

Nancy García Yáñez

**Gobiernos Subnacionales,
Partidos Políticos y
el Diseño Institucional
de la Fiscalización Superior en
México**

**Premio del
Instituto Nacional de
Administración Pública**

INNPF

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

**Gobiernos Subnacionales,
Partidos Políticos y
el Diseño Institucional
de la Fiscalización Superior en
México**

**Premio del
Instituto Nacional de
Administración Pública**

Nancy García Vázquez

**Gobiernos Subnacionales,
Partidos Políticos y
el Diseño Institucional
de la Fiscalización Superior en
México**

**Premio del
Instituto Nacional de
Administración Pública**

INNPA

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**

ISBN 978-607-95141-0-5

Derechos Reservados conforme a la ley
Primera edición Diciembre de 2008

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca
Col. Palo Alto, C. P. 05110
Cuajimalpa, Distrito Federal, México
50 81 26 00 ext. 4308
www.inap.org.mx

© El Colegio de Jalisco, A. C.
5 de Mayo 321, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente para los IAP's

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez

Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Oscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

Consejo de Honor

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Miembros Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga Saucó
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

EL COLEGIO DE JALISCO, A.C.

José Luis Leal Sanabria
Presidente

Carlos G. Velasco Picazo
Secretario general

Asociados numerarios

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Universidad de Guadalajara
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Ayuntamiento de Zapopan
Ayuntamiento de Guadalajara
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica-SEP

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	15
PRESENTACIÓN	19
PRÓLOGO	21
INTRODUCCIÓN	23
DEFINIENDO EL PROBLEMA	23
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	27
HIPÓTESIS	28
a) Hipótesis particulares	
LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN ESTATAL COMO UN PODER ESTATUTARIO	29
FUENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DATOS	29
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	30

PARTE I

DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS EN TORNO A LA RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA POLÍTICA, PODERES ESTATUTARIOS Y LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

CAPÍTULO 1. EL PODER LEGISLATIVO Y LA BUROCRACIA: TRES PERSPECTIVAS TEÓRICAS	35
INTRODUCCIÓN	35
LA RELACIÓN CONGRESO-BUROCRACIA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONALISTA	37
LA RELACIÓN ENTRE LA BUROCRACIA Y EL CONGRESO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	42
a) La administración pública como variable dependiente del legislativo	43
b) La administración pública como variable independiente	44
LA RELACIÓN ENTRE LA BUROCRACIA Y EL CONGRESO DESDE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA	46
a) El enfoque microeconómico	47
b) Los modelos espaciales	48
IMPLICACIONES DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS EN EL DISEÑO DE MECANISMOS DE CONTROL DE LA BUROCRACIA	50
a) El enfoque constitucionalista	51
b) El enfoque administrativo	52
c) El enfoque microeconómico	55
CONCLUSIONES	59

**CAPÍTULO 2. LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR
COMO UN PODER ESTATUTARIO** 63

INTRODUCCIÓN 63

EL DISEÑO DE LAS LEYES: ENTRE EL CONSENSO Y EL CONFLICTO 64

Incentivos del Ejecutivo en el proceso legislativo 65

Incentivos del Congreso en el proceso legislativo 66

LA LEY COMO UN PODER ESTATUTARIO 70

DOS PODERES ESTATUTARIOS: CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA Y
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN 73

La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) 74

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) 81

CONCLUSIONES 89

PARTE II

EVIDENCIA EMPÍRICA

**CAPÍTULO 3. LA ESTRUCTURA POLÍTICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS
GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LOS ESTADOS: 1999-2007** 93

INTRODUCCIÓN 93

LAS FÓRMULAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA FRAGMENTACIÓN
DEL PODER EN LAS ENTIDADES MEXICANAS 95

EL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LAS ENTIDADES MEXICANAS 103

LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LAS
ENTIDADES MEXICANAS 111

CONCLUSIONES 119

**CAPÍTULO 4. MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS
EN LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR ESTATALES** 125

INTRODUCCIÓN 125

MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS 125

LA UNIDAD DE ANÁLISIS 127

ESTRUCTURA Y PROCESAMIENTO DE LOS DATOS 132

LA CALIDAD DE LA LEY, AJUSTES EN LOS ÍNDICES 133

CONCLUSIONES 143

CAPÍTULO 5. LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CALIDAD DE LA LEY. UN ESTUDIO ECONOMETRICO	159
INTRODUCCIÓN	159
METODOLOGÍA DEL ESTUDIO ECONOMETRICO CON DATOS DE PANEL	160
Datos usados en el análisis	161
MODELOS GENÉRICOS QUE SUSTENTAN EL ANÁLISIS DE REGRESIÓN	165
El modelo general 1. Estructura política y la calidad de la ley	165
Modelo particular 2. Incidencia específica de la estructura política	166
Modelo particular 3. Estructura política y diseño de los fundamentos en la ley	166
Modelo particular 4. Estructura política y diseño de los procedimientos en la ley	167
RESULTADOS DEL ESTUDIO DE PANEL	167
Modelo 1. La estructura política importa	168
Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, comportamientos diferenciados	168
Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento	172
Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimientos	173
CONCLUSIONES Y DISCUSIONES	177
CONCLUSIONES	183
SUMARIO DE LA INVESTIGACIÓN	183
CONTRIBUCIONES A LA LITERATURA	190
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO	192
EPÍLOGO	193
BIBLIOGRAFÍA	195
ANEXO 1. COMPOSICIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS 1999-2007	209
ANEXO 2. COMPOSICIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS 1999-2007	217
ANEXO 3. ÍNDICE DE PONDERACIÓN JURÍDICA: CALIFICACIONES (ENTIDAD Y AÑO)	225

TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1.	Tipos de control constitucional	51
Tabla 2.	Paradigmas de la burocracia	53

Capítulo 2

Tabla 3.	Características prescriptivas del orden jurídico de la fiscalización superior	72
----------	---	----

Capítulo 3

Tabla 4.	Procesos electorales 1999-2007	99
Tabla 5.	Total de legisladores de mayoría relativa y representación proporcional distribuidos en los 32 congresos subnacionales (1999-2007)	101
Tabla 6.	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)	106
Tabla 7.	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)	107
Tabla 8.	Coaliciones políticas en las elecciones a gobernador 1999-2007	108
Tabla 9.	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)	110
Tabla 10.	Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Lujambio, 1996)	111
Tabla 11.	Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Reynoso, 2005)	113
Tabla 12.	Estructura política de los gobiernos estatales, 1999-2007	115
Tabla 13.	Subtipos de gobierno dividido	116
Tabla 14.	Subtipos de gobierno dividido, 1999-2007	118

Capítulo 4

Tabla 15.	Índices del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	129
Tabla 16.	División de los índices del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	133
Tabla 17.	Comparación en la medición de los índices de calidad de la ley	135
Tabla 18.	Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Valoración general anual. IPJ, (orden alfabético de las entidades)	136
Tabla 19.	Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Índice ICP. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	139
Tabla 20.	Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Valoración promedio	140
Tabla 21.	Procedimiento. Evaluación del Plazo del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	145

Tabla 22.	Procedimiento. Evaluación de la Medición del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	146
Tabla 23.	Procedimiento. Evaluación del glosario del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	147
Tabla 24.	Procedimiento. Evaluación de la revisión del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	148
Tabla 25.	Procedimiento. Evaluación del reglamento del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	149
Tabla 26.	Fundamento. Evaluación del Fundamento constitucional del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	150
Tabla 27.	Fundamento. Evaluación de la actualización legislativa del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	151
Tabla 28.	Fundamento. Evaluación de la legitimidad del titular del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	152
Tabla 29.	Fundamento. Evaluación de la autonomía del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	153
Tabla 30.	Fundamento. Evaluación de la transparencia del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	154
Tabla 31.	Tipo de Órgano Fiscalizador en los Estados, 1999-2007	155

Capítulo 5

Tabla 32.	Indicadores de la estructura política.	163
Tabla 33.	Indicadores de la calidad de las leyes	164
Tabla 34.	Relación entre Calidad de la Ley y la Estructura Política. (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	169
Tabla 35.	Relación entre Calidad de la Ley y Estructura Política (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	171
Tabla 36.	Estimación por indicadores de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regression).	174
Tabla 37.	Estimación por índices de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regresión).	175

FIGURAS

Capítulo 2

Diagrama 1.	Relación de la CMH y los poderes federales	77
Diagrama 2.	Estructura organizativa de la CMH	78
Diagrama 3.	Proceso de fiscalización superior de la CMH	79
Diagrama 4.	Relación de la ASF y los poderes federales	85
Diagrama 5.	Estructura organizativa de la ASF	86
Diagrama 6.	Proceso de fiscalización superior de la ASF	87

Capítulo 3

Gráfica 1. Porcentaje de escaños obtenidos en los congresos estatales de las 32 entidades. 1999-2007	100
Gráfica 2. Distribución numérica de escaños en los 32 congresos (suma de diputaciones de MR y RP), por año y por partido político	102
Gráfica 3. Promedio anual del Número Efectivo de Partidos en las 32 entidades, 1999-2007	109
Gráfica 4. Gobiernos divididos y unificados en las 32 entidades, 1999-2007	114

Capítulo 4

Gráfica 5. Evolución del marco legal de la fiscalización superior, 1999-2007. Índice de Ponderación Jurídica	137
Gráfica 6. Evolución del marco legal de la fiscalización superior, Índice de Componentes Principales 1999-2007	138

AGRADECIMIENTOS

Este libro es una versión revisada y actualizada de la investigación que mereció el primer lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 2007, distinción otorgada por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Dicha investigación tiene origen en el trabajo doctoral que presenté en el programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con Sede en México.* Desde entonces, he contado con el apoyo y la guía de la Dra. Aimeé Figueroa Neri y el Dr. Antonio Ruiz Porras (Universidad de Guadalajara).

Mis agradecimientos a José R. Castelazo Presidente del Consejo Directivo y a los miembros del Jurado del Premio INAP (2007); al Mtro. José Luis Leal Sanabria, Presidente de El Colegio de Jalisco; al Dr. Héctor Villarreal, titular del Centro de Estudios en Finanzas de la Cámara de Diputados.

Además de mi agradecimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, también debo reconocer el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en mis estudios de posgrado y en el trabajo que realizo en El Colegio de Jalisco.

También debo mencionar a la Mtra. Imelda Murillo (Universidad de Guadalajara), quien me auxilió en la elaboración de mapas y gráficas; al Mtro. Rodrigo Salazar, titular de la UMIE-FLACSO, por sus sugerencias metodológicas.

Nancy García Vázquez

El trabajo de investigación referido, se titula: Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México. 1999-2005. Flacso-México (2007).

Para Antonio, Sara y Manuel,
Ana y Fernando,
Celia y Gloria

PRESENTACIÓN

Entre los propósitos fundacionales del Instituto Nacional de Administración Pública, destacan los de estimular el intercambio de ideas y experiencias, estudiar y sugerir medidas para la mejora constante de la gestión pública, impulsar el desarrollo de métodos y técnicas administrativas aplicables en las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno; lo cual se ha venido cumpliendo ininterrumpidamente durante 32 años a través del PREMIO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, reconocido ampliamente en el ámbito gubernamental y académico como una importante fuente del conocimiento administrativo público.

En esta ocasión, el trabajo merecedor del primer lugar del certamen fue “Gobiernos Subnacionales, Partidos Políticos y el Diseño Institucional de la Fiscalización Superior en México”, cuya autora es la Doctora Nancy García Vázquez. Se trata de una investigación oportuna porque analiza una estrategia que actualmente están adoptando los gobiernos para verificar la eficacia de sus acciones: la evaluación por resultados. El estudio abarca a las 32 entidades de la República mexicana, de 1999 a 2007 y su materia es el sistema de fiscalización en un contexto de gobiernos divididos.

La autora afirma que la fiscalización, sin abandonar el enfoque correctivo que tradicionalmente le ha caracterizado, debe orientarse hacia la prevención, cuya intención es evitar dispendios o desvíos, de tal manera que propicie la conducción legal, política y económica de la función pública. Con ello se ampliarán la confianza y la legitimidad que los gobiernos deben refrendar constantemente ofreciendo resultados tangibles y convincentes.

Si bien hay un consenso político acerca de esta transformación, afirma la autora, en la realidad los cambios no se han traducido en prácticas cuyo resultado final sea la eficiencia de la gestión pública. Por ello, actualmente se habla de la necesidad de un sistema homólogo de control sobre las finanzas públicas.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación y sus repercusiones en la mayoría de las entidades federativas, cuyos poderes legislativos produjeron reformas para fortalecer el papel de las instancias de supervisión y control, fueron el primer paso para este efecto, y la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de mayo de 2008, lo confirma como un proceso irreversible.

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

Con esta reforma se dota de mejores fundamentos y procedimientos a la Auditoría Superior de la Federación, y se pretende que a la entrada en vigor de la ley respectiva, los sistemas de contabilidad y auditoría de los estados avancen hacia la homologación, lo cual permitirá una rendición de cuentas instrumental y representa, sin duda, un avance en la construcción de un sistema de fiscalización nacional.

La investigación de la Doctora García Vázquez, explora las posibilidades de realización de estas disposiciones legales, e identifica a la estructura política como un condicionante del diseño legal. De sus observaciones se desprende que los gobiernos unificados se muestran adversos a la transformación de sus instituciones, en contraste con los gobiernos divididos que están más dispuestos al cambio. Así los comportamientos diferenciados complican la concreción de las disposiciones jurídicas.

La actualidad del tema, el rigor metodológico y el sustento teórico, fueron las características que llevaron al Jurado del Premio INAP, a seleccionar el trabajo de la Dra. Nancy García Vázquez, profesora-investigadora del Programa de Análisis de Políticas Públicas de El Colegio de Jalisco, institución cuyas autoridades con entusiasmo hacen posible la coedición de esta obra de visión actual y futura.

José R. Castelazo
Presidente del Consejo Directivo del INAP

PRÓLOGO

Si los hombres fueran ángeles, no sería necesario un gobierno. Si los ángeles fueran a gobernar a los hombres, no se necesitarían controles internos ni externos”.

James Madison

La construcción de instituciones jurídicas propuestas por hombres para controlar a otros hombres es una discusión que traspasa diversas disciplinas como el derecho, la economía y, por supuesto, la política.

A partir de la lectura de Gobiernos Subnacionales, Partidos Políticos y el Diseño Institucional de las Leyes de Fiscalización Superior, podríamos coincidir en que si las leyes fueran escritas por ángeles y no por hombres, los controles no serían necesarios.

La investigación de la Dra. Nancy García Vázquez, profesora de este centro de investigación, es un estudio interdisciplinario acerca del control del gobierno, elaborado por el propio gobierno. Este es un problema fundamental de las democracias representativas y su principal mecanismo de contención es la ley.

En el libro se observa que, en México, producir una legislación cuyos efectos van hacia los actores gubernamentales en sí mismos es sumamente complejo. El trabajo analiza diseño de las normas jurídicas que comprenden la fiscalización superior en las 32 entidades de la República Mexicana. En nuestro país, la esencia de la fiscalización superior reside en su fuerza para instituir nuevos mecanismos de control del poder público con respecto al pasado.

La investigación discute el hecho de que el proceso democrático para darle contenido a las leyes, en sus fundamentos y procedimientos, se caracteriza porque todos discuten y los que son mayoría deciden.

Sin embargo, en las entidades deben existir las garantías necesarias para que sus legisladores no sean juez y parte. De lo contrario se afectaría el sentido originario de la representación. En ese caso, tendríamos un órgano de fiscalización hecho al modo de unos cuantos, violando el espíritu de la ley, es decir, el control del abuso del poder.

En su obra la Dra. García Vázquez, pone a prueba el procedimiento legislativo en varios escenarios. En uno, el análisis pone en disputa a los gobiernos unificados y

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

divididos en las 32 entidades de la República mexicana. En otro, quienes compiten son los gobernadores y los diputados de los 32 congresos. En un último escenario, son los partidos quienes pueden definir el producto normativo del legislador.

El trabajo inicia con una vasta discusión teórica acerca del control visto desde el constitucionalismo, la administración pública y la ciencia política positiva. Luego dedica tres capítulos para reseñar el contexto en el que se definen las leyes de fiscalización. Por una parte, está la creación de la Auditoría Superior de la Federación y su impacto en las legislaciones estatales. Por otra parte, se reseña el proceso de alternancia política y la reorganización de la representación política en las 32 entidades federativas. Finalmente, todas las piezas se unen en un análisis estadístico para observar su relación.

El libro tiene varias contribuciones. La primera es de método. Por un lado, nos ofrece una propuesta para analizar cuantitativamente las leyes. Por otro lado, elabora un modelo estadístico del derecho, pero también de la alternancia política. Las principales fuentes de información quedan a disposición del lector para posteriores estudios.

Su segunda contribución es empírica. La autora muestra que en el diseño de las leyes mexicanas, los actores políticos intervienen. De este modo, la presencia de los gobiernos unificados y divididos no puede obviarse cuando discutimos el papel de los órganos de fiscalización vigentes.

La implicación que está detrás de este trabajo reside en que cualquier reforma a las instituciones de control debe tomar en cuenta que la variable política puede ocasionar una falla regulatoria en un proceso que trasciende la simple acusación de que el gobernante no quiere ser fiscalizado.

Sin duda, el lector encontrará lecciones importantes para el diseño jurídico de nuestras instituciones de cara al futuro.

José Luis Leal Sanabria,
Presidente del Colegio de Jalisco

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

DEFINIENDO EL PROBLEMA

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

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

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

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

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

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

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

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

Nancy García Vázquez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nancy García Vázquez

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

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

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

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

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

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

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

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

HIPÓTESIS

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

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

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

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

a) Hipótesis particulares

Nancy García Vázquez

LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN ESTATAL COMO UN PODER ESTATUTARIO

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

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

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

FUENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DATOS

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

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

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

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

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

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

Nancy García Vázquez

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

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

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

Las aportaciones de la investigación van en dos sentidos:

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

Nuestro trabajo aporta a varias explicaciones. Una de ellas se refiere a las características estructurales de los gobiernos estatales. Otra más, al rol que juegan las preferencias de los partidos políticos. Una última, al impacto que tiene la capacidad legislativa de los congresos.

Parte I

Definición de los problemas en torno a la relación entre estructura política, poderes estatutarios y leyes de fiscalización superior

Capítulo 1

El Poder Legislativo y la Burocracia: Tres Perspectivas Teóricas

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar una revisión de la literatura que discute los ámbitos de delegación y control, entendidos como situaciones de colaboración, y también de conflicto en la relación entre el Congreso, el Ejecutivo y la burocracia. Es importante aclarar que no se trata de hacer una reconstrucción epistemológica de los conceptos “burocracia” y “Congreso”. Esa tarea daría para varios ensayos. En nuestro caso, nos interesa hacer notar cómo ha evolucionado el análisis de esta dicotomía y su impacto en la elección e institucionalización de los sistemas de supervisión que caracterizan a las democracias contemporáneas.

Entendemos como cooperación una situación en la que hay un acuerdo básico en los fundamentos y procedimientos que comprende un ordenamiento jurídico. Si el Legislativo redacta una ley, el Ejecutivo asume que la implantación se hará en los términos acordados en la norma. Si las agencias gubernamentales deciden establecer una política, no debe haber discrepancia por parte de los legisladores. El conflicto, en ese sentido, es una situación caracterizada por el desacuerdo.

La cooperación o el conflicto también inciden en el desarrollo de los dispositivos de *oversight*, como el monitoreo, la fiscalización superior, la transparencia y, en general, la rendición de cuentas.

En un primer nivel, la cooperación o el conflicto definen aspectos básicos de la delegación, como la redacción, el contenido y la aplicación de la ley o política pública. En un segundo plano, determinan la cantidad de delegación, esto es, ¿cuáles de sus funciones está dispuesto el Congreso a ceder a un órgano independiente? Finalmente, delimitan la ejecución de dispositivos en el intercambio de información entre un organismo y otro.

Debe precisarse que una mayor cooperación del Legislativo puede significar un control más adecuado en términos de una relación de rendición de cuentas horizontal. En situaciones de conflicto legislativo, la mayoría de las veces se termina

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

en dispositivos de rendición de cuentas vertical. El Legislativo optará por delegar pocos asuntos y centralizar la toma de decisiones.

En un sentido muy general, la relación Congreso-burocracia se halla inmersa en esta dinámica debido a dos hechos que están en el origen de estas instituciones. Mientras que el Congreso tiene como característica distintiva ser el resultado de algún tipo de sistema electoral, la burocracia se origina por un *procedimiento administrativo* específico. Asimismo, en tanto que el Legislativo es un contrapeso del Poder Ejecutivo, los burócratas se encuentran estrechamente vinculados a éste. También debe tomarse en cuenta que uno es un *órgano deliberativo* cuyas decisiones tienen como principal restricción la voluntad ciudadana, en tanto que el otro es un *aparato instrumental* con una capacidad de decisión condicionada por los poderes soberanos.

Al mismo tiempo, el Congreso y la burocracia son *instituciones multifuncionales*. El Poder Legislativo cumple funciones representativas, legislativas, diplomáticas, de socialización y educación política, y fiscalización superior (Valencia, 1994). La burocracia es la encargada de operar las elecciones de política pública realizadas por las instituciones, e influye en la transferencia de servicios y la eficiencia con que éstos son producidos.

Puede ocurrir que ambas organizaciones realicen labores similares como resultado de un diseño institucional planeado o como un efecto no esperado de un esquema deficiente. En algunos casos, tal similitud será entendida como una colaboración necesaria y positiva para el funcionamiento del gobierno. Sin embargo, también es probable que ante el traslape de facultades, ambos actores sostengan un conflicto. ¿Qué institución debe hacer qué tarea y cuál institución está de más?

La relación Congreso-burocracia ha sido ampliamente abordada en disciplinas como el derecho, la economía, la administración pública o la ciencia política. Abunda la literatura que se circunscribe al análisis del sistema legislativo estadounidense. En el primer caso, hay autores que abordan el tema desde una posición normativa o empírica, y proponen tipos ideales de cómo debe ser esa relación; otros estudiosos contrastan sus dimensiones metodológicas o analíticas, pero no hay un consenso acerca de cuál es la variable dependiente y cuál la independiente; algunos más se aproximan a partir de una relación unidireccional o bidireccional, en la que hay un actor pasivo y otro activo; para otros se trata de un proceso de negociación entre intereses, valores e ideologías con distintos resultados posibles.

Nancy García Vázquez

Frente a todas estas posturas, nos parece que el “orden” más adecuado para ofrecer un panorama general está en las escuelas de donde surgen los debates. Por tal razón, en un primer apartado, presentamos los estudios que analizan el problema a partir de los fundamentos del derecho constitucional. En el segundo apartado, incluimos las discusiones centrales para la administración pública, y en el tercero, los principales elementos propuestos desde la elección pública. Finalmente, en un último apartado observamos cómo estas tres perspectivas teóricas han definido las características principales de la delegación y control en los sistemas políticos contemporáneos.¹

LA RELACIÓN CONGRESO-BUROCACIA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONALISTA

Una paradoja de las formas democráticas de gobierno consiste en que sus diseños institucionales son incapaces de generar incentivos que impidan a los gobernantes recién electos sentir deseos de ejercer de manera discrecional el poder político que les ha sido conferido.

A diferencia de una monarquía o una dictadura, lo que ciertos diseños institucionales propios a la democracia sí pueden realizar es poner restricciones y controles ante tales deseos a efecto de impedir que haya un abuso del nuevo gobernante. ¿Cómo deben ser estos controles? Para la teoría constitucionalista, la burocracia es un instrumento del gobierno que necesita ser controlado. Desde esta perspectiva, el control es el fin del conflicto y se haya asegurado mediante dos fórmulas. La primera consiste en la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo; la segunda prevé que el Legislativo esté por encima de la burocracia en un modelo fuertemente jerárquico.

El control a la burocracia o la restricción de la discrecionalidad, es una idea surgida en el siglo XVI para poner fin al poder absoluto de los reyes y establecer la supremacía de un gobierno parlamentario. En general, el pensamiento de la ilustración se preocupa por delimitar la discrecionalidad del soberano mediante la formación de un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*). Básicamente, el equilibrio de las instituciones es dado por el control que el Legislativo ejerce sobre el rey (por añadidura, la burocracia creada por los gobiernos monárquicos pasó de ser una entidad militar a una civil).

¹ En el derecho existe una corriente teórica contraria a la teoría de la delegación. La teoría de la no-delegación cuestiona la titularidad del Congreso para legislar. El eje de la discusión se centra en el dilema de si los jueces pueden construir estatutos detallados que definan cuando el Congreso delega autoridad a otro órgano, de manera inconstitucional. Algunos de los trabajos que discuten este tema son los de Sunstein (2000), Bressman (2000) y Driesen (2002).

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

Montesquieu es el primer constitucionalista que propone un mecanismo político de tal naturaleza. El sistema de pesos encomienda a cada uno de los poderes la vigilancia de los otros; el sistema de contrapesos define que cada entidad debe limitar el poder de sus contrapartes e impedir que invadan sus propias facultades. Montesquieu diseña un sistema de control entre Ejecutivo y Legislativo de tal manera que ninguno esté por encima del otro.

En contraste, para John Locke el corazón del gobierno está en el Legislativo y los otros poderes deben estar subordinados (1988: 350-353). Su argumento es que el cuerpo originario de la representación y, por tanto, del contenido de las leyes, es el propio parlamento. La realización de estas leyes corresponde a las instituciones ejecutivas y administrativas, porque el Legislativo no tiene la capacidad para prever todos los casos en que ha de aplicarse la norma. Por ejemplo, en situaciones “donde la ley municipal no tiene dirección”, el Ejecutivo tendrá la autoridad para utilizar la discreción y aplicarla en los casos particulares.

A diferencia de Montesquieu, en cuyo diseño institucional hay un sistema de control y otro de balance, en Locke este esquema implica que hay un mecanismo de delegación necesaria para que el gobierno como un todo unificado funcione. Locke introduce en la discusión sobre la separación de poderes, la idea de especialización mediante la presencia de un cuerpo operativo no electo por la vía representativa; de este modo, coloca en un plano mucho más abstracto al Poder Legislativo y otorga a la burocracia cierto margen de albedrío en tanto que “la realización del bien público es la ley más elevada”.

No obstante, el límite de la delegación del Legislativo hacia el Ejecutivo y las instituciones administrativas tiene como fondo la instalación de un mecanismo de rendición de cuentas. Ni la delegación ni la discrecionalidad sustituyen a la ley. Por el contrario, ambas tienen como único propósito servir como facilitadores para la toma de decisiones en casos específicos, pero el *accountability* garantiza mediante la revisión *ex post*, que haya un control efectivo de la actividad gubernamental.

En *El contrato social*, de Juan Jacobo Rousseau, el límite a la delegación está en la ley como representación de la voluntad general, porque “el Estado no subsiste por las leyes, sino por el Poder Legislativo. La ley de ayer no es obligatoria hoy, pero del silencio se presume, el consentimiento tácito y el soberano debe confirmar incesantemente las leyes que no abroga pudiendo hacerlo, lo quiere siempre, mientras no lo revoca” (1987: 138).

Nancy García Vázquez

Para Rousseau, la delegación pierde validez si se afecta la voluntad general. En ese sentido, a diferencia de Montesquieu o Locke, si la participación política es directa, cualquier mecanismo de rendición de cuentas que desee establecer un gobierno deberá prever un diseño en el que vigilancia y sanción también se ejerzan de manera directa.

Tan pronto como el servicio público deja de constituir el principal cuidado de los ciudadanos, prefiriendo prestar sus bolsas a sus personas, el Estado está próximo a su ruina. Si es preciso combatir en su defensa, pagan soldados y se quedan en casa; si tienen que asistir a la asamblea, nombra diputados que los reemplacen. A fuerza de pereza y de dinero, tienen ejército para servir a la patria y representantes para venderla (Rousseau, 1987: 144).

Hamilton establece que todo el gobierno (incluido el Legislativo), debería otorgar “una pequeña agencia” a cada poder y en cada estado, en tanto que su legitimidad provenga de la misma fuente originaria: el pueblo.

Al finalizar el siglo XIX, en la medida en que los sistemas políticos son más complejos, la teoría del equilibrio y la separación de poderes es cuestionada por los constitucionalistas. En su análisis comparado entre las constituciones inglesa y estadounidense, Bagehot señala que el sistema presidencial tiende a confrontar a la administración con el Congreso, ya que “suscita el espíritu antagónico del Poder Legislativo”, porque permite que se expresen las ambiciones personales de los legisladores” (1978: 13).

La perspectiva crítica de Bagehot sobre los congresistas agrega un punto más a la discusión: el trabajo de éstos no está sustraído de la discrecionalidad. Es más, la división de las tareas legislativas hace que la responsabilidad de los representantes aparezca como algo atomizado y diluido.

Lector de Bagehot, Woodrow Wilson hace una crítica también al *gobierno congresional* de Estados Unidos, porque no dota de un poder real al cuerpo legislativo, en tanto que no tiene un peso decisivo sobre los funcionarios públicos nombrados por el Ejecutivo:

Si el Congreso no lo posee puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que

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

el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios [...] El Congreso es el amo cuando se trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento (2002: 152).

La idea del control como el elemento central de la teoría de separación de poderes en su vertiente liberal también fue cuestionada por Carl Schmidt (1989), quien establece que el control debe recaer con mayor hincapié en el Legislativo, el cual “tiene que estar en equilibrio en sí mismo”. A diferencia de Hamilton, Schmidt no cree que el control se encuentre fraccionando el parlamento, es decir, mediante la creación de dos cámaras o de un sistema de partidos, porque “sería peligroso que la institución que promulga las leyes las ejecutara ella misma”. El argumento de Schmidt sostiene que el parlamento sólo puede ser controlado por instituciones federales.

En los parlamentos modernos, señala Ricardo Uvalle, detrás del diseño de la burocracia hay una razón jurídica y una institucional. La primera se sustenta en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho; la segunda, parte del compromiso con la sociedad en un sentido amplio y, por ello, se basa en la universalidad, generalidad, abstracción e impersonalización; ambas se originan en el Poder Legislativo porque éste “representa a la sociedad en el Estado. Por tanto, la precisión o imprecisión sobre las atribuciones de la administración pública no depende de ella misma, sino de la relación que guarda el Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo y del tipo de régimen político que está vigente en la sociedad” (Uvalle, 2005: 50).

De la reflexión de Uvalle se desprende que la ley, en el mejor de los casos, es resultado de un proceso de diálogo e intercambio entre los poderes. Por lo tanto, en el diseño legal, el Legislativo debe evitar la presencia de una figura que altere el equilibrio entre las instituciones y los actores políticos.

Aunque la burocracia no es uno de los poderes constitutivos del Estado, no deja de estar sujeta a reglamentación. En ese sentido, la ley define tres aspectos fundamentales para su organización. Por un lado, instaura los mecanismos que restringen la discrecionalidad de los funcionarios; por otro, establece cuál es el procedimiento para que tomen decisiones sobre las que el Legislativo delegó responsabilidad; finalmente, restringe el contenido y el ámbito en el cual tales decisiones han de efectuarse.

Este argumento se denomina de *restricción deliberada* y cobra mayor relevancia cuando se hace referencia a las competencias y no competencias que deben ser atribuidas

Nancy García Vázquez

a la burocracia. La razón es sencilla, pero demasiado general: como los funcionarios públicos no son electos mediante el sufragio popular, es obligación de los legisladores saber qué es lo que hacen los ejecutores. Cuando un gobierno es pequeño y los temas de deliberación son reducidos en número y simples en sus fundamentos, pocas dudas puede tenerse del desempeño de cada una de las partes. En contraste, cuando los gobiernos son grandes en población y la agenda pública es compleja, resulta imposible que los representantes puedan dar seguimiento a todo lo que hacen los burócratas.

