	<i>Operativa</i>	<i>Decisión</i>	<i>Gestión</i>	<i>Total</i>
<i>Jalisco^f</i>					
<i>México</i>	*	*	*		3
<i>Michoacán</i>	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
<i>Morelos^g</i>					
<i>Nayarit</i>		*	*	*	3
<i>Nuevo León</i>	*	*	*	*	4
<i>Oaxaca^h</i>					
<i>Puebla</i>		*	*	*	3
<i>Querétaro</i>		*	*	*	3
<i>Quintana Rooⁱ</i>					
<i>San Luis Potosí</i>	*	*	*	*	4
<i>Sinaloa^j</i>		*	*	*	3
<i>Sonora^k</i>		*		*	2
<i>Tabasco</i>		*		*	2
<i>Tamaulipas</i>	*	*	*	*	4
<i>Tlaxcala^l</i>					
<i>Veracruz^m</i>					

^f El artículo 36 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco concibe al Instituto como un órgano autónomo, sin especificar algún tipo de autonomía en particular.

^g El artículo 93 de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos concibe al Instituto como un órgano constitucional autónomo, sin desglosar ese concepto.

^h El artículo 47 de la Ley define al Instituto como un organismo público autónomo, pero no señala algún tipo particular de autonomía.

ⁱ El artículo 38 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo crea al Instituto como un órgano autónomo, sin dar más detalles.

^j La ley, además, prevé que la Comisión tenga autonomía patrimonial.

^k La ley también da autonomía de organización al Instituto.

^l El artículo 73 de la Ley indica que la Comisión es un organismo público autónomo, sin abundar en el tema.

^m En el artículo 30 de la Ley se concibe al Instituto como un organismo autónomo, pero no se desglosa ese concepto.

	<i>Presupuestaria</i>	<i>Operativa</i>	<i>Decisión</i>	<i>Gestión</i>	<i>Total</i>
<i>Yucatánⁿ</i>					
<i>Zacatecas</i>	*	*	*		3
<i>Total</i>	9	16	15	15	

ⁿ El artículo 27 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán define al Instituto como un organismo público autónomo, pero no ofrece más especificación al respecto.

Fuente: elaboración propia.

El proceso de nombramiento de los comisionados sigue esta lógica en casi todos los casos. Las excepciones notables son Baja California, Guanajuato y Nayarit donde la ley determina no el procedimiento, sino las instituciones que deben designar a algún comisionado de entre sus filas. Por ejemplo, en Baja California se privilegia a las instituciones de educación superior, mientras que en Nayarit, se da esta potestad al Consejo Coordinador Empresarial y a los colegios de notarios y abogados. En cambio, en Guanajuato, es cada poder del estado y el gobernador quienes determinan la conformación del Consejo General. En doce entidades, la propuesta de consejeros recae en el Poder Ejecutivo, en diez esto es prerrogativa del Poder Legislativo, mientras que en las seis restantes se tratan de una convocatoria abierta. Cuando no está previamente establecido, la decisión final sobre el nombramiento de los consejeros corresponde a la legislatura estatal; la diferencia es la votación requerida. En dieciocho estados se solicita mayoría calificada y en los diez restantes se requiere sólo mayoría simple. El diagrama 2 resume esta información. La probabilidad de una autonomía política será mayor a medida que el estado se acerque a la esquina superior izquierda de este diagrama.

DIAGRAMA 2
Nombramiento consejeros

<i>Nombramiento</i>		
<i>Terna</i>	<i>Congreso mayoría calificada</i>	<i>Congreso mayoría simple</i>
<i>Congreso</i>	Campeche, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo	Baja California Sur, Distrito Federal
<i>Convocatoria abierta</i>	Aguascalientes, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala	San Luis Potosí
<i>Ejecutivo</i>	Chiapas, Colima, Durango, Veracruz, Yucatán	Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Zacatecas

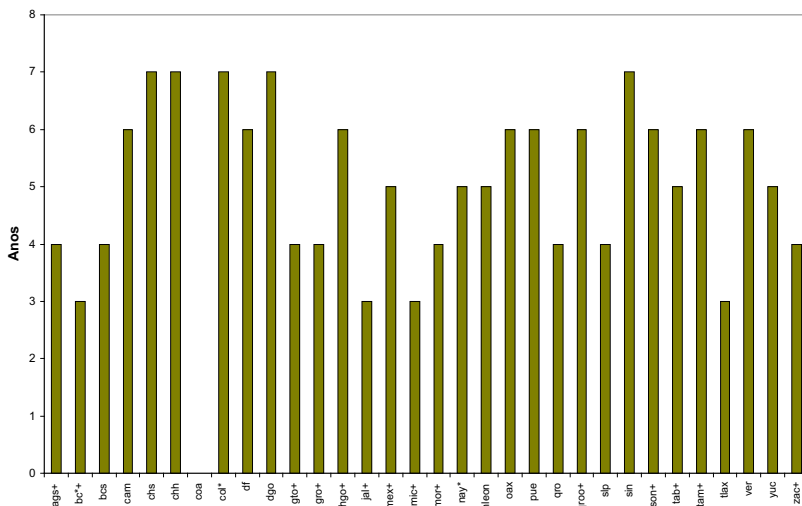
Fuente: elaboración propia.

La autonomía de los comisionados no proviene sólo del proceso de nombramiento, sino también de las perspectivas del mandato. Los comisionados de los institutos de transparencia pueden durar en el cargo desde tres hasta siete años y en algunos casos es posible la reelección para un segundo periodo, esto ocurre en una tercera parte de los estados.

Aunado a lo anterior, no todos los estados consideran el cargo de comisionado como un trabajo de tiempo completo o al menos no procuran las condiciones para que esto sea así. Un indicador de la profesionalización de los comisionados es la remuneración que reciben. Es reconocido que una remuneración atractiva disminuye los incentivos a fragmentar la atención y tiempo del comisionado (o de cualquier servidor público) en múltiples actividades. Es decir, una remuneración adecuada permite servidores públicos de tiempo completo.²⁴

²⁴ En este punto seguimos el análisis de la profesionalización legislativa en donde staff, remuneración y número de sesiones son las variables centrales para evaluar la capacidad de creación y evaluación de leyes y políticas públicas de los legisladores. Véase Squire, Peverill, "Measuring State Legislative Professionalism: the Squire Index Revisited", *State Politics and Policy Quarterly*, 7 (2):211-227, 2007.

DIAGRAMA 3
Duración en el cargo: comisionados



* Indica que no se trata de consejeros de tiempo completo

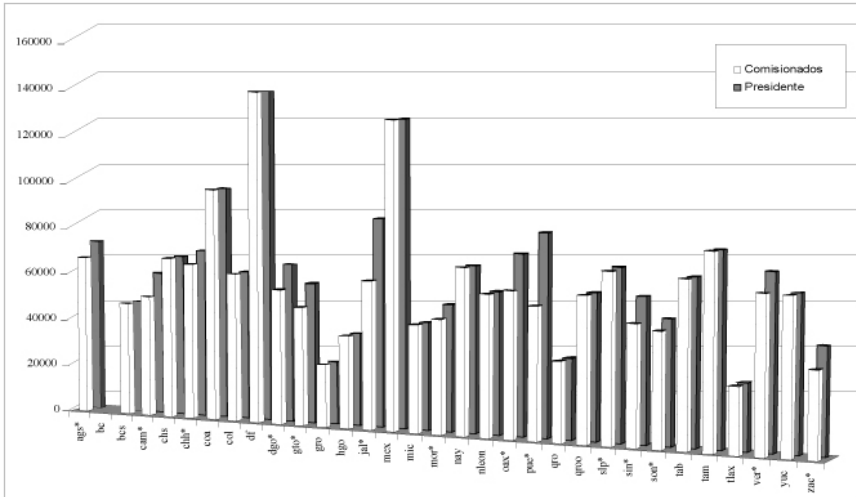
+ Indica reelección permitida

Fuente: respuesta a cuestionarios y legislación.

En catorce entidades, existe un diferencial entre el salario del presidente y el salario que reciben los demás miembros del consejo (en promedio esta diferencia es de \$4510), en el resto, todos los consejeros reciben el mismo ingreso. En promedio, el salario del comisionado presidente asciende a \$66 230. Los comisionados presidentes mejor remunerados están en el Distrito Federal (\$140 320), el Estado de México (\$129 506) y de manera lejana, en Coahuila (\$98 583). En el extremo contrario está Guerrero, donde el consejero presidente gana \$26 400.²⁵ El resto de los comisionados (aquellos que no presiden el consejo) gana en promedio \$61 575 mensuales, siendo nuevamente el Distrito Federal (\$140 320) y Guerrero (\$26 400) los casos extremos (diagrama 4).

²⁵ En la versión anterior de este documento indicamos que en el extremo inferior se encontraba el estado de Tamaulipas, pues en la respuesta a nuestra solicitud de información se indicó un salario de \$10,800; sin embargo, posteriormente se nos aclaró que esa cifra indica sólo el sueldo base y que el salario real de los comisionados asciende a \$80 000.

DIAGRAMA 4
*Remuneración de los comisionados*²⁶



Fuente: respuesta a cuestionarios.

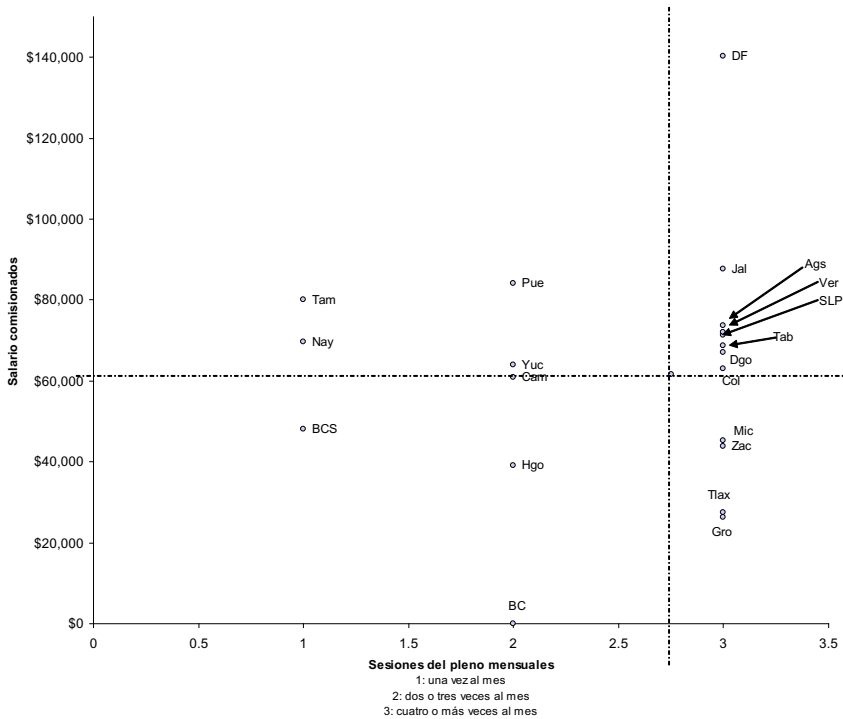
La combinación de la autonomía reconocida a los institutos y la remuneración de los consejeros titulares no es irrelevante pues su interacción genera consecuencias distintas para el funcionamiento del instituto. Por ejemplo, un instituto al que la legislación reconoce amplia autonomía y sus consejeros cuentan (en términos comparados) con una remuneración atractiva para desempeñar el cargo de tiempo completo, tendrá mayor capacidad de incidencia que un instituto al que no se le reconoce ningún tipo de autonomía, o bien donde el cargo de consejero es honorífico o poco atractivo.

Un indicador adicional sobre el nivel de profesionalización de los institutos es el número de veces que el pleno del consejo se reúne. La lógica es que entre más frecuente sean las reuniones del pleno mayor será también la probabilidad de que los consejeros aprendan y se familiaricen con la legislación y los procedimientos. Esto es crucial sobre todo cuando el periodo de servicio de los consejeros es reducido o bien cuando no pue-

²⁶ Los salarios de los comisionados son brutos y vigentes a 2008 excepto en los casos de Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Morelos y Quintana Roo que explícitamente indican sueldo neto. En Baja California, los consejeros no reciben salario.

den reelegirse. Utilizando información de veinte estados (aquellos que respondieron a nuestro cuestionario) podemos identificar casos extremos. Por ejemplo, mientras que en Baja California Sur y Tamaulipas el pleno se reúne una vez al mes, en doce entidades más, el pleno se reúne cuatro o más veces en el mismo periodo. El diagrama 5 contrasta el número de veces que el pleno se reúne con el salario que reciben los consejeros del instituto. Las líneas punteadas indican los valores promedio.²⁷

DIAGRAMA 5
*Profesionalización: reuniones plenarias mensuales
 y remuneración de consejeros*



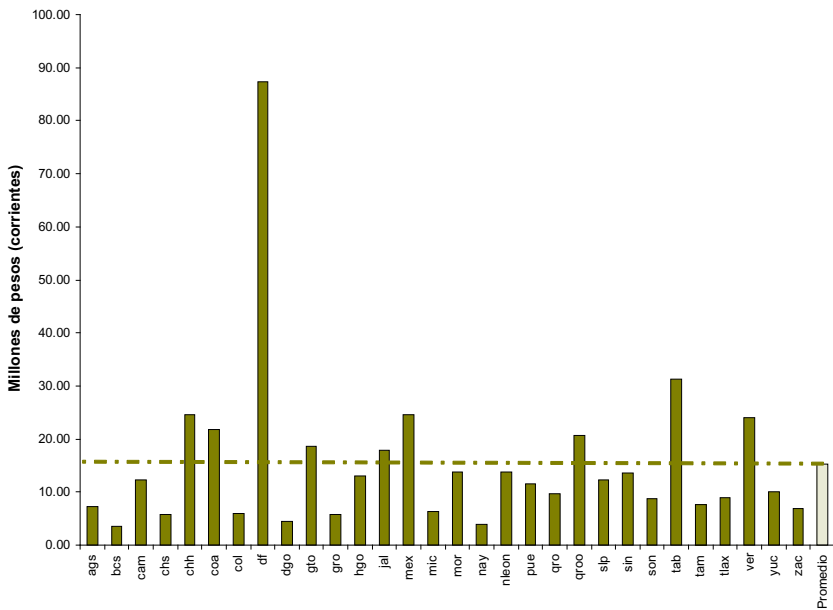
Fuente: respuesta a cuestionarios y legislación.

²⁷ En el eje horizontal, se presenta la respuesta a la siguiente pregunta: “¿Con qué periodicidad se reúnen en pleno los comisionados del instituto/consejo/comisión?” La respuesta sólo alude a sesiones plenarias y no es indicativo de reuniones de trabajo que ocurren fuera del pleno.