La dicotomía entre minorías y mayorías también ha sido agregada a la discusión sobre el equilibrio de poderes. En años recientes, se añade en el debate la preocupación por evitar que las decisiones de la mayoría pasen por encima de las minorías. Esta cuestión tiene una implicación directa en el diseño de mecanismos de control y vigilancia, así como en la estabilidad de las instituciones. Ahora más que garantizar un control efectivo, la intención es representar el pluralismo de la sociedad y que éste se refleje en la integración del gobierno. A este respecto, Gaetano Mosca señala que “la única demanda que es importante y posible es construir un sistema político donde estén todos los valores sociales y encuentren lugar aquellos que posean las cualidades o el prestigio que los propios valores determinen” (1999: 45).

En Elster (1999) tenemos el debate más acabado a propósito del control de la burocracia. En la disputa entre discrecionalidad contra reglas se encuentran las minorías parlamentarias y el gobierno en turno, lo que está en juego no es sólo la universalidad de la norma, sino su vigencia sobre sus implicaciones para las sociedades que están por venir.

Elster apunta que la controversia del constitucionalismo moderno alude a otro propósito fundamental: proteger las generaciones futuras, es decir, constituir un obstáculo a ciertos cambios políticos que tendrían lugar si fueran del interés de la mayoría. Respecto a este último punto, este autor destaca que el constitucionalismo es una forma de limitación autoimpuesta que permite garantizar la supervivencia de las instituciones en tanto que dispone de mecanismos para el corto y el largo plazo. Ello conlleva a una tensión entre

la rama ejecutiva y legislativa del gobierno [...] Todo gobierno desea recibir su mandato de tal manera que le permita el ejercicio eficiente de su juicio discrecional, mientras que toda asamblea desea especificar lo máximo posible cómo habrá de cumplir su mandato. Sin embargo, para prevenir contra el abuso del poder gubernamental, la asamblea puede decidir emplear los instrumentos propios de la democracia más que los del constitucionalismo (Elster, 1999: 35 y ss).

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

En resumen, la relación de control versus discrecionalidad, entre Congreso y burocracia, se halla enmarcada en una serie de supuestos. Prácticamente, hasta el siglo XIX (y aun algunos autores contemporáneos) las teorías del equilibrio y la separación de poderes atribuyen una fuerte connotación deontológica al papel del Legislativo en la sociedad. Este poder es la encarnación de las aspiraciones populares y, por ello, la facultad de legislar y controlar le es innata; desde esta perspectiva, aquél siempre estará por arriba de la administración, y el voto es el único control posible sobre él.

De jure, el Congreso tiene a su cargo el control de la burocracia desde el recinto parlamentario. Este control es formalizado mediante la redacción de las leyes que originan las distintas instancias gubernamentales. Sin embargo, el control *de facto*, que demanda vastos recursos y especificidades técnicas y operativas, se realiza por medio de la creación de órganos que ejecutan la labor de vigilancia, esto es, fuera del Congreso. La paradoja es que para cumplir con su función de supervisión del contrapoder, el Legislativo controla la burocracia con más burocracia. Por ello, el análisis de las relaciones entre ambas entidades no puede quedarse en el mero marco constitucional.

LA RELACIÓN ENTRE LA BUROCRACIA Y EL CONGRESO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La perspectiva de la administración pública se ha modificado en los últimos cincuenta años. Originalmente, hay un consenso teórico que reconocía a la burocracia como un órgano que cobraba vida mediante la deliberación del Congreso. El modelo tradicional de la burocracia justifica la existencia de un aparato gubernamental robusto que sólo ejecuta las decisiones del Legislativo y el Ejecutivo.

En contraste, el modelo gerencialista sustenta la necesidad de reducir el exceso de reglamentación estatal y sustituirla por un cambio técnico estructural que modifique la cultura organizativa de la burocracia. Ello facilita, entre otros aspectos, el establecimiento de criterios de eficiencia y eficacia, la formulación de objetivos estratégicos y metas, además de desarrollar niveles óptimos de supervisión y control acompañados de sistemas de información.

Así, en el estudio sobre las relaciones Congreso-burocracia, la administración pública tiende a conceptualizar a la burocracia como variable dependiente y también como independiente. A continuación presentamos los principales argumentos de una y otra postura.

- a) La administración pública como variable dependiente del Legislativo

Nancy García Vázquez

En esta perspectiva, el perfil de la administración pública es una construcción del Poder Legislativo. Sus funciones, obligaciones y recursos son definidos en el interior de las comisiones y el pleno parlamentario.

Como entidad, la administración pública estatal es una creación de los legisladores, ya que “muchas de las funciones del Estado y todos los servicios que el Estado presta a los ciudadanos son delegados a terceros —específicamente a la burocracia pública— por los representantes electos. La delegación es inevitable” (Przeworski, 1999: 52).

El hecho de que la delegación sea algo inevitable no significa que el Legislativo conceda un “cheque en blanco” a la burocracia: así como tiene la concesión para ceder la ejecución de las políticas públicas a uno o varios organismos con mayores recursos humanos y financieros, también está obligado a supervisar que ese ejercicio cumpla con las normas que se derivan de sus bases constitucionales.

Autores como Butler (1985) y Savas (1985) son radicales en el sentido de restringir la acción de la burocracia a “hacer lo que se les dice”. El modelo burocrático logra conciliar —en la teoría— estas tensiones. Paolo Benedetti lo sintetiza de la siguiente forma:

Prevé la existencia de controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y, por otro lado, una forma de organizar la administración pública sobre la base de control centralizado [...] Si bien los políticos definen la orientación del gobierno y la supervisión en la ejecución de las políticas, al mismo tiempo están restringidos por reglas que limitan su interferencia en la administración pública profesional. En su forma ideal, el modelo requiere de una administración pública organizada en unidades especializadas desde las cuales la información fluya hacia arriba, abajo y transversalmente. Las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado (1999: 7-8).

Charles Lindblom (1970) señala que el número, la velocidad de las decisiones de gobierno y el grado de especialización crean una situación en la que el papel de los legisladores para deliberar o dar forma al conjunto de decisiones que han de ser ejecutadas es extenuante, por lo que sólo deben definir reglas y procedimientos.

Para Rosenbloom (1971: 150), la administración es en realidad la continuación del proceso legislativo. En su desempeño, la burocracia realiza muchas funciones que son una extensión de las facultades del Congreso. Rosenbloom considera que la burocracia fortalece la deliberación sobre las políticas públicas. Por un

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

lado, el autor subraya que en varias ocasiones ambos actores no sólo comparten objetivos, sino también valores, lo que facilita la operación del mando del Congreso. Incluso, la burocracia tiene como obligación coordinar las acciones con las dependencias y ejercer con discrecionalidad aquellas políticas en las que el Legislativo no decidió según los plazos. Por otro, los legisladores tienen el deber de intermediar entre administradores, distritos y electores; paralelamente, también proveen los mecanismos necesarios para que las cortes federales revisen los actos de la administración.

En síntesis, desde este enfoque la administración es un actor que necesita reglas que no pueden sustraerse de su realidad organizativa, cultural, profesional y ética. De ahí que las reglas sean el resultado de la interacción con el Legislativo y no una imposición.

b) La administración pública como variable independiente

El enfoque de la burocracia como un factor independiente pondera la ausencia de reglas que se sustraigan de la lógica operativa de la administración. Algunos teóricos de la administración pública han reforzado la tendencia a discutir el ejercicio de la discrecionalidad como un problema que deben resolver los propios burócratas. Davis (1969) señala que la discrecionalidad administrativa es más importante que las reglas.

Lipsky (1980: xii) precisa que las decisiones de los burócratas, las rutinas que establecen y hasta sus intereses se convierten en políticas públicas. Para este autor, el estudio de las políticas corresponde a las oficinas y pasillos de las dependencias gubernamentales y no al pleno del Congreso. Desde esta visión, si los funcionarios de la burocracia hacen posible la política, entonces estos debieran ser considerados como legisladores. Este autor declara que no hay ningún problema si las políticas reflejan los intereses de quienes las ejecutan, porque la ley y su realización son parte de un mismo proceso.

Chapman considera que las decisiones que se toman en la democracia no deben ser reemplazadas por sistemas que incrementan el detalle de las reglas; en virtud de que la administración pública se sitúa en un contexto no estático, los funcionarios deben adaptar y reconsiderar muchos temas conforme a las demandas de la vida moderna (2000: 229).

Nancy García Vázquez

En la nueva gerencia pública los valores de la economía, eficiencia y competencia neutral son considerados como el eje de la administración pública. Ello hace que sea difícil reconciliarlos con los conceptos de representatividad, justicia distributiva y equidad. Desde la perspectiva de la NGP, la burocracia es evaluada a partir de ciertos indicadores de eficacia y eficiencia (Bresser Pereira, 1999: 27). La aplicación de este modelo ha traído como consecuencia que el control se realice con mayor frecuencia mediante resultados y no por el seguimiento a los procedimientos.

En estas discusiones, uno de los ejes principales es la asociación entre toma de decisiones y discrecionalidad. Miskel (2001) considera que hay cuatro modelos básicos en los que ambas se afectan:

- El modelo clásico. Se basa en decisiones que son completamente racionales y cuyo propósito es maximizar las metas y los objetivos. Asume que el tomador de decisiones dispone de información completa. Por este motivo, no deja mucho margen a la discrecionalidad; sólo hay una decisión óptima. Por la rigidez de sus supuestos, el modelo no opera en la realidad, pues lo que priva es la asimetría.
- El modelo administrativo. A partir de la racionalidad limitada de Herbert Simon (1969), en la que el logro de los objetivos no se guía por la lógica maximizante, sino por la satisfacción. El modelo apela a la realización de una serie de pasos que permitan: 1) reconocer y definir el problema; 2) analizar las dificultades posibles (a pesar de la incertidumbre); 3) establecer un criterio para una probable solución; y 4) desarrollar una estrategia y un plan de acción. Cada uno de estos pasos debe continuarse luego de la evaluación de resultados. En este punto, las intuiciones son guías para la decisión y es justamente aquí donde se inserta la discrecionalidad en un sentido amplio.
- El modelo incremental. Ante la imposibilidad de que los problemas administrativos se solucionen en un solo tiempo, el modelo supone que la solución debe usar la técnica de aproximaciones sucesivas. Esto significa que no hay una solución ideal con cada movimiento. Si éste tiene consecuencias inesperadas, en el siguiente modelo los decisores deberán “corregir” el curso. Ello tiene una importante implicación: adecuar las decisiones es hacer uso de la discrecionalidad en un contexto altamente incierto.
- El modelo mixto. Etzioni mezcla los modelos administrativo e incremental. Utiliza información parcial para emitir decisiones, lo cual mantiene la discre-

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

cionalidad y, como consecuencia, facilita que los decisores consigan que la organización logre sus objetivos.

- El modelo cesto. March y Olsen desarrollan este modelo para describir situaciones que, a menudo, ocurren al interior de las organizaciones en las que no hay un orden específico: a veces, las soluciones preceden a los problemas y ello implica que el uso de la discrecionalidad queda sujeto al azar (1987: 317-20).

En conclusión, la principal implicación que la perspectiva de la administración pública arroja sobre la relación entre el Congreso y la burocracia, tiene que ver con la creación de instituciones capaces de llevar a cabo el monitoreo externo. Si la evaluación está en función del desempeño real, el Poder Legislativo se ve obligado a promover mecanismos de control externo orientado hacia el análisis del éxito o fracaso de las políticas.

LA RELACIÓN ENTRE LA BUROCRACIA Y EL CONGRESO DESDE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

A partir de la teoría de juegos, la teoría de la elección pública se ha concentrado en determinar el grado de discrecionalidad que las burocracias pueden ejercer en un contexto de elecciones limitadas (Bawn 1995; Calvert, McCubbins y Weingast 1989; Epstein y O'Halloran 1994, 1996, 1999; Martin 1997; McCubbins 1985; McCubbins y Page 1987; McNollGast 1987, 1989).

La discrecionalidad se explica como la habilidad de los administradores públicos para escoger entre un número finito de alternativas y decidir cómo las políticas deben ponerse en práctica (Rourke, 1984: 36). La constitución es el “tablero del juego”, en el que puede haber cooperación o conflicto. Ahí, según Shapiro, las agencias administrativas son “legisladores suplementarios” (1984: 176).

Como parte del proceso administrativo, la discrecionalidad es esencial para que la burocracia pueda desempeñar adecuadamente sus funciones. Sin embargo, entre los estudiosos del tema no hay una respuesta única que explique cómo el diseño constitucional y el institucional determinan lo que debe ser sujeto por reglas, o no.

En un trabajo conjunto, Calvert, McCubbins y Weingast (1989) discuten que la manipulación de las reglas administrativas es apoyada por los políticos electos a efecto de evitar un dilema que puede desviar las agencias de las preferencias de los políticos. Específicamente, los políticos eligen mecanismos del tipo *hardwire*, como un

Nancy García Vázquez

mecanismo *ex ante* que prevenga y restrinja su comportamiento. Esta hipótesis ha sido probada en distintos análisis, por ejemplo, en el diseño de programas médicos (Balla, 1998) o la contaminación del aire (Potoski, 2000).

Las investigaciones demuestran que las reglas informales logran sustituir de manera exitosa las reglas formales cuando los políticos restringen la toma de decisiones de la burocracia, y reducen con ello la discrecionalidad de las agencias (Hamilton y Schroeder, 1994; Hamilton, 1996).

La investigación también se ha concentrado en el análisis de la tensión entre el control político y la especialización de la burocracia (Bawn, 1995; Epstein y O'Halloran, 1994, 1996, 1999; Martin, 1997). En estos trabajos, los legisladores delegan su autoridad sobre una política pública con base en la experiencia y las ventajas de información. Sin embargo, el aprendizaje tiene una implicación posterior: una vez que se capitalizan los beneficios de la delegación, los asambleístas buscarán recuperar el control. Así, en un primer momento, se destaca la división del trabajo y la eficiencia en la fase de ejecución. En un segundo momento, se fortalece la rendición de cuentas. La toma de decisiones está determinada por la complejidad técnica de la política en cuestión. Entre más compleja es la política, más probable que se produzca la delegación (Epstein y O'Halloran, 1999).

En cuanto más importante sea la política, el grado de discrecionalidad declinará. Además, entre más información obtengan los legisladores, menor será la capacidad que tengan los administradores para utilizar su *expertise* en su propio beneficio. Otros investigadores asumen que los políticos determinan los niveles de discrecionalidad, pero las agencias burocráticas son tratadas como un actor exógeno a la decisión, como lo referimos en el modelo burocrático.

Tales discusiones pueden ser agrupadas en dos enfoques que se clasifican según el criterio metodológico mediante el cual representan la relación entre Congreso y burocracia.

a) El enfoque microeconómico

Hasta aquí hemos visto que el enfoque constitucional y el de administración pública asumen las relaciones entre el Congreso y la burocracia como si se tratara de actores unitarios. Sin embargo, desde la elección pública se analiza el conjunto de instituciones (actores y reglas) que definen las opciones y los resultados posibles de tal dicotomía.

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

Concretamente, el enfoque microeconómico se centra en las posibles instituciones que controlan la burocracia. Lo supuestos que sostienen dicho enfoque parten de la idea de los actores racionales, con preferencias definidas y autointeresados. Entre los trabajos que recurren al análisis microeconómico, destaca el realizado por Terry Moe (1985), quien utilizó como análisis de caso el National Labor Relations Board (NLRB). Su principal argumento es que el Poder Legislativo, concretamente el presidente del Congreso y la Corte, incide en las preferencias de la burocracia. El desarrollo econométrico de su modelo presenta una perspectiva estilizada de cómo las instituciones tienen mayor poder que las agencias burocráticas.

Hamilton y Schroeder (1994) establecen que la burocracia produce sus propias reglas informales a través de guías, documentos y procedimientos a fin de restarle poder a las leyes formales. El trabajo de Mary Olson (1995, 1996) es significativo por la comparación teórica entre tres perspectivas contemporáneas. Olson recupera las teorías de la cooptación, el interés público y el control del Congreso frente a las agencias. Olson considera que se logra una mejor explicación sobre la definición de las reglas y la conducta de los agentes al combinar el análisis microeconómico con distintas perspectivas teóricas. En sus conclusiones, Olson pugna por estudios que se basen en acciones regulatorias específicas.

Hammond y Knott (1996) también optan por proponer análisis intermedios. En primer lugar, los autores señalan que son insuficientes los trabajos que correlacionan los cambios en la preferencia de una institución con los que ocurren en la política de la burocracia. En segundo lugar, subrayan que para las instituciones es imposible controlar las agencias sin la cooperación de otras agencias. En contraste, los autores consideran que los modelos deben incorporar las preferencias de otros actores. Desafortunadamente, ellos no llevan a cabo un ejercicio analítico con estas características, en el cual midan el poder de las instituciones y sus inclinaciones.

b) Los modelos espaciales

Esta línea de investigación ha tenido desarrollos más variados en la teoría de juegos. El enfoque parte del supuesto de que las preferencias de una política –definida de manera espacial– muestran que la discrecionalidad de la burocracia se produce incluso en la ausencia de asimetrías de información.

En ese contexto, ¿cómo puede establecerse un sistema de control eficiente? La respuesta estaría en las sanciones. Una legislación que va en contra de las decisiones

Nancy García Vázquez

de la burocracia (interfiere sus procedimientos, recursos o facultades), es factible sólo si más de una de las instituciones están dispuestas a aplicar tales sanciones. Si N instituciones se necesitan para sancionar a una agencia burocrática, y cada una de ellas tiene preferencias de un solo pico (*single-peaked preferences*) en una dimensión espacial, el conjunto de opciones Pareto es $N - 1$ o menos. En estos resultados, la burocracia es libre de actuar, porque cada cambio en la política mejora la posición de una institución. Como consecuencia, la institución ganadora será renuente a sancionar a la agencia. Cuanto más complicados sean los procedimientos legislativos, más integrado por juegos de secuencia estará el modelo. Éste debe tomar en cuenta instrumentos como el veto, la aprobación o la enmienda.

Esta es la discusión de Weingast (1981), quien desarrolla un modelo espacial en una y dos dimensiones, en el que se explican las restricciones a las decisiones de la burocracia por vía de la regulación. A partir de tres ejemplos (telecomunicaciones, líneas aéreas y las armas nucleares), Weingast analiza cómo el diseño de una regulación se complica cuando intervienen distintos actores como un subcomité del Congreso; y los grupos de interés que inciden tanto en las preferencias del subcomité, de las agencias gubernamentales e incluso del presidente.

En relación con la capacidad que tiene el Congreso para establecer mecanismos de vigilancia sobre la burocracia, destaca el modelo propuesto por Weingast y Moran (1983).

En su análisis sobre la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos (FCT, por sus siglas en inglés), los autores sostienen que las burocracias no siempre se desvían de las preferencias de los congresistas. Por el contrario, describen cómo el Senado y la Casa de Representantes tienen una alta capacidad de influencia en la selección de los casos en los que el FCT promueve reformas. Si esto es así, entonces la tesis de la necesidad de diseñar formas de control sobre las agencias pierde fuerza. En palabras de Weingast:

“Las instituciones del Congreso juegan un importante papel en las decisiones de las agencias [...] pero no todo parlamento se encuentra interesado, sino los comités específicos” (1983: 793).

El trabajo de Weingast ha sido un detonante de los estudios cuantitativos del Congreso estadounidense desde la perspectiva de la elección pública y los modelos espaciales. En general, parten de la idea de que los comités pueden aceptar o rechazar las recomendaciones sobre una política pública sugerida por un actor con capacidad de

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

agenda (*agenda setter*). En particular, Weingast supone que hay formas posibles de inducir el equilibrio por la vía de los comités.

En años recientes, los investigadores han introducido nuevas variables y supuestos al modelo para observar que la tesis de Weingast no se cumple. Ferejohn y Shipan (1992) incorporan como actores de veto los mecanismos de revisión administrativa del Poder Judicial o el veto presidencial respecto a las decisiones de las cámaras sobre cuestiones administrativas y judiciales. Ambos consideran que los comités juegan un papel dominante en el control a través de la redacción de estatutos muy específicos y detallados. Para los autores, éste es el único espacio donde los legisladores realmente tienen poder sobre las agencias. Mediante los estatutos se definen los criterios de ejecución.

De acuerdo con Shipan, el diseño de las políticas públicas es más transparente en cuanto a que los estatutos señalan a las agencias qué es exactamente lo que deben hacer. El control está en la calidad y claridad con la que se redacten los estatutos; el Congreso fija los parámetros y la burocracia debe tomar decisiones con esos mismos parámetros, aun cuando el proceso es mucho más complejo (2004: 35). El autor señala que ésta es la forma más abierta y transparente en que los legisladores pueden influir en las agencias.

Esta literatura tiene como punto débil el requisito de que los agentes deben conocer la información sobre las preferencias de otros actores para que pueda darse una secuencia de juegos sucesivos. Por ejemplo, Epstein y O'Halloran (1995) integran el modelo especial y óptimo para demostrar cómo los grupos de interés y la burocracia tienen información completa sobre la política a la que dan prioridad. El legislador tiene una inclinación específica. Cuando la burocracia propone una política, el Congreso puede rechazarla o aprobarla, pero no optará por enmendarla. Su estrategia consiste en verificar la reacción de los grupos de interés y su electorado. Así, el legislador incrementa la información sobre las preferencias de los otros actores.

IMPLICACIONES DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS EN EL DISEÑO DE MECANISMOS DE CONTROL DE LA BUROCRACIA

En este apartado discutiremos cómo las tres perspectivas teóricas tienen implicaciones importantes para el diseño legal de los mecanismos de control que el Congreso ejerce sobre la burocracia. Facultades, límites y procedimientos son el resultado del modo en que las teorías constitucionales, de la administración o la elección pública entienden las relaciones entre estos actores.

Nancy García Vázquez

Cabe aclarar que una perspectiva no excluye a la otra; de hecho, las ciencias política y jurídica contemporáneas han realizado distintos esfuerzos por armonizar la estructura con la agencia.

a) El enfoque constitucionalista

El constitucionalismo define los mecanismos de control entre Legislativo y Ejecutivo sobre la base de la teoría del equilibrio. Dependiendo del tipo de arreglo *presidencial o parlamentario*, se establecen los procedimientos. Hay múltiples variantes y esquemas. Uno de los más parsimoniosos es el de Shugart y Carey, quienes concentran los poderes constitucionales y analizan el poder presidencial en dos dimensiones. La primera se centra en los poderes legislativos; la segunda, en los no legislativos. Su modelo captura el balance esencial entre Ejecutivo y Congreso de la forma como se presenta en la tabla 1.

TABLA 1
TIPOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

<i>Poderes no legislativos</i>	<i>Poderes legislativos</i>
Formación de gabinete	Veto
Censura	Poderes de fiscalización superior presupuestaria
Renuncia del gabinete	Iniciativa (exclusividad)
Disolución del gabinete	

Fuente: Shugart y Carey (1999).

La Constitución establece un amplio rango de opciones para el control del Ejecutivo y, por añadidura, de la burocracia; en ocasiones, estas posibilidades se refuerzan con la rendición de cuentas o el no otorgar un voto de confianza (a través de la censura o la desaprobación).

Existen otras facultades asociadas a la formación de comités. La Constitución o las leyes orgánicas definen el papel de los comités como los ejecutores de los mecanismos de control que adopta el Congreso.

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

Los comités son órganos especializados con una gran capacidad para influir en el diseño de políticas públicas; de hecho, tienen la posibilidad de construir su propia agenda. Asimismo, están facultados para imponer sanciones, hacer públicas resoluciones y emitir dictámenes que juzgan la acción de los funcionarios. Politólogos y juristas han prestado especial atención a los comités. LaPalombara señala que “si las legislaturas nacionales son actores significativos, los miembros de los comités concentran el poder” (1974: 311).

Los comités tienen un poder específico en la rendición de cuentas y en la fiscalización superior. El más común es el de audiencia; en ella, en sesión plenaria, los legisladores tienen la posibilidad de cuestionar, acusar, interpelar y sancionar al Ejecutivo. De acuerdo con Riccardo Pelizzo y Rick Stapenhurst, los mecanismos de control pueden ser agrupados en dos dimensiones. La primera de ellas se orienta a los instrumentos *ex ante*. Por ejemplo, las audiencias son mecanismos de esta naturaleza. En contraste, si el Congreso decide actuar luego de que la política ha sido ya puesta en marcha, los instrumentos de control son *ex post*, como en los citatorios (2004: 6-7).

La segunda dimensión define aquellos instrumentos que se establecen dentro o fuera del Congreso, esto es, cuáles son internos o externos. Los citatorios, requerimientos, audiencias y auditorías realizadas por los comités y las comisiones corresponden a los mecanismos *in side*; los *ombudsman*, auditores o contadores son *out side* (Pelizzo y Stapenhurst, 2004: 8).

En su estudio, los autores encontraron que de una muestra de 85 países, aquellos poderes legislativos que tienen un diseño constitucional parlamentario están mejor “equipados” en términos de la combinación de las dos dimensiones instrumentales. En contraste, los sistemas semi o presidenciales están más limitados para fincar responsabilidades, vigilar, monitorear o fiscalizar a la burocracia.

b) El enfoque administrativo

En un profundo análisis sobre las transformaciones de la burocracia, Barzelay (1992) sostiene que existe un nuevo paradigma denominado *post-burocracia*. Sus características principales destacan una serie de nuevos valores que están sustituyendo los cánones del modelo jerárquico-tradicional. La tabla 2 resume estos nuevos atributos.

Este paradigma tiene en la nueva gestión pública (NGP) a su mejor representante. Se basa en los criterios de la administración gerencial, lo cual implica que se in-

Nancy García Vázquez

tentan igualar los procedimientos organizativos de los sectores privados con los públicos. En ese sentido, la NGP busca sustituir todas aquellas prácticas del modelo clásico (un sistema altamente jerarquizado, excesos de reglas, etcétera), por un esquema de incentivos individuales que utiliza como principales mecanismos de control la evaluación por resultados y la ampliación o reducción del presupuesto.

TABLA 2
PARADIGMAS DE LA BUROCRACIA

<i>Burocrático</i>	<i>Post-burocrático</i>
Objetivo: interés público.	Objetivo: resultados conforme a valores.
Honestidad y eficiencia.	Calidad y valores.
Delegación específica de la autoridad para definir roles.	Servicio al cliente.
Control interno fuerte para evitar el desperdicio, fraude y abuso.	Empoderamiento: estimando.
Aplicación de reglas y procedimientos de una manera uniforme.	Dos vías de comunicación con los clientes.
Hincapié en roles y responsabilidades.	Flexibilidad.
Separación entre pensar y hacer.	Hincapié en la rendición de cuentas.
	Incremento en la discrecionalidad de la autoridad.
	Competencia.
	Procesos continuos de mejora.

Fuente: Tomado de Barzelay (1999).

En cuanto a la evaluación del desempeño, se adoptan sistemas meritocráticos en los que se define un nivel óptimo de empleo, indicadores de eficiencia administrativa, protección de los derechos laborales de los empleados y se articulan procedimientos de recursos humanos flexibles y uniformes (Arellano y Klingner, 2004: 16). Esta lógica de castigo-recompensa se aplica en el presupuesto: quien trabaja bien recibe más recursos, y a la inversa.

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

Repetto señala, acerca de la aplicación de estas formas de control, que la NGP se caracteriza por el bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto a la sociedad. La *accountability* se reduce a la medición de los resultados, por lo que “el control de los procedimientos a través de la acción legislativa y/o judicial ven desdibujado su papel” (1998: 45).

Es importante mencionar que en el nuevo paradigma, el control del Legislativo disminuye y, en cambio, se favorecen mecanismos externos más independientes del Congreso.

A pesar de la flexibilidad en los procedimientos, los mecanismos de control siguen basándose en reglas, guías, manuales de procedimientos, y estándares de desempeño dirigidos por criterios de eficiencia y eficacia. De hecho, la aplicación de normas de rendición de cuentas en muchas ocasiones es una imposición de actores externos a la burocracia.

Vinelli (1999) señala que los requisitos de rendición de cuentas y eficiencia, las demandas crecientes de mejoras, los cambios en los procesos de *responsiveness*, hacen de las agencias burocráticas organizaciones más dinámicas. Este autor argumenta que la *responsiveness* es difícil de definir porque tiene ejes contradictorios o ambiguos; para algunos, se deben promover más procedimientos administrativos; para otros, aumentar el grado de libertad de los administradores. Este autor considera que la idea de incrementar el control con base en las reglas, podría generar parálisis, mientras que la concesión irrestricta en el ejercicio de la discrecionalidad sería contraproducente.

En esa misma lógica, Kettl (2002: 59) asegura que, desde la NGP, el control se dirige mediante los procedimientos indirectos –no jerárquicos– en tanto que: a) el gobierno se maneja por contratos; b) el balance entre contratos directos e indirectos ha cambiado significativamente; y c) este cambio tiene implicaciones administrativas en cuanto a las capacidades que deben desarrollar los operadores.

Por ello, Kettl propone que un nuevo modelo de administración pública debe prever diez principios:

- 1) La jerarquía y la autoridad no pueden ser reemplazadas, pero deben ajustarse a la lógica de la transformación de la gobernanza.
- 2) Las redes articuladas de una manera jerárquica deben manejarse de un modo distinto.

Nancy García Vázquez

- 3) Los administradores públicos necesitan confiar más en los procesos interpersonales e interorganizacionales como complementos y, a veces, sustitutos de la autoridad.
 - 4) La información es el componente más básico y necesario en la transformación de la gobernanza.
 - 5) El desempeño de la administración puede convertirse en una herramienta contra los *fuzzy boundaries*.
 - 6) La transparencia es la base de la legalidad y la confianza en las operaciones gubernamentales.
 - 7) El gobierno necesita invertir en capital humano para que los trabajadores desarrollen las habilidades que la gobernanza solicita.
 - 8) Se requieren nuevas estrategias para incluir la participación social en la administración pública.
 - 9) La responsabilidad cívica se ha convertido en un trabajo entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
 - 10) Los estadounidenses exigen desarrollar nuevas estrategias constitucionales para manejar los conflictos.
- c) El enfoque microeconómico

La construcción de mecanismos de control, de acuerdo con el enfoque económico, se fundamenta en la teoría del agente-principal. El principal delega ciertas responsabilidades, funciones, actos o atribuciones a un agente, sobre la base de su conocimiento especializado, habilidades específicas, reputación, recursos, etc. La delegación se erige sobre incentivos financieros, políticos, sociales o de incremento de la reputación.

Sin embargo, la relación agente-principal tiene un punto de tensión: aunque el principal define qué es lo que el agente *debe* hacer, no tiene la certeza de que el acto se lleve a cabo según sus deseos.

Los legisladores-principales establecen una burocracia-agente ubicada en departamentos, instituciones y comisiones en todos los niveles de gobierno. El Congreso

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

espera que la burocracia ejecute las políticas públicas tal como han sido formuladas y promulgadas en el seno del parlamento. Sin embargo, los agentes tienen sus propias preferencias y orientaciones y, a menos que existan algunos mecanismos de control, inevitablemente desarrollarán los programas y políticas públicas según sus intereses.

A partir de este dilema, McCubbins y Schwartz (1984) y McNollGast (1987, 1989) han clasificado los mecanismos de control del legislador-principal en dos categorías: “alarmas contra incendios” (*fire alarms*) y “patrullas policíacas” (*police patrols*).

El control se explica como un proceso de monitoreo por medio del cual “el principal se asegura que el agente cumple con sus preferencias en vez de perseguir sus propios intereses” (McCubbins y Schwartz, 1984: 168). De acuerdo con los autores, *fire alarms* es un mecanismo descentralizado, reactivo e indirecto. “El Congreso establece reglas y procedimientos que habilitan a los partidos (los clientes o víctimas de la agencia) para monitorear las prácticas del agente y señalar acciones inapropiadas” (1984: 167). En cuanto a *police patrols*, lo definen como una vigilancia directa y centralizada –a través de los comités y el personal– mediante un conjunto de instrumentos jurídicos como la inspección, supervisión o auditoría.

Shepsle (2003: 369) refiere un tercer tipo de mecanismo denominado “extinguidor de fuego” (*fire-extinguisher*), en el que la agencia es llevada a cuentas por una Corte.

En el caso de las alarmas contra incendios, los mecanismos se apoyan en actores externos, oficiales o grupos de interés que influyen en las decisiones de la burocracia sin la intervención directa de los legisladores. En contraste, las patrullas policíacas se sirven de monitores o auditores con preferencias similares.

McNollgast (1999) ha puesto especial atención en el diseño de ambos mecanismos por la vía de las reglas y los procedimientos formales. La intervención de los grupos de interés permite establecer mecanismos *ex ante* en la producción de las normas de la burocracia. En ese sentido, el autor señala que el problema de un diseño anterior establece reglas que son resultado de una coalición, la cual intentará instalar un orden normativo estable en el largo plazo. Como resultado, si la futura legislatura tiene distintas preferencias, la posibilidad de que cambie el *statu quo* se reduce de modo significativo.

En contraste, el mecanismo de patrullas policíacas permite que haya cambios pues un procedimiento puede ser reformulado durante o al final de los periodos legis-

Nancy García Vázquez

lativos o de la legislatura misma. Si el próximo Congreso no está de acuerdo con las prácticas vigentes, puede designar nuevas comisiones o comités que las modifiquen. McNollGast sostiene que los controles del tipo de alarmas son más atractivos para los legisladores. Empero, esto puede ser válido en ausencia de la reelección, como en el caso mexicano. Cuando una legislatura no espera permanecer más de un periodo es probable que adopte sistemas de control tipo *patrullas policíacas*, pero cuando la incertidumbre sobre el futuro se incrementa es posible que los congresistas prefieran los mecanismos de alarmas.

En un artículo posterior, Weingast (1984) indica que el Congreso prefiere este control porque los costos de monitoreo se transfieren de grupos a individuos. Sin embargo, no todos los ciudadanos están organizados en grupos de interés y son incapaces de hacer que las alarmas funcionen.

En general, una de las principales críticas a estos análisis es que no discuten los costos de ambos mecanismos. En el caso de *fire-alarms*, se asume que el precio es menor porque los que realizan el monitoreo son los ciudadanos; en contraste, el modelo de *police-patrol* requiere un buró especializado que audite la burocracia.

Lupia and McCubbins (1994) modelaron ambos sistemas para conocer en qué condiciones es superior cada uno. Las alarmas contra incendio son más eficientes cuando las preferencias de los grupos de interés y los legisladores convergen. En contraste, el modelo de patrullas funciona bien con condiciones exactamente inversas.

Siguiendo los supuestos de McCubbins, Bawn (1997) construye un modelo para probar que los costos marginales del control son menores para los miembros de un comité con jurisdicción sobre las agencias que para cualquier otro miembro del Congreso. Sin embargo, la autora concluye que el control estatutario es un sistema alternativo de control, que, además, es preferido por aquellos legisladores que no son parte de los comités encargados de manera específica de la vigilancia, porque “permiten a las mayorías influir sobre la conducta de las agencias, pero también son una vía para que las mayorías limiten la formación de alianzas triangulares cuando se les delega el *policy-making*” (1997: 120).

En años recientes, se han propuesto modelos en los que no hay uno, sino varios principales, como por ejemplo en el trabajo de Gailmard (2001), quien desarrolla una forma de auditoría en la cual los distintos principales deciden los niveles de control y supervisión. En sus conclusiones, el autor señala que entre más principales existen, la burocracia tendrá mayor autonomía.

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

Desde una perspectiva institucional, Diermeier y Feddersen (1998), así como Huber, Shipan y Pfahler (2001), analizan el efecto que tienen las reglas cuando existen distintos principales. Diermeier y Feddersen abordan cómo el voto de confianza produce un efecto de cohesión en el voto legislativo. Por su parte, Huber, Shipan y Pfahler revisan las condiciones institucionales que determinan el grado de control de los legisladores sobre los funcionarios.

Dado el contexto institucional, presidencialismo *versus* parlamentarismo, *gobierno dividido versus gobierno unificado*, ellos sostienen que los legisladores pueden encontrar más o menos incentivos para desarrollar leyes de control a la burocracia. Huber Shipan y Pfahler muestran que la forma del contexto institucional (gobierno dividido, legislatura dividida, capacidad legislativa, instituciones alternas de control y poderes de veto) afecta la capacidad para restringir la discrecionalidad en los congresos estatales de la Unión Americana.

En sus conclusiones, estos autores establecen que

los estatutos legislativos mostrarán claramente la naturaleza de las políticas públicas cuando: a) un miembro pivote de una legislatura mayoritaria tenga distintos intereses políticos, en comparación con aquel actor político que tenga mayor control sobre la implementación del proceso; b) la legislatura mayoritaria es capaz de pagar los costos de escribir una política en forma detallada; c) las mayorías de las dos cámaras en un sistema bicameral tienen preferencias similares; y d) el sistema político no permite que la legislatura mayoritaria descance en factores no estatutarios que influyan en la implementación de las políticas. Más aún, nuestro análisis demuestra que estos factores explicativos juegan distintos roles en sistemas políticos diversos (2001: 23).

Este modelo ha tenido buena acogida también en el análisis del Congreso argentino (Oszlak y Folker, 1998; Eaton, 2003; Palanza, 2004).

En resumen, el enfoque macroeconómico pretende explicar de una manera formal –quizá con pretensiones de una teoría general– cómo las decisiones políticas son reflejo de las leyes (estatutos) aprobadas por el Congreso, firmadas por el presidente y deben ser obedecidas por la burocracia. Sin embargo, aun cuando el modelo es abstracto, mantiene la posición realista de que las leyes no serán ejecutadas por decreto. A menos de que se establezcan procesos de monitoreo fácticos a la discrecionalidad de las agencias gubernamentales, el control no estará garantizado.

Nancy García Vázquez

CONCLUSIONES

En general, la teoría revisada en las tres secciones del capítulo tiene los siguientes puntos convergentes:

- El orden jurídico es medular para entender los poderes, deberes y límites del gobierno.
- El orden jurídico es el marco normativo mediante el cual las decisiones sobre la esfera pública deben garantizar condiciones de equidad y eficiencia.
- La ley es el centro del equilibrio de poderes.
- El orden jurídico es el primer espacio de negociación y acuerdo entre actores con preferencias distintas.
- El orden jurídico es el centro de las políticas públicas.
- El orden jurídico permite definir los procesos de toma de decisiones y tiene implicaciones directas sobre los valores constitucionales y la democracia.
- El orden jurídico hace posible el control.
- El orden jurídico restringe la discrecionalidad administrativa y sienta las bases para la rendición de cuentas.

En contraste, los tres enfoques presentan las siguientes discrepancias:

- La discrecionalidad debe tener controles.
- Mediante las leyes o reglas de procedimiento, el Congreso trata de maximizar su influencia forzando a la burocracia a aceptar su interpretación.
- *De jure*, el diseño legal de los mecanismos de control es una facultad del Congreso, que no tiene garantías de facto.
- El tiempo de planeación y permanencia es un factor relevante para el diseño de los mecanismos.

La discrecionalidad, la incertidumbre y la ineficiencia están presentes en la discusión de la administración pública y la teoría de la elección racional. La ley, el Congreso y la administración involucran la posibilidad de mejorar el desempeño de los gobiernos democráticos. La ley es la parte más visible de esta relación; por ejemplo, las combinaciones institucionales, presidencial, *fire alarms* y nueva gestión pública están asociadas a un mayor grado de discrecionalidad, aunque ello no implica un menor desempeño.

Capítulo 2

La Ley de Fiscalización Superior como un Poder Estatutario

INTRODUCCIÓN

En este capítulo presentamos una discusión acerca del proceso mediante el cual se diseñan las leyes de fiscalización superior. Nuestro interés es analizar la manera en que los poderes Ejecutivo y Legislativo definen el contenido de la norma citada. Por su naturaleza regulatoria, suponemos que hay actores más o menos interesados en regular a su contraparte. Este hecho hace que en el fondo de la discusión del orden jurídico surja un posible conflicto de intereses entre los poderes respecto a la naturaleza y el alcance de los mecanismos de rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público. Dicha discusión puede considerarse como una disputa por el control de los poderes estatutarios que especifican su titularidad y las sanciones.

Los poderes estatutarios reflejan las preferencias de los políticos en forma colectiva. Autores como David Epstein y Sharyn O'Halloran (1994) o John Huber, Charles R. Shipan y Madelaine Pfahler (1998, 2001 y 2004) sostienen que los incentivos para el control de la burocracia están dados por estatutos y que el grado de detalle y especificaciones en la ley o en la descripción de los procedimientos es un indicador adecuado para medir la relación entre el Congreso y la burocracia, o entre el parlamento y el Ejecutivo.

Nos interesa analizar el papel que los poderes Ejecutivo y Legislativo desempeñan en la definición de la legislación de fiscalización superior. Nos parece que esta discusión es pertinente en el caso mexicano en la medida en que hace hincapié en la calidad de las leyes, más que en la cantidad.

En el sistema político estadounidense, en el que se habla de una conexión fuerte entre el electorado y los legisladores, se espera una descentralización en el diseño de las políticas para que sus resultados respondan a las expectativas de los ciudadanos locales. En el caso mexicano, la conexión electoral empieza a cobrar importancia debido al incremento de la pluralidad política; existen propuestas de reforma para reordenar el diseño institucional de los poderes estatales a fin de vincularlos de una manera más cercana a sus electores locales y nacionales.

Dentro de esas propuestas se encuentra el marco normativo de la fiscalización superior. Se trata de perfeccionar el sistema de control de las dependencias gubernamentales —facultad del Congreso—, a través de un sistema de rendición de cuentas

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

horizontal en el que los órganos auditores reciben el mandato de los legisladores para llevar a cabo la supervisión del gasto público.

La particularidad de estas leyes reside en que la titularidad del control se divide en dos niveles. En el primero, la legislación otorga al Congreso las facultades para supervisar los fondos estatales. En el segundo, confiere dicha tarea a una agencia en particular (órgano externo), llámese contaduría, auditoría o tribunal, el cual es el árbitro de *facto*.

En México, el debate acerca de la titularidad del control en ese primer nivel sigue presentando tensiones y problemas entre Legislativo y Ejecutivo. La pregunta queda abierta: ¿en qué circunstancias el Congreso cede el control a una agencia (entidad de fiscalización superior, EFS), o tolera la injerencia del Ejecutivo en el proceso de fiscalización superior?

Este capítulo se divide en tres apartados. En el primero, exponemos una serie de condiciones acerca de las facultades legislativas del Ejecutivo y del Congreso, y observamos los incentivos que pueden llevarlos al consenso o al conflicto cuando se trata de un ordenamiento jurídico regulatorio. En el segundo, planteamos los argumentos con base en los cuales las leyes y los reglamentos que definen las características de la fiscalización superior son un poder estatutario. En el tercero, presentamos el diseño institucional de los órganos de fiscalización que existen en nuestro país, a partir de los casos federales que han sido el modelo para los estados de la república: la Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación.

EL DISEÑO DE LAS LEYES: ENTRE EL CONSENSO Y EL CONFLICTO

El diseño de las leyes es un acto de deliberación colectiva, en el que la voluntad individual de los actores queda subsumida por el consenso. En los sistemas presidenciales, tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen facultades para legislar.

De acuerdo con Shugar y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997), el balance entre éstos se define con base en a) los poderes legislativos del Ejecutivo; b) los poderes ejecutivos de la legislatura; y c) los poderes partidarios del Ejecutivo. Los poderes legislativos del presidente se concentran en la proposición de iniciativas de ley, la promoción de decretos y su facultad para vetar. Dada la experiencia de los gobiernos latinoamericanos, se asume que cuando el presidente tiene fuertes poderes, el papel del Congreso se reduce a un mero testigo. Cuando se presentan situaciones

Nancy García Vázquez

en las que el Ejecutivo no controla al Congreso, aumenta la capacidad de éste para cumplir su función legislativa con autonomía.

A diferencia del Ejecutivo, legislar es función sustantiva del Congreso, esto es, crear leyes, códigos, instrumentos y procedimientos que regulan los ámbitos público y privado. La facultad legisladora y la administrativa son complementarias en el control del Ejecutivo. Operativamente, dependen de aspectos como la calidad de la información, la experiencia de los miembros, el acceso de los legisladores a distintas áreas de la política pública, la acumulación del poder personal o de partido, así como el tipo y la cantidad de temas sobre los cuales debe establecerse una legislación (Krehbiel, 1992; McCubbins y Sullivan, 1987; Shepsle y Weingast, 1987; Weingast y Marshall, 1988). Ni el Ejecutivo ni el Congreso son neutrales. Cada uno de ellos posee un conjunto de incentivos.

Incentivos del Ejecutivo en el proceso legislativo

De acuerdo con Shugart y Carey (1998), Morgenstern y Cox (2001), los poderes legislativos del presidente se dividen en proactivos y reactivos. Unos facultan al Ejecutivo para producir cambios en la legislación o en la legislatura, que el Congreso por sí mismo no iniciaría. Otros permiten al titular del gobierno prevenir cambios promovidos por la legislatura, y poner un candado para que no ocurran. Los primeros son decretos y la agenda legislativa; los segundos se concentran en el veto, parcial o absoluto.

Se desprende, así, que los incentivos para legislar responden a una serie de circunstancias que vale la pena citar:

- La concentración del poder político en un solo partido, escenario en el cual no existen divergencias ni conflicto de intereses.
- La existencia de atribuciones del Ejecutivo sobre el Legislativo, de tal manera que pueda imponer sanciones sobre los legisladores o el Congreso como un todo.
- La ausencia de una mayoría parlamentaria que apruebe las iniciativas del Ejecutivo.
- La vaguedad implícita en la constitución para que el Ejecutivo pueda imponer decretos o vetos de manera discrecional.
- La ausencia de un sistema de rendición de cuentas que haga responsable al Ejecutivo por el contenido y la ejecución de sus iniciativas.

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

En su vida moderna, el Congreso mexicano había estado dominado por el Ejecutivo:

En detrimento de sus poderes constitucionales, en la época posrevolucionaria, el Congreso mexicano aparece como una institución subordinada. La debilidad y subordinación son patentes cuando se esperan acciones de los congresistas. El Congreso ha tenido un pobre desempeño legislativo. No sólo hay una falta de iniciativas sino que además no juega ningún papel en enmendar las iniciativas propuestas por el Ejecutivo (Casar, 2002: 5).

Carpizo resalta que las facultades legislativas del presidente están determinadas por la constitución, las leyes ordinarias y el sistema político (1973: 82); por ejemplo, sus facultades constitucionales son la iniciativa, promulgación y ejecución de las leyes. Las leyes ordinarias le otorgan su intervención en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y la designación de titulares de las dependencias; finalmente, su papel como jefe del PRI, la designación del sucesor y de los gobernadores hacen que los poderes legislativos se refuercen con los poderes partidarios, de tal manera que las decisiones son el resultado de una imposición particular y unidireccional (Casar, 1997).

Incentivos del Congreso en el proceso legislativo

La regla de decisión mayoritaria que es adoptada por los poderes legislativos de los países democráticos, tiene como función estabilizar la influencia de las decisiones y los resultados del proceso deliberativo.

La estabilización también se debe a la presencia de partidos fuertes y cohesionados. Los líderes de los partidos se encargan de “administrar” los intereses de sus militantes, su inclusión en los contenidos de las agendas legislativas y, además, que se distribuyan recursos institucionales entre sus integrantes (Aldrich, 1995b; Cooper y Brady, 1981; Cox y McCubbins, 1993, 1995).

La forma en que los partidos inciden en la creación o en el cambio de las leyes, es decir, en la redefinición de las reglas, es un aspecto de especial significado en los estudios legislativos. Sin embargo, pocos logran explicar cómo ocurre esa incidencia, qué la motiva y cuáles son los factores que determinan el éxito de su aplicación.

Aunque los análisis son escasos, pueden distinguirse dos líneas. A la primera la hemos denominado la *función legislativa autointeresada* y se caracteriza por un

Nancy García Vázquez

conflicto entre el comité y el partido. La función legislativa está condicionada por la conducta estratégica de los legisladores. A la segunda, la hemos llamado *función legislativa colectiva* y estudia los problemas de acción colectiva en la deliberación de una ley, a causa de las reglas internas y de los arreglos que definen a la propia institución.

Ambas perspectivas suponen la preexistencia de reglas que son predictoras de nuevas reglas. Estos dos enfoques pueden llegar a conclusiones contradictorias, ya que sus unidades de análisis son distintas. La función legislativa autointeresada señala que las preferencias individuales de los legisladores responden a eventos externos que implican cambios. Desde esta perspectiva, el legislador realiza un cálculo racional y decide que las reglas deben responder y adaptarse a un nuevo entorno donde él controla el sentido de los cambios.

En contraste, desde la perspectiva colectiva, la toma de decisiones no es simplemente un agregado de preferencias individuales y es incapaz de anticipar el cambio. La legislación que se produce o se modifica depende del apoyo colectivo de los congresistas y se mantiene vigente hasta que una nueva mayoría decida establecer otro contenido y diseño jurídico.

Nuestro trabajo de investigación se guía por esta segunda perspectiva, pues entendemos que las leyes, códigos, instrumentos y procedimientos que comprenden la función legislativa son complejos y rígidos. En muchas ocasiones, no se afectan de un modo sencillo por el entorno exterior, y el cambio en la ley es producto de un largo proceso de presión y cabildeo (March y Olsen, 1989).

La regla de mayoría es importante para entender que el diseño de las leyes casi siempre está en poder de los miembros del partido mayoritario. En tanto su orientación y prioridades se mantengan constantes, las leyes, e incluso las políticas públicas, tenderán a ser estables. El surgimiento de nuevas mayorías puede alterar las reglas al interior del Congreso y, simultáneamente, la función legislativa. Como resultado, se facilita la idea del cambio al interior de la agenda parlamentaria.

La forma en que ocurre la reconfiguración política, es decir, el surgimiento de nuevas mayorías o el debilitamiento de la vieja coalición mayoritaria, debe analizarse con precisión.

En cuanto a las reglas internas, su transformación determina la posibilidad de cualquier reajuste interno en el corto y largo plazos. Como el Congreso tiene la facultad

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

constitucional de hacer sus propios ordenamientos, los legisladores pueden calcular y decidir sobre ellos a efecto de preservar sus intereses personales.

Puede ocurrir que las reglas por sí mismas sean el problema, ya sea que generen situaciones de desproporcionalidad: subrepresentación de una minoría que se queda sin capacidad para decidir, o la sobrerrepresentación de un grupo parlamentario cuyas preferencias sobre la legislación se mantienen dominantes por una causa numérica y no profesional, política o ética. Si las preferencias de los legisladores son excluidas o ignoradas, la redistribución de las fuerzas políticas es la única vía para generar un cambio en el *statu quo*.

Debe tomarse en cuenta que alterar las reglas tiene costos internos. El cambio en las leyes produce resultados de suma cero: la enmienda de una iniciativa, su rechazo o aprobación generan una situación de perdedores y ganadores.

La función legislativa va más allá de este escenario. La elaboración de leyes o su reforma a menudo generan oposiciones por parte de los legisladores, electores o los grupos de interés. La aprobación de una nueva legislación implica incertidumbre en la medida en que lleva implícitas nuevas estructuras o procedimientos. El riesgo, la incertidumbre y la oposición están asociados a costos mayores.

Hay tres dimensiones que fomentan o restringen la función legislativa. La primera se orienta por una lógica electoral. Desde la perspectiva individualista de los legisladores se establece que la “conexión electoral” es el factor dominante que genera nuevas leyes (Aldrich, 1995). Aunque los miembros tengan distintas metas y ambiciones, la calidad de las leyes se circunscribe a su interés por la reelección (Mayhew, 1974).

Las condiciones de su reelección son la clave para comprender el comportamiento y las acciones al interior del Congreso. Si una iniciativa de ley tiene implicaciones electorales para la mayoría de los legisladores, probablemente sea aprobada. La conexión electoral se sostiene sobre la base de fuertes incentivos para los miembros del Congreso a modo de recompensa o castigo. La puesta en práctica de nuevas leyes genera apoyo suficiente durante los periodos de crisis nacionales, transiciones políticas, etcétera. En este contexto se generan múltiples demandas por un cambio político profundo que redefine las reglas del juego. Aunque en México no existe la reelección de los legisladores, lo cierto es que sus partidos políticos sí pueden hacerlo. Además de ello, cada vez más esta forma *sui generis* de conexión electoral ha hecho que, si un legislador aspira a un cargo político superior, mantenga contacto con el electorado a través de la gestión social.

Nancy García Vázquez

La segunda dimensión es de tipo partidista. Ésta se define en función de los partidos políticos mayoritarios, incluyendo aspectos como su presencia y desempeño electoral, organización, participación en el gobierno y acciones en el Congreso. Algunos estudios concluyen que la influencia legislativa de los partidos es limitada, en particular por la homogeneidad de los intereses de los miembros de una misma organización frente a los de otros partidos (Aldrich, 1995a; Cooper y Brady, 1981; Cooper, Brady y Hurley, 1977).

La influencia del partido en las leyes está muy relacionada con la dimensión electoral. Cuando el nivel de acuerdo entre los miembros de cada partido es alto y las diferencias entre ellos son marcadas, la cohesión del partido mayoritario debe ser suficiente para garantizar resultados colectivos (Binder, 1997). Este partido puede fortalecer su coalición como gobierno distribuyendo en forma estratégica posiciones o recursos institucionales (Cox y McCubbins, 1993). Incluso, puede proponer cambios en la legislación vigente, en particular si ha de usarla en contra del partido minoritario para impedir que sea propuesta una agenda alternativa (Binder, 1999). A menudo, los cambios producen una reacción defensiva, lo cual sugiere que los incentivos partidarios de la función legislativa puedan afectarse debido al tamaño y cohesión del partido mayoritario o al activismo del minoritario.

En principio, el partido mayoritario posee el tamaño, la organización formal y el interés político para modificar la legislación. Para lograrlo, debe convencer a sus legisladores que los cambios garantizarán los resultados de política pública preferidos.

Históricamente, la delegación de poder a los líderes partidistas ha sido discreta. Cuando en el Congreso los líderes desempeñan un papel importante se debe a factores externos o a las habilidades de estos actores y no al diseño institucional (Canon, 1992; Jones, 1968). Un segundo aspecto deriva de la disputa que entre las fracciones partidarias ocurre en el proceso legislativo. Las leyes pueden incrementar el liderazgo o el control de un partido en el Congreso. En este proceso, los partidos mayoritarios y los comités son, a menudo, oponentes en un juego de suma cero: cuando uno incrementa su poder, el otro lo pierde (Weingast y Marshall, 1988; Gilligan y Krehbiel, 1995).

En resumen, cualquier cambio en las leyes o en los procedimientos formales por causa de consideraciones partidistas pueden ser significativos en el tiempo, porque también tienen un impacto electoral. (En el capítulo 3 explicamos cómo se diseña en el Congreso, a causa de la dimensión partidista, una estructura organizativa *ad hoc* para que se mantenga la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, PRI.)

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

La tercera dimensión se orienta hacia el análisis de los conflictos que surgen en la vida interna del Congreso; entre otros, están la percepción de sus integrantes sobre su capacidad de acción colectiva, la evaluación sobre su desempeño y el mantenimiento de su influencia. Algunos de estos factores también tienen una implicación electoral y, sobre todo, impactan en el poder político del Congreso como un actor unitario.

La ausencia de liderazgo en el parlamento, por ejemplo, tiene altos costos para la función legislativa. El liderazgo garantiza, entre otros aspectos, la coordinación necesaria para la resolución de temas de la agenda parlamentaria. Sin embargo, los grupos y miembros excluidos de estas posiciones esperan que nuevas reglas les permitan acceder al poder. Por el contrario, el resultado de la fragmentación organizativa sienta el inmovilismo en la producción legislativa.

March y Olsen (1989) señalan que las decisiones sobre la elección institucional pueden ser evaluadas por su simbolismo y el efecto de sus resultados. Así, de acuerdo con los autores, los políticos apoyan la transformación en las leyes y las instituciones dan la impresión de “planear, pensar, analizar y sistematizar el uso de información” y rendir cuentas por los “intereses correctos” (1989: 50).

En ocasiones, se espera que las presiones validen la estabilidad y la continuidad de las instituciones y minimicen la posibilidad de un cambio institucional a través de la ley. Mientras que se requiere una mayoría simple para realizar cambios en la cámara baja, una ley federal necesita una reorganización jurisdiccional.

Las tres dimensiones no son excluyentes, sino que sirven como construcciones analíticas para evidenciar donde hay interacción o traslapes. Estas perspectivas pueden capturar el rango de intereses y presiones que influyen en la función legislativa y de control. Nuestro estudio evalúa el peso relativo de las condiciones determinadas por la presencia de los partidos políticos y los intereses entre los actores, el Legislativo y Ejecutivo.

LA LEY COMO UN PODER ESTATUTARIO

Las reglas, dicen Huber y Shipan, “son mecanismos para determinar la política”; de ahí que “el lenguaje de estos estatutos juega un papel fundamental en el proceso de diseño de las políticas” (2003: 1).

Para estos autores, los estatutos son *guías para la construcción de las políticas*; contienen instrucciones para la burocracia, los ministros, jueces y otros actores que

Nancy García Vázquez

crean, aplican o fortalecen una política (2003: 44). En este nivel se encuentra el ordenamiento que funda el sistema de fiscalización superior.

Para entender por qué el contenido de un estatuto es un asunto jurídico y político, primeramente debemos señalar qué es una norma. De acuerdo con nuestros propósitos, es adecuada la definición de Kart Larenz, quien considera que es una regla “que pretende que aquellos a quienes se dirigen se comporten de acuerdo con ellas” (2001: 242).

La mayor parte de las normas jurídicas son de conducta para los ciudadanos y de decisión para los tribunales y órganos administrativos. Para hacerse efectiva,

la norma debe tener una pretensión de validez, es decir, el sentido a ella correspondiente de ser una exigencia vinculante de comportamiento o de ser una pauta vinculante de enjuiciamiento; en segundo lugar su pretensión de tener validez no sólo precisamente para un caso determinado, sino para todos los casos de “tal clase” dentro de su ámbito espacial y temporal de validez (Larenz, 2001: 242).

Manuel Atienza señala que las normas no se califican como falsas o verdaderas, pero las proposiciones normativas que de ellas emanan pueden analizarse en esos términos. Con este propósito, se debe revisar el lenguaje de estas proposiciones a efecto de determinar “las relaciones entre los signos y los usuarios entre sí” (2001: 64). Por ejemplo, la forma lingüística de las leyes de fiscalización superior es de una naturaleza directiva que busca incidir en el comportamiento de las personas e instituciones a las que se dirige. Así, el contenido de este ordenamiento es una proposición jurídica en la cual se enuncia como fin principal la supervisión en el ejercicio y funcionamiento de los recursos públicos programados por el Estado, y se ponderan criterios de eficiencia, eficacia, racionalidad, equidad y transparencia. A su vez, dicha proposición enuncia las acciones propias a la fiscalización superior, como la integración de la cuenta pública, su evaluación, revisión y publicación.

El ordenamiento jurídico determina quiénes son los sujetos involucrados en la consecución de los fines de la norma. La fiscalización superior es

...el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública (Arteaga, 2003: 34).

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

En cuanto a los destinatarios de la fiscalización superior, se encuentran los entes públicos, los órganos fiscalizadores y el Poder Legislativo. Un análisis más específico de las prescripciones que supone la norma, puede apegarse a los criterios de Von Wright (1970) (ver tabla 3).¹

TABLA 3

CARACTERÍSTICAS PRESCRIPTIVAS DEL ORDEN JURIDICO DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR

CARÁCTER	Obliga a la evaluación y revisión de las acciones de gobierno en materia de ejercicio y desempeño de los recursos del Estado.
CONTENIDO	Prohíbe el uso ineficiente, irracional, discrecional y arbitrario de los recursos públicos.
CONDICIÓN DE APLICACIÓN	Legitimidad, fundamentación, autonomía, independencia y transparencia.
AUTORIDAD	Poder Legislativo
SUJETO NORMATIVO	EFS y entes públicos y privados.
OCASIÓN	Promulgación de la ley (27 de diciembre de 2000).
PROMULGACIÓN	Texto jurídico (constitución política, ley orgánica y reglamento interior).
SANCIÓN	Amonestación y fincamiento de responsabilidades.

Nuestro análisis del proceso legislativo de la fiscalización superior se apoya en los argumentos de dos autores. Para Larenz, cuando los congresistas aprueban una ley lo hacen con base en la “opinión” que tienen acerca de ella. Los legisladores aprueban la intención reguladora de la norma, sus fines y repercusiones socio-políticas (2001: 326).

¹ El carácter califica determinadas acciones como obligatorias, prohibidas, permitidas o facultativas. El contenido señala las acciones afectadas por dicho carácter. La condición de aplicación expresa las circunstancias que han de presentarse para que se defina el carácter. La autoridad es el individuo u órgano que dicta la norma. El sujeto normativo es el destinatario de la norma. La ocasión ubica la localización espacio-temporal en que debe cumplirse. La promulgación consiste en la expresión de la norma por medio de algún lenguaje. Finalmente, la sanción es la amenaza de un perjuicio en caso de que no se cumpla su contenido.

Nancy García Vázquez

Con base en esta idea, suponemos que el grado de detalle con que se redacta la ley de los órganos de fiscalización superior, se concreta en el momento en que el pleno del Congreso la vota mayoritariamente, y los legisladores asumen la intención, los fines y las repercusiones ya referidas. Las leyes de fiscalización superior tienen la particularidad de ser una norma en la cual el Poder Legislativo tiene plena autonomía para decidir sus propias atribuciones, y también la del órgano fiscalizador. En esta obra analizamos qué aspectos de las facultades de fiscalización mantiene para sí y cuáles delega a la EFS. Aquí reside el fin y la jerarquía reguladora de la norma.

El segundo argumento que complementa nuestro análisis se fundamenta en la discusión de Bawn (1997), para quien, además de las normas, existen controles estatutarios, los cuales posibilitan al Congreso el diseño de la estructura de una nueva burocracia. Sin embargo, el reto de los legisladores es construir un control eficiente sobre esta última. Por ello, los legisladores deben garantizarse mecanismos *ex ante* y *ex post*. Dice Bawn que “mientras la supervisión ocurre de manera posterior, los controles estatutarios son establecidos antes de que la agencia actúe” (1997: 102)

Por este motivo, el poder estatutario y el control van juntos, pues su orientación depende del contorno político, la posición de su partido en el Congreso y los ámbitos sobre los cuales tenga jurisdicción. Insistimos en que los poderes estatutarios son mecanismos que resultan de la acción colectiva y, al mismo tiempo, estructuran la decisión colectiva. Por un lado, son el resultado de arreglos internos en una legislatura (reglas de decisión, división del trabajo en comisiones, composición numérica, etcétera). Por otro, condicionan en una forma no neutral los resultados de política pública. Los actores que inciden en el contenido de los poderes estatutarios tendrán la capacidad de orientar los resultados y la valoración de éstos.