4. Recursos

Para dar una idea del presupuesto asignado a los institutos, utilizamos los datos correspondientes al ejercicio fiscal de 2008 (diagrama 6). De acuerdo con estos datos, el estado que menos recursos destinó a su instituto fue Baja California Sur, con un monto de tres millones y medio de pesos que, sin embargo, incluía los gastos de instalación del instituto. A Baja California Sur, le sigue Nayarit con un monto cercano a los cuatro millones de pesos. Estas cifras contrastan con las del Distrito Federal que destinó más de veinte veces esa cantidad al instituto local (\$87 404 972).

DIAGRAMA 6
Presupuesto de los institutos 2008

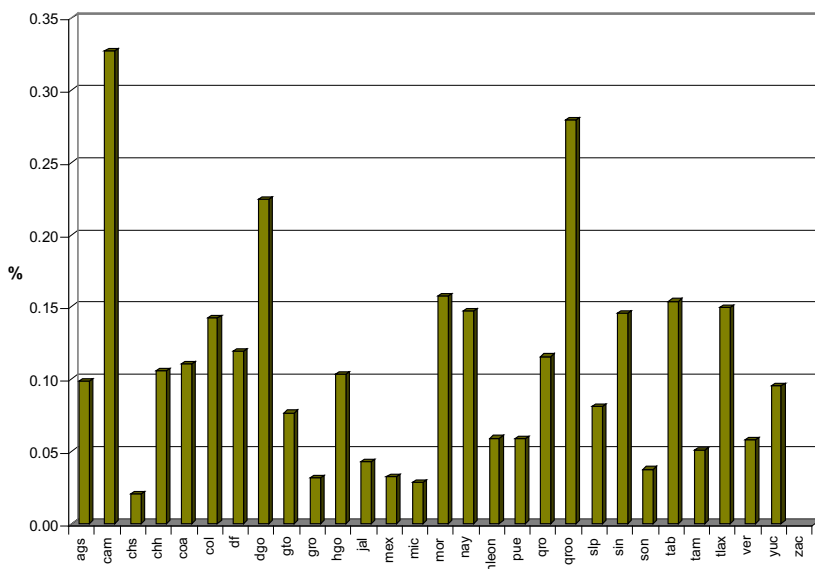


Fuente: respuesta a cuestionarios.

Estas cifras, sin embargo, no dan cuenta total del esfuerzo del estado por asegurar los recursos necesarios a los institutos de transparencia. Ponderando el presupuesto asignado a estos institutos con el gasto ero-

gado por los principales sujetos obligados de las leyes de transparencia (a saber, las dependencias del Poder Ejecutivo estatal), tenemos que para 2008, el presupuesto de los institutos representó en promedio 0.11% del gasto correspondiente al Poder Ejecutivo. En este ejercicio podemos observar que si bien Nayarit destinó un monto absoluto menor que el resto de los estados, en términos ponderados, el estado otorgó al instituto el equivalente a 0.15% del gasto total del Poder Ejecutivo estatal; por arriba del promedio e incluso por arriba del Distrito Federal. Destacan los casos de Campeche y Quintana Roo donde los institutos recibieron arriba de 0.25%. En el extremo contrario se ubica Chiapas con 0.02%.

DIAGRAMA 7
Presupuesto del instituto como porcentaje del gasto del Poder Ejecutivo estatal 2008

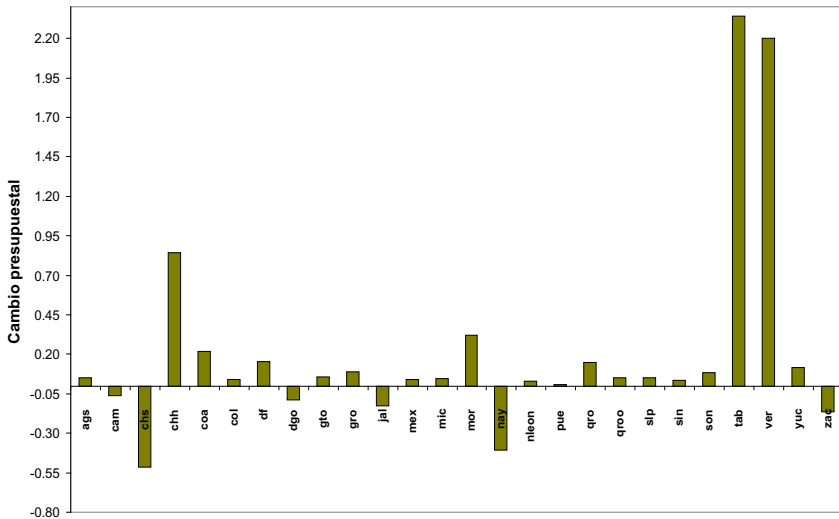


Fuente: respuesta a cuestionarios.

Un último ejercicio consiste en ver la tasa de cambio del presupuesto asignado al instituto para identificar si existe una tendencia creciente o estable en la distribución presupuestal. Entre 2007 y 2008, los estados que presentan importantes aumentos en el presupuesto de sus institutos

son Tabasco y Veracruz, mientras que en el estado de Chiapas, Nayarit y Zacatecas se presentó un recorte presupuestal.

DIAGRAMA 8
Cambio presupuestal 2007-2008



Fuente: respuesta a cuestionarios.

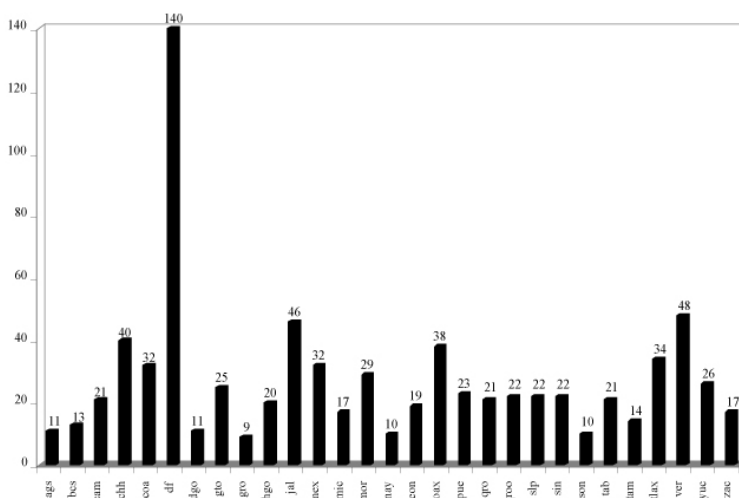
En lo que respecta a personal, tenemos que en promedio cada instituto cuenta con 27 servidores públicos (diagrama 9). En un extremo se encuentra el Distrito Federal con 140 personas, mientras que en el extremo contrario está la Comisión de Guerrero, que únicamente tiene nueve personas en servicio.²⁸

Nueve de veinte institutos que respondieron a nuestro cuestionario consideran como una de las principales dificultades para el desempeño de sus labores el “reducido presupuesto” y aducen una “insuficiencia de recursos financieros para cumplir cabalmente con las actividades de transparencia y acceso a la información pública”. En el mismo tenor, la mayoría de los estados que proporcionaron información (85%) no consideran suficientes los recursos humanos a su disposición para cumplir con sus responsa-

²⁸ En este gráfico no se incluye el caso del Consejo Ciudadano de Baja California que reporta una persona adscrita al servicio del Consejo (nombrada por el Poder Ejecutivo) más tres prestadores de servicio social.

bilidades. Sólo Hidalgo, Tamaulipas y Baja California Sur opinaron lo contrario.

DIAGRAMA 9
Recursos humanos



Fuente: respuesta a cuestionarios.

5. *Algunas notas sobre el funcionamiento de los institutos:
combinando atribuciones con capacidades*

Preguntamos a los institutos o comisiones garantes de la transparencia en cada estado si consideran que cuentan con el marco legal suficiente para operar y garantizar el acceso a la información en su entidad. Del total de estados que respondieron el cuestionario, 65% consideraron sí contar con el respaldo normativo suficiente para cumplir sus labores con eficacia. En contraste, el 35% restante consideró no contar con él (tabla 4).

TABLA 4
¿Respaldo normativo suficiente?

Respaldo normativo suficiente	
<i>Sí</i>	<i>No</i>
Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Puebla, Tabasco, Tlaxcala

Fuente: respuesta a cuestionarios.

Los motivos por los que los estados señalaron no considerar tener el respaldo normativo suficiente se relacionan con “ausencia de atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta” o bien, perciben que no cuentan con las herramientas jurídicas “para emitir criterios, lineamientos de observancia obligatoria [...] que tienen que ver con la clasificación de la información”. Además mencionaron la falta de capacidad de sanción o bien la ausencia de reglamento.²⁹

Aunque existe un amplio rango de mecanismos legales con los cuales los institutos pueden hacer valer sus decisiones, no en todas las entidades es posible encontrarlos. Un caso extremo es Baja California, que declaró no tener ningún mecanismo a su disposición. En sentido opuesto, se encuentra Veracruz que enumeró un total de 20 leyes, tratados, acuerdos, códigos, lineamientos, entre otros, para hacer valer sus decisiones.³⁰ Un caso similar fue Zacatecas con 13 ordenamientos legales.³¹ En una situación intermedia está Jalisco, quien sin contar con un mecanismo legal es-

²⁹ Además se mencionaron: Inadecuación de la ley respecto a las reformas del artículo 6o. constitucional, legislación pobre en materia de protección de datos personales.

³⁰ Estos mecanismos van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Carta Democrática Interamericana de la OEA; hasta el Acuerdo Relativo al Calendario de Suspensión de Labores 2007 y 2008, y Acuerdo por el que se Establece que las Unidades de Acceso a la Información Pública están Obligadas a Solicitar Nombre, Apellido y Domicilio de los Solicitantes. Respuesta a cuestionario de investigación, recibida el 25 de noviembre de 2008.

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas; hasta el Reglamento para la asignación de viáticos de la CEAIP, Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal del año 2005 y el Reglamento de Servicio Civil de Carrera de la Comisión Estatal para el Acceso a la In-

pecífico, ha encontrado en el manejo de incentivos, un medio eficaz para el cumplimiento de sus resoluciones.

Ese tema es precisamente un escollo que el Instituto no ha logrado sortear a partir de la legislación vigente, que como se ha dicho, no permite la aplicación de las sanciones a éste o a algún órgano imparcial, de tal forma que todo concluye en manos del propio sujeto obligado y la aplicación de sanciones obedece a cuestiones discrecionales y no propiamente legales o técnicas. No obstante lo anterior, los procedimientos para verificar el cumplimiento de las resoluciones del Consejo y los procedimientos de propuesta de sanción, contemplados en el Reglamento para la Tramitación de Recursos de Revisión, han logrado a partir de su incoación, que los sujetos obligados se muestren más dispuestos a cumplir con las disposiciones del Instituto. Aunque no es propiamente un mecanismo que busque ello, sino determinar el cumplimiento o incumplimiento y en su caso a los responsables, ha favorecido que las personas obtengan la información que solicitan y como corolario, se cumpla con las disposiciones de este Órgano.³²

6. Capacidad de apelación y sanción

La normatividad contempla algunas excepciones al derecho de acceso a la información pública: casos en que la información no puede ser proporcionada a los ciudadanos, ya sea por cuestiones de seguridad nacional, de protección de datos personales o porque la información no existe, entre otras; no obstante, estas situaciones son extraordinarias y en general, los ciudadanos pueden ejercer su derecho libremente o de lo contrario, se establecen sanciones a las dependencias y servidores públicos que niegan la información. Con el propósito de conocer los mecanismos que cada ley estatal establece cuando la información se niega a los ciudadanos, se pidió a los institutos y/o comisiones estatales de transparencia y acceso a la información pública describir la situación en su estado.

El recurso de inconformidad es el medio de impugnación por excelencia en las legislaciones estatales (tabla 5). Los mecanismos de sanción y responsabilidad más utilizados son los medios de apremio (que van desde el apercibimiento hasta la sanción económica) y el procedimiento administrativo de responsabilidad (sin perjuicio de responsabilidades

formación Pública. Respuesta a cuestionario de investigación, recibida el 4 de diciembre de 2008.

³² Respuesta a cuestionario de investigación, recibida el 11 de diciembre de 2008.

civiles o penales). Sin embargo, sólo en 4 de los 20 casos para los que fue posible contar con información (Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guerrero) se contempla la procedencia secuencial de los tres tipos de instrumentos. Son más frecuentes las combinaciones de recursos de inconformidad y medios de apremio de algún tipo (cinco estados: Jalisco, Michoacán, Nayarit, Veracruz y Yucatán), o bien, de recursos de inconformidad y el procedimiento administrativo de responsabilidad (dos estados: San Luis Potosí y Tabasco). En los extremos se ubican Baja California Sur, cuya normatividad contempla únicamente la “afirmativa ficta” y Colima, cuya normatividad confiere, incluso, la calidad de delito a la negación injustificada para acceder a información pública. En ambos estados, no se contempla ningún otro mecanismo de impugnación o sanción ante negativas.

TABLA 5
*Distribución de los mecanismos de impugnación o sanción
incluidos en las legislaciones estatales de transparencia*

<i>Entidad</i>	<i>Afirmativa ficta si la información no se proporciona en tiempo y forma por la dependencia*</i>	<i>1. Recurso de inconformidad (si resulta favorable y la información se niega de nuevo, ir a 3; si se confirma la negación ir a 3)</i>	<i>2. Controversia puede dirimirse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo</i>	<i>3. Medios de apremio</i>		<i>4. Proc. advo de resp.</i>	<i>5. Proc. penal para el funcionario</i>
				<i>Sanción con multa</i>	<i>Otros (apercibimiento, amonestación privada o pública, etcétera)</i>		
Ags		X		X		X	
BC		X	X				
BCS	X						
Cam		X	X		X	X	
Col						X	X
DF		X		X		X	
Dgo				X			
Gro		X		X	X	X	
Hgo		X					
Jal		X			X		
Mich		X		X	X		
Nay		X		X	X		

Entidad	Afirmativa ficta si la información no se proporciona en tiempo y forma por la dependencia*	1. Recurso de inconformidad (si resulta favorable y la información se niega de nuevo, ir a 3; si se confirma la negación ir a 3)	2. Controversia puede dirimirse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo	3. Medios de apremio		4. Proc. advo de resp.	5. Proc. penal para el funcionario
				Sanción con multa	Otros (apercibimiento, amonestación privada o pública, etcétera)		
Pue		X					
SLP		X				X	
Tab		X				X	
Tam						X	
Tlax		X	X				
Ver		X		X	X		
Yuc		X		X	X		
Zac						X	
TOTAL	1/20	15/20	3/20	8/20	7/20	9/20	1/20

* La afirmativa ficta es la figura en la que recae el sujeto obligado por no dar contestación a la solicitud de información dentro de un plazo establecido por las disposiciones jurídicas correspondientes, por lo que quedará obligado por el simple transcurso del tiempo a conceder la información solicitada, salvo el caso en que ésta se clasifique (“Glosario de términos de acceso a la información pública”, disponible en www.ifai.org.mx, 15 de febrero de 2009).

Fuente: respuesta a cuestionarios y legislación.

De acuerdo con las respuestas que recibimos, los sujetos obligados que mayor reticencia muestran a brindar la información que se les solicita, son los municipios (57.9%).³³ Las razones que se aducen son muy variadas, lo que refleja la pluralidad de realidades institucionales, económicas, sociales e históricas de cada estado y de cada municipio. En algunos casos, los institutos perciben que los municipios muestran “resistencias al cambio” (Durango) y “a la normatividad” (Guerrero) que en algunos casos se manifiesta en el incumplimiento de las obligaciones como la designación del “titular de la unidad de información” o bien la conformación de los comités de acceso a la información (Hidalgo). En otros casos, sin embargo, los institutos identifican que el incumplimiento se debe a que los municipios no cuentan con las capacidades técnicas y de recursos humanos para implementar la ley o simplemente desconocen la normatividad. La dispersión territorial también es otro factor que impide la comunicación efectiva entre ambos actores.

El Poder Legislativo (15.8%) y la Secretaría de Finanzas (15.8%) son los sujetos obligados que reciben el segundo mayor porcentaje de respuesta, seguidos de cerca por la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Obras Públicas y el Poder Judicial (10.5%). En el caso de la Secretaría de Seguridad Pública, la dependencia muestra resistencia, debido a que percibe que la información que genera es confidencial y/o reservada (Aguascalientes). En el caso del Poder Legislativo, “la falta de modernización en sus procesos” y/o “la falta de un área de transparencia” en su estructura, son factores que influyen para que obtenga una calificación negativa por parte de los institutos (Baja California Sur). Otros sujetos obligados que se mencionan son la universidad estatal (Campeche), la Secretaría de Fomento Industrial (Campeche), el Instituto de Seguridad y Servicio Social (Campeche), la Secretaría de Educación (San Luis Potosí) y los partidos políticos (Tabasco).

7. Incentivos y capacidades

En un país como el nuestro, caracterizado por la disparidad en los niveles de desarrollo, no debe sorprender que sea el nivel de recursos financieros y humanos una queja constante en las respuestas que recibimos. En

³³ El porcentaje se refiere al número de veces que el sujeto obligado en cuestión fue mencionado en las respuestas del cuestionario. Esta pregunta fue contestada por 19 (de 20) institutos.

este sentido, no todas las entidades otorgan a sus institutos y consejeros las facilidades para llevar a buen puerto las responsabilidades de transparencia. No en pocas ocasiones, la letra de la legislación parece toparse con pared al momento en que los institutos intentan hacerla valer.

La letra de la legislación es importante, pero no es suficiente. Por ejemplo, el instituto de Tamaulipas, cuya legislación le otorga amplias prerrogativas en materia de autonomía, debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia de al menos toda la administración pública centralizada, más 43 municipios con el apoyo de 14 personas y la facultad de iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades, no más. Los recursos del instituto de transparencia, y los incentivos que estos generan, no corresponden con la magnitud de la tarea.

Tamaulipas es sólo un ejemplo, pero no es un caso aislado y tampoco representa la situación más compleja. Sin duda, en el extremo más débil se encuentra el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California, reconocido por la legislación estatal como un “órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos establecidos [en la ley de transparencia]” (artículo 39). De acuerdo con esta legislación, el objetivo del Consejo es difundir, proteger y promover “el respeto al derecho a la información pública en poder de los sujetos obligados” y además agrega responsabilidades como “vigilar el cumplimiento de la ley y los reglamentos”, o bien “proponer reformas legislativas, lineamientos y formatos”. Además se le pide promover programas de asesoría y “realizar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia objeto de esta ley”, entre otras acciones. Todo lo anterior es responsabilidad de tres consejeros que para serlo deben continuar con sus actividades profesionales (no son de tiempo completo), que no perciben remuneración y que cuentan con la asistencia de un servidor público (nombrado por el Poder Ejecutivo) y tres prestadores de servicio social. La tarea se antoja imposible.³⁴

³⁴ Aunque cabe apuntar que las acciones propias de un órgano garante en Baja California las lleva de manera detallada la Unidad Concentradora de Transparencia de la Secretaría de Gobierno del estado, la situación del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información del estado ejemplifica el extremo de lo que sucede en otras entidades.

VI. LA EVALUACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL

Históricamente, los tres ámbitos de gobierno en México se concentraban en mecanismos de control basados en el ejercicio presupuestal y el apego a la normatividad. Estos dos componentes, indispensables para el buen funcionamiento de los gobiernos, no son, sin embargo, garantía de que la acción gubernamental consiguió los objetivos esperados. En efecto, puede ocurrir que un gobierno que ejerce su presupuesto de manera íntegra y que cumple las normas legales aplicables no alcance resultados deseables, ya sea por malas decisiones, por políticas públicas equivocadas o por condiciones adversas fuera de su control. La evaluación es el instrumento que permite conocer si los resultados fueron obtenidos, si el proceso fue ejecutado correctamente y si las decisiones fueron apropiadas, y por qué.

No obstante, la evaluación parece ser un instrumento poco utilizado en los estados de la federación. La disponibilidad de información al respecto es escasa (las generalizaciones que a continuación se presentan se basan en un número limitado de estados). En el mejor de los casos la evaluación en los estados suele verse como un instrumento de gestión interna para dar seguimiento a los programas del Ejecutivo y para vigilar y controlar dependencias y funcionarios. La noción de evaluación como instrumento de rendición de cuentas es incipiente.

El marco normativo de la evaluación es notablemente difuso. En general, las menciones a mecanismos de evaluación son indirectas y se encuentran en legislación que tiene propósitos distintos: la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Responsabilidades, la Ley de Presupuesto, Ley de Desarrollo Social, etcétera. En algunos casos existen lineamientos específicos por áreas de política pública (sobre obras públicas o sobre transparencia y acceso a la información). Varios estados también mencionan como instrumento legal los convenios firmados con la Secretaría de la Función Pública relacionados con la mejora de la gestión pública y el control de la corrupción.³⁵ En algunos estados (como Aguascalientes) la evaluación incluye mecanismos de contraloría ciudadana, sobre todo para políticas relacionadas con el desarrollo social; en otros,

³⁵ Por ejemplo, el Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de la Función Pública y el estado de Baja California Sur, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado “Fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación y Gestión del la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción”.

se nos respondió que no existía ninguna previsión legal sobre evaluación de políticas.

En general, las entidades encargadas de evaluación son las contralorías (o su equivalente: en algunos estados han sido sustituidas —o complementadas— con secretarías de la función pública); sin embargo, no en todas las contralorías existe un área o unidad administrativa encargada sólo de la evaluación de políticas públicas dentro del organigrama de la dependencia. De quince contralorías que respondieron a nuestro cuestionario, sólo tres indican contar con una unidad administrativa exclusiva para la evaluación de políticas. En Campeche, se trata de la Dirección de Evaluación y Control Administrativo que cuenta con catorce servidores públicos adscritos; en Guanajuato existe la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública con cincuenta y nueve servidores públicos; finalmente, en Puebla, existe la Dirección de Proyectos y Profesionalización en la gestión de servicios públicos adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Evaluación con diecinueve personas. En muchos estados, además de la contraloría del estado, las secretarías de finanzas y planeación también están involucradas en los procesos de evaluación.

Donde la hay, la evaluación suele concentrarse en los indicadores de gestión (usualmente vinculados con las metas del Plan Estatal de Desarrollo y los programas operativos anuales de las dependencias), y en el cumplimiento de metas y objetivos (usualmente vinculados con indicadores de gasto).

Varios estados han desarrollado novedosos sistemas informáticos de control y evaluación, que permiten un seguimiento puntual del cumplimiento de indicadores específicos (Aguascalientes y Sonora destacan en este sentido; Sonora fue reconocida recientemente por el CLAD en su concurso sobre calidad de gestión en América Latina). Según los resultados presentados en los informes de gobierno, los resultados de estas evaluaciones suelen ser apabullantemente positivos: las metas se cumplen y los recursos se ejercen. Este dato, desde luego, habla más de la calidad de la evaluación que de la calidad del gobierno: si las evaluaciones se utilizan como instrumentos de control de gasto (y no como instrumentos para rendir cuentas y aprender), las dependencias actuarán en consecuencia y cumplirán las metas. Aunque en el discurso se suele hablar de orientación a resultados, éstos (entendidos propiamente como los efectos en la calidad de vida de los ciudadanos y no como los productos de la actividad gubernamental) suelen estar ausentes de los mecanismos de evaluación.

En este sentido, los criterios de evaluación son fundamentales: si los criterios se concentran en el ejercicio puntual del gasto y no en los resultados obtenidos, las evaluaciones nos dirán poco sobre la calidad de las políticas públicas. De igual forma, si la evaluación de los funcionarios se basa en criterios de puntualidad o antigüedad, y no en resultados de su desempeño, la evaluación no podrá ser un instrumento útil para premiar o sancionar. El tema de la calidad de los indicadores deberá ser un asunto central en el futuro próximo, cuando ocurra la implementación del nuevo texto constitucional que obliga a todo gobierno a emitir y hacer públicos sus indicadores.

En los estados donde hay sistemas de evaluación, el diseño y la ejecución depende de las dependencias, lo cual es entendible dada la complejidad de la información necesaria y las ventajas de una operación descentralizada. El problema es que los criterios para evaluar y los instrumentos para dar seguimiento a la evaluación están también bajo el control de cada dependencia.³⁶

De lo que no hay información es sobre las consecuencias de la evaluación. Un sistema de evaluación eficaz tendría efectos en los funcionarios, en las decisiones y repercutiría en los procesos de control interno y de fiscalización. La información disponible indica que dichas consecuencias no existen.

Como paréntesis, debe señalarse que varios estados cuentan con instituciones de evaluación para áreas específicas de política. En algunos estados se ha replicado el modelo del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) del gobierno federal: un consejo técnico semiautónomo para evaluar las políticas sociales (aunque el grado de autonomía y de sofis-

³⁶ Aguascalientes, que es uno de los estados con un sistema de evaluación más sofisticado, narra de esta manera su proceso: 1) los criterios de evaluación de los programas los definen las dependencias responsables de los mismos; 2) el gabinete social se reúne en promedio una o dos veces por mes; los programas sociales de las dependencias se miden en su ejecución de manera mensual; 3) se cuenta con el Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento (SIES), el cual es responsabilidad de cada una de las dependencias. La SPDR es la encargada de coordinar este proceso; 4) se realizan cortes trimestrales del SIES que se entregan al Congreso del estado junto con la cuenta pública y se elabora el Informe de Gobierno del estado; 5) una vez concluidas las evaluaciones, las dependencias toman las decisiones sobre qué hacer con los resultados; a su vez, el gabinete social toma medidas conjuntas de acuerdo a las evaluaciones mismas; 6) a través del Programa Sistema Inteligente del Gobierno de Aguascalientes (SIGA) se mide el grado de cumplimiento del programa operativo anual de la CGE.

ticación técnica de los consejos varía sustancialmente). En otros casos existen institutos de evaluación educativa (como el Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México).

Existen, además, una serie de instrumentos que los estados presentan como mecanismos de evaluación: sistemas informáticos, seguimiento del gasto, revisión de estructuras orgánicas, encuestas a ciudadanos sobre necesidades de información o satisfacción con trámites,³⁷ cartas compromiso, etcétera. Un problema presente en todos estos casos es que se trata de esfuerzos aislados no integrados en una estrategia deliberada para evaluar las políticas, las agencias y los funcionarios, y tomar decisiones con base en ello. Son esfuerzos loables pero desconectados de un propósito general. Son esfuerzos que, además, no siempre son hechos públicos, por lo que su impacto en la rendición de cuentas es mínimo. Otro rasgo a resaltar es que las evaluaciones suelen confundirse con auditorías: dos instrumentos relacionados, pero no sinónimos. Por ejemplo, varios estados afirman cumplir con los propósitos de la evaluación porque los recursos federales que reciben son auditados.

En suma, encontramos en el tema de evaluación tres sesgos preocupantes: uno hacia la gestión de indicadores para el control presupuestal y de cumplimiento de metas operativas (que no necesariamente se traduce en evaluación de resultados); un sesgo hacia instrumentos relacionados con la nueva gestión pública (encuestas de satisfacción, cartas compromiso ciudadano, etcétera) que, sin embargo, están desconectados de un proceso de evaluación integral, y uno hacia evaluaciones como instrumentos de control administrativo y presupuestal, en lugar de instrumentos de rendición de cuentas. Encontramos, además, evaluaciones que generan resultados casi siempre positivos, lo que pone en duda su efectividad como mecanismo de aprendizaje y corrección, y que, por tanto, se trata de evaluaciones sin consecuencias. No sorprende por tanto, que se trate, en los estados donde existe, de un instrumento desconectado de los demás mecanismos de rendición de cuentas.

³⁷ Por ejemplo, en Quintana Roo, el programa evaluatorio denominado “Tu opinión cuenta”, en el periodo julio de 2005 a junio de 2006, se aplicaron 1,255 cuestionarios a igual número de ciudadanos, en direcciones de 21 secretarías y entidades paraestatales. Derivado de las opiniones emitidas por la ciudadanía, las dependencias han realizado diversas acciones tendentes a mejorar la información de los requisitos, costos, horarios de atención al público, tiempos de entrega, así como las instalaciones físicas y la imagen gubernamental.