En ese sentido, la creación de los poderes estatutarios es un acto deliberado, con preferencias particulares y una dirección específica. En el siguiente apartado, observaremos la construcción de las instituciones de fiscalización superior como un acto deliberado que responde a circunstancias e intereses políticos.

DOS PODERES ESTATUTARIOS: CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA Y AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En este apartado, hacemos una comparación de los poderes estatutarios que tienen los órganos de fiscalización superior federales, ya que sirven como modelos para

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

los gobiernos subnacionales, y revisamos la Contaduría Mayor de Hacienda –institución antecesora– y la actual Auditoría Superior de la Federación.

Nuestro marco de análisis distingue los fundamentos de los procedimientos;² los primeros son pautas generales de valoración que definen lo que la fiscalización superior *debe ser*; para ello, sustentan, justifican y dotan de contenido jurídico a los ideales del control y la supervisión de los aspectos contables y financieros del Estado, lo cual da sentido a la regulación *per se*; los segundos precisan cómo debe aplicarse la norma en su dimensión técnica-jurídica.

Los procedimientos de la fiscalización superior “deben estar basados en el reconocimiento de estándares de rendición de cuentas y señalar la metodología para operaciones específicas” (Alen y Tomassi, 2001: 202). De acuerdo con estos autores, un sistema adecuado de auditoría superior debe:

- Definir y archivar las transacciones de los gastos e ingresos.
- Establecer un conjunto de clasificaciones de gastos de acuerdo con parámetros económicos.
- Creación y calendarización de reportes financieros.
- Informes de operaciones, remisiones y deuda.
- Un sistema adecuado del uso de las apropiaciones en cada etapa del ciclo que comprende el ejercicio del presupuesto (integración, verificación y pagos).
- Transparencia en los reportes de las transacciones.
- Precisión de las políticas de la fiscalización, con hincapié en que los reportes financieros deben proporcionar información suficiente y detallada que permita su correcta interpretación y revisión (Alen y Tomassi, 2001: 303 y ss).

En los dos siguientes apartados exponemos los principales fundamentos y procedimientos que sostienen los dos modelos predominantes del órgano de fiscalización: la Contaduría y la Auditoría.

La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH)

El 29 de diciembre de 1979 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH) y su Reglamento Interno. Se indica que es el “Órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar la Cuenta Pública del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal”. Su objetivo es “revisar y examinar los ingresos y egresos públicos y fiscalizar a quienes intervienen en ellos”. De

² Nuestra discusión acerca de los fundamentos y procedimientos se amplía en los capítulos cuarto y quinto.

Nancy García Vázquez

esta manera, la CMH queda facultada para supervisar los tres poderes de la Federación, así como a entes del sector privado:

-Sector público

- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Poder Ejecutivo
- Presidencia de la República
- Secretarías de Estado, departamentos administrativos y PGR
- Organismos descentralizados
- Empresas de participación estatal mayoritaria
- Fideicomisos públicos

-Sector privado

- Empresas que establecen contratos con el gobierno
- Empresas y organizaciones que reciben subsidios gubernamentales (Ugalde, 2000: 52)

La LOCMH, en su artículo tercero, especifica que es de su competencia:

- Verificar si las entidades comprendidas en la cuenta pública realizaron sus operaciones, en lo general y en lo particular, conforme a las leyes de ingresos y egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, y cumplieron con las disposiciones respectivas de las leyes General de Deuda Pública, Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos y leyes aplicables.
- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se realizó de conformidad con las leyes aplicables.
- Elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe Previo (dentro de los diez días primeros del mes de noviembre siguiente a la presentación de la cuenta pública del Gobierno Federal) y el Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal y del Distrito Federal, en los primeros días de septiembre del año siguiente al de su recepción.

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

- Fiscalizar los subsidios concedidos por el gobierno federal y verificar su aplicación al objeto autorizado. En el caso de los municipios, el gobierno de la entidad se hará cargo de la fiscalización de los subsidios.
- Solicitar a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones pertinentes.
- Coordinarse en términos de la ley con la Secretaría de Programación y Presupuesto con el fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y el gasto público.
- Fijar las normas, procedimientos y métodos para la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal.
- Proponer ante las autoridades el fincamiento de responsabilidades.

La Constitución y la LOCMH definen una relación dependiente y sin autonomía, cuyos actos están condicionados por la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia. La relación entre poderes la presentamos en el Diagrama 1. Esta relación es de absoluta dependencia, pues la Comisión de Vigilancia tiene facultades para revisar el presupuesto anual de la CMH; emitir su reglamento; ordenar la conducción de auditorías y visitas domiciliarias; proponer al contador mayor; resolver las controversias que surjan en el seno de este organismo; y ordenar acciones correctivas si lo amerita el asunto (artículo 16, LOCMH) (ver Diagrama 2).

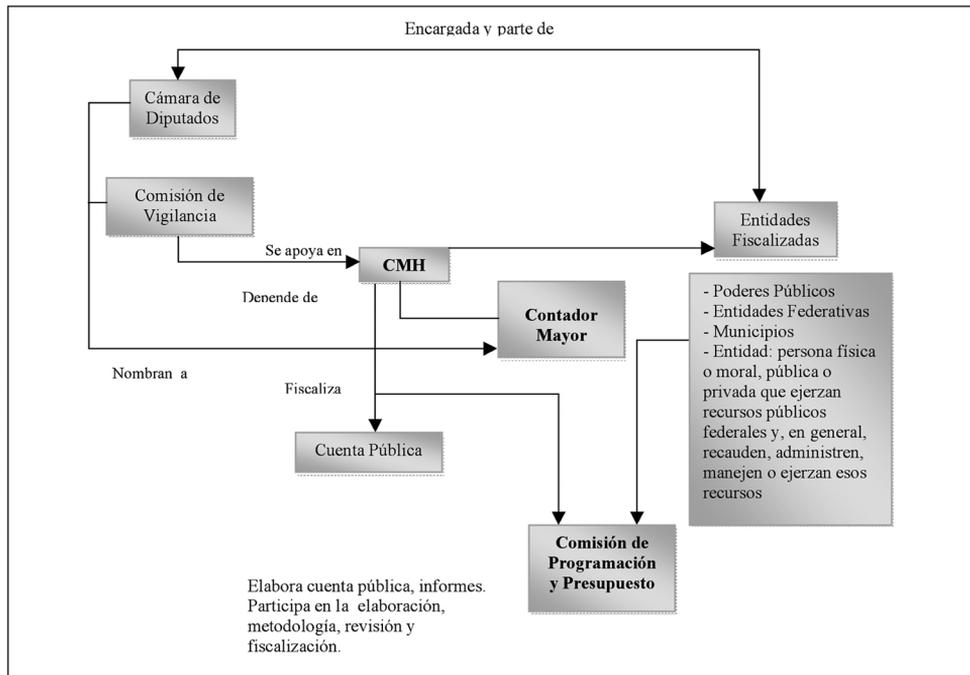
De acuerdo con Ugalde (2000: 70), el problema con la Comisión reside en un desempeño marginal para denunciar anomalías y corrupción, pues carece de recursos humanos y financieros, entre otros. Además, el contralor permanece durante ocho años en el cargo, a menos que la Comisión decida removerlo.

Ugalde refiere también que la ausencia de un servicio civil hace que los contadores mayores carezcan de la experiencia necesaria en áreas financieras o de fiscalización. Aunado a ello, algunos titulares deben el cargo al Ejecutivo, otros sólo permanecen tres años y unos más lo utilizan para ascender a otras posiciones políticas con mayor capacidad de incidencia en el partido hegemónico y en la administración pública federal.

Nancy García Vázquez

DIAGRAMA 1

RELACIÓN DE LA CMH Y LOS PODERES FEDERALES



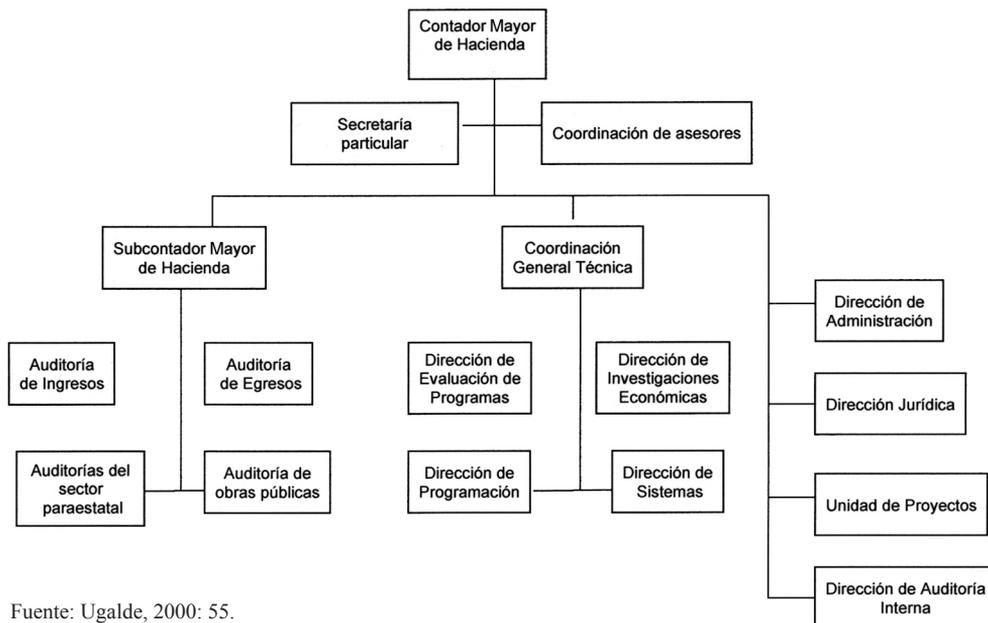
Fuente: Elaboración propia con base en Figueroa 2005.

Respecto a los procedimientos, es decir, la forma en que la CMH debe realizar la revisión de la cuenta pública, el proceso de fiscalización dura quince meses (Ugalde, 2000: 57). La Comisión de Programación y Presupuesto entrega la cuenta pública a la CMH (10 de junio del año siguiente a la finalización del periodo fiscal). Como ya se refirió, la CMH está facultada para auditar, compilar documentos y realizar vistas domiciliarias. El tipo de auditorías que puede efectuar son financieras, de sistemas, legalidad, normatividad de obras públicas, obras públicas, evaluación de programas, especiales e integrales.

La investigación genera un informe previo que expresa comentarios generales acerca del estado de la cuenta pública, en función de los parámetros de la contabilidad gubernamental, gestión financiera, ajuste de los gastos según las leyes presupuestarias, las metas de los programas aprobados, transferencias, inversión, erogaciones y desviaciones.

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

DIAGRAMA 2
ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CMH



Fuente: Ugalde, 2000: 55.

Luego de las indagatorias, la CMH redacta un documento titulado Informe de Resultados de la Cuenta Pública, a fin de exponer las conclusiones de las investigaciones, y lo entrega el 10 de septiembre del año siguiente, es decir, dos años después (ver Diagrama 3). La CMH no tiene la capacidad de imponer alguna medida punitiva; únicamente puede sugerir sanciones y recomendaciones.

En su calidad de poderes estatutarios, tanto los fundamentos como los procedimientos establecen que el control está depositado no en la CMH, sino en la Cámara de Diputados. Es ésta la que define las atribuciones del órgano, elige o remueve al contador mayor, programa su presupuesto y ordena acciones correctivas.

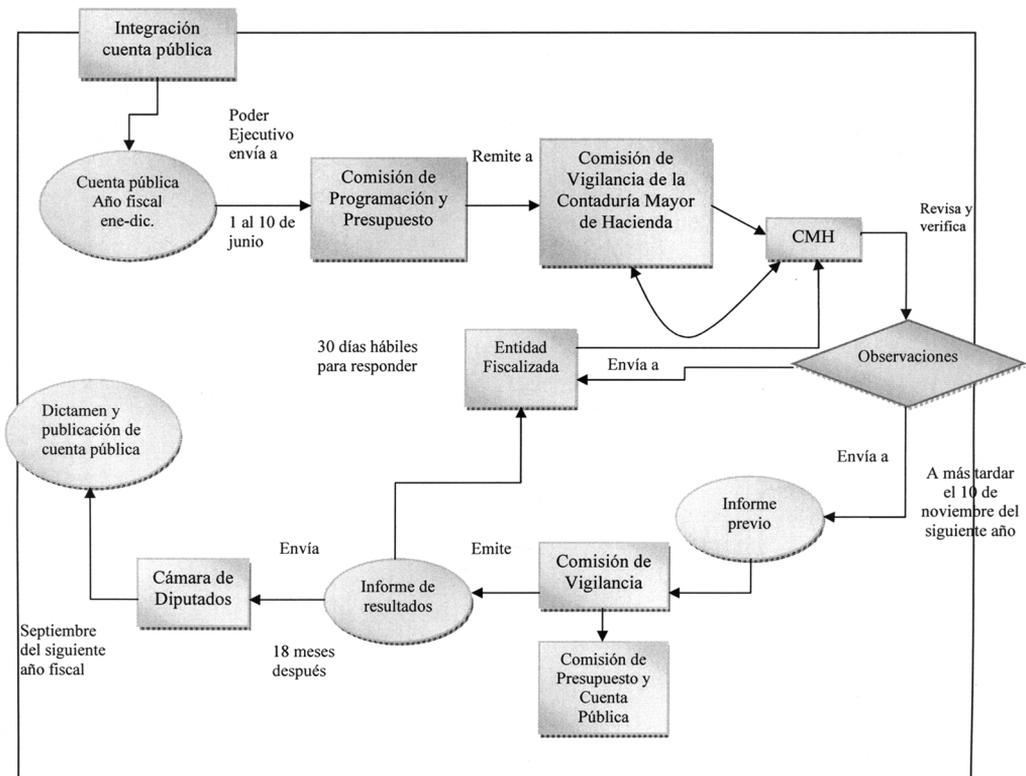
La estructura política de un gobierno unificado –hegemónico– explica el diseño institucional acotado de la CMH. La Contaduría entra en funciones el 29 de septiembre de 1978, con la publicación de su ley orgánica. En ese momento y hasta 1997, el PRI tiene la mayoría calificada en el Congreso. Su diseño institucional garantiza que el Revolucionario Institucional no pierda su condición de partido dominante.

Nancy García Vázquez

El Congreso es una institución que se subdivide en comisiones y comités especializados. Hasta 1997, los principales órganos deliberativos del Congreso están presididos por priistas. En el pleno, la máxima autoridad parlamentaria, el PRI, tiene las dos terceras partes. Después del pleno, el siguiente órgano en importancia es la Gran Comisión, la cual se integra con los diputados de aquel partido mayoritario, así como con los coordinadores de las diputaciones estatales de mayoría relativa, dos diputados de cada una de las circunscripciones plurinominales, más el líder de la fracción parlamentaria y los miembros que considere.

Este partido también es el principal decisor en la asignación de comisiones. Además, dado que la representación numérica es ventajosa en el pleno, también lo es al in-

DIAGRAMA 3 PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CMH



Fuente: Elaboración propia con base en Figueroa 2005.

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

terior de las comisiones y comités. Aunque en su vida moderna el Congreso ha variado en el número de éstos, “la creación de nuevas comisiones es la respuesta de la mayoría gobernante del PRI para contener la presión por incrementar el tamaño de las comisiones y mantener el sistema” (Nacif, 2000: 38).

De acuerdo con distintas corrientes, nuestras discusiones teóricas coinciden en señalar que en una situación de estructura política unificada hay pocos incentivos para supervisar y controlar al gobierno. Puede inferirse que en los años del partido hegemónico, la composición partidaria de la Comisión de Vigilancia también es controlada por el PRI y, siendo el Ejecutivo líder de partido y jefe de gobierno, no hay duda de que el diseño y aplicación de un sistema de fiscalización superior están limitados por lo político.

El entorno donde surge la Auditoría Superior de la Federación es distinto. Los cambios en la composición del Congreso conllevan modificaciones en las reglas formales e informales de sus principales órganos de gobierno, pues fragmentan el poder concentrado en el PRI. En un Congreso sin una mayoría absoluta, los partidos de oposición promueven una serie de cambios con el propósito de descentralizar las decisiones al interior de la asamblea. Destacan la desaparición de la Gran Comisión y su sustitución por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, con una presidencia rotativa de seis meses para cada partido político; asimismo se crea la Junta de Coordinación Política para construir acuerdos a través de los coordinadores de los grupos parlamentarios; se crean una serie de áreas auxiliares como Servicios Parlamentarios y Servicios Administrativos y Financieros.

En resumen, el objetivo de estas disposiciones es que, en el mediano plazo, la Cámara pueda disponer de un equipo especializado en los asuntos parlamentarios, independientemente del tránsito de diputados y sus partidos. Durante la Legislatura LVII, el resultado más importante de la serie de cambios promovidos al interior del Congreso tiene que ver con el diseño de mecanismos para evitar que un partido político asuma la dirección y el control de las áreas decisorias.

Como refiere Ackerman (2005) en su tesis doctoral, la pluralidad política que experimenta el Congreso desde 1997, ha producido una institución empoderada.

¿Qué pasa en los congresos estatales? De una manera lenta, la mayoría de ellos se han adecuado a los cambios estructurales del Congreso Federal. De acuerdo con datos de Sara B. Orta, de las 32 asambleas locales, siete tienen una nueva ley orgánica en la que desaparece la Gran Comisión; otras 22 la han reformado y,

Nancy García Vázquez

hasta 2003, cinco no realizaron modificaciones: Durango, Coahuila, Sonora, Yucatán e Hidalgo (2003: 32-25). Poco más de la mitad, han establecido un servicio profesional de carrera que regula la contratación del personal a efecto de hacerlo imparcial. Otros más han incrementado el número de comisiones y sus integrantes. Sin embargo, pocos congresos operan como verdaderos contrapesos, debido al control partidario.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF)

La Ley de Fiscalización Superior (LFS) que da origen a la ASF es reflejo de la pluralidad política, ya que es el resultado de un largo proceso deliberativo entre el presidente y los partidos de oposición con representación en el Congreso: PAN y PRD. Esta ley se publica el 27 de diciembre de 2000, pero la Auditoría empieza sus funciones el 1 de enero del 2001.³

En un recuento de su propia historia, la Auditoría Superior reconoce que

el tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia y, fue durante la LVII legislatura, particularmente trascendente continuar, bajo su responsabilidad, los trabajos previos de la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese ordenamiento fundamental que constituyen una revolución legislativa y que son, hoy en día, el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

Uno de los elementos centrales de la reforma es un nuevo fundamento constitucional. El artículo 79 establece que “la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley”.

³ Ackerman presenta un detallado recuento del proceso de creación de la ASF. Originalmente, la iniciativa de ley es propuesta por el presidente Ernesto Zedillo en 1995. “El presidente no estaba particularmente interesado en crear una institución autónoma”, porque el contador era propuesto por éste y aprobado por el Congreso sin la necesidad de una mayoría calificada. Más adelante, el PAN propone una ley que le da atribuciones en todos los ámbitos de la administración pública y la facultad para establecer sanciones penales. En 1997, el PRD presenta otra iniciativa en la cual establece que el organismo puede evaluar las políticas gubernamentales encaminadas a resolver los problemas socioeconómicos (2007).

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

Por su parte, el artículo quinto de la LFS precisa que la fiscalización superior “se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y, por lo tanto, se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”. En el artículo 14 se define el objeto de la ASF, que es determinar los siguientes aspectos:

- I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;
- II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;
- IV. Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;
- V. En forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales;
- VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;
- VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- VIII. Las responsabilidades a que haya lugar, y

Nancy García Vázquez

IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes.

De acuerdo con Guerrero (2002), entre las facultades nuevas del órgano fiscalizador están las siguientes:

- Efectuar revisiones en el mismo año a partir de los informes semestrales.
- Fincar directamente responsabilidades.
- Realizar auditorías integrales que incluyan la evaluación de resultados y desempeño.
- Presentar el Informe de Resultados de Auditorías con mayor oportunidad (cinco meses antes).
- Hacer público el informe una vez presentado a la Cámara de Diputados.
- Fiscalizar los recursos transferidos a estados y municipios, órganos autónomos, universidades públicas y personas físicas y morales que ejerzan directa o indirectamente recursos federales.
- Firmar convenios con las Contadurías u Órganos de Fiscalización Superior de las entidades federativas para auditar recursos federales.
- Aprobar al titular de la ASF mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes en la votación.

En cuanto a su relación con el Congreso, aunque la AFS tiene autonomía de gestión, no es absolutamente independiente. La Constitución precisa que la revisión de la cuenta pública se encuentra a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en el órgano fiscalizador. La Comisión de Vigilancia se mantiene como la entidad que coordina las relaciones y evalúa el desempeño del auditor superior.

El artículo 67 de la LSF establece que la Comisión debe: recibir el Informe de Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública, y luego turnarlos a la ASF; conocer su programa anual de actividades y evaluar su cumplimiento; citar al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública; conocer el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría y el informe anual de su ejercicio; presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos a ocupar

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

el cargo de auditor o su remoción; y proponer al titular de la Unidad de Evaluación y Control, así como regular todo lo concerniente a ésta. Su estructura puede apreciarse en el Diagrama 4.

La Unidad de Evaluación y Control (UEC) evalúa el desempeño de la ASF⁴. Su titular es propuesto y electo por la Comisión, además de que rinde cuenta de sus actos a ésta por medio de un informe anual de gestión (artículos 93 y 94).

Aunque vigilada por la UEC, la ASF tiene la facultad para administrar sus recursos financieros, humanos y materiales, preparar su anteproyecto de presupuesto, nombrar a su personal, así como adquirir los bienes y servicios que requiera, todo ello por medio de la Unidad General de Administración (ver Diagrama 5).

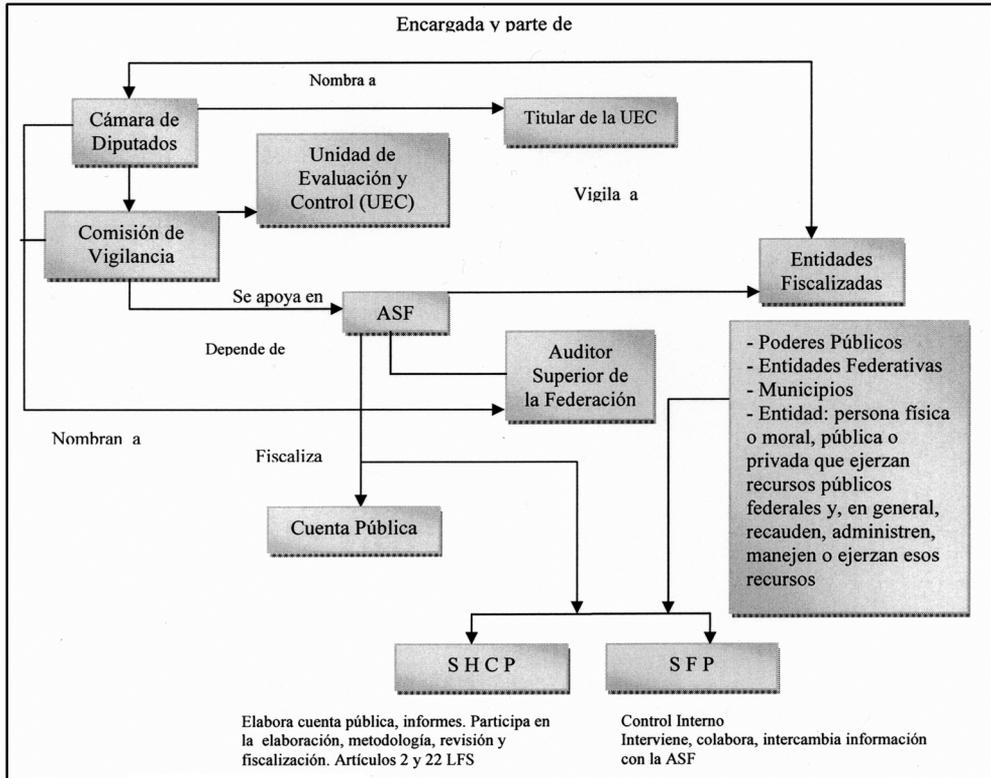
Otros aspectos que debemos mencionar son la falta de claridad en la definición de todos los posibles tipos de bienes que pueden ser mal empleados, y el cobro de las multas y sanciones resarcitorias por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En caso de responsabilidad penal, la ASF no puede participar en el proceso. Otro procedimiento erróneo consiste en que la ASF es juez y parte en un proceso de revocación de responsabilidad, ya que ella misma lo dicta y reconsidera su validez (Figueroa, 2005: 80 y 81).

⁴ La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión tiene como atribuciones: I. Vigilar que los servidores públicos de la ASF se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta Ley; II. A instancia de la Comisión, podrá practicar por sí o a través de Auditores Externos, auditorías para verificar el desempeño, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas anuales de la ASF, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta; III. Recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor, auditores especiales y demás servidores públicos de la ASF de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; IV. Conocer y resolver el recurso de reconsideración que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; V. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales; VI. A instancia de la Comisión, presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la ASF; VII. Llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a ASF; VIII. Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; IX. Recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los particulares relacionadas con servidores públicos de la ASF, en términos de lo dispuesto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y X. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales tendrán la facultad de formular queja ante la Unidad de Evaluación y Control sobre los actos del ASF que contravengan las disposiciones de esta Ley, en cuyo caso dicha Unidad sustanciará la investigación preliminar por vía especial, para dictaminar si ha lugar a iniciar el procedimiento de remoción a que se refiere este ordenamiento, o bien el previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, notificando al quejoso el dictamen correspondiente

Nancy García Vázquez

DIAGRAMA 4

RELACIÓN DE LA ASF Y LOS PODERES FEDERALES



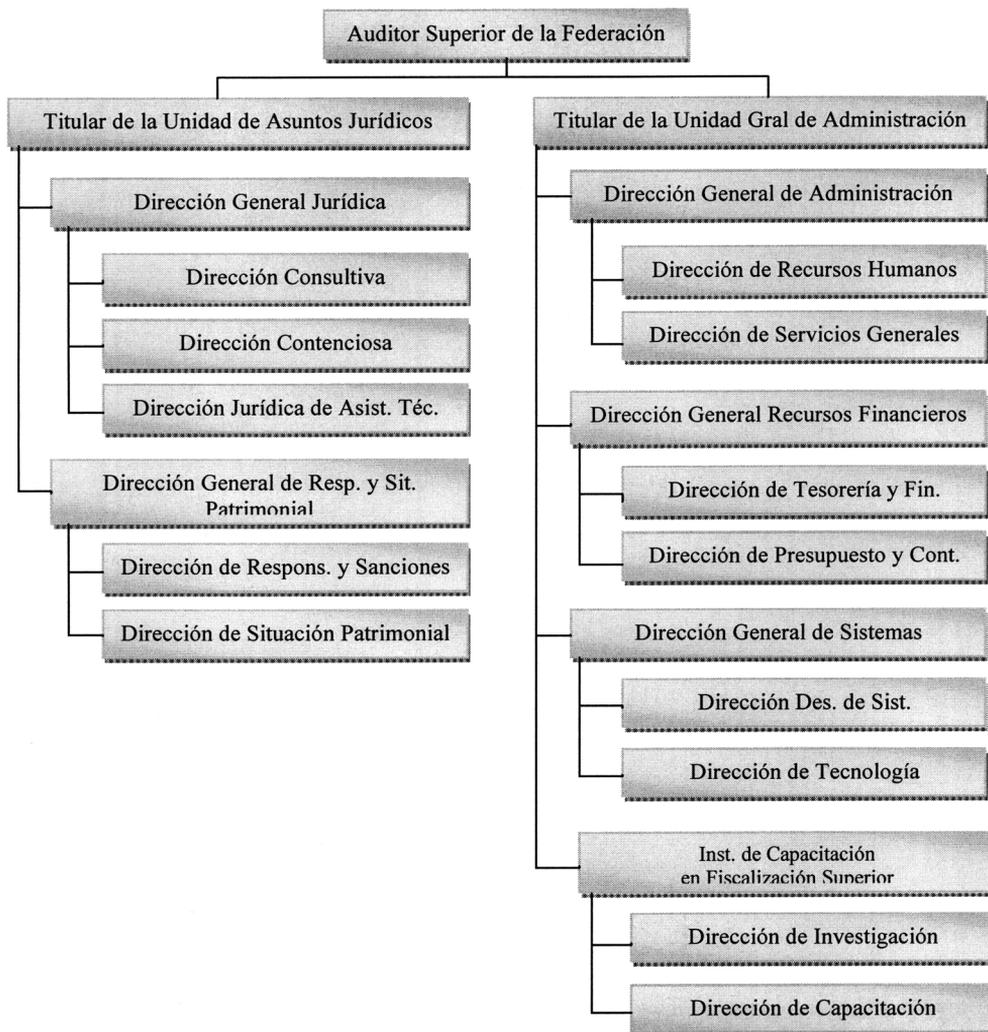
Fuente: Figueroa 2005.

En cuanto a los procedimientos, el proceso de fiscalización superior es lento; toma poco más de diez meses. La cuenta pública se entrega entre el 10 de agosto y el 25 de septiembre a la Comisión de Vigilancia, la cual turna el documento a la ASF. Al igual que en la CMH, se entrega el Informe de Resultados, pero el plazo es más corto: a más tardar el 31 de marzo del siguiente año. No existe ya un informe previo.

El escrutinio del Informe de Resultados debe pasar de nuevo por la Comisión de Vigilancia; luego, por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, finalmente, por el pleno de la Cámara (ver Diagrama 6).

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

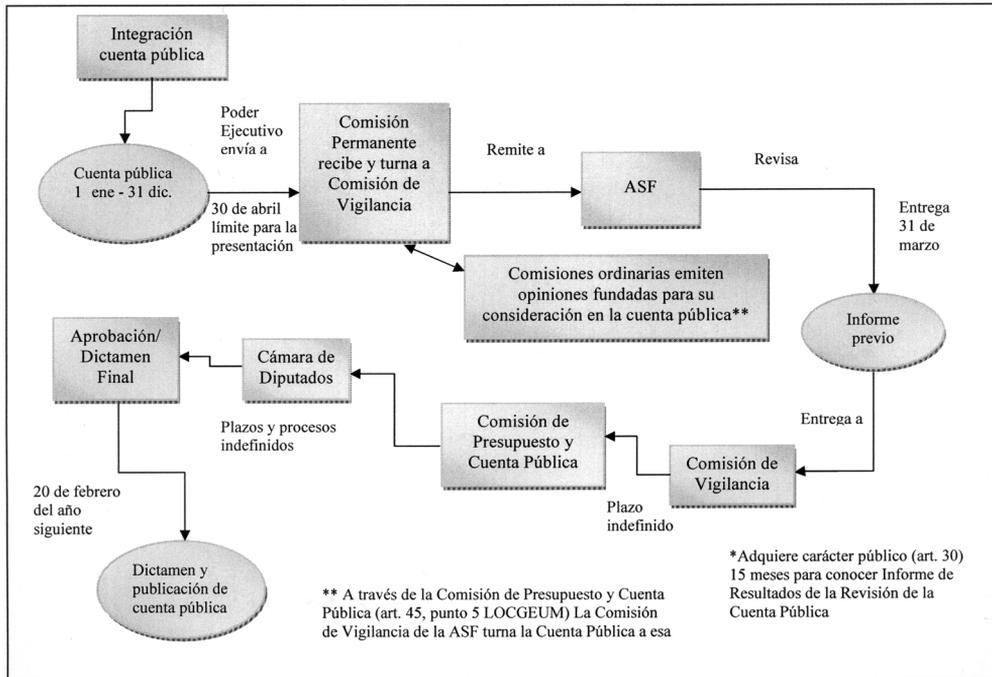
DIAGRAMA 5 ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ASF



Fuente: www.asf.gob.mx

Nancy García Vázquez

DIAGRAMA 6 PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA ASF



Fuente: Figueroa 2005: 81.