VII. EL CONTROL INTERNO DEL PODER EJECUTIVO LOCAL: LAS CONTRALORÍAS ESTATALES

La relación que existe entre el titular del Poder Ejecutivo y la burocracia estatal es de autoridad y jerarquía, de tal manera que el titular del Poder Ejecutivo debe idear estrategias efectivas para mantener bajo control las acciones de sus subordinados. Lo anterior tiene implicaciones que van más allá de la eficiencia administrativa, pues un gobernador incapaz de vigilar las oficinas bajo su cargo o de exigir respuesta de sus subordinados fallará en el cumplimiento del mandato ciudadano. La rendición de cuentas del Poder Ejecutivo requiere de una supervisión constante y de una evaluación permanente de las agencias burocráticas.³⁸

El control de la burocracia es un aspecto particularmente delicado en regímenes políticos como el nuestro en donde la fuente principal de la modernización del marco normativo, la innovación gubernamental y las iniciativas de política pública no fue el diálogo entre poderes o partidos políticos, sino las oficinas burocráticas. Si bien esta tendencia ha cambiado significativamente a nivel federal, no es posible decir lo mismo del ámbito estatal. Pocos son los estudios sistemáticos al respecto, sin embargo, las conclusiones de la mayoría de estos análisis —así como la evidencia anecdótica del desempeño de las legislaturas estatales— indican que la fuente central de innovación y reforma legislativa todavía proviene del ámbito ejecutivo.³⁹ En un contexto como éste, el liderazgo y control del gobernador es fundamental, pues una burocracia que implementa po-

³⁸ Sin embargo, como explicamos en la introducción, puede suceder que exista un control eficiente en la dimensión administrativa sin control democrático (esto es, sin considerar el mandato ciudadano). Lo que López Ayllón y Merino denominarían una rendición de cuentas sin vocación pública, es decir, el efectivo control del aparato burocrático puede existir en una situación donde la democracia está ausente. Así lo demuestra la situación que prevalece en regímenes (semi) autoritarios contemporáneos. La China actual, Rusia contemporánea o bien Corea del Norte son ejemplos inmediatos. Para un análisis exhaustivo sobre China véase Shirk, Susan, *Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley, University of California Press, 1993, y para Rusia: Roeder, Phil, *Red Sunset, The Failure of Soviet Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

³⁹ Las causas de una burocracia que legisla además de operar son múltiples y han sido ampliamente estudiadas; entre las más importantes destacan la falta de pluralidad política en el estado (que inhibe la confrontación de ideas y propuestas), la férrea disciplina partidista (que provoca una delegación tácita de la facultad de innovar de los representantes legislativos a la burocracia estatal) y, sin duda, alguna, el pobre nivel de profesionalización de las legislaturas estatales.

líticas y además legisla, no sujeta a vigilancia permanente y a evaluación constante será vulnerable a la captura de intereses particulares. La efectividad del gobierno estatal y la fortaleza del vínculo con el ciudadano pasan por la capacidad del gobernador para vigilar la estructura burocrática.

Todas las entidades del país contemplan una oficina (usualmente con estatus de secretaría de estado) encargada de establecer normas para la vigilancia, fiscalización y control de las dependencias y entidades de la administración pública estatal (tabla 6). En general, las contralorías estatales tienen como responsabilidad definir los sistemas de supervisión, control y evaluación gubernamental, dar seguimiento y resolución a quejas ciudadanas, controlar la eficiencia del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes.

TABLA 6
Control interno. Contralorías estatales y equivalentes

<i>Estado</i>	<i>Contraloría o equivalente</i>
<i>Aguascalientes</i>	Contraloría General del Estado
<i>Baja California</i>	<i>Dirección de Control y Evaluación Gubernamental</i>
<i>Baja California Sur</i>	Contraloría General del Estado
<i>Campeche</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Chiapas</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Chihuahua</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Coahuila</i>	<i>Secretaría de la Función Pública</i>
<i>Colima</i>	Contraloría General del Estado
<i>Distrito Federal</i>	Contraloría General
<i>Durango</i>	Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa
<i>Guanajuato</i>	<i>Secretaría de la Gestión Pública</i>
<i>Guerrero</i>	Contraloría General del Estado

<i>Estado</i>	<i>Contraloría o equivalente</i>
<i>Hidalgo</i>	Secretaría de Contraloría
<i>Jalisco</i>	Contraloría del Estado
<i>México</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Michoacán</i>	Coordinación de Contraloría
<i>Morelos</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Nayarit</i>	Secretaría de la Contraloría General
<i>Nuevo León</i>	Contraloría interna
<i>Oaxaca</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Puebla</i>	<i>Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública</i>
<i>Querétaro</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Quintana Roo</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>San Luis Potosí</i>	Contraloría General del Estado
<i>Sinaloa</i>	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
<i>Sonora</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Tabasco</i>	Secretaría de la Contraloría
<i>Tamaulipas</i>	Contraloría Gubernamental
<i>Tlaxcala</i>	Contraloría del Ejecutivo
<i>Veracruz</i>	Contraloría General del Estado
<i>Yucatán</i>	Secretaría de la Contraloría General
<i>Zacatecas</i>	Contraloría interna

Fuente: elaboración propia.

También están a cargo de practicar auditorías, revisiones e inspecciones no sólo a las entidades de la administración pública centralizada, sino también a la descentralizada que incluye —en la mayor parte de los ca-

sos— involucrarse en el monitoreo y control de empresas paraestatales y fideicomisos. Aunado a lo anterior, las contralorías son responsables de vigilar el adecuado uso de los fondos federales por parte de las dependencias de la administración pública local y, en la mayoría de las entidades, también deben supervisar el uso de estos recursos por parte de los gobiernos municipales.

El reto de las contralorías estatales no es menor pues a su cargo está no sólo la vigilancia *ex ante* (preventiva) del sector público, sino que además deben dar seguimiento paralelo y hacer una revisión *ex post* (punitiva) de las actividades de un universo bastante extenso.

Algunas contralorías también tienen responsabilidades en términos de evaluación y modernización administrativa (como documentamos en la sección precedente). En términos de modernización administrativa, las contralorías están a cargo de fungir como órganos de asesoría y capacitación para las demás dependencias e incluso para los municipios. En algunos casos (como Guerrero), es responsabilidad de la contraloría del estado establecer y operar un sistema de capacitación y desarrollo del personal. En otras entidades (como Aguascalientes), es una dependencia distinta (en este caso, la Secretaría de Gestión e Innovación) quien asume estas tareas.

En resumen, en todas las entidades de la República el mandato de las contralorías se concentra principalmente en acciones de vigilancia del uso de los recursos públicos, control del desempeño de las agencias gubernamentales y monitoreo de los servidores públicos.⁴⁰ De tal manera que la mayoría de los recursos humanos y financieros se destinan a labores de auditoría, seguimiento, investigación y sanción. Estas responsabilidades hacen de la autonomía de mandato y la independencia de gestión de estas instituciones piezas fundamentales para un funcionamiento efectivo.

1. *Autonomía e independencia de gestión*

En el análisis de la autonomía de la contraloría distinguimos dos actores. Por una parte, el titular de la propia contraloría, y en segundo lugar, aquellos servidores públicos en quienes se delega la responsabilidad de vigilar cotidianamente a las agencias burocráticas (por ejemplo, los con-

⁴⁰ La mayoría de los reglamentos internos de las contralorías han sido adoptados o reformados en fechas recientes.

tralores internos). En todas las entidades de las que tenemos información, el contralor del estado es nombrado directamente por el gobernador y puede ser removido del cargo por el mismo titular del Ejecutivo. El candidato a contralor debe cumplir con los lineamientos establecidos en la Constitución estatal o la ley orgánica correspondiente; sin embargo, sólo en el caso de Durango se exigen requisitos específicos para esta posición.⁴¹

Que el gobernador del estado tenga la prerrogativa para nombrar y remover libremente al contralor general no es un asunto que atente contra la independencia de este servidor público, pues la posición exige un lazo de dependencia y coincidencia de intereses entre estos actores. La independencia relevante del contralor debe ser con respecto a los entes que vigila y audita. En este sentido, lo que puede incidir en la objetividad y efectividad de las labores de la contraloría es la autonomía de su titular para decidir la organización interna de la dependencia, los mandos directivos, los contralores internos y su plan de trabajo.

En ocho contralorías estatales es el titular quien determina la organización interna de la dependencia, así como la designación de los mandos directivos. Por ejemplo, Campeche. En Jalisco, el gobernador *interviene* en la organización interna de la dependencia; mientras que en doce estados más, estas decisiones se toman de manera conjunta entre el contralor y el gobernador del estado. En Durango y Tamaulipas, el contralor está sujeto a las decisiones del titular del Ejecutivo estatal lo que, en teoría, reduce el margen de libertad del contralor (tabla 7). El caso extremo es el Estado de México, donde la contraloría está subordinada a las decisiones de la Secretaría de Finanzas.

⁴¹ En Durango, el candidato debe contar con “título de contador público o licenciado en derecho”. De manera adicional, el Manual de Organización de la Secretaría, establece que el titular debe contar con “conocimientos generales en áreas jurídicas-administrativas, contaduría pública, economía, finanzas, relaciones humanas y modernización administrativa, así como experiencia de 5 años en áreas de administración pública”. Respuesta literal de la Contraloría del Estado de Durango.

TABLA 7

*Actores que definen la organización administrativa de la Contraloría.
Actores que designan los mandos directivos de la Contraloría*

		<i>Organización administrativa</i>			
		<i>Contralor (o equivalente)</i>	<i>Contralor con aval del gobernador</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Otro</i>
<i>Mandos directivos</i>	<i>Contralor (o equivalente)</i>	Campeche* Chihuahua Guanajuato Guerrero Morelos Sonora Veracruz Yucatán		Jalisco	
	<i>Contralor con aval del gobernador</i>	Puebla Quintana Roo Zacatecas	Aguascalientes Baja California* Baja California Sur Colima Michoacán Nayarit Nuevo León Sinaloa Tlaxcala		
	<i>Gobernador</i>			Durango Tamaulipas	Estado de México (Secretaría de Finanzas)

* La estructura interna de la Contraloría debe contar con aprobación de la Secretaría de Finanzas.

Fuente: elaboración propia.

La mayor parte de los estados que analizamos en este reporte indican que la Contraloría del estado se apoya en la labor de contralores internos para realizar las labores de vigilancia y control en las dependencias y entidades de la administración pública estatal (las excepciones son Chihuahua y Michoacán); así lo corrobora el énfasis en las actividades de

monitoreo y sanción de los contralores internos.⁴² Lo anterior hace particularmente importante no sólo el perfil de los contralores sino también que exista una diferenciación de propósitos entre estos servidores públicos y aquellos que están bajo su observación.

Con respecto al perfil del contralor interno, sólo nueve, de veinte estados, cuentan con un instrumento normativo que determina requisitos mínimos para ocupar esta posición (en Quintana Roo y Tlaxcala, existen criterios aunque estos no están organizados en un instrumento normativo específico).⁴³ Los requisitos más comunes para ocupar este cargo son ser profesionista en áreas contables, de economía o afines y contar con experiencia en auditoría gubernamental o bien con conocimientos sobre el sistema gubernamental. Sólo en el caso de Morelos, de los estados que enviaron información, se establecen requisitos concretos.

En lo que concierne al nivel de autonomía, si bien es importante el actor que designa al contralor interno, el punto clave para asegurar su independencia es que su plan de trabajo y su sobrevivencia en el puesto sean independientes del ente que vigila. Tendrá mayor libertad un contralor que dependa y reporte a una autoridad que sea distinta de aquella que está bajo su supervisión, que un contralor que está bajo la dirección y autoridad del titular de la propia entidad que se supone debe mantener bajo escrutinio.

Para conocer la situación de los contralores internos en este sentido, solicitamos a las contralorías estatales que indicaran quién designa a estos servidores públicos, de quién dependen y quién los vigila. En trece entidades, los contralores internos son designados por el propio titular de la contraloría, en cinco estados esta designación es prerrogativa del gobernador y en cuatro más la designación es responsabilidad del titular de la entidad. Cuando contrastamos estos datos con información sobre la dependencia jerárquica de los contralores internos, tenemos que en catorce entidades, los contralores internos dependen directamente de la contraloría estatal o de alguna de sus unidades, lo que otorga un margen de libertad del contralor con respecto a la entidad monitoreada. En Campeche, los contralores internos dependen jerárquicamente del gobernador, pero

⁴² En las respuestas que recibimos a nuestro cuestionario, la mayoría de las contralorías indicaron labores de vigilancia, auditoría, control, evaluación y prevención, como las actividades centrales de los contralores internos. La pregunta concreta fue: “mencione las tres principales actividades de los contralores internos”.

⁴³ Michoacán, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas no respondieron esta pregunta.

son coordinados por la Contraloría del estado. En los siete estados restantes, los contralores internos dependen del titular de la dependencia. Es dentro de este grupo donde, en teoría, es posible que la libertad de actuación del contralor se vea comprometida, sobre todo si el funcionario no sólo debe su posición al titular de la dependencia, sino que además es a él a quien debe la viabilidad de su cargo (Guerrero, Sinaloa y Zacatecas). La tabla 8 resume esta información. El nivel de autonomía del contralor interno (con respecto al ente que supervisa) aumenta a medida que nos acercamos a la esquina superior izquierda de la tabla.

TABLA 8
Designación y dependencia jerárquica contralores internos

		<i>Titular de la Contraloría (o equivalente)</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Titular de la dependencia</i>
Dependencia jerárquica	<i>Titular de la Contraloría (o equivalente)</i>	Baja California Colima Guanajuato Morelos Puebla Quintana Roo Sonora Tlaxcala Yucatán Veracruz	Durango Estado de México Tamaulipas	Jalisco
	<i>Gobernador</i>		Campeche	
	<i>Titular de la dependencia</i>	Aguascalientes Baja California Sur* Nayarit**	Nuevo León	Guerrero Sinaloa Zacatecas

* La designación de los contralores se realiza en acuerdo con el gobernador y el titular de la dependencia.

** Aunque dependen del titular de la dependencia, “existe una coordinación plena entre la contraloría general y [las entidades paraestatales] para realizar las funciones que en materia de control interno existen en la entidad y que tienen alcance obligatorio para ellas”.

Fuente: elaboración propia.

En general, la vigilancia del desempeño de los contralores internos (no así su dependencia jerárquica) depende de alguna unidad u oficina

de la Contraloría del estado (tabla 9). Sin embargo, en Tamaulipas esta supervisión la lleva a cabo directamente la oficina del gobernador; mientras que en Guerrero, Sinaloa y Zacatecas la vigilancia de los contralores internos no depende de la Contraloría General sino del titular de cada dependencia.

TABLA 9
¿Quién vigila el desempeño de los contralores internos?

<i>Estado</i>	<i>Oficina encargada de la vigilancia de los contralores internos</i>
<i>Aguascalientes</i>	Dirección General de Auditoría Gubernamental
<i>Baja California</i>	Titular de la Contraloría
<i>Baja California Sur</i>	No dependen de la Contraloría General del Estado, sin embargo existe la Coordinación de Contralores Internos, en cargada de vigilar el desempeño.
<i>Campeche</i>	Coordinación de Órganos Internos de Control
<i>Colima</i>	Dirección de Auditoría
<i>Estado de México</i>	La Subsecretaría de Control y Evaluación y sus tres Direcciones Generales de Control y Evaluación “A”, “B” y “C”, se encargan de la coordinación de los órganos de control interno, en tanto que a la Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría le corresponde entre otras funciones la de controlar y evaluar el desarrollo y cumplimiento de los programas de trabajo de control y evaluación de los órganos de control interno, así como vigilar que sus actividades cumplan con las políticas, normas, lineamientos y procedimientos que establezca la Secretaría de la Contraloría y demás disposiciones jurídicas aplicables.
<i>Guanajuato</i>	La Dirección General de Auditoría Gubernamental
<i>Morelos</i>	Contralor Interno de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.
<i>Nuevo León</i>	Coordinación Funcional de los Órganos de Control Interno y de Vigilancia de las Entidades Paraestatales.
<i>Puebla</i>	Coordinación General de Delegaciones y Comisarías
<i>Quintana Roo</i>	Dirección de Auditoría Gubernamental
<i>Tlaxcala</i>	Dirección de Auditoría Gubernamental

Fuente: cuestionario. Sólo se incluyen las respuestas recibidas. Michoacán no cuenta con contralorías internas. Sinaloa y Zacatecas indican que esta pregunta “no aplica”.

Estos datos dan simplemente una idea de cómo las contralorías estatales organizan formalmente el control de las dependencias del gobierno del estado; sin embargo, no proporcionan la fotografía completa. Por ejemplo, en Aguascalientes, a pesar de que los contralores internos son designados por el propio contralor y que su vigilancia está a manos de la Contraloría del estado, la dependencia jerárquica de estos servidores públicos al titular de la dependencia hace que “orgánica y presupuestalmente [dependan] de los titulares de las entidades y no de la Contraloría General del Estado”. Esta circunstancia provoca que los contralores atiendan “asuntos que no están contemplados en [el] programa de trabajo validado por la Contraloría General del Estado”.

La desvinculación de los contralores internos de la Contraloría es un problema común. Así lo manifiestan Baja California y Nuevo León. La respuesta del estado de Quintana Roo es muy clara al respecto: “No existe independencia, ya que aun cuando dependen jerárquicamente y funcionalmente de la Contraloría, quienes les pagan son las dependencias y entidades a las que están inscritos”. Para Tlaxcala, es justamente el “desligar la dependencia presupuestal de los entes públicos” el principal reto en lo que a contralores internos concierne. En otros casos, el problema es que no todas las entidades cuentan con contralor interno (Baja California) o bien que es necesario crear o reformar la normatividad para regular su existencia (Baja California, Tlaxcala). Las consecuencias son múltiples. Baja California Sur argumenta que los contralores internos “no tienen independencia para aplicar procedimientos a profundidad en las revisiones”, de tal manera que “los resultados obtenidos no son confiables”, ¿quién vigila entonces?

Los retos a vencer en el trabajo de las contralorías internas son, entre otros, procurar una mayor participación en las dependencias, fortalecer el enfoque preventivo (Campeche, Estado de México), mejorar los procesos de evaluación (Campeche, Estado de México), homologar los planes de trabajo (Tlaxcala) y mejorar la capacidad técnica de los contralores (Guanajuato). El Estado de México agrega que es importante realizar observaciones “con valor agregado”.

2. Recursos

Auditoría y control son de las labores más demandantes en términos de conocimiento técnico. Por ello, la existencia de un sistema de servi-

cio civil de carrera es particularmente importante. Áreas de control y evaluación del desempeño gubernamental requieren no sólo de la profesionalización constante, sino también de un esquema de incentivos que además de evitar la rotación de cuadros, promueva la profesionalización y fortalezca el sentido de identidad y compromiso del personal. De 24 entidades, sólo tres indicaron que cuentan con un servicio civil de carrera en la Contraloría (Aguascalientes, Guanajuato y Zacatecas), sin embargo, en ninguno de estos casos, es la propia contraloría quien establece los lineamientos de selección y promoción del personal. En Aguascalientes ésta es una responsabilidad de la Secretaría de Gestión e Innovación Gubernamental y se trata de una política generalizada del gobierno del estado. En Guanajuato se indica que corresponde al “Poder Ejecutivo del Estado”, mientras que en Zacatecas es la oficialía mayor la encargada de determinar estos criterios.⁴⁴

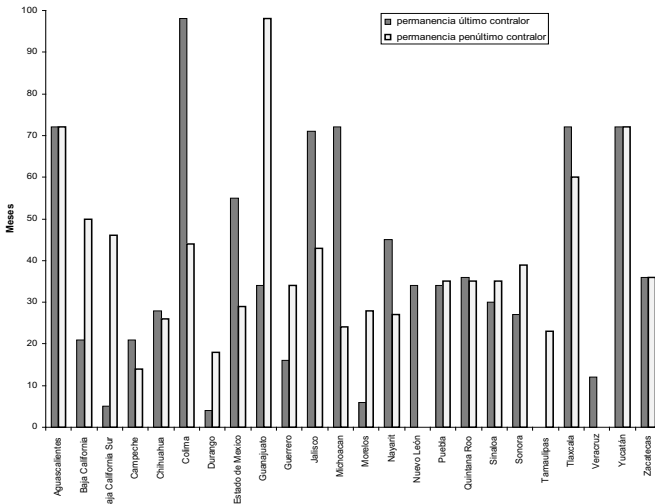
La ausencia de un servicio civil de carrera o de un esquema de incentivos establecido, hace que la estabilidad del personal que labora en la contraloría sea particularmente vulnerable. Aunque todavía es una pregunta empírica conocer cuál es el margen de rotación del personal adscrito a las áreas clave de una contraloría —como son aquellas dedicadas a la auditoría y control— la tendencia en las administraciones públicas estatales consiste en renovar el personal de una dependencia cada vez que ocurre cambio de titular. Lo anterior parece ser válido para las contralorías estatales, pues 13% de las respuestas que recibimos indica que la rotación de personal es uno de los principales retos a vencer para el buen desempeño de la contraloría.

Para determinar la magnitud de este potencial problema de rotación de personal, utilizamos como medida el número de meses que estuvieron al frente de la dependencia los últimos dos contralores (antes del actual). In-

⁴⁴ A pesar de no contar con servicio civil, en Baja California, Chihuahua, Morelos, Puebla y Tlaxcala los criterios de selección y promoción del personal son parte de una política interna de la Contraloría (en Baja California, Morelos y Tlaxcala interviene la oficialía mayor). En Baja California Sur, Campeche, Colima, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas estos criterios son parte de una política generalizada del Poder Ejecutivo. En Sinaloa, aunque la Contraloría determina la designación y promoción de mandos medios y mandos superiores, en lo concerniente al personal operativo, la encargada es la Secretaría de Finanzas. En el estado de Campeche es justamente la Secretaría de Finanzas quien determina estos criterios. Los siete estados restantes no proporcionaron información (Durango, Guerrero, Nayarit, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán).

formación de 24 entidades indica que en promedio, el contralor general se mantiene en el cargo 39 meses, es decir, la mitad de un periodo sexenal.⁴⁵ El caso extremo es Durango con un promedio de 11 meses. En los estados de Aguascalientes y Yucatán los últimos dos contralores permanecieron al frente de la dependencia los 72 meses del sexenio (diagrama 10).

DIAGRAMA 10
Permanencia de contralores



Fuente: elaboración propia.

Las contralorías estatales, a pesar de la magnitud de sus labores, son pequeñas. En promedio, las contralorías cuentan con 214 servidores públicos. En un extremo se encuentra Baja California Sur con 64 y en el extremo opuesto está el estado de Puebla con 628 (tabla 10).

⁴⁵ Nuevo León y Veracruz no proporcionaron información completa. Sólo indican la duración en meses del último contralor antes del actual (36 y 12 meses respectivamente)

TABLA 10
Personal de las contralorías

<i>Estado</i>	<i>Número total de servidores públicos</i>	<i>Personal auditoría</i>	<i>% del total</i>	<i>Personal control patrimonial</i>	<i>%</i>	<i>Personal control de resp.</i>	<i>%</i>
<i>Promedio</i>	214	97		7		14	
<i>Aguascalientes</i>	103	48	46.6	24	23.3	6	5.8
<i>Baja California</i>	121	NR	-----	3	2.5	7	5.8
<i>Baja California Sur</i>	64	22	34.4	2	3.1	5	7.8
<i>Campeche</i>	94	21	22.3	2	2.1	1	1.1
<i>Chihuahua</i>	84	43	51.2	1	1.2	4	4.8
<i>Colima</i>	65	56	86.2	NR	-----	2	3.1
<i>Durango</i>	234	137	58.5	3	1.3	7	3.0
<i>Estado de México</i>	452	187	41.4	22	4.9	53	11.7
<i>Guanajuato</i>	333	95	28.5	8	2.4	14	4.2
<i>Guerrero</i>	236	75	31.8	3	1.3	22	9.3
<i>Jalisco</i>	295	179	60.7	NR	-----	-----	-----
<i>Michoacán</i>	192	119	62.0	2	1.0	24	12.5
<i>Morelos</i>	146	74	50.7	12	8.2	13	8.9
<i>Nayarit</i>	138	35	25.4	5	3.6	8	5.8
<i>Nuevo León</i>	158	95	60.1	3	1.9	3	1.9
<i>Puebla</i>	628	313	49.8	14	2.2	54	8.6
<i>Quintana Roo</i>	211	138	65.4	6	2.8	6	2.8

<i>Estado</i>	<i>Número total de servidores públicos</i>	<i>Personal auditoría</i>	<i>% del total</i>	<i>Personal control patrimonial</i>	<i>%</i>	<i>Personal control de resp.</i>	<i>%</i>
<i>Sin</i>	NR	NR	----	2	----	15	----
<i>Son</i>	206	42	20.4	18	8.7	NR	----
<i>Tam</i>	403	NR	----	NR	----	NR	----
<i>Tlax</i>	135	71	52.6	3	2.2	5	3.7
<i>Yuc</i>	176	115	65.3	NR	----	12	6.8
<i>Zac</i>	225	72	32.0	4	1.8	17	7.6

Fuente: cuestionario y solicitud de información. NR indica que el estado no reportó el dato. Veracruz no respondió las preguntas correspondientes. Se presenta información desagregada de los estados que proporcionaron los datos.

Entre 2006 y 2008, los estados destinaron un promedio de 0.45% del gasto correspondiente al Poder Ejecutivo para financiar las labores de la contraloría (tabla 11). Por debajo de este promedio están nueve entidades, de manera particular destaca el Estado de México que destina 0.21% a la Contraloría del estado. En cambio, Puebla y Tlaxcala destinan 0.90% y 0.85% respectivamente.

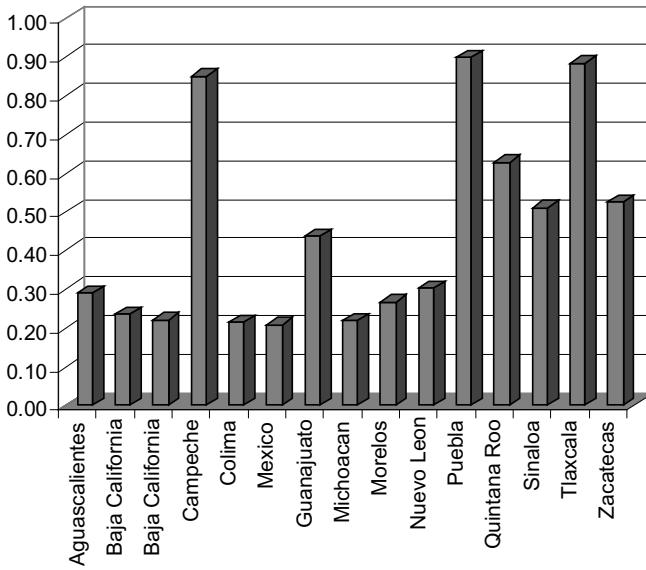
TABLA 11
*Presupuesto asignado a la Contraloría del Estado
 como porcentaje del presupuesto del Poder Ejecutivo*

<i>del presupuesto del Poder Ejecutivo</i>	<i>2006 %</i>	<i>2007 %</i>	<i>2008 %</i>	<i>Promedio 2006-2008</i>
<i>Aguascalientes</i>	0.33	0.24	0.30	0.29
<i>Baja California</i>	0.23	0.25	0.23	0.23
<i>Baja California Sur</i>	0.23	0.21		0.22
<i>Campeche</i>	0.92	0.87	0.76	0.85
<i>Colima</i>	0.22	0.21	0.22	0.22
<i>México</i>	0.20	0.22	0.20	0.21
<i>Guanajuato</i>	0.40	0.41	0.49	0.44
<i>Michoacán</i>	0.23	0.23	0.20	0.22
<i>Morelos</i>	0.28	0.25	0.28	0.27
<i>Nuevo León</i>	0.22	0.33	0.36	0.30
<i>Puebla</i>	1.11	0.80	0.79	0.90
<i>Quintana Roo</i>	0.62	0.66	0.61	0.63
<i>Sinaloa</i>	0.57	0.52	0.44	0.51
<i>Tlaxcala</i>	1.09	1.15	0.41	0.88
<i>Zacatecas</i>	0.24	0.81		0.53
<i>Promedio</i>	0.46	0.48	0.41	0.45

Fuente: cuestionario.

DIAGRAMA 11

Presupuesto de la Contraloría como porcentaje del presupuesto del Poder Ejecutivo promedio 2006-2008



Fuente: cuestionario.

TABLA 12
Presupuesto aprobado y presupuesto ejercido de las contralorías estatales 2005-2008
(millones de pesos corrientes)

	<i>PC Aprobado 2005</i>	<i>PC Aprobado 2006</i>	<i>PC Aprobado 2007</i>	<i>PC Aprobado 2008</i>	<i>PC Ejercido 2005</i>	<i>PC Ejercido 2006</i>	<i>PC Ejercido 2007</i>	<i>PC Ejercido 2008</i>	<i>DDif 2005</i>	<i>DDif 2006</i>	<i>DDif 2007</i>	<i>Dif 2008</i>
<i>Ags</i>	18.25	21.35	21.31	22.34	18.07	20.92	20.67	18.90	0.18	0.43	0.64	3.44
<i>BC</i>	36.83	41.31	46.64	43.11	34.47	39.15	44.94	40.48	2.36	2.16	1.70	2.63
<i>BCS</i>	11.02	11.56	11.96	13.08			10.45		11.02	11.56	1.51	13.08
<i>Cam</i>	21.93	24.65	26.30	28.30								28.30
<i>Col</i>	7.85	8.38	8.88	9.07	7.85	8.38	8.88	9.07				
<i>Edomex</i>	130.04	129.95	163.70	149.43	129.85	129.87	148.16	144.91	0.19	0.08	15.55	4.51
<i>Gto</i>	78.97	86.46	94.99	120.08	89.31	102.91	111.28	126.08	-10.33	-16.45	-16.29	-6.00
<i>Mich</i>	37.28	40.70	44.48	44.97								
<i>Mor</i>		19.55	20.56	24.23	0.00	25.18	23.94	15.62		-5.63	-3.39	8.60
<i>N.L.</i>	55.07	56.97	73.10	84.63	59.47	60.78	76.69	103.96	-4.40	-3.81	-3.60	-19.33
<i>Pue</i>	137.74	151.90	147.83	156.03	127.92	154.89	177.13	155.32	9.82	-2.99	-29.30	0.72
<i>Q Roo.</i>	38.00	38.23	45.27	45.02	36.92	40.15	47.33	45.94	1.08	-1.92	-2.06	-0.93
<i>Sin</i>	27.63	36.35	38.59	40.79					27.63	36.35	38.59	40.79

Fuente: cuestionario.