Entre los procedimientos relacionados con el proceso de inspección de las cuentas públicas, además del tipo de auditorías tradicionales (financieras, de sistemas, legalidad, normatividad de obras públicas, obras públicas, evaluación de programas, especiales e integrales), se anexan las de cumplimiento y desempeño. Asimismo se incluye la posibilidad de auditar a las entidades estatales y municipales, organismos autónomos, personas físicas o morales por concepto de transferencias y recursos federales; el Informe de Avance de Gestión Financiera, documento intermedio en el que se reporta el desglose financiero de los programas federales y el servicio civil de carrera.

Mena encuentra algunos problemas en el diseño institucional de la Auditoría, como la inadecuada elección del tipo de auditoría; poca claridad sobre la información de las acciones correctivas; la inexistencia de incentivos para que los funcionarios de

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

la ASF busquen información a fondo; y el vacío legal para decidir la realización de auditorías a la Policía Federal Preventiva (2005: 35 y 36).

Solares Mendiola señala algunas deficiencias de fundamento y procedimiento que deben ser modificadas a efecto de mejorar su claridad. Por ejemplo, deben especificarse las atribuciones de la Comisión de Vigilancia y de la propia Cámara respecto a lo que significa “coordinar y evaluar”, ya que esto puede perjudicar la autonomía técnica y de gestión. Asimismo, el autor considera que las auditorías de cumplimiento y desempeño no requieren armonización con otras leyes federales, pero sí necesitan un mayor respaldo por parte del propio Congreso (2004: 2001-2003).

Cárdenas Gracia refiere algunas deficiencias de procedimiento que deben ser subsanadas:

Las atribuciones sobre los controles debieran potenciarse. Es evidente que en nuestro país prevalece un control *a posteriori* y los controles preventivos, que realizan los órganos internos de control, se han referido al desarrollo administrativo o actualmente a las mejores prácticas de la función pública [...] Basta señalar que la revisión de la cuenta pública se realiza, generalmente sobre ejercicios concluidos y que la actividad de la Auditoría Superior de la Federación y del resto de los órganos de control externo del país se constriñe fundamentalmente a la cuenta pública pues no ha sido fácil avanzar en el camino de otro tipo de informes como los informes financieros de avance. Por otra parte, se debe avanzar hacia el control del desempeño. Una base, verificable de rutina, debe ser la programática, la contable y de legalidad para que una vez que esté verificada su regularidad se pase al análisis de la eficiencia (2005: 193).

Estas deficiencias en la legislación federal provocan dos efectos en términos de la difusión de la política. Por un lado, impiden que haya una eficiente fiscalización, como ya se refirió, y que “no todos los Poderes de la Unión [...] [sean] auditados de manera exhaustiva. La dependencia constitucional que tiene el órgano de fiscalización superior de la Cámara de Diputados inhibe una supervisión profunda de ésta” (Mena, 2005: 36). Por otro, pervierten el diseño institucional de los órganos de fiscalización superior estatales, pues éstos utilizan el diseño federal como un modelo base. A este respecto, Cárdenas Gracia comenta:

Muchos de los órganos de fiscalización externa del país tienen menos atribuciones que el órgano de control externo federal y son en muchas ocasiones apéndices de los órganos legislativos, vía las comisiones de vigilancia, de esos cuerpos del Estado. De esta manera los órganos de control externo quedan sujetos a los vaivenes de la política

Nancy García Vázquez

y de la correlación de fuerzas entre los partidos, al grado que ni la autonomía técnica se suele respetar, tal como sucedió con una decisión del mes de febrero de 2005 en la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que rechazó más de la mitad de la realización de un importante número de auditorías programadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de ese órgano legislativo (2006: 156).

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos discutido, de manera general, los aspectos políticos que inciden en el proceso legislativo. El poder estatutario de la legislación de fiscalización superior reside en el conjunto de proposiciones jurídicas del tipo regulatorio. En esta dimensión, existe una intención manifiesta de señalar qué es lo “prohibido”, lo “permitido”, o lo “sancionable” de la conducta de los gobernantes. Asimismo, tiene el comportamiento de una regla al conferir el poder de regulación a un agente que no es el Ejecutivo. En este caso, el titular es el órgano de fiscalización superior. La proposición jurídica y la regla se discuten en el Congreso. Los legisladores aprueban esta intención reguladora, los fines y la jerarquía.

Contrario al espíritu original de las facultades legislativas del parlamento, el proceso legislativo estatal mexicano se halla permeado por la preeminencia de poderes legislativos del Ejecutivo, así como por el peso del partido político gobernante. La mayoría de las legislaturas estatales se orientan con base en los cambios que se producen en las instituciones federales. En ese sentido, la agenda legislativa es definida por criterios partidistas. Tanto el Ejecutivo como los legisladores no tienen la posibilidad de ser electos para un segundo periodo. Sin embargo, en la reelección de sus partidos existe la esperanza de continuar su carrera, según los beneficios que aporten a su organización. De esta manera, la vida interna de los parlamentos estatales queda condicionada a la lógica partidaria.

Dadas las características del sistema político mexicano, la reforma al marco regulatorio de la fiscalización superior sólo puede ser posible si el Congreso y sus relaciones con el Ejecutivo se transforman.

La Auditoría es hasta ahora nuestra institución más acabada y, a pesar de sus deficiencias, ya reseñadas aquí, es el poder estatutario más completo que tenemos y demuestra un reparto de mayor equidad de la actividad fiscalizadora, por lo menos en el ámbito federal.

Parte II **EVIDENCIA EMPÍRICA**

Capítulo 3 **La Estructura Política: Distribución de los Gobiernos Unificados y Divididos en los Estados: 1999-2007**

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta una radiografía de la estructura política en las 31 entidades del país entre los años 2005 y 2007. Se describe la composición de los gobiernos en función de los partidos que integran los poderes Ejecutivo y Legislativo. De manera específica, nos enfocamos en la distribución de PAN, PRI y PRD e incluimos a las organizaciones pequeñas (PVEM, PT y partidos locales).

El propósito general de esta parte del estudio es observar cómo durante la transición y consolidación política, el incremento en la competencia partidaria produce resultados no hegemónicos en la integración de las gubernaturas y congresos estatales.

La permanencia o la fluctuación de estas organizaciones reconfigura el mapa político del país de tal forma que hay un desplazamiento de los gobiernos unificados hacia los gobiernos divididos. Sin embargo, dada la naturaleza incierta de la pluralidad pueden presentarse escenarios donde un gobierno unificado sea sustituido por uno dividido o viceversa. Ambos escenarios son de nuestro interés debido a que el grado de cohesión o división entre Ejecutivo y Legislativo conlleva a distintas decisiones en los ordenamientos jurídicos de la fiscalización superior.

Debe precisarse que el factor nominal en la definición de una estructura política unificada o dividida responde a un criterio numérico. Denominamos gobierno unificado cuando un solo partido tiene las mayores proporciones de representantes electos en el Ejecutivo y el Legislativo. Por analogía, un gobierno dividido se presenta cuando la proporción de representantes electos se reparte entre dos o más partidos.

La formación de un gobierno dividido puede explicarse por varias causas. Si se incrementa la competitividad entre las organizaciones políticas es muy posible que la integración de los poderes no sea unificada. La celebración de elecciones intermedias también puede fragmentar la representación parlamentaria. Asimismo, las preferencias de los electores pueden influir de dos formas. En una, los ciudadanos

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

consideran que un gobierno dividido evita que el poder se acumule en un sólo partido y que éste abuse de su posición, por lo que deciden “repartir” su voto. En la otra, fenómenos como el abstencionismo o la volatilidad del voto pueden generar resultados inciertos e inesperados que anulen efectos de suma cero.

La discusión acerca de la conformación de los gobiernos ha evolucionado de la preocupación por la distribución numérica para determinar el equilibrio en la proporción de las fuerzas representadas, hacia las consecuencias que conlleva dicha distribución en el desempeño y la estabilidad de las democracias (Jones, 1995).

En muchos de estos trabajos se asume que el número de partidos políticos es relevante para la composición, pero sobretodo, para el funcionamiento del Congreso. En particular se piensa que la rendición de cuentas es más fuerte en sistemas bipartidistas (Mayer, 1980; Powell, 1982), Haggard y Kaufman (1994). Otros autores han llegado a conclusiones similares en países con sistemas multipartidistas. Mainwaring y Shugart señalan que el “número de partidos en una legislatura afecta el grado de compatibilidad entre la asamblea y el presidente. La situación puede ser difícil si éste tiene problemas para establecer coaliciones de gobierno” (1997: 394).

Otras de las variables que se introducen a la discusión se vincula con los incentivos individuales, particularmente con la carrera de los legisladores. Cox y Morgenstern (2002) advierten que la obstrucción del Congreso a los planes del presidente indica dos tipos de legislaturas. En la primera, que definen como “legislatura flexible”, los congresistas quieren participar en la elaboración de la política gubernamental y su visión es opuesta a los proyectos del Ejecutivo. Ir en contra de él, otorga a los legisladores puntos a favor frente a la opinión pública. En la segunda, que definen como “legislatura localista-venal”, los legisladores solamente prestan su apoyo a las propuestas del presidente a cambio de beneficios materiales para sus distritos electorales o para sus propios bolsillos. Que una legislatura se incline por un tipo flexible o localista-venal depende de las posibilidades que tienen los legisladores de desarrollar una carrera profesional. Ello es muy difícil en los sistemas presidenciales latinoamericanos:

“Para los legisladores en México, Argentina y Brasil, donde respectivamente el 0, 20 y 35 por ciento de los legisladores fueron reelegidos en elecciones recientes, debe ser tentador agarrar todo lo que pueden y salir corriendo”. Los legisladores que puedan prever carreras más largas, en cambio, aunque ciertamente interesados en las ventajas electorales de obtener beneficios para sus distritos, tienden a preocuparse también por los resultados de las políticas públicas (Cox y Morgenstern, 2002: 174).

Nancy García Vázquez

Finalmente, otro factor que hace más compleja la relación Ejecutivo-Legislativo se vincula al grado de disciplina partidista: si un gobernador enfrenta una situación en la cual el gobierno dividido se caracteriza también por una legislatura dividida, el mandatario tendrá muchos problemas para hacer que sus preferencias prevalezcan. Este escenario se complica cuando en un Congreso dividido, el partido opositor es una mayoría disciplinada. En ese caso, es muy probable que éste tenga como principal estrategia obstruir al gobernador y que para ello construya los incentivos que soporten altos niveles de disciplina interna.

Nuestro estudio no abarca la disciplina, sino la distribución proporcional y sus efectos en la redacción de leyes. Para estimar la distribución del poder en los gobiernos y congresos estatales procedemos de la siguiente forma. En un primer apartado, presentamos la comparación estatal de la composición de los partidos en el periodo estudiado; se hace énfasis en la evolución de las fórmulas de representación política y su impacto en una nueva composición política de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En un segundo apartado, estimamos el Número Efectivo de Partidos (NEP), índice que nos permitirá definir la composición de los gobiernos unificados y divididos.

LAS FÓRMULAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA FRAGMENTACIÓN DEL PODER EN LAS ENTIDADES MEXICANAS

Las leyes electorales y, en general, los mecanismos de representación política deben procurar que exista un equilibrio entre los partidos y los grupos sociales, pues de ello depende la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Nohlen refiere que la representación se concreta en la traducción de las demandas de la población en escaños (1998: 56).

El sistema electoral regula lo relativo a la existencia de una o más fuerzas partidarias, las circunscripciones (dependientes del tamaño de la población y el territorio), la distribución de las candidaturas y las reglas de la competencia.

No analizaremos en detalle todos estos puntos, pues nos interesa hacer hincapié en las consecuencias que tienen la aplicación de las fórmulas en el equilibrio de los distintos sectores. La fórmula de mayoría establece que un candidato o un partido resultan electos si obtienen el mayor número de votos frente a sus rivales; la de representación proporcional asigna curules de forma equitativa, según los votos obtenidos en una circunscripción.

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

Tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional pueden propiciar el control mayoritario de un partido o grupo. En contraste, la combinación de ambas fórmulas otorga asientos a partidos opositores e impulsa un sistema pluripartidista en el cual los sectores minoritarios pueden verse mejor representados que en los sistemas bipartidistas.¹

Por lo que se refiere a la evolución de las fórmulas de representación en México, hasta la segunda mitad del siglo XX, se privilegia un sistema electoral basado en un criterio de mayoría relativa. Esto permite que el poder político garantice la estabilidad del sistema de partido hegemónico. El centro del proceso de liberalización política tiene como propósito introducir un nuevo sistema de representación que permita al resto de las fuerzas partidarias tener voz y voto en los poderes públicos.

En el año de 1963, el Congreso Federal aprueba la introducción de la figura de los “diputados de partido” cuyo objetivo es modificar el sistema de mayoría relativa para incluir la participación de los grupos alternos al Revolucionario Institucional. Diez años más tarde, el umbral para obtener la legalización de las fuerzas políticas se reduce de 2.5 a 1.5 por ciento de la votación nacional. Ambas modificaciones comienzan a ser establecidas de manera lenta en los congresos estatales.

En los setenta, de acuerdo con Lujambio, alrededor de 17 estados adoptan las figuras de los diputados de partido con derecho a una curul, pero sin voto (2003: 46). El Estado de México es la primera entidad que introduce esta figura, seguido por Sinaloa, Tlaxcala, Aguascalientes, Yucatán, Quintana Roo, Baja California Sur, Nuevo León, Veracruz y Sonora.

No obstante, las distintas modalidades de esta medida nunca se pone en riesgo la estabilidad del sistema político priísta pues siempre garantiza el mantenimiento de la mayoría calificada al menos por tres vías: bloqueando la facultad de la oposición para reformar la constitución local, poniendo altos porcentajes para conseguir un segundo diputado de partido y controlando el crecimiento de los adversarios por medio de las leyes electorales.

La reforma política de 1977, promovida por Jesús Reyes Heróles, extiende a los partidos la posibilidad de acceder a la máxima tribuna nacional, mediante la creación

¹ También debe tomarse en cuenta si estas fórmulas operan en una circunscripción de la que resultarán diputados uninominales o bien plurinominales, así como el tamaño del distrito. Como señala Shugart, los distritos grandes propician el clientelismo y el distanciamiento del diputado frente a su elector, mientras que los distritos pequeños hacen del Congreso un “socio positivo” que lleve al ámbito Legislativo las demandas de sus votantes (2001: 184).

Nancy García Vázquez

de dos tipos de registro: definitivo y condicionado. De esta manera, los partidos de oposición pueden ampliar el número de diputados en el Congreso.

Ai Camp señala que hasta 1976 los partidos de oposición tienen en promedio entre treinta y cuarenta por ciento de los votos en elecciones nacionales. Con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, de los cuatrocientos escaños (300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional) la oposición consigue al menos cien escaños (1995: 193-195). En ese sentido, la reforma de 1977 aun cuando es promovida por los priístas, establece una representación relativamente plural según las distintas fuerzas partidarias y marca el inicio de la llamada *reforma política*. De acuerdo con Semo:

“la reforma no sólo se tradujo en una nueva legislación, sino en *un cambio de relación entre el grupo gobernante y la oposición*. Los partidos fueron definidos como ‘entidades de interés público’. Sus funciones serían las de ‘promover la participación del pueblo en la vida democrática’ y sus derechos, los de ‘hacer uso en forma permanente de los medios de comunicación social’ y ‘participar en las elecciones estatales y municipales...’ (1997: 56).²

Lujambio estima que la reforma

“amplió los espacios de representación de los partidos minoritarios a *todos* los congresos locales y amplió también el número de partidos políticos en competencia y el espectro ideológico de las opciones electorales (...) y supuso el inicio de otra tendencia muy positiva: el tamaño de dichos cuerpos colegiados” (2003: 54-55).

Actualmente, en el ámbito federal la fórmula electoral que se aplica corresponde a un criterio *mixto de representación proporcional con predominante mayoritario*. Se basa en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional. En la Cámara Baja se eligen 300 diputados por mayoría relativa, en distritos uninominales,

² De acuerdo con Semo “las causas principales de esa reforma fueron: a) el surgimiento y consolidación de importantes organizaciones políticas, casi todas ellas de izquierda que desde mediados de los años sesenta actuaban clandestina o semiclandestinamente; b) el estallido de una grave crisis económica desde 1975-76 que afectaba seriamente los niveles de vida de los sectores populares; c) la evidencia de que los partidos de oposición registrados eran incapaces de captar las múltiples expresiones de insatisfacción popular; d) la proliferación de movimientos populares que amenazaban la estabilidad del sistema existente, tales como huelgas, toma de tierra, movimientos cívicos y movimientos estudiantiles de protesta que evidenciaban una creciente pérdida de confianza en el sistema” (1997: 56).

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

y 200 por el criterio de representación proporcional, mediante listas regionales en circunscripciones plurinominales. Para la Cámara Alta, por cada entidad se eligen dos senadores mediante la fórmula de mayoría relativa; uno asignado a la primera minoría y otros 32 por representación proporcional votados en una sola circunscripción plurinomial con un total de 128 senadores.

Para la elección por mayoría relativa cada elector tiene un voto y el candidato que logra el mayor número de votos gana, aún si no logra la mayoría absoluta. Con base en estos resultados se determinan los partidos políticos que pueden presentar listas adicionales para la distribución de escaños por representación proporcional.

El porcentaje mínimo para la participación es de dos por ciento y el cálculo matemático en la distribución de las curules de representación proporcional se basa en los principios de *cociente natural* y *resto mayor*. Primeramente, se resta a la votación total emitida los votos a favor de los partidos que tuviesen menos del dos por ciento y los votos nulos.

Este resultado (votación efectiva) se divide entre el número de curules a repartir; para el caso de diputados 200 y para los senadores 32. Los escaños se asignan en función del número entero que se obtiene de dividir la votación alcanzada por cada partido entre el cociente de la división anterior. A la votación de cada partido se descuentan los votos utilizados para la distribución de las curules; si quedan escaños se hace la repartición contemplando el resto más alto de los votos no utilizados.

Los congresos estatales también se integran bajo este criterio mixto, pero a diferencia del Congreso Federal, son sistemas unicamerales donde sólo existe la Cámara de Diputados. No hay un criterio para definir el tamaño de los congresos estatales, aunque se toman en cuenta aspectos como: la población, el número de distritos electorales, el número de partidos, entre otros.

Lujambio registra tres fases de crecimiento de los congresos locales. La primera etapa –1974 a 1978– inicia con la instrumentación de sistemas proporcionales que coexisten con los mayoritarios. La segunda etapa –1979 a 1987– está caracterizada por la adopción de las dos reformas ya señaladas. Finalmente, una tercera etapa –1988 a 1998– donde de los 230 escaños de representación proporcional y 537 de mayoría relativa repartidos en los estados, se registra un balance en el cual 40 por ciento son de representación proporcional (RP) y 60 por ciento de mayoría relativa (MR).

Nancy García Vázquez

Para este autor, la transformación de los congresos los ha convertido en

“verdaderos cuerpos representativos-deliberantes (...) lo que ha permitido que la pluralización no milite contra los intereses de la élite política dominante del régimen posrevolucionario” (2003: 56).

Hemos actualizado la base de datos de Lujambio para los años 1999-2007. Para ello, además de los datos de los anexos del libro *El Poder compartido*, de este autor, se utilizan los datos de la publicación *¿Quién es quién en el Congreso?*, del Instituto de Estudios sobre la Transición Democrática (años 2000-2003) y las páginas de los congresos estatales.

Los procesos electorales para gobernadores y legisladores que competen a nuestro estudio son los siguientes:

TABLA 4
PROCESOS ELECTORALES 1999-2007

Año	Estado
1999	Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo
2000	Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Tabasco.
2001	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.
2002	Baja California Sur, Coahuila, Hidalgo, Guerrero, Nayarit y Quintana Roo
2003	Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco
2004	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
2005	Baja California Sur, Colima, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo.
2006	Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco
2007	Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Fuente: Elaboración propia con datos de IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

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

Ningún partido controla la mitad de los congresos. El PRI tiene 45 por ciento de los escaños, el PAN 28 por ciento, el PRD 18 por ciento y el resto de las organizaciones, ocho por ciento (Gráfica 1).

GRAFICA 1



Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

Al principio del periodo, el PRI controla el 49.77 por ciento de los diputados correspondientes a los 694 distritos locales (345 distritos priístas); el PAN tenía el 25.29 por ciento (176 distritos panistas); el PRD 19.78 por ciento (138 distritos perredistas) y la oposición tiene presencia en el 5.15 por ciento (35 distritos).

Al final del periodo, el PRI tiene al 39 por ciento de los diputados locales de todo el país (270 distritos); el PAN aumenta a 29.18 por ciento (202 distritos); el PRD incrementa un punto porcentual (145 distritos) y la oposición duplica su presencia en 11.14 por ciento localidades (77 distritos).

En promedio, se contabilizan entre 670 y 701 legisladores de mayoría relativa en todos los congresos estatales. Asimismo, por el principio de representación pro-

Nancy García Vázquez

porcional la cifra oscila entre 430 y 436. Sin embargo, es importante precisar que el comparativo anual muestra que se han incrementado el número de congresistas por asamblea. (Tabla 5).

TABLA 5

Total de legisladores de mayoría relativa y representación proporcional distribuidos en los 32 congresos subnacionales									
Legisladores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Mayoría Relativa	670	670	682	692	692	692	701	701	701
Representación Proporcional	436	436	430	430	432	432	432	436	430
Total	1106	1106	1112	1122	1124	1124	1133	1137	1131

Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

Como se puede observar, el número de legisladores por ambos principios de representación es fluctuante. Si bien la disminución o el aumento no son radicales, la variación es un síntoma de la débil institucionalización, pues se modifica el tamaño del cuerpo Legislativo sin una reforma constitucional.

En general, las tendencias advertidas por Lujambio se mantienen de tal forma que el cambio es lento y sistemático: los escaños que pierde el Revolucionario Institucional, los gana la oposición, pero prevalece una tendencia tripartita; los partidos pequeños siguen en la dinámica de pivotes.

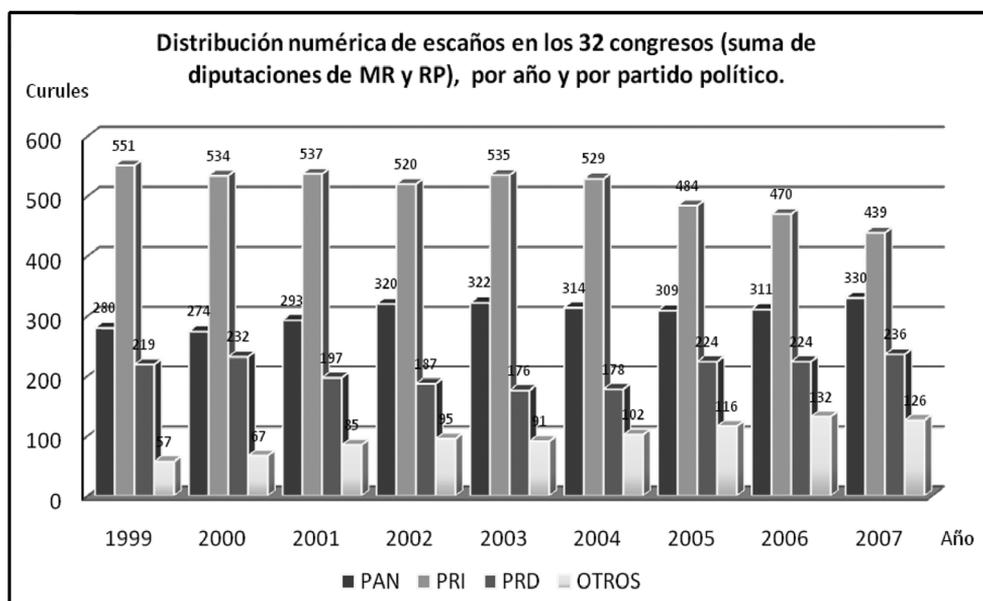
La gráfica tres revela claramente la caída en el número de escaños del PRI. Entre 1999 y el 2007, este partido pierde 112 asientos. En contraste, el PAN obtiene 50 más, el PRD 17 y la oposición 69. Con estas tendencias podríamos concluir que los partidos pequeños son quienes más se han beneficiado con la pérdida de la hegemonía y quizá con la fragmentación política.

Organizaciones como el Partido Verde Ecologista de México, Convergencia y el Partido del Trabajo no sólo se mantienen sino que ganan más espacios debido a que compitieron en coalición, tanto en elecciones estatales como federales.

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

Lujambio señalaba que entre 1988 y 1998, el PAN muestra mayor competitividad pues concentra el 75 por ciento de las victorias distritales (2003: 61). Esta tendencia aumenta más con las elecciones intermedias que tienen lugar entre el 2002 y el 2003 y no con la elección presidencial del 2000. En aquellos dos años, el PRD tiene una baja moderada pero más notoria que la del PRI. El declive en los escaños priístas se marca más a partir del 2005 y hasta el 2007. Los datos del último año muestran un escenario con una mayor fragmentación: Gráfica 2.

GRÁFICA 2



Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

De acuerdo con Reynoso, la distribución actual de los gobiernos estatales se caracteriza por una especie de *asimetría territorial* en la que las entidades “adoptan una organización federal, lo cual favorece la distribución y partición del poder. Sin embargo, casi al mismo tiempo genera nichos institucionales que facilitan, al menos en el corto plazo, el control de ciertas áreas en manos de las élites autoritarias” (2005: 177).

Entre las variables que explican la asimetría territorial pueden incluirse el diseño institucional de los sistemas presidenciales, que confiere importantes poderes partidarios y legislativos al Ejecutivo. Asimismo, la asimetría es resultado del sistema electoral. Entre otros aspectos, nuestro sistema da plena autonomía para que los

Nancy García Vázquez

partidos políticos nominen a los candidatos para los cargos de elección popular. En general, los tres partidos tienen el control de las listas —en su orden y contenido— para garantizar que los líderes mantengan la disciplina. Además, el hecho de que el partido tenga el control de las listas crea una situación de obediencia y dependencia.

Adicionalmente, esta dinámica se encuentra condicionada por el calendario electoral. Cuando los tiempos de elección del Ejecutivo y Legislativo se realizan de manera simultánea se crea un fuerte vínculo entre ambos, lesionando en ocasiones el principio de división de poderes.

EL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LAS ENTIDADES MEXICANAS

Como ya discutimos, el criterio numérico es una forma de caracterizar el sistema de partidos. La metodología es sencilla: se cuentan los partidos políticos que alcanzan participación en el Congreso. Este criterio ha dado origen a la discusión acerca de los sistemas bipartidistas y los multipartidistas (Duverger, 1954). En una clasificación más sofisticada, Blondel (1968) distingue el sistema de dos partidos, dos partidos y medio y el multipartidismo. La principal debilidad de esta nueva clasificación es el tamaño “medio”, “fuerte” o “dominante”, construida a partir de un criterio arbitrario (cerca del 10 por ciento para el mayor y el 40 por ciento para el último). Ambos criterios se tratan en forma separada. Douglas Rae (1967) propone la idea de un índice que mida el grado de fragmentación de las fuerzas partidarias, a través de la siguiente fórmula:

$$F = 1 - \sum (s_i)^2$$

S_i = proporción de curules

l = un partido

\sum es la suma de todos los partidos.

El valor máximo de Rae es cercano a la unidad. Por ejemplo, cuando cinco partidos comparten en cinco fracciones iguales al 20 por ciento de los asientos disponibles, esto es una proporción de 0.2 para cada uno. Un índice de 0.80 denotará una división alta. Si un partido obtiene todos los asientos, la proporción es igual a uno. A partir de este principio, Laakso y Taagepera (1979) transforman este índice en una fórmula más detallada, la cual hoy es el eje de múltiples estudios sobre la competencia política. El Índice del Número Efectivo de Partidos (NEP), se representa con la siguiente fórmula:

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

$$\frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

en donde:

i = es el i -ésimo partido

p_i , es la proporción de votos de cada partido

Σ = suma de todos los partidos

n = es la cobertura de partidos del mayor al menor

La principal ventaja del NEP es que permite visualizar de un modo más sencillo el número de partidos que el índice de Rae (Lipjhart, 1994: 69). Siguiendo el mismo ejemplo, si cinco partidos logran el 20 por ciento de los votos, el NEP es igual a 5.00 ($F=0.80$). Taagepera y Shugart señalan que este criterio ha sido empleado en numerosos estudios porque coincide con la intuición de los partidos serios de un sistema (1989: 80).

Shugart agrega que hay una relación directa entre la fragmentación de los partidos y el Congreso por un problema de compatibilidad que se agrava con la disciplina partidaria. En ese mismo sentido, Mainwaring refiere que “el apoyo del Congreso es indispensable en la aprobación de las leyes, es difícil gobernar sin pasar leyes. Contrario al sentido común, los presidentes son más débiles que el primer ministro porque tienen prerrogativas limitadas. Bajo un gobierno democrático, el sistema de pesos y contrapesos debe operar, pero puede paralizar al Ejecutivo cuando el presidente no se sostiene en el Congreso” (1993: 215).

Como puede observarse, de una manera indirecta el NEP nos permite establecer la unidad o la fragmentación entre Ejecutivo y Legislativo. A medida en que el NEP sea igual a la unidad, asumimos que se trata de un sistema con un partido dominante. En tanto más se aleje de la unidad, se presentará un gobierno bi o multipartidista. Para determinar el NEP hemos tomado como base los asientos tanto de MR como de RP en los 32 congresos analizados.³ En la Tabla 5 se presenta un comparativo por año y por entidad.

³ Debe precisarse que este criterio sólo toma en consideración los partidos que tienen registro electoral y participan en la deliberación parlamentaria en forma directa.

Nancy García Vázquez

Entre otros aspectos, el NEP se encuentra condicionado por el calendario electoral. En los años 2000 y 2007, se concurre a dos elecciones federales y estatales en las 32 localidades. En los años 2003 y 2006 se presentan elecciones intermedias donde se renuevan congresos –incluyendo el federal– por lo que los nueve años de observación permiten registrar la permanencia o los reacomodos de las principales fuerzas partidarias.

En la Tabla 6 se observa al inicio y al final de los años de estudio: en 1999 y en 2007 ninguna entidad registra un valor de tres puntos, es decir, los votantes no quieren gobiernos tripartitos. Las únicas experiencias se presentan entre Nayarit (2000-2002) y Chiapas (2005-2006).

En la contraparte también es evidente la ausencia de un NEP con valor de uno, lo cual significa que en el periodo no existe ninguna entidad monopartidista. Es decir, no hay una fuerza política que posea el control absoluto del Ejecutivo y los diputados de MR y RP en ese estado. Sin embargo, hay algunas entidades cuyo NEP está por debajo de 1.5 puntos: Aguascalientes (1999), Chihuahua (1999), Guerrero (2003-2004), Hidalgo (2006-2007), (Puebla (1999), Sinaloa (2002-2004) y Tabasco (1999-2001).