¿Son suficientes estos recursos? Como lo muestra la tabla 13, el reto de las contralorías es mayúsculo. Los datos que hemos presentado en las páginas anteriores sugieren que el nivel de recursos humanos y financieros tiene una repercusión en la capacidad de las contralorías estatales para atender este vasto universo. Por otra parte, las propias contralorías reconocen que la insuficiencia de su presupuesto (67% de respuesta) y la falta de personal (53% de respuesta) son dos retos centrales del trabajo de contraloría. Aunado a lo anterior, 33% de las contralorías argumenta que la falta de capacitación de su personal es un problema.⁴⁶

Por ejemplo, entre los tres principales retos para el trabajo de los contralores internos, Guanajuato indica “que los trabajos de supervisión [son un desafío] «por la distancia que existe entre los centros de trabajo y el tiempo de traslado» y agrega como un reto adicional «la capacidad técnica del personal» esto «por la diversidad de entidades [que tienen] fines distintos»”. Quintana Roo, por su parte, comenta que dos de los retos más importantes para el desempeño de los contralores es “la falta de capacitación en auditoría y aspecto legal” y agrega que se necesita “un profesional jurídico en las áreas de auditoría, que revise los informes de las auditorías antes de turnarlas al área jurídica”. Lo anterior para asegurar sanciones en firme.

⁴⁶ El porcentaje es sobre los 15 estados que respondieron a nuestro cuestionario.

TABLA 13
*Universo de control.
 Presupuesto estatal, transferencias federales,
 número de dependencias y número de municipios 2007*

Estado	Presupuesto estatal (millones de pesos)	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33 consolidado) (millones de pesos)	Número de dependencias administración pública centralizada	Número de municipios
Aguascalientes	\$11 848.06	\$4250	13	11
Baja California	\$23 438.99	\$9240	22	5
Baja California Sur	\$8 409.33	\$2880	26	5
Campeche	\$8 657.99	\$4340	14	11
Chihuahua	\$27 051.48	\$9970	0	67
Colima	\$5 711.92	\$2940	14	10
Durango	\$15 045.13	\$7050	16	39
Estado de México	\$105 126.03	\$33 690	17	125
Guanajuato	\$32 565.80	\$13 670	12	46
Guerrero	\$28 601.32	\$17 140	18	81
Jalisco	\$54 412.62	\$17 570	15	126
Michoacán	\$36 700.35	\$15 200	21	113
Morelos	\$14 272.11	\$5 890	17	33
Nayarit	\$11 280.66	\$4720	13	20
Nuevo León	\$35 438.10	\$10 540	17	51
Puebla	\$35 266.89	\$16 240	18	217
Quintana Roo	\$11 538.38	\$4580	14	9
Sonora	\$23 547.57	\$8540	12	72
Tamaulipas	\$26 423.35	\$11 420	14	43

Estado	Presupuesto estatal (millones de pesos)	Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramo 33 consolidado) (millones de pesos)	Número de dependencias administración pública centralizada	Número de municipios
Tlaxcala	\$10 930.76	\$4230	26	60
Yucatán	\$15 001.56	\$6560	18	106
Zacatecas	\$11 664.50	\$6630	17	58

Sólo se incluyen los estados que respondieron al cuestionario y/o solicitud de información.

Fuente: cuestionario.

3. Algunas notas sobre el funcionamiento de las contralorías

La definición del número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del estado es un aspecto que determina el nivel de discrecionalidad con que la entidad lleva a cabo sus labores. En la mayoría de los estados, el plan de trabajo de la Contraloría se define de acuerdo a un manual o programa operativo. En los demás casos, hay una participación activa del titular de la Contraloría y sólo en Yucatán se requiere aprobación del titular del Poder Ejecutivo (tabla 14). Con excepción de Baja California Sur, en todos los estados de los que tenemos información, existen criterios específicos para decidir el número y tipo de auditorías; lo que destaca, sin embargo, es la poca homogeneidad de los criterios para determinar la necesidad de auditoría. Entre los tres criterios más importantes se encuentran, el monto del presupuesto asignado, percepción de riesgo, resultados de auditorías anteriores, quejas y denuncias. La tabla 15 reproduce literalmente las respuestas que recibimos.

TABLA 14
¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del estado?

<i>Manual o programa operativo</i>	<i>Titular de contraloría en colaboración con directores de área</i>	<i>Titular de contraloría con aprobación del titular del Ejecutivo</i>	<i>Titular de contraloría</i>
Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Colima Estado de México Michoacán Morelos Nuevo León Puebla Quintana Roo Sinaloa Sonora Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas	Durango Guerrero Guanajuato Nayarit	Yucatán	Chihuahua Jalisco

Fuente: elaboración propia.

TABLA 15
Criterios específicos para decidir el número y tipo de auditorías

<i>Estado</i>	<i>Criterios</i>		
<i>Aguascalientes</i>	Presupuesto autorizado	Controles internos	Resultados de auditorías anteriores
<i>Baja California*</i>	Obras de mayor impacto económico	Obras de impacto social	Obras en que su ejecución presentaron problemas
<i>Baja California Sur</i>			
<i>Campeche</i>	Relevancia o importancia para el estado del programa ramo o fondo federal en cuanto a su importe por aplicar	Percepción de riesgos; sobre todo en programas en los cuales se ejecutan obras por administración	Programas, ramos o fondos en Auditorías previas durante ejercicio
<i>Colima</i>	Monto del presupuesto autorizado a las dependencias	Percepción de riesgos	Resultado de auditorías anteriores
<i>Estado de México</i>	Riesgo de control	Riesgo inherente	Riesgo de no detección
<i>Guanajuato</i>	Áreas de riesgo en el manejo de los recursos y en los procesos sustantivos de las dependencias y entidades	Indicios de posibles irregularidades (revisiones anteriores, quejas y denuncias, solicitudes específicas)	Nuevos proyectos que tengan impacto en lo económico y social así como el comportamiento y disciplina de las dependencias y entidades
<i>Michoacán</i>	Focos rojos y de riesgo	A solicitud	Conforme a los ejercicios auditados
<i>Morelos</i>	Por la problemática presentada en la dependencia ó entidad	Por las quejas y denuncias, presentada por dependencia o entidad	Por el número de áreas que conforman la dependencia o entidad

* Se refiere a obra pública. Sinaloa no respondió esta pregunta.

<i>Estado</i>	<i>Criterios</i>		
<i>Nuevo León</i>	Relevancia en el presupuesto asignado.	Áreas sustantivas de mayor peso relativo.	Percepción de riesgo y el no haberse revisado el año anterior
<i>Puebla</i>	Valor que aporta la unidad o programa al cumplimiento institucional	Percepción de riesgos	La prevención
<i>Quintana Roo</i>	Monto del presupuesto autorizado a las dependencias	Áreas críticas	Quejas y denuncias
<i>Sinaloa</i>			
<i>Tlaxcala</i>	Programas estatales de Impacto Social	Auditorías concertadas con la secretaria de la función pública	Atención de quejas ciudadanas o notas periodísticas
<i>Zacatecas</i>	Monto a fiscalizar	Resultados de intervenciones anteriores	Grado de atención de recomendaciones

Fuente: cuestionario. Respuesta de trece entidades (Baja California Sur indicó que no existen criterios específicos).

En promedio, las 15 contralorías que respondieron a nuestro cuestionario realizaron 368 auditorías entre 2006 y 2008. Morelos, Tlaxcala y Zacatecas son los estados cuyas contralorías realizaron menos auditorías en este periodo (9, 20 y 27), siendo Colima, Estado de México y Puebla las que mayor número realizaron (982, 1680 y 1753). Como lo indica la tabla 16, destaca que en su mayor parte estas auditorías fueron financieras.

La magnitud de la tarea provoca que la mayoría de las contralorías estatales se apoyen en despachos externos (sólo Campeche y Colima indican lo contrario). Con excepción de Baja California Sur, en todos los casos en los que contamos información nos reportan que sí existen criterios normativos definidos para la contratación de estos servicios, los cuales privilegian costo y experiencia. Con excepción de Baja California, Baja California Sur y Tlaxcala, estos estados indican que la contraloría lleva un directorio de estos despachos, sin embargo, éste no es público en Michoacán y Nuevo León. En su mayoría, estos despachos auxilian a las contralorías en la ejecución de auditorías financieras.

TABLA 16
Total y tipo de auditorías realizadas por las contralorías estatales

<i>Estado</i>	<i>Total 2006</i>	<i>Total 2007</i>	<i>Total 2008</i>	<i>Promedio</i>	<i>% auditorías financieras 2006</i>	<i>% auditorías desempeño 2006</i>	<i>% auditorías financieras 2007</i>	<i>% auditorías desempeño 2007</i>	<i>% auditorías financieras 2008</i>	<i>% auditorías desempeño 2008</i>
<i>Ags</i>	51	70	49	57	64.7	0.0	52.9	0.0	75.5	0.0
<i>BC</i>	255	104	332	230	40.4	2.4	15.4	4.8	37.7	2.4
<i>BCS</i>	41	50	28	40	78.0	0.0	84.0	0.0	71.4	0.0
<i>Cam***</i>	59	52	82	64	100.0	0.0	***	***	100.0	0.0
<i>Col</i>	931	976	1038	982	100.0		100.0		100.0	
<i>Edomex</i>	1787	1678	1576	1680	60.1	2.6	64.9	3.5	49.7	5.7
<i>Gto</i>	110	112	92	105	95.5	4.5	100.0	3.6	97.8	2.2
<i>Mich</i>	211	143	51	135						
<i>Mor</i>	9	10	8	9	88.9	11.1	100.0	0.0	100.0	0.0
<i>N.L.</i>	164	180	219	188	100.0	0.0	100.0	0.0	99.5	0.5
<i>Pue+++</i>	2737	1482	1040	1753		11.7		29.7		16.7
<i>Q Roo.</i>	173	172	185	177	34.1	0.0	29.7	0.0	30.3	0.0
<i>Sin~~</i>	50	62	64	59						
<i>Tlax</i>	19	20	22	20	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0
<i>Zac</i>	9	17	26	17	22.2	0.0	41.2	0.0	65.4	0.0

*** Los datos correspondientes a Campeche para 2007 parecen tener error.

~~ Michoacán y Sinaloa no reportaron desagregados.

+++ Puebla sólo reportó en auditorías de desempeño

Fuente: cuestionario.

TABLA 17
Número promedio de horas hombre por auditoría 2005-2008

Estado	Promedio hrs hombre 2005	Promedio hrs hombre 2006	Promedio hrs hombre 2007	Promedio hrs hombre 2008	Promedio total
<i>Aguascalientes</i>	49.5	52.04	46.21	46.8	48.6
<i>Baja California</i>	335	273	352	225	296.3
<i>Baja California Sur</i>	no existe información	no existe información	no existe información	no existe información	
<i>Campeche</i>	160	160	160	160	160.0
<i>Colima</i>	129	120	112	104	116.3
<i>Estado de México</i>	488	603	558	585	558.5
<i>Guanajuato</i>	1260	1422	1422	1692	1449.0
<i>Michoacán</i>				No es posible estimar, toda vez que cada dependencia o entidad tiene un presupuesto diferente que auditar	
<i>Morelos</i>	800	800	800	800	800.0
<i>Nuevo León</i>	1100	1070	1060	860	1022.5
<i>Puebla</i>	167	179	331	470	286.8
<i>Quintana Roo</i>	494	413	574	454	483.8
<i>Sinaloa</i>					
<i>Tlaxcala</i>	1170	1220	1120	1410	1230.0
<i>Zacatecas</i>	2000	2000	2000	2000	2000.0
					704.3

Fuente: elaboración propia.

Un aspecto fundamental de la eficacia de las instituciones encargadas de vigilancia y control es su efecto disuasivo, el cual depende de manera importante de su capacidad de sanción. De quince contralorías que respondieron nuestro cuestionario, sólo Sinaloa declara no tener atribuciones para imponer algún tipo de sanción. El resto puede iniciar procedimiento administrativo resarcitorio, disciplinario, de responsabilidad, etcétera. Sin embargo, a pesar de contar con atribuciones al respecto, las contralorías enfrentan serios retos para la imposición de sanciones firmes. Un problema recurrente se refiere a la existencia de un marco normativo excesivo o no actualizado y deficiente (27% y 53% de respuesta, respectivamente). En específico, se argumenta “vaguedad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos” (Baja California), “lagunas” e imprecisiones” de la legislación correspondiente (Campeche, Colima, Guanajuato, Nuevo León), o bien, se argumenta que es necesario simplificar “los procesos de denuncia-sanción” (Aguascalientes), así como de los “procedimientos de integración de expedientes” (Nuevo León). En este mismo sentido, Quintana Roo indica que hace falta mayor “coordinación en la integración de los expedientes administrativos”.

Tres problemas agudos de las sanciones en firme están relacionados con la obligatoriedad de la sanción, con los medios de impugnación y con los tiempos de prescripción. Por ejemplo, el Estado de México sugiere precisar “la fuente obligacional (sic) en la normatividad”, pues en algunos casos (como Tlaxcala) “la dependencia involucrada” no siempre aplica “la sanción al servidor público”. Para Campeche y Michoacán el número de recursos provoca “la interposición excesiva de medios de impugnación”. Zacatecas sugiere “fomentar una cultura de principios y valores a los servidores públicos, a efecto de que reconozcan las conductas indebidas en que incurrir y desistan de inconformarse respecto de las resoluciones emitidas por la Contraloría”.

Destaca el reconocimiento que hacen las contralorías de “la falta de unificación de criterios para resolver los juicios de nulidad y amparos” por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo” (Morelos). Los juicios de nulidad o de amparo también son mencionados por Baja California Sur y Tlaxcala. Esta no es la única mención sobre el papel del Tribunal. En Baja California se comenta que el Tribunal de lo Contencioso, como última instancia, “la mayoría del tiempo asevera que [la Contraloría] impone sanciones excesivas”. El problema real de las impugnaciones y los recursos es la prescripción de la facultad sancionadora de la Contra-

loría (Guanajuato, Morelos, Nuevo León), pues “cuando opera la caducidad de la instancia en los procedimientos administrativos de responsabilidad [...] se convierte en ineficaces las actuaciones [de la contraloría] dentro del procedimiento”.

Las instituciones con más sanciones o quejas son aquellas dedicadas a la seguridad o la procuración de justicia, seguidas de las secretarías de educación (o equivalente) y las secretarías de salud. Las secretarías de finanzas y de gobierno cierran esta lista.

¿Y quién vigila a los vigilantes? Sólo en Baja California Sur, Nuevo León y Sinaloa no existe instancia alguna que evalúe el desempeño de la Contraloría del estado. En Campeche, Morelos y Quintana Roo es la propia Contraloría del estado a través de su contraloría interna quien desempeña esta labor. En Aguascalientes y Tlaxcala es el “Ejecutivo del estado”. En Baja California esta responsabilidad corre a cargo de la Secretaría de Finanzas, la cual participa en el proceso de evaluación en el Estado de México y Michoacán. En Colima, Guanajuato y Michoacán se reconoce la participación de la Secretaría de la Función Pública (federal). La entidad de fiscalización superior del estado (tema del siguiente apartado) participa en esta evaluación en Colima, Estado de México, Guanajuato, Puebla y Zacatecas. Colima es el estado donde esta responsabilidad está más fragmentada (cuatro entidades distintas), seguido del Estado de México y Michoacán (tres entidades distintas). En la mayoría de los casos, el método de evaluación consiste en el apego de las labores de la contraloría a los programas correspondientes; destaca, sin embargo, Aguascalientes y el Estado de México que aplican sistemas institucionalizados de evaluación: Sistema Inteligente del Gobierno de Aguascalientes (SIGA) y Sistema Integral de Evaluación del Desempeño del Estado de México (SIED).

Todas las contralorías que respondieron a nuestro cuestionario o solicitud son sujetos obligados por la ley de transparencia. Excluyendo a Guerrero, todas las contralorías están obligadas a emitir un informe de labores que con excepción de Nuevo León, siempre es público. Es interesante notar que sólo quince de veintitrés contralorías tienen una política específica de comunicación social. Esta política es bastante variada. Existen casos como Sonora en donde simplemente se menciona “el apego al programa que opera la coordinación estatal de comunicación social” o Tabasco que describe el seguimiento de las normas de transparencia como política de comunicación o Jalisco que menciona las acciones de

comunicación institucional. Estos ejemplos contrastan de manera significativa con la estrategia que describe, por ejemplo, Quintana Roo.

Los diagramas y tablas anteriores dan una idea general de la situación de las contralorías estatales; destacan en particular cuatro aspectos. Primero, las contralorías enfrentan un problema de diseño institucional pues en un número importante de casos, no controlan efectivamente a su principal instrumento de vigilancia (los contralores internos). Segundo, a pesar de contar con un amplio mandato que lo mismo incluye acciones de vigilancia, control, sanción, seguimiento, evaluación y capacitación, el trabajo de las contralorías se concentra en el monitoreo principalmente contable o financiero de las dependencias. Tercero, al igual que con los institutos de transparencia, los recursos financieros y humanos a disposición de la contraloría no parecen corresponder con la magnitud de la tarea. Finalmente, destaca la queja de los contralores con respecto a la calidad de la legislación que determina responsabilidades y a la vaguedad en la aplicación de los recursos de impugnación. Las dificultades para imponer sanciones en firme sólo entorpecen aún más la rendición de cuentas, pues aumentan la posibilidad de que la falta quede sin sanción debido a los plazos de prescripción. En resumen, los retos son mayúsculos, aunque la solución es endógena.

VIII. EL CONTROL EXTERNO.

LAS ENTIDADES SUPERIORES DE FISCALIZACIÓN

Todas las Constituciones estatales establecen algún tipo de control por parte del Poder Legislativo sobre las acciones del Poder Ejecutivo. Si bien no se trata de una relación jerárquica (pues la Legislatura no tiene prevalencia sobre el Ejecutivo) sí estamos ante una relación que cumple a cabalidad con las características de una rendición de cuentas diagonal: el Poder Ejecutivo informa, explica y justifica (sujeto A) al Poder Legislativo (sujeto B) las acciones que ha emprendido u omitido y que influyen directamente en el bienestar de la ciudadanía (M) que es justamente el actor a quien el Poder Legislativo rinde cuentas sobre estas acciones.

Las Constituciones locales en México otorgan cinco tipos de control a las legislaturas de los estados. En promedio, los congresos locales tienen al menos dos de estos controles:⁴⁷ 1) la posibilidad de pedir la compare-

⁴⁷ En este conteo se incluye al Distrito Federal a pesar de que no se trata de una entidad federativa. Un control adicional que no se contempla en este listado es la presenta-

cencia de miembros específicos de la administración pública de manera periódica; 2) la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto en específico o bien para que informen a los diputados cuando se está legislando sobre temas relacionados con la jurisdicción del servidor público; 3) la creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular; 4) requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y 5) fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal⁴⁸ (tabla 18). Los primeros cuatro tipos de control comparten la característica de que pueden emplearse durante el ejercicio fiscal y por tanto, su efecto además de ser potencialmente correctivo, es preventivo. La fiscalización de los recursos públicos, en cambio, es un mecanismo de control *ex post* y a la fecha, su función primordial es correctiva.

La mayoría de estos mecanismos funcionan, o se activan, a petición del Poder Legislativo, por ello, una legislatura pasiva sólo puede resultar en menores obligaciones para que el Poder Ejecutivo justifique y explique sus actos. Aunado a lo anterior, algunos de estos mecanismos ni siquiera son obligatorios para el titular del Ejecutivo quien, si así lo decide, puede negar la información solicitada o bien negar “el permiso” para que un miembro de su gabinete asista a comparencia. Es decir, la legislación que respalda las facultades de control de la legislatura no sólo le exige ser proactiva, sino que además no le procura las herramientas necesarias para hacer válida la exigencia. Son pocas las Constituciones estatales que penalizan efectivamente la reticencia o negligencia del Ejecutivo para responder a peticiones legislativas.

ción anual de un informe de labores por parte del Poder Ejecutivo. El informe se presenta en persona o simplemente escrito.

⁴⁸ Ríos- Cázares, *op. cit.*

TABLA 18
Controles legislativos

<i>Estado</i>	<i>1) Compa- recencia periódica</i>	<i>2) Compa- recencia especial</i>	<i>3) Comi- siones de in- vestiga- ción</i>	<i>4) Investi- gacio- nes/au- ditorias especia- les</i>	<i>5) Fiscali- zación</i>	<i>Total</i>
<i>Aguascalientes</i>	1	1			1	3
<i>Baja California</i>			1		1	2
<i>BC Sur</i>	1	1			1	3
<i>Campeche</i>		1			1	2
<i>Coahuila</i>	1	1	1		1	4
<i>Colima</i>				1	1	2
<i>Chiapas</i>					1	1
<i>Chihuahua</i>	1	1			1	3
<i>Distrito Federal</i>	1	1			1	3
<i>Durango</i>		1			1	2
<i>Guanajuato</i>		1		1	1	3
<i>Guerrero</i>		1			1	2
<i>Hidalgo</i>	1	1			1	3
<i>Jalisco</i>		1			1	2
<i>México</i>		1			1	2
<i>Michoacán</i>		1			1	2
<i>Morelos</i>		1	1	1	1	4
<i>Nayarit</i>					1	1
<i>Nuevo León</i>					1	1
<i>Oaxaca</i>		1			1	2
<i>Puebla</i>					1	1
<i>Querétaro</i>		1			1	2
<i>Quintana Roo</i>		1			1	2
<i>San Luis Potosí</i>		1			1	2
<i>Sinaloa</i>		1			1	2
<i>Sonora</i>		1			1	2
<i>Tabasco</i>		1			1	2
<i>Tamaulipas</i>		1			1	2
<i>Tlaxcala</i>		1	1		1	3
<i>Veracruz</i>					1	1
<i>Yucatán</i>		1			1	2
<i>Zacatecas</i>		1	1		1	3
<i>Total</i>	<i>6</i>	<i>24</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>31</i>	<i>2</i>

Fuente: Alejandra Ríos-Cázares, *Monitoring Bureaucratic Agencies: The Effect of Resources*, México, Manuscrito, 2008.

Los legisladores locales en México hacen uso mínimo de estas facultades de control.⁴⁹ Cuatro parecen ser los factores que propician la poca recurrencia de los legisladores locales a estos mecanismos. Primero, hay un precario conocimiento sobre sus facultades concretas de control y monitoreo. Segundo, existe una limitada familiaridad con aspectos técnicos de política pública. Tercero, la férrea disciplina partidista inhibe que legisladores tomen a título individual actividades de evaluación y control del ejercicio de gobierno (usualmente, este tipo de decisiones son delegadas a los líderes parlamentarios), y finalmente, los legisladores locales suelen estar abrumados con actividades de gestoría y apoyo a la comunidad.

Hay, sin embargo, dos obligaciones concretas del Poder Ejecutivo con el pleno que no dependen de la iniciativa legislativa. La primera es la rendición de un informe anualizado sobre el estado de la administración pública estatal que comúnmente se acompaña por comparecencias de glosa que llevan a cabo algunos miembros del gabinete. En segundo lugar está la presentación de la cuenta pública estatal, la cual es un reporte minucioso, usualmente financiero, sobre el ejercicio de los recursos públicos y el desempeño de la burocracia estatal. Las legislaciones estatales establecen plazos distintos para la entrega de este documento. En ocasiones se establece la entrega de reportes parciales (por ejemplo, trimestrales) y en otros casos sólo se establece su entrega anual. La responsabilidad de la legislatura es fiscalizar esta cuenta pública con la finalidad de identificar problemas, inconsistencias y desviaciones en el manejo de los recursos públicos. Recientemente, y sólo para algunas estados, se ha añadido el análisis del desempeño gubernamental. En resumen, el principal mecanismo institucional de vigilancia y control que emplean los legisladores mexicanos es la fiscalización superior de las cuentas públicas; en consecuencia, son pocas las acciones concretas por parte de los miembros del Poder Legislativo para evaluar el ejercicio del presupuesto durante el año fiscal.⁵⁰

⁴⁹ Los datos siguientes provienen de entrevistas realizadas entre noviembre de 2006 y octubre de 2007 a 30 legisladores locales de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Nayarit y Nuevo León. Véase Ríos-Cázares, *op. cit.* No hay razones específicas que sugieran que éste no es el caso en otras entidades.

⁵⁰ En lugar de emplear las herramientas constitucionales a la mano, los legisladores tienden a emitir “puntos de acuerdo” o “excitativas” para “exigir” al gobierno estatal o a los gobiernos municipales la aclaración de alguna situación en particular. El efecto de estas acciones es simplemente iniciar una discusión pública sobre un asunto específico que no necesariamente deriva en las aclaraciones exigidas o en consecuencias concretas.

La fiscalización superior se refiere al “conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía”.⁵¹ En México, las legislaturas delegan esta función a una agencia de apoyo conocida genéricamente como entidad de fiscalización superior (EFS), cuya tarea principal es asistir al pleno legislativo en la supervisión del buen ejercicio de los recursos públicos (principalmente los poderes de gobierno aunque no exclusivamente). El objetivo general de la fiscalización superior es evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos, o bien, el uso de fondos públicos para intereses privados.⁵²

La fiscalización de las cuentas públicas depende de la existencia de estas cuentas y de la entrega oportuna de los documentos correspondientes. Hasta fechas recientes, las bases mínimas para el proceso de fiscalización eran en el mejor de los casos, desordenadas y en el extremo inexistentes. En no pocas ocasiones, la legislación estatal carecía de una definición puntual de la cuenta pública, sus características y los requisitos que debía cumplir.⁵³ Igualmente confusa y desordenada era la definición del proceso de entrega de la cuenta pública y el calendario de revisión de la misma. En no pocos estados, existía (y en algunos continúa) una confusión sobre el significado de “aprobar” o “rechazar” el dictamen de la cuenta pública. Y no en pocas ocasiones, no había certeza con respecto a la publicidad del documento. Existen múltiples hipótesis que buscan explicar la debilidad del Legislativo en esta materia; sin embargo, la consecuencia cierta fue que el principal mecanismo de control externo del Poder Ejecutivo se convirtió en un engorroso proceso administrativo o en una simple pantomima.

⁵¹ Fiscalización no es lo mismo que auditoría. La segunda es simplemente instrumento de la primera. Véase Melián Hernández, José, *Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público*, México, Auditoría Pública, 39: 33-40. Esta sección se apoya fuertemente en Ríos-Cázares y Pardinas *op. cit.*

⁵² Entidad de fiscalización superior es un término general para las agencias de auditoría en todas las entidades. Las denominaciones usuales de estas instituciones son auditorías superiores, órganos superiores de fiscalización o bien contadurías mayores de Hacienda. Véase Manjarrez, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la administración pública de México: 1997-2001*, México, UNAM, tesis de doctorado, Ciencia Política, 2001.

⁵³ Figueroa, Aimée (ed), *Cuenta pública en México: evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2005.

La situación, legislación e instituciones asociadas a la fiscalización superior empezaron a ocupar un lugar preponderante en la mesa de discusión a inicios de esta década. Las reformas iniciaron en la primavera de 2000 cuando Zacatecas publicó la nueva Ley de Fiscalización Superior del Estado. A éste, le siguieron en el mismo año Veracruz y Campeche con reformas legislativas que ampliaban la *capacidad formal* del Poder Legislativo en materia de auditoría y fiscalización. A octubre de 2008, la mayoría de las legislaturas estatales habían aprobado reformas a la Constitución local o bien a leyes secundarias a fin de adecuar las instituciones y procedimientos asociados a la revisión de las cuentas públicas. La excepción notable es Aguascalientes que no ha modificado la legislación en la materia en al menos nueve años.

En parte, la nueva atención a la fiscalización superior fue en respuesta a las reformas federales en la materia y a los cambios en la conformación política de las legislaturas estatales. El cambio legislativo tocó un punto culminante en la primavera de 2008, cuando el Congreso Federal aprobó reformas constitucionales que establecían pisos mínimos de diseño institucional para las entidades de fiscalización superior locales. Entre los problemas que esta reforma buscaba resolver se encontraba garantizar la autonomía e independencia política de las EFS locales.

En este sentido, se argumenta que un margen estricto de votación en el proceso de nombramiento del titular de la EFS evita que intereses particulares prevalezcan pues se incrementa el número de actores con poder de veto, situación que limita la creación de lazos de lealtad entre el titular y algún actor particular (a menos que ese actor posea el monopolio del veto). Por ello, la reforma de 2008 estableció que el titular de la EFS sólo puede ser nombrado por la aprobación de dos tercios de los legisladores *presentes*. Aunque esta reforma constitucional obliga a la mayoría de las entidades a adecuar sus reglas, no resuelve de fondo el problema de la autonomía política. Las razones son dos: el nivel de pluralidad de las legislaturas estatales no garantiza la negociación y la no reglamentación de la renuncia del titular de la EFS genera vulnerabilidad laboral para este funcionario.⁵⁴ No es difícil conocer casos en donde el titular de la

⁵⁴ En todas las entidades del país, los titulares de las EFS locales son designados por el pleno de la Legislatura correspondiente a partir de una terna que usualmente propone una comisión legislativa. A la fecha, la mitad de los estados establecen una votación distinta a la de mayoría calificada (dos tercios) y no existe homogeneidad con respecto al universo de votación que se considera para el conteo (miembros presentes en sesión o la

EFS se separa del cargo por “motivos personales” a sólo unos cuantos meses de haber iniciado su gestión. Es frecuente que el titular de la EFS se mantenga en el cargo menos de veinticuatro meses, lo que indica una alta rotación.⁵⁵ En suma, los procesos de nombramiento pueden evitar la manipulación de una sola fuerza política en la designación de este funcionario; sin embargo, no lo protegen contra presiones externas.