Los estados que reportan dos partidos efectivos son Baja California Sur (1999-2004), Chiapas (2001-2007); Distrito Federal (2001-2006), Estado de México (1999-2007), Morelos (2004-2007), Nayarit (1999, 2003-2005), Nuevo León (2003-2007), Quintana Roo (2006-2007), Tlaxcala (2002-2007), Yucatán (2001-2007) y Zacatecas (1999-2007).

Para determinar el grado de fragmentación del Poder Ejecutivo estatal hemos utilizado la misma metodología del NEP. Los estados donde el poder está en manos de un partido son iguales a uno y alcanzan el 82 por ciento. En el caso de las coaliciones, el poder se parte en dos organizaciones en el 11 por ciento de los casos y en tres fuerzas en siete por ciento de las localidades (Ver Tabla 7).

Los ejecutivos estatales del periodo analizado han estado gobernados en primer lugar por el PRI (48 por ciento), luego el PAN (22 por ciento), en tercer lugar por el PRD (17 por ciento) y aunque los partidos pequeños no tienen un gobernador que emane directamente de sus filas, si han logrado tener una presencia creciente (10 por ciento).

En el 90 por ciento de los casos, los gobiernos estatales son monopartidistas. Sin embargo, las coaliciones se fueron incrementando pues al principio del periodo únicamente eran los estados de Baja California Sur, Nayarit y Oaxaca. Al final del periodo, las coaliciones se multiplican en los estados de Aguascalientes, Baja California Sur,

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

TABLA 6

ESTADO	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	1.48	1.52	1.52	1.90	1.90	1.90	1.73	1.73	1.73
Baja California	1.75	1.75	1.75	1.76	1.76	1.76	1.91	1.91	1.91
Baja California Sur	2.52	2.52	2.52	2.34	2.34	2.34	1.83	1.83	1.83
Campeche	1.69	1.69	1.69	1.69	1.69	1.69	1.88	1.88	1.88
Coahuila	1.57	2.57	2.57	2.70	2.70	2.70	3.19	3.23	2.73
Colima	1.44	1.58	1.58	1.58	1.63	1.63	1.69	1.69	1.69
Chiapas	1.86	1.70	1.70	1.70	1.58	1.58	1.58	1.55	1.55
Chihuahua	1.77	1.77	1.79	1.79	1.79	1.73	1.73	1.73	1.76
Distrito Federal	1.76	1.76	2.46	2.46	2.46	2.47	1.77	2.47	1.88
Durango	1.80	1.80	1.80	1.79	1.79	1.79	1.60	1.46	1.46
Guanajuato	2.17	2.17	2.43	2.43	2.43	2.43	2.43	2.43	2.47
Guerrero	1.99	1.99	1.55	1.55	1.55	1.87	1.87	1.87	1.57
Hidalgo	1.51	1.94	1.94	1.94	1.46	1.46	1.96	1.97	1.97
Jalisco	1.65	1.58	1.58	1.58	1.58	1.58	1.58	1.41	1.41
Estado de México	1.65	1.65	1.65	1.64	1.64	1.64	1.72	1.72	1.72
Michoacán	1.65	1.65	1.65	1.82	1.82	1.82	1.94	1.94	1.94
Morelos	1.92	1.92	1.88	1.88	1.88	2.42	2.42	2.42	2.19
Nayarit	2.51	3.27	3.27	3.27	2.68	2.68	2.68	2.18	2.18
Nuevo León	1.63	1.63	1.62	1.62	2.12	2.12	2.26	2.26	2.21
Oaxaca	2.09	2.09	2.09	2.19	2.19	2.19	2.34	2.34	2.34
Puebla	1.49	1.52	1.52	1.52	1.63	1.63	1.63	1.76	1.76
Querétaro	1.85	1.85	1.85	1.91	1.91	1.91	1.60	1.60	1.60
Quintana Roo	1.62	1.62	1.62	1.62	1.81	1.81	1.81	2.39	2.39
San Luis Potosí	1.71	1.71	1.64	1.64	1.64	1.84	1.84	1.84	1.83
Sinaloa	1.61	1.61	1.61	1.48	1.48	1.48	1.81	1.81	1.81
Sonora	1.94	1.94	1.73	1.73	1.73	1.73	1.73	1.73	1.92
Tabasco	1.49	1.49	1.49	1.69	1.69	1.69	1.55	1.55	1.55
Tamaulipas	1.57	1.58	1.58	1.58	1.70	1.70	1.70	1.64	1.64
Tlaxcala	1.88	1.88	1.88	2.00	2.00	2.00	2.88	2.88	2.88
Veracruz	1.67	1.67	1.67	1.66	1.66	1.66	1.91	1.91	1.91
Yucatán	1.57	1.57	2.57	2.58	2.58	2.58	2.76	2.76	2.76
Zacatecas	2.08	2.08	2.08	2.03	2.03	2.03	1.99	2.49	2.49

Nota: NEP calculado con base en los datos de (Lujambio, 1996) y actualización propia.

Chiapas, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. En la siguiente tabla se aprecian las coaliciones que se presentaron: (Ver Tabla 8).

En muchas ocasiones, las coaliciones son alianzas coyunturales donde los partidos vinculados no tienen una ideología común; en otros, las coaliciones sí implican fuertes costos políticos para la fuerza dominante.

Nancy García Vázquez

TABLA 7

ESTADO	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Baja California	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Baja California Sur	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Campeche	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Coahuila	1.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.00
Colima	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Chiapas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Chihuahua	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Distrito Federal	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Durango	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Guanajuato	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Guerrero	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Hidalgo	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	1.00	1.00
Jalisco	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Estado de México	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Michoacán	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Morelos	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Nayarit	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	2.00	2.00
Nuevo León	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Oaxaca	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Puebla	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Querétaro	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Quintana Roo	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
San Luis Potosí	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Sinaloa	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Sonora	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Tabasco	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Tamaulipas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Tlaxcala	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Veracruz	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Yucatán	1.00	1.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Zacatecas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00

Nota: NEP calculado con base en los datos de (Lujambio: 1996) y actualización propia.

Por lo que refiere al origen partidista de los gobernadores resalta el hecho de que el PRI ya no tenga presencia en la mayoría de los ejecutivos estatales, como son los casos de Baja California (PAN), Baja California Sur (PRD y PT), Chiapas (PRD, PAN, PT, PVEM), Distrito Federal (PRD), Guerrero (PRD), Jalisco (PAN), Michoacán (PRD), Morelos (PAN), Nayarit (PAN, PRD), Querétaro (PAN), Tlaxcala (PAN y PT) y Yucatán (PAN, PRD, PT, PVEM). En tres casos tiene que compartir el

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

gobierno con otros partidos, Colima (PRI, PVEM y PT), Nuevo León (PRI, PVEM, FC) y Oaxaca (PRI, PVEM y PT). En cuanto al resto de las alianzas, la mayor parte de ellas tienen como principales miembros al PAN y PRD.

TABLA 8
COALICIONES POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES A GOBERNADOR 1999-2007

Estado	Período	Partido
Baja California Sur	2005-2001	Coalición Democrática Sudcaliforniana (PRD-Convergencia por la Democracia)
	2005-1999	PRD-Partido del Trabajo
Chiapas	2012-2006	Coalición por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia)
	2006-2000	Alianza PAN, PRD, PT, PVEM, Convergencia, PSN, PCD, PAS
Guerrero	2011-2005	Por un Guerrero Mejor (PRD, Convergencia, PRS)
Nayarit	2005-1999	Alianza para el Cambio (PAN, PRD, PT y PRS)
Nuevo León	2009-2003	Alianza Ciudadana (PRI-PVEM-Partido Fuerza Ciudadana-PLM)
Oaxaca	2010-2004	Nueva Fuerza Oaxaqueña (PRI, PVEM y PT)
	2004-1998	Alianza por México (PRI-PVEM)
Tlaxcala	2011-2005	Alianza por México (PRD, PT y PVEM)
Yucatán	2013-2007	PRI, PVEM y PAY
	2007-2001	PAN, PRD, PT y PVEM
Zacatecas	2010-2004	PRD, PCM, PSUM, PMS

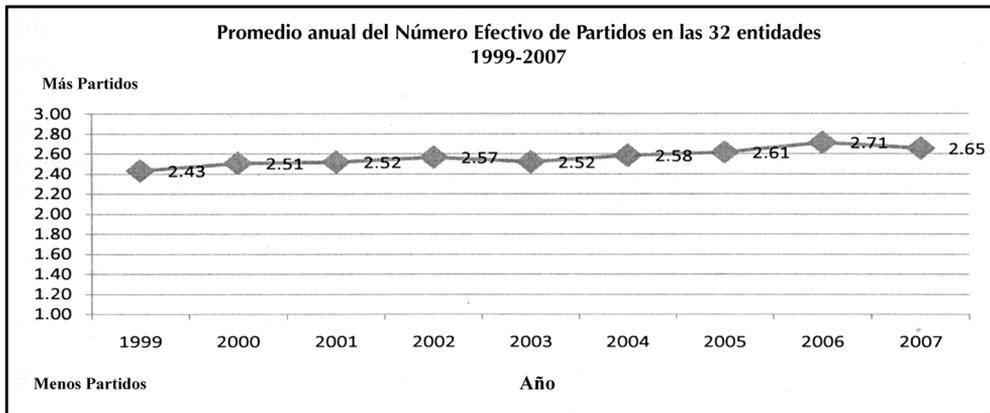
Fuente: Elaboración propia con datos de IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

Nancy García Vázquez

En el caso del NEP para los congresos estatales (Ver Tabla 9), ninguno tiene una mayoría absoluta. Los únicos cuerpos legislativos donde hay una fuerza tripartidista importante al inicio del periodo son Baja California Sur, Estado de México y Zacatecas; con un partido fuerte, pero sin mayoría se encuentran Aguascalientes, Chihuahua, Puebla y Tabasco.

Hacia el 2007, el escenario es igual para el Estado de México, quien sigue presentando tres partidos efectivos, pero se agregan a la lista Chiapas, Morelos, Quintana Roo y Tlaxcala. Los partidos con una tendencia al monopartidismo son Baja California Sur, Durango e Hidalgo. La tendencia anual en el NEP refiere que las preferencias electorales siguen a favor de un bipartidismo (Gráfica 3).

GRAFICA 3



Fuente: NEP calculado con base en los datos de (Lujambio, 1996) y actualización propia.

La tendencia a tener 2.5 partidos ocurre en entidades como Sonora, San Luis Potosí, Tlaxcala, Oaxaca, Colima, Nuevo León, Michoacán, Zacatecas, Distrito Federal, Morelos, Estado de México, Baja California, Baja California Sur y Yucatán. Finalmente, debe señalarse que entre los periodos, el comportamiento de los tres índices permite ver que la competencia política se intensifica de manera lenta pero constante. Por ejemplo, en el caso del Poder Legislativo pasamos de una representación promedio de 2.43 puntos en 1999 a 2.65 en el 2009. En el Ejecutivo ocurre algo similar: 1.70 en 1999 y 1.86 al término del 2007.

Debe tomarse en cuenta que el NEP nos habla del número de opciones políticas con representación en el Ejecutivo o Legislativo pero no nos permite saber qué tipos

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

TABLA 9

ESTADO	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	1.96	2.04	2.04	2.79	2.79	2.79	2.45	2.45	2.45
Baja California	2.49	2.49	2.49	2.51	2.51	2.51	2.83	2.83	2.83
Baja California Sur	3.04	3.04	3.04	2.67	2.67	2.67	1.66	1.66	1.66
Campeche	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.77	2.77	2.77
Coahuila	2.14	2.14	2.14	2.40	2.40	2.40	3.38	3.46	3.46
Colima	1.88	2.17	2.17	2.17	2.26	2.26	2.37	2.37	2.37
Chiapas	2.72	2.40	2.40	2.40	2.17	2.17	2.16	2.11	2.11
Chihuahua	2.53	2.53	2.57	2.57	2.57	2.45	2.45	2.45	2.51
Distrito Federal	2.53	2.53	3.91	3.91	3.91	3.93	2.55	3.93	2.75
Durango	2.59	2.59	2.59	2.57	2.57	2.57	2.21	1.92	1.92
Guanajuato	3.33	3.33	3.85	3.85	3.85	3.86	3.86	3.86	3.94
Guerrero	2.99	2.99	2.10	2.10	2.10	2.73	2.73	2.73	2.14
Hidalgo	2.01	2.88	2.88	2.88	1.93	1.93	1.93	2.95	2.95
Jalisco	2.30	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	1.82	1.82
Estado de México	2.31	2.31	2.31	2.28	2.28	2.28	2.43	2.43	2.43
Michoacán	2.31	2.31	2.31	2.65	2.65	2.65	2.89	2.89	2.89
Morelos	2.85	2.85	2.76	2.76	2.76	3.85	3.85	3.85	3.38
Nayarit	2.02	3.54	3.54	3.54	2.37	2.37	2.37	2.37	2.37
Nuevo León	2.26	2.26	2.23	2.23	2.23	2.23	2.52	2.52	2.43
Oaxaca	2.18	2.18	2.18	2.38	2.38	2.38	2.68	2.68	2.68
Puebla	1.99	2.04	2.04	2.04	2.26	2.26	2.26	2.51	2.51
Querétaro	2.71	2.71	2.71	2.83	2.83	2.83	2.19	2.19	2.19
Quintana Roo	2.24	2.24	2.24	2.24	2.62	2.62	2.62	3.79	3.79
San Luis Potosí	2.42	2.42	2.27	2.27	2.27	2.67	2.67	2.67	2.65
Sinaloa	2.22	2.22	2.22	1.96	1.96	1.96	2.62	2.62	2.62
Sonora	2.89	2.89	2.47	2.47	2.47	2.47	2.47	2.47	2.84
Tabasco	1.99	1.99	1.99	2.37	2.37	2.37	2.11	2.11	2.11
Tamaulipas	2.13	2.17	2.17	2.17	2.39	2.39	2.39	2.28	2.28
Tlaxcala	2.75	2.75	2.75	2.99	2.99	2.99	3.76	3.76	3.76
Veracruz	2.35	2.35	2.35	2.31	2.31	2.31	2.82	2.82	2.82
Yucatán	2.13	2.13	2.13	2.16	2.16	2.16	2.51	2.51	2.51
Zacatecas	3.17	3.17	3.17	3.06	3.06	3.06	2.98	2.98	2.98

Fuente: NEP calculado con base en los datos de (Lujambio, 1996) y actualización propia.

de gobierno son unificados o divididos. Habría que establecer un criterio arbitrario respecto a si un valor de uno hace referencia a un gobierno unificado y si un punto cinco más ya indica otro dividido. Dada esta limitación, en el siguiente apartado proponemos una medición asociada a los cuadrados de las proporciones de representación el grado de concentración del poder en manos de uno o varios partidos.

Nancy García Vázquez

LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LAS ENTIDADES MEXICANAS

En esta parte del análisis discutimos cómo la concentración o fragmentación del poder forman dos estructuras políticas: los gobiernos divididos y unificados. Como ya referimos, hasta hace poco menos de dos décadas, la estructura unificada ha sido la constante en el sistema político mexicano en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. La permanencia de estructuras monopartidistas, diferentes del PRI ha sido poco estudiada pues sobre ella priva el marco teórico del presidencialismo y/o el autoritarismo mexicano.⁴

La mayoría de estos trabajos se concentran en los gobiernos unificados priistas pero poco sabemos de los panistas y menos aún de los perredistas. En contraste, el fenómeno de los gobiernos divididos ha cobrado interés. Aquí la dimensión estatal es importante para entender las asimetrías del poder político. Según Lujambio existen cuatro formas básicas de gobiernos divididos que diferencia de la siguiente manera: Tabla 10.

TABLA 10

TIPOS DE GOBIERNO DIVIDIDO	
TIPO A	El partido del gobernador cuenta con la mayoría de los escaños en el congreso.
TIPO B	El partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso, es decir, con la minoría numéricamente más grande de entre las otras minorías.
TIPO C	El partido del gobernador integra una de las minorías de los grupos parlamentarios.
TIPO D	El partido del gobernador tiene que enfrentar a una mayoría absoluta opositora en el congreso.

Fuente: Lujambio (1996).

⁴ Ver Carpizo, 1978; Aguilar, 1994; Casar, 1996; Krauze, 1997; Weldon, 1997.

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

En el caso A puede ser que el partido del Ejecutivo tenga el cincuenta por ciento de los escaños, pero la mitad restante podría estar repartida, lo cual no necesariamente nos llevaría a una confrontación bipartidista. También puede ocurrir que al interior de su mayoría absoluta haya distintos grupos con un nivel de cohesión diferenciado; en este escenario el grado de disciplina es fundamental para lograr la aprobación de las iniciativas del presidente o gobernador.

En un contexto más favorable, en el caso B puede ocurrir que la oposición sea proclive a negociar con la bancada más fuerte. Si en cambio los opositores son críticos de esa administración, entonces debe esperarse que los costos de negociación se incrementen o bien que se produzca una situación de parálisis gubernamental. Los escenarios C y D son mucho más propensos a un estancamiento en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En el caso C, el Ejecutivo tenderá a utilizar recurrentemente mecanismos como el veto. La capacidad de negociación no sólo depende del presidente o del gobernador sino que el arribo de acuerdos requiere de la voluntad de todos los grupos parlamentarios. En el último caso, es altamente probable que las iniciativas del Ejecutivo no prosperen, pero eso tampoco implicaría que hubiese un único grupo parlamentario y que éste se convirtiera en un agente con la capacidad de definir la agenda legislativa (*agenda setting*).

Otra clasificación que se orienta a medir la relación entre los poderes está dada por las variables competencia electoral y la representación legislativa de los partidos. De acuerdo con Reynoso:

“la relación entre el incremento de la competición y el incremento de los partidos representados no es simétrica, lo que significa que no hay un incremento de la representación en todos los casos en los que se ha producido un incremento en el número de competidores” (2005: 184).

Esto significa que además el criterio electoral es relevante si se traduce en una mejor distribución de la representación partidaria de los cuerpos Legislativos. A partir de este criterio el autor clasifica la estructura de la siguiente forma (Ver Tabla 11).

La clasificación de Reynoso nos parece relevante en la medida en que se enfatiza la implicación que la unicidad o división de la estructura política tiene en la capacidad del Ejecutivo para promover sus preferencias de política pública. Sin embargo, esta

Nancy García Vázquez

TABLA 11

TIPOS DE GOBIERNO	
Unificado	El Ejecutivo y la mayoría del Legislativo pertenecen al mismo partido.
Dividido	El Ejecutivo está en manos de un partido y el Legislativo en manos de otro. Cuando hay una mayoría diferente en cada función de gobierno y hay una gran capacidad de veto por parte del Legislativo.
No unificado	No hay mayoría de ningún partido o coalición en la legislatura por lo que los gobiernos se ven forzados a la conformación de coaliciones legislativas.

Fuente: Reynoso (2005: 185-186).

clasificación aunque contempla los gobiernos de coalición, lo hace en función de los congresos y no del Ejecutivo.

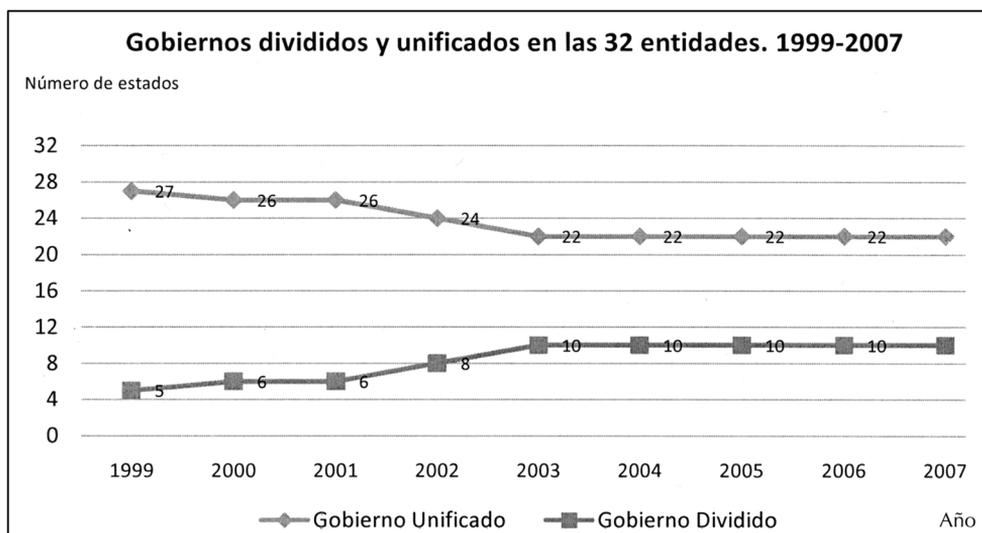
Nuestra propuesta de clasificación recupera a los gobernadores cuyo origen está en función de una coalición y a aquellos congresos donde existe una mayoría opositora a éste o ninguno de los partidos es dominante. Por partido dominante, entendemos una situación en la cual el Ejecutivo y el Legislativo tienen la más alta proporción de escaños y de la representación política en la cabeza del gobierno estatal.⁵ Este criterio es más restrictivo que la clasificación de “cincuenta más uno” porque contempla a los gobernadores de coalición, lo cual tiene al menos dos implicaciones. La primera consiste en que, como resultado de la coalición, los partidos que se alían al candidato también obtienen asientos en el Congreso. La segunda implicación deviene de la primera: esa alianza obliga al gobernador y a su partido a negociar permanentemente con el o los partidos coaligados. Si mantiene ese apoyo en lo futuro no tendrá problemas para impulsar su óptimo con respecto a una política o viceversa. A partir de este criterio, obtenemos 288 tipos de gobierno, de los cuales 213 son unificados y 75 divididos. La tendencia

⁵ La elección en la medición de la estructura política tiene implicaciones metodológicas muy importantes en el desarrollo de cualquier modelo analítico. Esta discusión se presenta en forma detallada en el capítulo cinco, donde proponemos una serie de evaluaciones estadísticas respecto a la relación entre la estructura política y los poderes estatutarios.

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

de ambos puede apreciarse en la siguiente gráfica. Se observa que entre 1999 y el 2003 hay un ascenso importante en los gobiernos divididos, pero se ha mantenido estático hasta el 2007. (Gráfica 4)

GRÁFICA 4



Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2003), IETD (2003) y páginas electrónicas de los congresos estatales.

En nuestra siguiente tabla observamos una primera distribución temporal y geográfica de los gobiernos unificados y divididos en el periodo de estudio, según nuestra propia clasificación. (Tabla 12)

El primer dato que se obtiene es la predominancia de los gobiernos unificados. En todo el periodo, ocho entidades priístas mantienen dicha estructura: Coahuila, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas. Otros en los cinco primeros años: Campeche, Sonora y Veracruz.

Los gobiernos unificados predominantemente panistas son: Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Querétaro y Nuevo León. El Distrito Federal y Michoacán son predominantemente perredistas.

Por lo que se refiere a los gobiernos divididos, el PRI gobierna acompañado en el Estado de México, y en los últimos años en Campeche, Colima, Chihuahua Guerrero,

Nancy García Vázquez

TABLA 12

ESTRUCTURA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, 1999-2007																		
Entidad	GOBIERNO UNIFICADO									GOBIERNO DIVIDIDO								
	Partido Político									Partido Político								
	99	00	01	02	03	04	05	06	07	99	00	01	02	03	04	05	06	07
Federativa																		
Coahuila	PRI																	
Durango																		
Hidalgo																		
Oaxaca																		
Puebla																		
Sinaloa																		
Tabasco																		
Tamaulipas																		
Campeche	PRI												PRI					
Sonora	PRI												PRI					
Veracruz	PRI												PRI					
Aguascalientes	PAN				PAN						PAN							
Guanajuato			PAN				PAN											
Querétaro			PAN				PAN											
Baja California	PAN												PAN					
Jalisco	PAN												PAN					
Distrito Federal	PRD																	
Michoacán	PRI		PRD												PRD			
Guerrero	PRI												PRD					
Quintana Roo	PRI												PRI					
Morelos	PAN												PAN					
Edomex										PRI								
Nayarit				PRI						PAN								
Baja C. Sur				PRD						PRD								
Chiapas							PAN						PRD					
Colima				PRI				PRI						PRI				
Chihuahua	PRI				PRI							PRI						
Tlaxcala	PRI				PRD							PRI						
Yucatán	PRI											PAN						
Nuevo León	PAN				PRI							PRI				PRI		
San Luis P.	PRI						PAN					PAN						
Zacatecas				PRD					PRD									

Periodo en el que el partido está en ese tipo de gobierno
 Periodo en el que el partido no está en ese tipo gobierno

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

Nuevo León, Sonora, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. El PAN cogobierna en Nayarit y Nuevo León y, en algunos periodos breves en Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí. El PRD gobierna con oposición en Chiapas, y en momentos durante las administraciones en Baja California Sur, Guerrero, Michoacán y Zacatecas.

Tenemos interés en subrayar que los gobiernos divididos cuyo origen se basa en una coalición son de carácter minoritario, aspecto que los obliga a realizar negociaciones costosas por lo que estas alianzas suelen ser de duración temporal.

En términos de su capacidad de decisión en las políticas públicas, este tipo de gobiernos optan por dos vías. En la primera buscan sumar a los grupos parlamentarios para impulsar una iniciativa legislativa. En la segunda, los ejecutivos optarán por utilizar el veto o la promulgación de decretos como manera de hacer que sus preferencias prevalezcan.

A continuación proponemos una subclasificación de los gobiernos divididos a partir del peso del Ejecutivo y su relación con el Legislativo para la toma de decisiones. Nuestra clasificación toma en cuenta si el origen del gobierno se basa o no en una coalición. (Tabla 13)

TABLA 13

SUBTIPOS DE GOBIERNO	
Primero entre desiguales	El Ejecutivo es parte de una coalición, la cual le otorga la mayoría calificada en el congreso.
Primero por encima de sus iguales	El Ejecutivo es parte de una coalición, la cual controla los escaños de mayoría relativa, pero no tiene la mayoría absoluta.
Igual entre iguales	El Ejecutivo es una de la minorías del congreso.
Último entre desiguales	El Legislativo opositor tiene la mayoría absoluta en el congreso.

Nancy García Vázquez

En cuanto a esta subclasificación, el 13.39 por ciento de los estados son gobiernos divididos donde el Ejecutivo es el *primero entre desiguales* (Ver tabla 14). Los gobiernos donde el gobernador es *primero por encima de sus iguales*, pero también *igual entre sus iguales* comprenden el porcentaje respectivo de 37.93, y 10.34 para la subdivisión *último entre desiguales*.

En la primera subdivisión se encuentran los casos de Baja California Sur, donde la alianza entre el PRD y el PT dan la titularidad del Ejecutivo a Leonel Cota Montaño. Las cifras son: PAN 8.70 por ciento; PRI 26.09 por ciento; PRD 47.83 por ciento; y PT 17.39 por ciento de la representación en el Congreso.

Otro ejemplo es Colima; entre 1999 y 2005, la entidad ha tenido cuatro gobernadores priístas, Carlos Flores Dueñas (interino), el fallecido Gustavo Vázquez Montes, Arnoldo Ochoa González y el recién electo Silverio Cavazos Ceballos. En general, el principal partido tiene el 47 por ciento de un Congreso que se ha visto obligado a negociar con múltiples interlocutores.

En Oaxaca, Ulises Ruiz llega por la coalición entre el PRI, PVEM y PT, pero en este caso el Legislativo es en un 54 por ciento priísta, y el estado se comporta como un gobierno unificado.

En cuanto a los gobiernos divididos de la segunda clasificación, un ejemplo de gobiernos no priístas ocurre en Guanajuato. El también fallecido Ramón Martín Huerta, entre 1999 y el 2000, tiene a 14 de los 22 legisladores de MR.

En Chihuahua, del 2002 al 2004, el mandatario Patricio Martínez García debe negociar con un Legislativo donde el 52 por ciento de las curules están en manos de la oposición, pero tiene 17 legisladores de MR.

El Estado de México es uno de los congresos más numerosos con 45 distritos de RP y 30 de MR. El PRI debe hacer coalición con los partidos grandes porque los pequeños no le dan el respaldo suficiente. Entre 1999 y el 2000 tiene una mejor posición pues 30 de sus representantes estaban por el principio de mayoría; en cambio, entre el 2001 y el 2004 consigue poco más de 18.

La tercera subclasificación tiene diversos casos. Al estado de Aguascalientes le faltan tres legisladores para obtener la MR, y de 19, siete son del partido del gobernador. Baja California y Jalisco también están en esta lista.

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

TABLA 14

SUBTIPOS DE GOBIERNO DIVIDIDO, 1999-2007.											
Tipo	Entidad Federativa	Partido									
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Primero entre desiguales	Baja California Sur	PRD									
	Colima	PRI							PRI		
	Oaxaca					PRI					
	Sonora	PRI							PRI		
Primero por encima de sus iguales	Baja California								PAN		
	Michoacán							PRD			
	Guerrero							PRD			
	Quintana Roo							PRI			
	Morelos	PAN									
	Zacatecas				PRD						
	Estado de México	PRI									
	Campeche								PRI		
	Chihuahua				PRI						
	Guanajuato	PAN									
	Querétaro	PAN									
Igual entre iguales	Aguascalientes					PAN					
	Chiapas							PRD			
	Distrito Federal				PRD						
	Jalisco	PAN						PAN			
	Morelos	PRI					PAN				
	Nayarit				PAN						
	Nuevo León					PRI					
	Tlaxcala						PRD				
	Veracruz							PRI			
	Yucatán				PAN						
	Zacatecas	PRD									
Último entre desiguales	Chiapas	PAN	PAN				PRD				
	Nuevo León					PRI				PRI	
	San Luis Potosí					PAN					

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de (Lujambio, 1996) y actualización propia.

Periodo en el que el partido está en ese tipo de gobierno



Periodo en el que el partido no está en ese tipo gobierno



Nancy García Vázquez

La legislatura jalisciense es el resultado de la reforma electoral aprobada a finales de los noventa, que establece un número igual de asientos de MR y RP (40 en total). Sin embargo la medida incluye una cláusula de gobernabilidad que otorga al partido mayoritario nueve por ciento de sobrerrepresentación. No obstante, por ser un Ejecutivo unificado, con un Legislativo dividido la cláusula no aplica en el gobierno de Alberto Cárdenas (nueve legisladores panistas y 11 priistas).

En ese mismo periodo, en Querétaro hay ocho legisladores panistas de mayoría relativa y siete de la oposición. Entre 1999 y el 2000, Morelos opera con dos gobernadores internos Jorge Morales Barud y Jorge Arturo García Rubí y la primera minoría del Congreso. Lo mismo ocurre con los gobernadores sonorenses Armando López Nogales (1997-2003) y Eduardo Bours Castelo (2003). Veracruz es el caso más reciente: Fidel Herrera tiene el Ejecutivo pero coexiste con un Legislativo donde apenas hay 13 diputados priistas de 30.

En el Distrito Federal entre los años 1999 y 2000, el jefe del gobierno capitalino, Cuauhtémoc Cárdenas y la interina Rosario Robles conviven con un Congreso que tiene una mayoría relativa clara: 38 de 40 legisladores. Pero esta mayoría se comparte en los años posteriores: 14 panistas, ocho de los pequeños y 18 del sol azteca.