La imparcialidad de la EFS también se ve afectada por su nivel de autonomía de gestión y capacidad operativa. Las legislaciones estatales favorecen lo primero (aunque no en todos los casos) (tabla 19), mientras que las propias legislaturas estatales no pueden resolver lo segundo (es decir, se trata de un problema endógeno).

totalidad de los miembros de la Legislatura). El quórum reglamentario para dar inicio a una sesión legislativa en todos los estados de la república es mayoría simple. Lo anterior implica que un margen de votación de dos tercios de miembros *presentes* puede conseguirse con tan solo 33% de los representantes locales. A pesar del aumento en la competencia política, pocos son los estados en donde la pluralidad legislativa permitiría que la combinación de este margen y universo de votación evite que un solo partido político domine el proceso de nominación. Para una elaboración más amplia de este tema véase Ríos-Cázares y Pardinas, *op. cit.*

⁵⁵ Usualmente, la salida temprana de los titulares se debe a renunciaciones voluntarias y no necesariamente una remoción formal por parte de la legislatura local. Las razones que se aducen para justificar las renunciaciones de los titulares parecen no corresponder con la importancia del cargo que se deja. Véase Ríos-Cázares y Pardinas *op. cit.*, tabla 3 para detalles de este tema.

TABLA 19
Autonomía de gestión y operativa

		¿QUIÉN DESIGNA A MANDOS DIRECTIVOS?		
		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno	El titular de la EFS solamente
¿Quién define la organización administrativa de la EFS (organigrama, por ejemplo, número de direcciones)?	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	Aguascalientes Jalisco		
	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso	Baja California Sur	Colima Edo. de México Morelos Nayarit Zacatecas	Chihuahua Distrito Federal
	El titular de la EFS solamente		Guanajuato	Baja California Campeche Durango Hidalgo Nuevo León Puebla Querétaro Sonora Veracruz

Fuente: Ríos-Cázares y Pardinas, *op. cit.*

(CONTINUACIÓN)

		¿QUIÉN DEFINE EL NÚMERO Y TIPO DE AUDITORÍAS A REALIZARSE PARA LA EVALUACIÓN DEL EJERCICIO FISCAL?		
		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno	El titular de la EFS solamente
¿Quién define el procedimiento de auditoría y revisión a gobiernos municipales?	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)			
	El titular de la EFS con aprobación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso		Baja California Sur Distrito Federal Jalisco Yucatán	Querétaro
	El titular de la EFS solamente		Aguascalientes Chihuahua Veracruz	Baja California Campeche Colima Durango Guanajuato Hidalgo Edo. de México Morelos Nayarit Nuevo León Puebla Sonora Zacatecas

Fuente: Ríos-Cázares y Pardinas, *op. cit.*

Las EFS enfrentan serios retos en materia de recursos humanos y financieros para cumplir a cabalidad con las tareas de fiscalizar, dar seguimiento a las observaciones hechas, fincar o sugerir responsabilidades y

además dar seguimiento a estos procesos. De hecho, a pregunta expresa, la mayoría de las EFS locales declara abiertamente que la falta de personal o la falta de presupuesto son problemas centrales para llevar a buen puerto sus responsabilidades (tabla 20)

TABLA 20
Principales problemas para las EFS

<i>PROBLEMA</i>	<i>RESPUESTA (% DE RESPUESTAS QUE IDENTIFICARON EN FACTOR INDICADO COMO RELEVANTE)</i>
<i>Falta de personal</i>	57.14% (Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Veracruz, Yucatán)
<i>Rotación de personal</i>	23.81% (Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León)
<i>Falta de capacitación</i>	19.05% (Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Querétaro)
<i>Presupuesto insuficiente</i>	66.67% (Aguascalientes, Campeche, Colima, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas)
<i>Otro</i>	Servicio civil de carrera (Colima) Falta de plazas para aumentar el personal auditor (Puebla) Infraestructura (Yucatán)

Fuente: Ríos-Cázares y Pardini, *op. cit.*

La falta de recursos ha hecho que la mayoría de las auditorías que se llevan a cabo sean estrictamente financieras, no de desempeño o de impacto; es decir, la fiscalización externa del Poder Ejecutivo se concentra en el análisis contable. En la actualidad, *la fiscalización superior sirve para identificar posibles desviaciones contables (que no necesariamente son producto de actos de corrupción), pero no funciona para identificar áreas de riesgo o áreas de mejora.* En otras palabras, la fiscalización superior en los estados puede asegurar el cumplimiento de la norma, pero no necesariamente un buen desempeño de la política (se consigue *confor-*

mance no *performance*).⁵⁶ Lo anterior es crítico no sólo en la evaluación y vigilancia del Poder Ejecutivo sino también para la supervisión del buen uso de los recursos federales que se transfieren a gobiernos locales.⁵⁷

En resumen, la combinación de autonomía frágil con una escasez de recursos opaca los beneficios posibles de los recientes cambios legislativos. A lo anterior habrá que añadir que si bien las EFS cuentan con la facultad legal para vigilar el ejercicio de gobierno y develar irregularidades, su capacidad para incidir en la conducta de la burocracia estatal está seriamente limitada. Las EFS locales no pueden implementar directamente sanciones; usualmente, el proceso de sanción se delega a otras entidades. Por ejemplo, al ministerio público, a la contraloría, o bien la tesorería del estado, instituciones que dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo y y no suelen llevar a sus últimas consecuencias los procedimientos de sanción. Lo anterior sugiere que las EFS locales son controles precarios de las acciones del gobierno estatal y su efectividad radica no en su capacidad formal, sino en el efecto que sus resoluciones puedan tener en la opinión pública.

1. *Controles al Ejecutivo: ¿colaboración institucional?*

La labor de la EFS debería complementar las acciones de la Contraloría del estado, sobre todo cuando existen observaciones o cuando se pretende iniciar un procedimiento administrativo de sanción. A pesar de la importancia de la colaboración entre estas instituciones, ocho de veintitrés contralorías que respondieron a la batería de preguntas correspondientes, declaran que no existe ningún convenio de colaboración entre la Contraloría del estado y la entidad de fiscalización superior del Congreso

⁵⁶ Un completo análisis de caso sobre esta cuestión tomando como caso de estudio Campeche se encuentra en Mixcoatl, Gerardo, “*Conformance vs. Performance*”: el análisis de la cuenta pública en el estado de Campeche”, en Ríos-Cázares, A. (ed), *La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*, México-San Diego, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD, 2008.

⁵⁷ Gasto dirigido a educación y salud tiene un patrón distinto de monitoreo, pues los mismos sindicatos (o secciones de los sindicatos nacionales) de ambos sectores constituyen grupos de interés que monitorean permanentemente el uso de estos recursos. Véase FUNDAR, 2006.

(Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala). En quince estados sí existe una colaboración institucional con la EFS: en seis esta colaboración ocurre sólo en el momento de investigación y auditoría (Jalisco, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Puebla y Veracruz); en tres estados la cooperación institucional sucede sólo en materia de sanción (Estado de México y Quintana Roo). En el resto de las entidades, la colaboración sucede en ambos momentos (Baja California, Colima, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas). Lo anterior sugiere que sólo en once ocasiones (donde hay colaboración en auditoría e investigación) es posible evitar la duplicidad de funciones.

Dos estados más, Guerrero y Nayarit, indican momentos distintos de colaboración. En Guerrero esta asistencia sólo ocurre en los procesos de entrega-recepción dentro de la administración pública estatal; mientras que en Nayarit esta colaboración sucede “principalmente en la capacitación a servidores públicos de los niveles estatal y municipal en aspectos sobre rendición de cuentas, procesos de entrega-recepción de administraciones municipales, obligaciones que establece la propia Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Nayarit y acciones conjuntas que la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Nayarit les impone en materia de declaración patrimonial”.

IX. CONCLUSIONES:

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES

Los ciudadanos mexicanos tienen pocos instrumentos para exigir cuentas a los gobiernos estatales. Si bien se han dado pasos concretos (como la implementación de las leyes de transparencia), estos pasos parecen no tener dirección cierta. Las reformas han creado arreglos institucionales que pueden ser bien intencionados, pero que en su funcionamiento concreto son tardos e ineficaces. Se reforman las reglas pero no se fortalece a quien las hace valer; se cambian las instituciones, pero no se adecuan los recursos; se aumentan las responsabilidades, pero no se ajustan las capacidades. El resultado de esta dinámica ha sido un espejismo de gobiernos responsables, un sistema de rendición de cuentas reactivo, en donde los gobiernos estatales responden, pero no ofrecen.

En este reporte documentamos procesos de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo estatal. Analizamos la generación de información gubernamental (insumo básico para documentar el funcionamiento gu-

bernamental) y se encontró que la legislación en la materia no garantiza la producción, sistematización y organización de esta información. Los gobiernos estatales no han logrado resolver el fundamental tema de producir la información. Aunado a lo anterior, documentamos la heterogeneidad en capacidades y prerrogativas que caracteriza a los institutos garantes del derecho a la información; esto, a pesar de los esfuerzos de homologación de la legislación correspondiente. No en todos los estados de la República el derecho a conocer el funcionamiento del gobierno está garantizado.

También revisamos los procesos de evaluación y encontramos una vaguedad en la normatividad y una desconexión entre la evaluación del desempeño gubernamental y las decisiones de política. Lo anterior implica que las herramientas de los gobiernos estatales (y sus ciudadanos) para valorar si las acciones emprendidas se dirigen a los objetivos deseados son débiles. Finalmente, documentamos las características y el funcionamiento de las instituciones encargadas del control y vigilancia de las instituciones gubernamentales y encontramos que estas instituciones no parecen contar con recursos que correspondan a la magnitud de la tarea, además de que el énfasis de ambas en el control *ex post* y financiero sugiere una duplicidad de esfuerzos y el abandono de la evaluación real de la política. Se vigila la legalidad, no el desempeño. Finalmente, las acciones de ambas instituciones tienen un claro sesgo punitivo (en vez de preventivo) que resulta inefectivo debido a las complicaciones que —en distinto grado— ambas enfrentan para incidir en el comportamiento de los actores relevantes.

Cuatro son las conclusiones principales. Primero, los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos estatales son incompletos. Incluso aquellos en los que ha habido un impulso mayor como la fiscalización y la transparencia —los controles externos—, los desafíos son múltiples y tienen que ver cada vez menos con detalles normativos y cada vez más con los incentivos y capacidades de las instituciones encargadas. El problema es a todas luces endógeno, la solución a las inconsistencias entre mandatos y capacidades no depende de factores exógenos —como el nivel de desarrollo— sino de acciones concretas por parte de las legislaturas locales.

Segundo, en cuanto a controles internos, los gobiernos estatales no han logrado vincular los resultados de la evaluación con acciones concretas de mejora. El modo de operar de las contralorías estatales no permite

conocer en qué medida las acciones de evaluación, prevención y control de estas instituciones fortalecen la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad o solamente la rendición de cuentas de las oficinas burocráticas a su titular. Por otra parte, existe una duplicación de funciones y responsabilidades entre las contralorías estatales y los órganos de fiscalización superior locales que fragmenta la responsabilidad de la fiscalización y al hacerlo, diluye responsabilidades. El sesgo de estas instituciones al control presupuestal y normativo, acentúa la desconexión con la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Tercero, probablemente la conclusión más preocupante, es que no existen conectores evidentes entre estos procesos, o bien, los que existen son muy débiles. Cada proceso tiene un marco normativo, un espejo institucional y una organización distinta: no hay vínculos sólidos entre la generación de información, la evaluación, la transparencia, el control interno y la fiscalización. Creemos que una causa de esta desconexión es que la creación y reforma de los sistemas de control interno y externo no ha seguido un diseño deliberado, en donde cada pieza desempeña una función específica y está conectada a todas las demás. En vez de eso, encontramos mecanismos fragmentados que no se complementan entre sí y, que de hecho, existen separadamente o se obstruyen entre ellos. No habrá reforma exitosa a nivel estatal si no se resuelve por principio la falta de complementariedad entre las instituciones y los procedimientos ya existentes.

Cuarto, el marco normativo y los procedimientos que hemos documentado indican que la rendición de cuentas de los gobiernos estatales es reactiva. Los engranes del pesado aparato burocrático que informa, explica y justifica sus acciones a la sociedad sólo se activa “por demanda”. El ciudadano debe exigir porque no existe una estrategia deliberada por parte del gobierno que garantice información, explicación y justificación de sus acciones.

X. BIBLIOGRAFÍA

ADSERÁ, Alicia *et al.*, “Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19 (2), 2003.

Archivo General de la Nación e Instituto Federal de Acceso a la Información, Lineamientos Generales para la Organización y Conservación

- de los Archivos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 2004.
- BEER, Caroline C., *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies (Ed.), University of Notre Dame Press, 2003.
- BEHN, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2003.
- BOVENS, Mark, “Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework”, *European Governance papers* C-06-01:12, 2006.
- DUBNICK, M. y ROMZEK, B., “Accountability”, en SHAFRITZ, J. (ed.), *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Westview Press, 1998.
- FIGUEROA, Aimee (ed.), *Cuenta pública en México: evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2005.
- GIBSON, Edward L., “Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries”, *World Politics* 58:101-132, 2005.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y ARELLANO GAULT, David *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE-IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y MERINO, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, *Proyecto La estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009.
- MAINWARING, Scott, “Introduction: Democratic Accountability in Latin America”, en MAINWARING, S. y WELNA, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- MANJARREZ, Jorge, *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, UNAM, México, tesis doctoral, Ciencia Política, 2001.
- MIDDLEBROOK, Kevin J. (ed), *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres-San Diego, Institute of Latin American Studies, University of London y Centro de estudios México- Estados Unidos, University of California, UCSD, 2004.
- MIXCÓATL, Gerardo, “Conformance vs. Performance: el análisis de la cuenta pública en el estado de Campeche”, en RÍOS-CÁZARES, A. (ed.), *La rendición de cuentas gubernamental en México: evaluación de la*

- fiscalización superior en los estados*, México-San Diego, California, Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo, "Horizontal Accountability in New Democracies", *Journal of Democracy*, 9 (3), 1998.
- RIOS-CÁZARES, Alejandra, *Monitoring Bureaucratic Agencies: the effect of Resources*, México, Manuscrito, 2008.
- y PARDINAS, Juan, "Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México", en RIOS-CÁZARES, A. (ed.), *La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*, México-San Diego, CA: Centro de Estudios México- Estados Unidos, UCSD, 2008.
- ROEDER, Phil, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- SCHEDLER, Andreas, "Conceptualizing Accountability", en Schedler, A. *et al.* (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.
- , *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.
- SHIRK, Susan, *Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- SQUIRE, Peverill, "Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited", *State Politics and Policy Quarterly* 7 (2):211-227, 2007.