La coalición chiapaneca de PAN, PRD, PR y PVEM que lleva a Pablo Salazar al gobierno, queda igualmente dividida en el Congreso: cuatro para el PAN, siete para el PRD y dos del PVEM; el PRI que no era parte de la coalición se queda con 11 asientos. Por esta razón el gobernador queda como uno entre desiguales.

CONCLUSIONES

El número de partidos con una representación efectiva en los órganos de gobierno importa porque indica la posibilidad de que aquellas organizaciones con una representación real definan políticas públicas.

En este capítulo realizamos dos ejercicios analíticos que nos permitirán observar la política de fiscalización. En el primero, contamos la cantidad de partidos con una efectividad real en dicha representación tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. En el segundo, vinculamos la proporción de representación de los partidos a una estructura dividida o unificada.

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

También discutimos otras tipologías que clasifican la estructura política y propusimos una nueva que toma en cuenta situaciones de coalición.

Respecto al primer ejercicio, la conclusión más notoria señala que en ningún estado los índices reportan la hegemonía de un partido político. Al menos el 62 por ciento de los ciudadanos del país son gobernados por dos partidos políticos, pero es una situación en la cual el segundo partido está en una posición minoritaria (Puebla, Sinaloa, Hidalgo, Veracruz, Tamaulipas, Coahuila, Guerrero, Guanajuato, Querétaro, Quintana Roo, Campeche, Durango, Chihuahua, Aguascalientes, Jalisco, Tabasco, Sonora y San Luis Potosí).

En cambio, 34 por ciento de las entidades tienen una coexistencia simétrica entre esas dos fuerzas partidarias (Tlaxcala, Oaxaca, Colima, Nuevo León, Michoacán, Zacatecas, Distrito Federal, Morelos, Estado de México, Baja California, y Baja California Sur). Asimismo, se muestra una tendencia lenta hacia el tripartidismo (casos Chiapas y Nayarit).

Paralelamente, el segundo ejercicio nos permite observar que las estructuras unificadas prevalecen en los estados. Sin embargo, el dato más importante se observa en el año 2004 cuando hay un estancamiento en el incremento de los gobiernos divididos.

Ninguno de los 31 estados y el Distrito Federal han pasado de un gobierno dividido a uno absolutamente unificado. De hecho, en los gobiernos unificados es más común que el electorado decida no tener un Congreso absolutamente monopartidista.

La estabilidad no significa que no vayan a producirse más gobiernos divididos y todavía hay un 68 por ciento de gobiernos unificados. Es importante señalar que los gobiernos divididos han comenzado a institucionalizarse en la geografía política nacional.

Los gobiernos divididos, como ya referimos, son el resultado de dos causas fundamentales: los nuevos procedimientos electorales formalizados en el ámbito federal y el proceso de alternancia política en la que el PRI ha perdido la hegemonía.

Por un lado, estamos en presencia de ejecutivos que provienen de coaliciones. Hay entidades donde para vencer al Revolucionario Institucional, los partidos de oposición forman alianzas. Al mismo tiempo, hay otras capitales del país en las que las alianzas son entre el PRI –ya como oposición– y otras fuerzas para ganar al PAN que se ha convertido en la primera fuerza política federal.

Nancy García Vázquez

El electorado empieza a utilizar la formación de gobiernos divididos para fortalecer al Congreso. A pesar del temor de la parálisis gubernamental, son cada vez más los cabildos estatales donde nadie tiene la mayoría relativa, o donde los partidos grandes deben aliarse con los pequeños para sacar adelante sus proyectos legislativos.

Capítulo 4

Medición de los Poderes Estatutarios en las Leyes de Fiscalización Superior Estatales

INTRODUCCIÓN

En nuestra discusión teórica planteamos que las leyes son poderes estatutarios capaces de normar conductas y fines. Asimismo, señalamos que durante el proceso legislativo, los congresistas –con poca o mucha experiencia en técnica y armonización legislativas– terminan por aprobar o desaprobar la intención reguladora de la ley.

Dicha intención hace de la ley un poder estatutario que define las posibilidades o restricciones de los entes que pretende regular. Por ello son un asunto de acuerdo entre distintos actores políticos (Bawn, 1999: 107). Las normas de la fiscalización superior pueden ser caracterizadas como un poder estatutario en la medida en que constituye un ordenamiento jurídico prescriptivo. El Legislativo controla a los OSF especificando su función, las condiciones de su institucionalización y desempeño. Para ello es indispensable que exista un acuerdo respecto a estos aspectos.

Este capítulo comprende dos ejes expositivos principales. El primero de ellos tiene como objetivo presentar las bases metodológicas de nuestro análisis de las leyes de fiscalización superior como un poder estatutario. Se muestra la composición de los índices desarrollados por la investigadora Figueroa, los cuales dan cuenta del estado de la legislación subnacional en esa materia. Ampliamos el universo de estudio (que originalmente analiza el año 2005) retrocediendo hasta 1999. Adicionalmente, realizamos unas pruebas estadísticas para valorar la consistencia del índice en un periodo de nueve años.

El segundo eje tiene un propósito descriptivo: observar la evolución de la legislación desde 1999 hasta el año 2007. Lo anterior, con la finalidad de obtener un mapa más completo del grado de consenso o desacuerdo entre los poderes en los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal en relación a las reformas jurídicas de las leyes fiscalizadoras.

MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS

La primera propuesta para medir los poderes estatutarios aparece en el trabajo de Epstein y O'Halloran (1994). Ellos construyen una escala con base en la legislación

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

aprobada por el Congreso estadounidense entre 1949 y 1990. Dicha escala difiere entre la estructura y los procedimientos que la legislatura define en la ley. En un análisis estadístico (regresión lineal), los autores demuestran que las agencias gubernamentales tienen más obstáculos a la discrecionalidad cuando hay poca complejidad en los temas legislados y los gobiernos son divididos.

En una extensión de este trabajo, Huber, Shipan y Pfhaler (2001), proponen una segunda medición por medio de un análisis de la legislación médica. La construcción de su variable dependiente mide la cantidad de palabras impresas en la legislación, como sinónimo del control del Legislativo sobre las agencias gubernamentales. Dicho procedimiento les permite establecer una medición comparativa entre sistemas parlamentarios y presidenciales.

Recientemente, el trabajo de Bambaci (2006) ha puesto énfasis también en el grado de detalle de la legislación. La autora toma como estudio de caso la discusión sobre el presupuesto en el Congreso argentino. En vez de contabilizar las palabras, los poderes estatutarios se explican en función de las iniciativas que someten a consideración el presupuesto. Su medición captura el detalle en los programas y subprogramas de las iniciativas presupuestales. Entre más categorías se definan habrá menos discrecionalidad de parte del Ejecutivo.

Bambaci refiere que la importancia del estudio de las disposiciones presupuestales se justifica por tres razones. Primera, los presupuestos son mecanismos mediante los cuales las legislaturas pueden equilibrar el poder presidencial; segunda, los presupuestos son aspectos cruciales en la formulación de políticas públicas pues el monto de los recursos define qué es viable y qué no; tercera, el estudio de la legislación presupuestal permite realizar análisis comparativos, cuantificables y transversales, en tanto que permiten probar teorías entre distintos temas de política pública (2005: 34-35).

Estos mismos criterios se aplican para las leyes de fiscalización. Por un lado, la fiscalización tiene como misión fundamental evitar el abuso del poder con respecto a la ejecución de los recursos públicos; por otro lado, los resultados de la evaluación son información necesaria para la planeación estatal; y, finalmente, la construcción de índices posibilita estudios comparados.

Nuestra propuesta de medición se construye a partir del control y revisión *ex post* del presupuesto, concretado en la fiscalización superior de la cuenta pública. Para tal objetivo, empleamos los índices de Figueroa publicados en la primera *Evaluación general de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público* (2005).

Nancy García Vázquez

Este índice califica la calidad de las leyes de fiscalización superior en el ámbito estatal. El análisis parte de una discusión acerca de la calidad de una “buena ley” en materia de fiscalización superior del gasto público y las tendencias contemporáneas –teóricas y legislativas– sobre la materia” (Figuroa, 2005a: 23).

En nuestra investigación ampliamos el horizonte de estudio de Figuroa que originalmente comenzó su análisis en el 2005. Las bases legislativas *Themis* y *Lex Enciclopédico* nos posibilitan analizar la legislación desde 1999 al 2007 y construir un nuevo índice agregado al que hemos denominado *Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)*.

En el caso mexicano, la legislación en materia de fiscalización superior se ha caracterizado por un comportamiento sistemático y congruente con la transformación de las instituciones económicas, pero también políticas, por lo que las tendencias de tal comportamiento pueden explicarse a partir de las variables seleccionadas.

LA UNIDAD DE ANÁLISIS

Un índice es la adición de eventos objetivos, comportamiento, conocimiento y circunstancias (Ritchey, 2001: 47). Su virtud reside en su capacidad para convertirse en una medida válida, útil y parsimoniosa que pueda servir para fines descriptivos (tendencias) o informativos (desempeños).

La claridad de un índice depende además de los propósitos para lo cual va a ser utilizado, el tipo de información disponible y las necesidades de información de sus posibles usuarios.

Nuestra investigación se basa en índices. La unidad de análisis de nuestro trabajo es la calificación que obtienen los 31 estados y el Distrito Federal, de acuerdo con el IPJ. Los índices se elaboran a partir de la revisión de las siguientes disposiciones en la materia:

1. Las leyes de las Entidades de Fiscalización Superior, cuya denominación puede variar (Contaduría Mayor de Hacienda, Auditoría Superior Estatal, Órgano de Fiscalización Estatal).
2. La Constitución Política en los párrafos que tratan la materia.
3. Ley Orgánica del Poder Legislativo o del Congreso en los párrafos que tratan la materia.

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

4. Ley Orgánica de la Administración Pública.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Ley de Hacienda.
6. El Código Fiscal.
7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
8. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El índice de Figueroa se construye a partir de los datos disponibles de las páginas electrónicas de los congresos subnacionales vigentes hasta el año 2005. Actualmente no hay otra investigación similar que compile una cantidad semejante de ordenamientos. Como herramienta de análisis, el índice cumple los siguientes requisitos:

1. Provee información suficiente sobre la rendición de cuentas en los estados mexicanos, que no se encontraba disponible. Gracias al índice conocemos cuáles son las características de las instituciones subnacionales, sus debilidades y fortalezas.
2. Mide factores que pueden influir en la formulación de un nuevo perfil sobre la fiscalización superior (política institucional) ya que proporciona un diagnóstico basado en estándares comparables a nivel interestatal.
3. Mide comportamientos y percepciones sobre la fiscalización superior al establecer criterios parsimoniosos sobre los fundamentos y los procedimientos.
4. Además de describir el estado que guardan las leyes de fiscalización superior, permite establecer nuevas áreas de estudio (como es la que en esta investigación se propone).
5. Se orienta a distintas audiencias (académicos, órganos de fiscalización superior, burocracia, Congreso, etcétera).
6. Es válido y replicable.

El índice contempla una matriz de diez índices, cuyas calificaciones hacen un total de 100 puntos con una asignación de valores que van de 0, 5, 10 y 20, distribuidos de la siguiente forma: Tabla 15.

Nancy García Vázquez

TABLA 15

ÍNDICES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR											
Valor	Fundamento Constitucional suficiente	Actualización legislativa	Glosario conceptos Clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento	Plazo revisión cuenta pública	Medición desempeño institucional	Revisión ex ante	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
10	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100

Fuente: Figueroa (2005: 25).

Estos índices resumen los siguientes aspectos de la legislación:

1. **Fundamento constitucional suficiente**, disposiciones en forma clara y precisa respecto a la naturaleza de la EFS, sus principales facultades y atribuciones, así como la forma de elección del titular, siendo preferente que en forma explícita garantice la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria de la EFS.
2. **Actualización legislativa**, tomando como referente a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 2001, para aumentar las posibilidades de armonización legislativa entre las entidades y la federación, además de aumentar las posibilidades de ser una ley moderna que contribuya a la rendición de cuentas. Si la ley fue aprobada o reformada sustancialmente a partir de esa fecha, se considera aprobado este indicador.
3. **Glosario de conceptos clave** contenido en la ley, que eviten la discrecionalidad en la interpretación de los términos importantes involucrados.
4. **Reglamento propio y actualizado** de la ley interior de la EFS, lo cual permite que las disposiciones de la ley se desarrollaren y complementen adecuadamente.
5. **Autonomía plena de la EFS**, considerando tres dimensiones de esta autonomía:
 - Gestión interna (nombramiento de su personal, organización interna, ejercicio presupuestario independiente, entre otros).
 - Determinación de su universo de trabajo (programa anual de auditorías, revisiones, visitas, requerimientos, etc.).

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

- Capacidad para determinar sanciones e iniciar directamente los procedimientos correspondientes.
- 6. **Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS** al establecerse expresamente el proceso y requisitos para la elección del titular y evitar la discrecionalidad y el exceso de poder por parte de la Comisión encargada de la EFS; la mayoría cualificada en la votación que hace el Congreso para elegir al titular de la EFS, se considera deseable.
- 7. **Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública** que deberá ser igual o menor al que se señala en la ley federal, tomando en cuenta que ésta disminuyó los plazos a partir del 2001, de 24 meses a 9 meses aproximadamente, para la revisión por parte de la ASF (a partir de que ésta recibe la cuenta pública) y 15 meses aproximadamente, para el proceso total de la cuenta pública.
- 8. **Revisión ex ante**, avances de gestión financiera, informes previos o similares.
- 9. **Medición del desempeño institucional** incluida en la revisión y FSGP que permita evaluar la gestión pública además del uso de los recursos públicos bajo criterios estrictamente contables y legales y permita verificar el cumplimiento de metas y objetivos así como la eficiencia en la utilización del gasto público.
- 10. **Transparencia del gasto público** mediante disposiciones que obliguen, faciliten o contribuyan a ello, reforzando la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado, en caso de existir. (Figueroa 2005, 34-35).

Otra ventaja que para la presente investigación tiene este índice es su énfasis en la relación que hay entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y el órgano de fiscalización. En particular, se sostiene que la fiscalización superior es más eficiente en la medida en que el órgano auditor sea independiente de los poderes.

Aunado a ello, este índice también permite diferenciar entre fundamentos y procedimientos porque “resume el diseño institucional de la EFS, configurado por la ley y los principales aspectos que regula” (Figueroa, 2005: 19).

Por un lado, aspectos como el nombramiento del titular, la libertad en la planeación y gestión financiera contravienen los intereses del Ejecutivo, quien es el objeto de la fiscalización superior. Por otro lado, el fundamento constitucional, la actualización,

Nancy García Vázquez

la definición de plazos y la medición del desempeño fortalecen las capacidades de control del Legislativo. Además la legitimidad en el nombramiento del titular está orientada a evitar que un grupo parlamentario se apropie de la designación del auditor o contador, por lo que el índice estima como deseable el voto mayoritario de los grupos ahí representados.

El índice es una medida que refleja el grado de modernización, independencia, transparencia, control y desempeño de las administraciones públicas estatales. Entre mayor sea la calificación (máximo de 100 puntos), se asume que el marco regulatorio de la fiscalización es jurídicamente mejor. En contraste, entre menor sea la calificación (cero), se afirma que la legislación está desfasada de los estándares internacionales y nacionales.

Respecto a este punto hay que destacar dos aspectos:

1. Que el principio de autonomía es promovido de manera particular por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), por ello se decide darle un valor de 20 puntos.
2. En lo relativo a los estándares nacionales, la valoración se hace tomando como punto de referencia el criterio de la Ley de Fiscalización Superior, la cual desecha los antiguos estándares de evaluación de la cuenta pública (Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) y funda la Auditoría Superior de la Federación de México a partir del 2001.

Esto es importante porque en términos estadísticos supone implícitamente que ninguna ley estatal es cualitativamente superior a la legislación federal; en todo caso, puede ser tan buena una estatal como la federal.

A este respecto, el lector debe tener claro que cuantitativamente los diseños jurídico-institucionales de la Contaduría Mayor y la Auditoría Superior tienen implicaciones distintas. La Auditoría Superior es un ente moderno cuyo valor máximo es de 100 puntos ya que posee autonomía plena, aspecto que no tiene lugar en la Contaduría Mayor. En el mejor de los casos, el valor de ésta última es de 80 puntos. Ello quiere decir que un estado que mantenga una CM como su órgano fiscalizador no podrá ser calificado con la escala máxima.

Como consecuencia, el índice registra a lo largo del tiempo qué estados modifican los OFS y en qué sentido se orienta el cambio y/o la permanencia.

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

ESTRUCTURA Y PROCESAMIENTO DE LOS DATOS

Como ya se mencionó, nuestra variable dependiente es la calidad de las leyes de fiscalización superior hasta el año 2007. Un elemento clave para el procesamiento de la información, es que en el análisis de éstas se compilan las fechas de aprobación, publicación, vigencia y la ley que precede a las normas actuales.

Cronológicamente, la tesis se sitúa en el año de 1999, cuando se somete al pleno del Congreso Federal, la iniciativa de ley para modificar las disposiciones en materia de fiscalización y crear la ASF. Los datos de aprobación, publicación, vigencia nos sirven para establecer el periodo en que los poderes estatales deciden adecuar su propio marco a una nueva política pública de fiscalización (con las características ya descritas), o permanecer con la dependiente CMH.

La fecha de aprobación de todas las nuevas leyes estatales es posterior a 1999. Así por ejemplo, en el caso de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, aprobada y en vigencia en el año 2003, suponemos que la calificación del índice también es válida para los años 2004, 2005, 2006 y 2007. Esta ley tiene como antecedente la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, aprobada en 2001. Este antecedente es válido para los años 2001 y 2002.

Insistimos que el índice permite observar longitudinalmente el estado de la legislación en la materia. De ahí que se pueden hacer comparaciones no sólo entre estados sino entre periodos. Para realizar un análisis estadístico longitudinal, utilizamos el Sistema Electrónico de Consulta Legislativa *Themis* y el sistema *Lex Enciclopédico*, y obtuvimos las leyes faltantes.

De esta manera, asumiendo que la discusión empieza a tener relevancia ya para 1999, utilizamos los mismos criterios de Figueroa. Si bien las leyes anteriores se elaboran con consideraciones distintas, se utilizan los mismos criterios bajo el supuesto de que gobierno estatal y Poder Legislativo deciden de manera autónoma la velocidad con la cual habrán de adherirse a los nuevos contenidos, procedimientos y disposiciones.

Para completar el estudio longitudinal, el trabajo de Figueroa (2005a) especifica cuál es el antecedente legal anterior a la última reforma evaluada. Este dato se recuperó y se localizaron los ordenamientos y se procedió a su evaluación. En total, se completaron 55 observaciones más.

Adicionalmente, el estudio subdivide la variable dependiente (calidad de la ley) en dos variables: fundamentos y procedimientos. Como ya explicamos en el segundo

Nancy García Vázquez

capítulo, los primeros se caracterizan por expresar los principios y los objetivos reguladores de la fiscalización superior, así como por enunciar a los sujetos de la misma. Los segundos explicitan cómo debe implementarse la ley, a partir de criterios de tiempo, desempeño, herramientas, obligaciones y sanciones. La subdivisión se observa en la Tabla 16.

TABLA 16

DIVISIÓN DE LOS ÍNDICES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR											
FUNDAMENTOS						PROCEDIMIENTOS					
	Fundamento Constitucional suficiente	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Transparencia gasto público	Plazo revisión cuenta pública	Medición desempeño institucional	Revisión ex ante	Glosario conceptos clave	Actualización legislativa	EVALUACIÓN TOTAL
Valor	10	5	20	10	10	10	10	10	5	10	100

La división entre fundamentos y procedimientos tiene una implicación empírica. Supone que en el ámbito estatal existen distintas maneras de comprender la fiscalización superior en lo que se refiere a conceptos, definiciones, mecanismos, etapas y resultados, es decir, admiten distintas formas de concebir la rendición de cuentas entre los poderes y hacia los ciudadanos.

LA CALIDAD DE LA LEY, AJUSTES EN LOS ÍNDICES

En este apartado, realizamos una evaluación del IPJ con el método de componentes principales (PCA). El objetivo es verificar si estadísticamente son comunes los diez índices de Figueroa. A partir de dicho análisis se propone una nueva medición: el Índice de Componentes Principales (ICP), el cual reasigna valores en función de la significancia estadística que reporte cada índice en lo individual.

Para ello evaluamos la metodología propuesta por Figueroa, respecto a la valoración general de los ordenamientos de la fiscalización superior. Como ya señalamos, el IPJ responde a criterios jurídicos sustentados en las instituciones federales y en los

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

principios internacionales que guían las prácticas de auditoría gubernamental. Aun cuando el indicador es un instrumento cuantitativo de comparación, responde a una serie de criterios cualitativos cuya ponderación (0, 5, 10 y 20) está en función de atribuciones considerados por la autora.

El método de PCA sintetiza la información de los diez índices y los ordena según el grado de relevancia estadística (Véase Ruiz-Porras, 2006). Es importante señalar que, del mismo modo en que opera el IPJ, en el ICP, los valores máximos para cada indicador también están asociados a la idea de que existen coincidencias con la legislación federal. Para efectos comparativos, el ICP se multiplicó por 100.

La valoración estadística refiere que el ICP explica un 38% de los datos con un 98% de certeza. El análisis del ICP permite observar que las estimaciones cualitativas del IPJ son, en general, muy similares a un índice de naturaleza puramente estadística (Tabla 17).

Como puede apreciarse en la tabla anterior, algunos valores están sobre o subestimados. A partir de la primera componente podemos calcular que hay una sobreestimación máxima de 3.35 puntos y una subestimación -3.71.

En el primer caso, los índices sobreestimados son Autonomía (9.77) y Fundamento, (1.95). En el segundo caso, los que tienden a ser subestimados son Glosario (-6.74), Plazo (-2.37) y Actualización (-1.40). En cuanto al resto de los índices, están muy cerca de los 10 puntos atribuidos. De hecho, los que menos sesgos tienen son Revisión (-.037) y Transparencia (0.49).

Sobresale el índice de Autonomía. Como referimos en el capítulo tercero, este es un principio que la INTOSAI mantiene como uno de sus principales temas de trabajo, particularmente en el caso de países en transición. No obstante, la verificación estadística advierte que en un análisis cuantitativo –como el que aquí desarrollamos– no merecería una mayor ponderación.

Lo interesante a la hora de jerarquizar el ICP es que aquellos que han sido agrupados en función de los procedimientos determinantes tienen mayor peso de lo que originalmente se les había asignado y, para efectos del ICP son más significativos, tales son los casos de Plazo y Glosario.

De forma contraria, aquellos índices que se originan en las facultades determinantes están en los últimos lugares del modelo de componentes principales, lo cual implica que su efecto es menor a la hora de determinar el comportamiento de los estados en relación a la valoración general de la ley.

Nancy García Vázquez

TABLA 17

COMPARACIÓN EN LA MEDICIÓN DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DE LA LEY				
	IPJ (Valor máximo)	Ponderación Componente Principal	ICP (Valor máximo)	Diferencia (subestimación/ sobrestimación)
Índices				
Plazo	10	0.3857	12.37924	-2.37924
Glosario	5	0.3662	11.74696	-6.74696
Actualización	10	0.3552	11.40033	-1.40033
Medición	10	0.3445	11.05691	-1.05691
Revisión	10	0.3231	10.37006	-0.37006
Autonomía	20	0.3185	10.22242	9.777578
Transparencia	10	0.2963	9.509901	0.490099
Legitimidad	10	0.2754	8.839105	1.160895
Fundamento	10	0.2507	8.046346	1.953654
Reglamento	5	0.2003	6.428732	-1.42873

Fuente: Elaboración propia. Datos calculados en Stata Versión 10.0.

Se necesita señalar que los principales problemas que se encuentran en el marco estatal pueden clasificarse en dos rubros. Los *formales* causados por la divergencia en la variedad de leyes y técnicas legislativas, los conceptos y definiciones dispares, así como legislación conexas no actualizada ni armonizada (Figuroa, 2005).

Los *sustanciales* relativos a fundamento constitucional, autonomía, legitimidad en el nombramiento del titular, definición de plazos y etapas del proceso total. Adicionalmente, existen otros aspectos no evaluados por este índice, cuya adopción

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

está ausente en el comparativo interestatal, nos referimos a aspectos como la participación ciudadana, evaluación de las contralorías internas (Guerrero y Hofbauer, 2006: 16-19), fiscalización ampliada, establecimiento de convenios o las auditorías excepcionales (Aregional, 2003).

A continuación presentamos una serie de tablas en las que se aprecia cuál es la variación de los ordenamientos por año y estado. En primer lugar, se expone la clasificación con base en los datos del IPJ Tabla 18.

TABLA 18

LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO VALORACIÓN GENERAL ANUAL. IPJ, (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	5	15
Baja California	40	40	40	40	40	55	70	70	70
Baja California Sur	20	20	20	20	20	20	85	20	30
Campeche	85	100	100	100	100	100	100	100	100
Chiapas	35	35	65	75	100	100	100	100	100
Chihuahua	65	65	65	65	65	65	75	75	75
Coahuila	65	65	65	75	100	100	100	75	75
Colima	45	45	45	45	45	45	55	45	45
Distrito Federal	50	50	50	50	50	50	50	50	60
Durango	45	45	75	75	75	75	90	100	100
Estado de México	35	35	35	35	35	40	95	95	100
Guanajuato	35	35	35	35	100	100	100	90	90
Guerrero	55	55	55	75	75	75	75	85	85
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	20	20	50	50	50	50	50	50	60
Michoacán	45	45	45	45	95	95	95	100	100
Morelos	55	55	55	55	65	65	65	85	90
Nayarit	20	95	95	95	95	95	95	95	95
Nuevo León	65	65	65	65	65	65	65	65	55
Oaxaca	35	35	35	35	35	35	45	45	35
Puebla	60	60	60	80	80	80	80	80	80
Querétaro	30	30	30	30	30	30	60	60	75
Quintana Roo	55	55	55	55	65	65	65	85	85
San Luis Potosí	15	15	15	15	15	15	25	25	35
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	50	50
Sonora	20	20	20	20	20	20	20	60	60
Tabasco	50	50	50	50	55	55	55	80	70
Tamaulipas	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Tlaxcala	50	50	75	75	75	75	75	75	85
Veracruz	85	90	90	90	90	90	90	100	90
Yucatán	20	20	20	20	20	75	85	85	85
Zacatecas	65	100	100	100	100	100	100	100	80

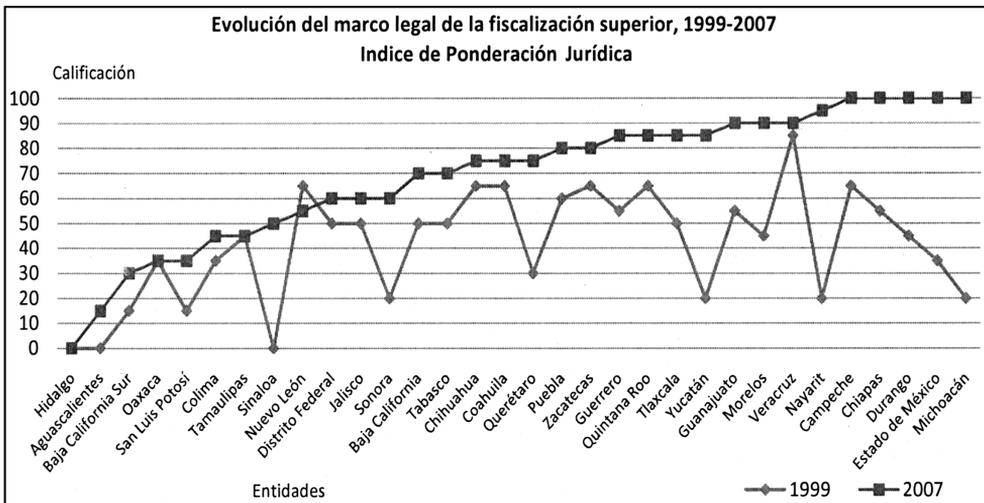
Fuente: *El análisis del año 2005 fue elaborado por Figueroa. Los años que van de 1999 al 2004, son de elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006) y Themis (2005).

Nancy García Vázquez

Según el IPJ, en los años en que se modifican las instituciones de fiscalización superior en el ámbito federal (1999-2001), la calidad de las leyes estatales reporta un promedio no aprobatorio (41.56). Hasta el 2006 y 2007, tienen una media de 68.59 y 60.37, respectivamente. De acuerdo al IPJ, el comportamiento es similar con un valor de 70.50 y 71.87 puntos.

Si calculamos los promedios por entidad, los estados con medidas cuyo valor individual es alto son: Campeche (96.11), Veracruz (90.55) y Nayarit (86.66); los que reportan promedios muy bajos son: Aguascalientes (2.22), Sinaloa (11.11), San Luis Potosí (18.33), Guerrero (18.88) y Sonora (28.88). Estos promedios corresponden a la suma de todo el periodo, pero más adelante observamos que hay estados cuya calificación ha mejorado considerablemente. Ello se aprecia mejor en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 5



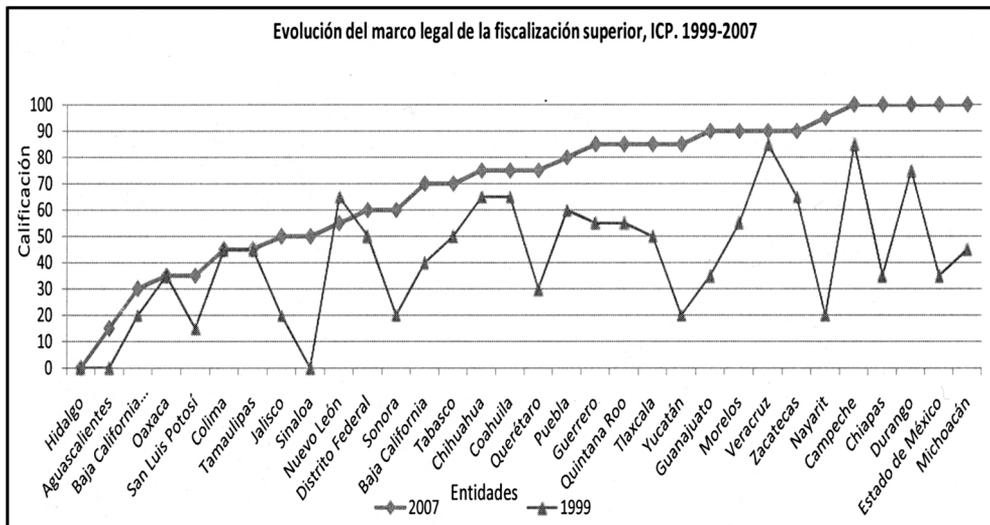
Como puede observarse, en los años en que se modifican las instituciones de fiscalización superior en el ámbito federal (1999-2001), la calidad de las leyes estatales se encuentra en un nivel bajo. En 1999, Campeche y Veracruz son las entidades con un mejor desempeño (85 puntos), pero el 71 por ciento se encontraba con calificaciones de cero a 55 puntos. En el 2007, todavía existen nueve entidades con una calificación reprobatoria: Hidalgo, 0; Aguascalientes, 15; Baja California Sur, 30; Oaxaca, 35; San Luis Potosí, 35; Colima, 45; Tamaulipas, 45; Sinaloa, 50; y Nuevo León, 55. En muchos de estos estados ya se han producido reformas pero no son lo suficientemente integrales.

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

Los estados mejor evaluados son: Guanajuato, Morelos y Veracruz con 90 puntos; Campeche 95; y Chiapas, Durango, Estado de México y Michoacán con 100 puntos. Los casos de Veracruz y Zacatecas disminuyeron entre el 2006 y 2007. En el primer caso, falta publicitar el Informe Final de Resultados que emite su Entidad de Fiscalización Superior. En el segundo caso, los legisladores sometieron el programa anual de trabajo a la Comisión que supervisa al órgano.

Al reconstruir la evolución histórica de las leyes con base en nuestro Índice de Componentes Principales aparecen algunas variaciones como se aprecia en la Tabla 19. La evolución de las entidades según el ICP también puede observarse en la siguiente gráfica.

GRAFICA 6



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

En 1999, el 75 por ciento de las leyes de fiscalización superior de los estados carecen de un sistema independiente, transparente, con conceptos y procedimientos claramente definidos, además de que el reconocimiento constitucional se halla ausente.

De acuerdo con nuestra evaluación, para ese año sólo las entidades de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Puebla, Veracruz y Zacatecas cuentan con una legislación cuya calificación oscila entre los 60 y 85 puntos. Al 2005, el 69 por ciento de los gobiernos estatales mejoran y sus valoraciones van desde los 60 hasta los 100 puntos. En el panorama nacional aparecen estados en los que no se han realizado los cambios constitucionales necesarios (Aguascalientes e Hidalgo).

Nancy García Vázquez

TABLA 19

LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (ÍNDICE ICP)									
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	7	17
Baja California	38	38	38	38	38	38	61	79	79
Baja California Sur	31	31	31	24	24	24	24	21	31
Campeche	79	100	100	100	100	100	100	100	100
Chiapas	57	57	75	85	100	100	100	100	100
Chihuahua	67	67	67	67	67	67	77	75	75
Coahuila	67	67	67	67	67	67	75	75	75
Colima	57	57	57	57	57	57	57	55	55
Distrito Federal	63	63	63	63	63	63	63	62	72
Durango	60	60	74	74	74	74	74	100	100
Estado de México	46	46	46	46	46	46	94	88	100
Guanajuato	57	57	57	57	100	100	100	89	89
Guerrero	69	69	69	77	77	77	77	83	83
Hidalgo	11	11	11	11	11	11	11	0	0
Jalisco	22	22	60	60	60	60	60	61	71
Michoacán	60	60	60	60	94	94	94	100	100
Morelos	60	69	69	69	64	64	64	77	89
Nayarit	28	94	94	94	94	94	94	93	93
Nuevo León	71	71	75	75	75	75	75	73	65
Oaxaca	52	52	52	52	52	52	61	48	40
Puebla	80	80	80	90	90	90	90	90	90
Querétaro	33	33	33	33	33	33	61	49	71
Quintana Roo	58	58	58	58	66	66	66	82	82
San Luis Potosí	34	34	34	34	34	34	45	34	44
Sinaloa	11	11	11	11	11	11	11	51	51
Sonora	32	32	32	32	32	32	32	61	61
Tabasco	62	62	62	62	66	66	66	90	80
Tamaulipas	66	66	57	57	57	57	57	55	55
Tlaxcala	62	62	76	76	76	76	76	75	85
Veracruz	94	90	90	90	90	90	90	100	90
Yucatán	28	28	28	28	28	28	76	85	85
Zacatecas	68	100	100	100	100	100	100	100	90

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

Al establecer comparaciones entre ambos índices notamos que, pese a las sobreestimaciones y subestimaciones, ambas mediciones reflejan las mismas tendencias. Por un lado, encontramos que los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas tienen un marco legal deficiente. En contraste, los gobiernos cuya calificación está por arriba de los 90 puntos son: Campeche, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Veracruz y Zacatecas.

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

También revisamos los promedios de ambas calificaciones. Al igual que en nuestros análisis previos, se puede apreciar que el cambio es progresivo, de hecho los años en que más modificaciones se presentan son 2004 y 2007. Tabla 20

TABLA 20

LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO. VALORACIÓN PROMEDIO		
AÑO	PROMEDIO*	
	ÍNDICE IPJ	ÍNDICE ICP
1999	41.40	50.71
2000	45.00	54.59
2001	48.59	57.06
2002	50.15	57.71
2003	55.31	60.81
2004	57.65	60.81
2005	65.15	66.59
2006	68.59	70.56
2007	69.37	72.43

* Calculado a partir de la suma de las valoraciones generales totales de cada estado

Si comparamos los aspectos en los cuales hay un mayor o menor grado de cumplimiento en los estados, notaremos que en general, se ha puesto mayor atención a los procedimientos que a los fundamentos. En las siguientes hojas presentamos los datos desagregados por año, estado e índice. Comenzamos con los procedimientos y proseguimos con los fundamentos.

En cuanto a la calendarización del proceso de fiscalización superior, sólo los estados de Aguascalientes, Baja California, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Baja California Sur no precisan sus plazos.¹ En algunos estados como Jalisco (2001-2002) y Morelos (1999-2002) legislaciones anteriores son más específicas (Véase Tabla 21).²

Nancy García Vázquez

Algo similar ocurre con la Medición: entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo y Sinaloa nunca han especificado en qué consiste el mecanismo de medición (Ver Tabla 22). También hay focos rojos en Guerrero. En contraste, sobresale que todos los estados siempre han detallado este aspecto, incluso Michoacán, Yucatán y Zacatecas en su última reforma incluyen esta norma.

También encontramos que pocos estados definen un Glosario en el cual se precisan qué es la cuenta pública y quiénes son los sujetos de la misma (Ver Tabla 23). Dichas entidades son Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora. En otros la situación mejora en el 2007: Baja California, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Zacatecas y Veracruz. En el resto de las entidades, desde el 2003 ya se cuenta con un glosario.³

En materia de Revisión, son diez también las entidades que no fijan los criterios para revisar el informe del OFS: Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Puebla y Querétaro. En otras entidades, este criterio ya fue incluido al término de nuestra evaluación: San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Yucatán (Ver Tabla 24).

Finalmente, existen muchas entidades sin reglamentos: Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán (Ver Tabla 25).

El análisis de los Fundamentos muestra mayores variaciones. En lo que se refiere al Fundamento Constitucional, 14 estados carecen de él o si lo tenían en la última reforma lo eliminaron: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán (Ver Tabla 26).

¹ La ley Orgánica de la Contaduría de Aguascalientes no fija los plazos ni la duración del proceso de revisión de la cuenta.

² En el Anexo 3 puede observarse la calificación aprobatoria o no aprobatoria de los estados.

³ Por ejemplo, la LFS de Tamaulipas es una de las más completas por lo que se refiere a un Glosario. En este se definen sujetos como la Auditoría Superior del Estado, la Comisión de Hacienda y Crédito Público del Congreso del Estado, Cuenta Pública, Poderes del Estado, Gobiernos Municipales, Organismos Descentralizados Estatales y Municipales, Empresas y Fideicomisos, Gasto Público Estatal o Municipal, Deuda Pública, Servidores Públicos, Pliego de observaciones, Informe de resultados, Fiscalización, Entidades públicas así como Fondos y valores públicos (artículo 5°).

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

El indicador de Actualización está en cero en los casos de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora (Ver Tabla 27).

Respecto a la legitimidad del nombramiento del titular del OFS, son 16 los gobiernos que no definen este criterio: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas (Ver Tabla 28).

Las entidades que aún no otorgan autonomía a su OFS son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tamaulipas (Ver Tabla 29).

Este último índice nos permite contestar una de nuestras preguntas de investigación: ¿qué tipo de órgano fiscalizador están diseñando los congresos? De acuerdo con nuestras 288 observaciones, 115 de éstas tienen un OFS donde la delegación se concentra en el Poder Legislativo y los 173 restantes han otorgado su facultad de control al órgano externo (Ver Tabla 31).

En la evolución del marco legal hay una especie de “hibridación institucional”. Es decir, la transformación de la legislación es muy compleja. Hay estados que siguen sin adecuar su marco a los estándares actuales (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal o Oaxaca. Otras entidades siguen con la estructura anterior (en los procedimientos) de la CMH, pero le dieron autonomía (Chihuahua, Querétaro o Yucatán). Incluso hay estados que tienen Auditorías carentes de autonomía plena (Chiapas, Michoacán, Nuevo León o Tamaulipas).

En este contexto de transición y consolidación de las instituciones democráticas coexisten los diversos modelos de fiscalización superior. En nuestra opinión, decisiones de diseño son producto de las distintas preferencias de los gobernadores, legisladores y sus partidos. Esto lo discutiremos con mayor detalle en el capítulo cinco.

Por último, respecto a la Transparencia (Ver tabla 30), doce entidades han conseguido implementar algún mecanismo: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Cuatro de ellos siempre han contado con éste (Campeche, Coahuila, Sonora y Veracruz).

Nancy García Vázquez

Del análisis, puede observarse que entre 1999 y el 2007, hay un cambio lento en la transformación de los OFS. Sin embargo, cada vez son más los estados que se adhieren al nuevo perfil institucional de la rendición de cuentas.

Por un lado, se ha fortalecido el diseño institucional del OFS, pero por otro, se ha puesto énfasis en el papel del Legislativo como un coadyuvante central en la revisión de las cuentas públicas estatales.

Ambos mecanismos se han reforzado no sólo por la vía de las leyes o reglamentos de fiscalización superior, sino también se ha incorporado dentro de las constituciones políticas, lo cual implica que el Ejecutivo y la administración estatal deben adecuar sus ordenamientos bajo los criterios de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos financieros y humanos.

CONCLUSIONES

En la primera sección, propusimos una forma de medir los poderes estatutarios a partir del análisis de las leyes de fiscalización superior, bajo el argumento de que son parte irrenunciable de un sistema de rendición de cuentas.

En la segunda sección, presentamos la construcción de un índice para medir la calidad que guardan las leyes en el ámbito estatal. En este punto discutimos dos aspectos vinculados con el origen de los índices. Por un lado, hay una discusión metodológica acerca de la manera cómo la valoración propuesta por Figueroa (2005) enfatiza ciertos aspectos que están en el ordenamiento jurídico básico, la constitución estatal, la Ley Orgánica del Congreso, la Ley Estatal de Fiscalización o la Ley de Transparencia. Todas estas normas regulan distintas áreas de la administración pública, de ahí que muchas de ellas no sean tan específicas como se hubiera esperado. Así en los índices Fundamento, Transparencia, Autonomía, Legitimidad, Plazo, Glosario y Medición hay comportamientos sumamente heterogéneos.

Dentro de esta misma discusión, sugerimos una medida basada en el análisis estadístico acerca de qué aspectos son más eficientes para observar la relación entre estructura y ley. Este análisis tuvo dos implicaciones importantes.

En primer lugar, se demostró la existencia de una fuerte asociación en los índices; en segundo lugar, se redujo la pérdida de información al reajustar las ponderaciones de cada uno de éstos a un valor estadístico.

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

La propuesta sugiere que hay algunos índices sobreestimados (Autonomía), mientras que otros son subestimados (Glosario). En todo caso, las decisiones jurídicas que respaldan tienen implicaciones notables en la valoración de los estados. Desafortunadamente, la heterogeneidad de las leyes complica la elaboración de índices más precisos.

Una vez revisada la construcción del índice de Figueroa, se procedió a evaluar de manera agregada, pero también individual la interacción entre las variables dependiente e independiente. Queremos hacer notar que, el hecho de que ambos índices funcionen según lo esperado tiene varios matices. Por un lado, ya discutimos que una valoración puramente normativa de una *buena ley* genera sobrestimaciones y subestimaciones. Utilizar un criterio puramente estadístico produce estimaciones numéricamente correctas, pero en muchos casos reporta comportamientos que quizá estén desfasados de ciertos criterios vigentes o deseables para una norma jurídica. Por ello, en todo este capítulo hemos comparado el funcionamiento de ambos.

Aun así se reconoce el esfuerzo de los estados a favor de la modernización, al tiempo que se pone en evidencia la decisión de ciertos congresos por seguir con una Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Legislativo y del Ejecutivo. Insistimos, estamos en un momento donde aún no hay un consenso general sobre un modelo específico de fiscalización superior. Lo que existe es un cumplimiento parcial de algunas entidades respecto a los estándares actuales, cuyo fundamento se encuentra en las prácticas internacionales. Aquí no determinamos cuál es el impacto que en términos de la revisión de la cuenta pública tiene cada diseño, pero es necesario que en una futura investigación se revise esta relación.

Nancy García Vázquez

TABLA 21

PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL PLAZO DEL OFS									
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	0	0	0	0
Baja California Sur	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Campeche	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	10	10	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	0	0	0	0	0
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

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

TABLA 22

PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DE LA MEDICIÓN DEL OFS									
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10	0	0
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Sonora	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10	10	10
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

Nancy García Vázquez

TABLA 23

PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL GLOSARIO DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	5	5	5	5
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	5	5	5	5	5	5	5	5
Coahuila	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Colima	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Chiapas	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Chihuahua	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Distrito Federal	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Durango	0	0	5	5	5	5	5	5	5
Estado de México	5	5	5	5	5	0	0	0	5
Guanajuato	0	0	0	0	5	5	5	5	5
Guerrero	0	0	0	5	5	5	5	5	5
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	5	5	0	0	5	5	5	5	5
Michoacán	0	0	0	0	5	5	5	5	5
Morelos	0	0	0	0	5	5	5	0	5
Nayarit	0	5	5	5	5	5	5	5	5
Nuevo León	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Quintana Roo	0	0	0	0	5	5	5	5	5
San Luis Potosí	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	5	5	5	5	5
Tamaulipas	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Tlaxcala	0	0	5	5	5	5	5	5	5
Veracruz	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Yucatán	0	0	0	0	0	5	5	5	5
Zacatecas	0	5	5	5	5	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

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

TABLA 24

PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DE LA REVISIÓN DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	0	0	0	0	0	10	10
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	0	0	0	0	0	0	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

Nancy García Vázquez

TABLA 25

PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL REGLAMENTO DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Baja California Sur	5	5	5	0	0	0	0	0	0
Campeche	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	5	5	5	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Durango	5	5	0	0	0	0	0	5	5
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Guanajuato	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Guerrero	5	5	5	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	5	5	0	0	5	5	5	5	5
Michoacán	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Morelos	5	5	5	5	0	0	0	5	5
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Puebla	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	5	5	5	5	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	0	5	5	5	5	5	5	5	5
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	5	5	5	5	5	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

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

TABLA 26

FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	0	0	0	0	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Nayarit	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0	10	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	10	0
Puebla	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Tabasco	10	10	10	10	0	0	0	10	10
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	10	10	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	10	10	10	10	10	0	0	0	0
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

Nancy García Vázquez

TABLA 27

FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA ACTUALIZACIÓN LEGISLATIVA DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	10	10	10	10	10	10
Campeche	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Colima	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10	0	0
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Durango	0	0	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	10	10	10	10
Guanajuato	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Guerrero	0	0	0	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Quintana Roo	0	0	0	0	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Tamaulipas	0	0	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	0	0	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	0	10	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10	10	10
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

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

TABLA 28

FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEL TITULAR DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	10	10	10	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	0	0	10	10	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

Nancy García Vázquez

TABLA 29

FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	20	20	20	20	20	20	20	20
Coahuila	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Colima	0	0	0	0	0	0	0	20	20
Chiapas	0	0	0	0	20	20	20	20	20
Chihuahua	20	20	20	20	20	20	20	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	20	20	20	20	20	20	20
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	20	20
Guanajuato	0	0	0	0	20	20	20	20	20
Guerrero	0	0	0	20	20	20	20	20	20
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	20	20	20	20	20
Morelos	0	0	0	0	20	20	20	20	20
Nayarit	0	20	20	20	20	20	20	20	20
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Querétaro	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Quintana Roo	20	20	20	20	20	20	20	20	20
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	20	20	20	20	20	20	20
Veracruz	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Yucatán	0	0	0	0	0	20	20	20	20
Zacatecas	20	20	20	20	20	20	20	20	0

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

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

TABLA 30

FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)									
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Campeche	0	10	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Colima	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Chiapas	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Durango	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Guanajuato	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Guerrero	0	0	0	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Sonora	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0	10	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10	10	0
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

Nancy García Vázquez

TABLA 31

TIPO DE ORGANO FISCALIZADOR EN LOS ESTADOS, 1999-2007																				
Entidad Federativa	SIN AUTONOMIA										CON AUTONOMIA									
	99	00	01	02	03	04	05	06	07	99	00	01	02	03	04	05	06	07		
Aguascalientes	C																			
Baja California	OFS																			
Baja Calif. Sur	C																			
Campeche	C										AS									
Coahuila	C																			
Colima	C																			
Chiapas	C	AS													AS					
Chihuahua											CG									
Distrito Federal	C																			
Durango	C														AS					
Guanajuato	C														OFS					
Guerrero	C														AG					
Hidalgo	CG																			
Jalisco	AS																			
Estado de México	CG																			
Michoacán	CG			AS																
Morelos	C										AS									
Nayarit	C										OFS									
Nuevo León	C				AS															
Oaxaca	C																			
Puebla	C	OFS																		
Querétaro											C									
Quintana Roo											C	OFS								
San Luis Potosí	C																			
Sinaloa	C																			
Sonora	C																			
Tabasco	C			OFS																
Tamaulipas	C	AS																		
Tlaxcala	C										OFS									
Veracruz											C	OFS								
Yucatán	C														C					
Zacatecas											C	AS								

AG= Auditoría General

AS= Auditoría Superior

C= Contaduría Mayor de Hacienda

CG= Contaduría General

OFS= Órgano de Fiscalización Superior

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex Enciclopédico.

Capítulo 5

Los gobiernos subnacionales, los partidos políticos y la calidad de la ley. Un estudio econométrico

INTRODUCCIÓN

En este capítulo estudiamos la relación entre las distintas estructuras políticas que existen en las 32 entidades con la transformación de las instituciones de la fiscalización superior, en un contexto de transición y consolidación democrática. Como ya mostramos, dicho contexto se caracteriza por un incremento en la pluralidad política tanto en los órganos ejecutivos como en los legislativos. El análisis que aquí desarrollamos busca ampliar la discusión acerca del impacto que el cambio en la integración partidaria de los poderes del estado tiene en el diseño o la continuidad de las políticas públicas.

De manera particular, nos enfocamos en la evolución de las leyes de fiscalización superior, porque son uno de los ejes sobre los cuales se articula la modernización de los países en desarrollo.¹ Sin reglas claras que informen a los ciudadanos acerca de cómo se gastan los fondos públicos, la democracia es un gobierno discrecional e ineficiente.

En nuestro análisis recuperamos la idea de Bawn (1997) acerca de la estrecha relación entre delegación y supervisión entre el Ejecutivo, Legislativo y las agencias del gobierno. En esta triada, el proceso de fiscalización superior supondría que a mayor calidad de la legislación, menor discrecionalidad.

En este capítulo, proporcionamos evidencia empírica de la incidencia de estos actores políticos en todos los estados mexicanos. Para este propósito, planteamos una serie de modelos econométricos con datos en panel. Los datos empíricos del periodo evaluado (1999-2007) permiten evaluar la incidencia de gobernadores, legisladores y tipos de gobierno en el diseño de las leyes estatales. Se estudian las 31 entidades y el Distrito Federal, a partir de la subdivisión del ordenamiento jurídico de las leyes estatales en fundamentos y procedimientos.

¹ Distintos organismos internacionales han incrementado recomendaciones, asistencia técnica e incluso programas de financiamiento para fortalecer la capacidad de supervisión de los parlamentos y/o las entidades de fiscalización superior. En ese tenor, destacan el manual de Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE; el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria del FMI o las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo.

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

Metodológicamente, construimos una base de datos en panel, integrada por un conjunto de variables independientes que modelan las estructuras políticas estatales (a partir de la discusión que se desarrolló en el capítulo tres sobre la competencia política).

Las variables dependientes se integran por doce índices que dan cuenta de la calidad de las leyes de fiscalización superior. Como se expuso en el capítulo anterior, cada índice tiene su origen en la evaluación de las leyes vinculadas al proceso de revisión de las cuentas públicas de los estados que realizamos en el capítulo cuatro y que extendimos de 1999 al 2007.

El capítulo se divide en tres apartados. El primero, expone las bases metodológicas del análisis para datos en panel que evalúa los determinantes políticos del diseño de las leyes de fiscalización superior a nivel estatal. En el segundo apartado se muestran los resultados econométricos de los cuatro conjuntos de regresiones que fundamentan el análisis. Finalmente, en un último apartado discutimos nuestros hallazgos.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO ECONOMÉTRICO CON DATOS DE PANEL

Como señalamos en el capítulo uno, el interés teórico que motiva este trabajo consiste en proponer un análisis econométrico, para explicar la incidencia del contexto político en la reorganización normativa del país. La elaboración de una serie de observaciones estatales que van de 1999 al 2007, nos permite proponer este tipo de análisis y concretarlo en un estudio de panel. Esta técnica ofrece la posibilidad de aprovechar al máximo los datos en dos sentidos. Por un lado, se registra de manera continua el cambio o la permanencia de la oposición y su contraparte, los gobiernos unificados. Por otro lado, también se analiza exhaustivamente la legislación en la materia.

Al revisar de manera conjunta los datos de estructura y los datos que contienen las calificaciones desagregadas de los índices, podemos hacer un seguimiento minucioso de cuáles son los actores que están a favor o en contra de la reforma institucional. Adicionalmente, el panel posibilita que la abstracción teórica y la prueba empírica enfrenten menos dificultades técnicas (Wooldrige, 2002: 13).

Estadísticamente, usamos modelos de regresión para datos en panel que utilizan una distribución de probabilidad de Poisson. La razón de esta decisión está dada en

Nancy García Vázquez

términos de la naturaleza de las variables dependientes. La distribución Poisson se utiliza cuando el conteo de la variable dependiente, discreta por definición, registra muchos ceros en las observaciones.² Esto es, cuando existe cierta incidencia en el fenómeno a estudiar. Dada la naturaleza de las variables analizadas en esta investigación, dicha distribución resulta más apropiada que la distribución normal –que es la más comúnmente utilizada– para efectos de análisis estadístico.³

Adicionalmente, hay que señalar que el uso de técnicas para datos en panel nos permite usar efectos aleatorios o fijos en las estimaciones. Los efectos aleatorios incorporan los efectos de variables independientes no consideradas en las regresiones dentro de los componentes de error aleatorio. Los efectos fijos capturan las particularidades inherentes a cada unidad de análisis considerada. Esta característica, si bien deseable, incrementa los grados de libertad y el tamaño de muestra necesarios para validar el análisis estadístico. En virtud de esta razón, en este estudio solo consideramos regresiones con efectos aleatorios.

En la investigación, observamos la relación entre estructura política y ley, mediante cuatro conjuntos de regresiones. El primer conjunto lo usamos para analizar la relación entre el tipo de gobierno y la calidad de la ley (medida ésta mediante índices agregados). El segundo lo usamos para estudiar los efectos de los determinantes políticos en la calidad de las leyes, considerando la existencia de gobiernos divididos y los unificados. El tercer conjunto sirve para estudiar la relación entre los determinantes políticos y los índices relativos a los fundamentos jurídicos de las leyes. Finalmente, mediante el cuarto conjunto probamos la relación con los índices relativos a los procedimientos jurídicos.

Datos usados en el análisis

La muestra de datos a analizar comprende indicadores políticos y jurídicos de las 32 entidades, durante el periodo 1997-2007. Como se indicó en los capítulos anteriores, las variables independientes se construyeron mediante el uso y la ampliación de la base de los datos políticos de Lujambio (2003). La mayoría de las doce variables dependientes se construyeron siguiendo la metodología jurídica de Figueroa (2005). La única excepción es un índice de componentes principales construido (ICP) con las diez variables independientes no agregadas. Como referimos en el

² Este es el caso de nuestra variable independiente, tipo de gobierno (TGOBCODE), la cual es una dummy. También nuestras variables dependientes reportan múltiples ceros.

³ Para una mayor comprensión de los modelos de panel revíse: Greene (2003: 192); Finkel (1995); Lung-Fei (1986: 689-706); Stata (2003: 161-167) y Ruiz-Porras (2008: 49-87)

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

capítulo tres, la muestra comprende 288 observaciones anuales e incluye datos sobre la calidad de las leyes de fiscalización superior para 213 gobiernos unificados y 75 divididos.

El conjunto de variables independientes, está constituido por ocho variables explicativas y una variable de control. Las ocho variables explicativas miden la participación de los partidos políticos en el total de los asientos del Ejecutivo y Legislativo estatales. Así cuatro variables calculan la participación de los partidos en el Ejecutivo y otras cuatro en el Legislativo. Las cuatro en el Ejecutivo son PGPANC, PGPRIC, PGPRDC y PGOTROSC. Las cuatro en el Legislativo son PARTPANC, PARTPRIC, PARTPRDC y PARTOTROSC. Ambos grupos de variables miden, respectivamente, la participación del PRI, PAN, PRD y de otros partidos pequeños con base en un criterio de concentración de poder de tipo Herfindal-Hirshmann.

La variable de control usada en este estudio es un indicador cualitativo de la estructura política prevaleciente en los estados (TCGOBCODE). Esta variable adquiere un valor de uno en caso de que haya un gobierno unificado y de cero cuando es dividido.

En el capítulo tres referimos que un gobierno unificado es aquel en donde el partido con la mayoría de escaños en el Congreso estatal y el que ocupa la titularidad del Ejecutivo estatal es el mismo. Un gobierno dividido es aquel que no cumple con estas condiciones. En este contexto, por “mayoría” entendemos una mayoría numérica simple y por “partido que ocupa la titularidad”, aquel que gobierna con y sin coaliciones

Las doce variables dependientes incluyen diez indicadores individuales y dos indicadores agregados de la calidad de las leyes. Los indicadores individuales se dividen en indicadores de fundamento y procedimiento. Los indicadores de fundamento son: AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA, LEGITIMIDAD, FUNDAMENTO y REGLAMENTO. Los indicadores de procedimiento operativo son: ACTUALIZACIÓN, GLOSARIO, MEDICIÓN, REVISIÓN y PLAZO. Los indicadores agregados son el Índice de Ponderación Jurídica (IPJ) desarrollado por Figueroa (2005) y el Índice de Componentes Principales (ICP) construido mediante el método de primera componente principal para los diez indicadores individuales.

La siguiente tabla sintetiza los indicadores de los determinantes políticos usados en el análisis.

Nancy García Vázquez

TABLA 32

INDICADORES DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA		
NOMBRE	DEFINICIÓN	MEDICIÓN
<i>Indicadores de la participación de los partidos políticos en el Ejecutivo estatal</i>		
PGPANC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal del PAN	Concentración del Poder Ejecutivo estatal del PAN
PGPRIC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal del PRI	Concentración del Poder Ejecutivo estatal del PRI
PGPRDC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal del PRD	Concentración del Poder Ejecutivo estatal del PRD
PGOTROSC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos	Concentración del Poder Ejecutivo estatal de partidos pequeños.
<i>Indicadores de la participación de los partidos políticos en el Legislativo estatal</i>		
PARTPANC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del PAN	Concentración del Poder Legislativo estatal del PAN
PARTPRIC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del PRI	Concentración del Poder Legislativo estatal del PRI
PARTPRDC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del PRD	Concentración del Poder Legislativo estatal del PRD
PARTOTROSC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos	Concentración del Poder Legislativo estatal de partidos pequeños.
<i>Indicador de estructura política (Variable de control)</i>		
TGOBCODE	Variable binaria Gobierno Dividido= 0 Gobierno Unificado= 1	La cohesión o fracción del gobierno, según la participación del Ejecutivo y Legislativo.
Nota: La suma de los índices del Legislativo y Ejecutivo, es el inverso del índice de número efectivo de partidos en el Poder Ejecutivo y Legislativo de Taagepera y Laakso.		

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

La tabla siguiente describe las variables dependientes usadas en el análisis.

TABLA 33

INDICADORES DE LA CALIDAD DE LAS LEYES		
NOMBRE	DEFINICIÓN	MEDICIÓN
<i>Variables dependientes individuales de la calidad de las leyes (fundamento)</i>		
AUTONOMÍA	Variable numérica Autonomía = 20 Dependencia = 0	Autonomía plena de la EFS
TRANSPARENCIA	Variable numérica Transparencia = 10 Opacidad = 0	Transparencia del gasto público
LEGITIMIDAD	Variable numérica Legitimidad = 10 No legitimidad = 0	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS
FUNDAMENTO	Variable numérica Fundamento suficiente = 10 Fundamento insuficiente = 0	Fundamento constitucional suficiente
REGLAMENTO	Variable numérica Reglamento existente = 5 Reglamento inexistente = 0	Reglamento propio y actualizado de la ley interior de la EFS
<i>Variables dependientes individuales de la calidad de las leyes (procedimiento)</i>		
ACTUALIZACIÓN	Variable numérica Actualización=5 No actualización=0	Actualización legislativa
GLOSARIO	Variable numérica Glosario existente = 5 Glosario inexistente = 0	Glosario de conceptos clave
MEDICIÓN	Variable numérica Medición existente = 10 Medición inexistente = 0	Medición del desempeño institucional
REVISIÓN	Variable numérica Revisión existente = 10 Revisión inexistente = 0	Revisión ex ante
PLAZO	Variable numérica Plazos existentes = 10 Plazos inexistentes = 0	Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública
<i>Variables dependientes agregadas de la calidad de las leyes</i>		
ICP	Variable numérica Primera componente principal de los diez indicadores individuales de calidad de las leyes	Calidad de la Ley Estatal, según criterio estadístico
IPJ	Variable numérica Suma total de los diez indicadores individuales.	Calidad de la Ley Estatal, según el criterio de Figueroa (2005)
Nota: La construcción de los indicadores de calidad de las leyes y su ponderación siguen los lineamientos de la metodología de Figueroa (2005). La excepción la constituye el ICP que se construye mediante el método de componentes principales.		

Nancy García Vázquez

Las hipótesis postuladas en este trabajo sugieren que las variables independientes deberán ser estadísticamente significativas para que se puedan considerar como determinantes del diseño de las leyes, desde un punto de vista econométrico. Además, los coeficientes asociados a dichas variables deberán reportar signos positivos cuando en los partidos políticos y en la estructura política exista un ambiente favorable para armonizar las leyes estatales con las federales. Si este no fuera el caso, se tomaría como evidencia de la existencia de un ambiente desfavorable a la modernización de las instituciones de fiscalización superior.

MODELOS GENÉRICOS QUE SUSTENTAN EL ANÁLISIS DE REGRESIÓN

Metodológicamente la relación entre estructura política y ley, es estudiada a partir de cuatro modelos que sustentan los conjuntos de regresiones evaluados en la siguiente sección. El primer modelo analiza la relación entre el tipo de gobierno y la calidad de la ley. El segundo estudia los efectos de los determinantes políticos en la calidad de las leyes considerando la existencia de gobiernos divididos y los unificados. El tercer modelo sirve para revisar la relación entre los determinantes políticos y los fundamentos jurídicos de las leyes. Finalmente, el cuarto conjunto repite el ejercicio anterior pero con los procedimientos jurídicos.

El modelo general (1). Estructura política y la calidad de la ley

Nuestro modelo principal establece cuál es la relación entre la estructura política y la calidad de las leyes. El propósito es observar, en una primera aproximación, si el proceso de pluralidad política ha tenido impacto en un mejor diseño institucional relativo a la fiscalización superior. Como señalamos en el capítulo anterior, se espera que haya menos afinidades al marco legal federal cuando los estados son unificados que cuando son divididos. El modelo de regresión general es el siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 * TCGOBCODE + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de calidad de la ley (IPJ, ICJ)

ε = Error aleatorio

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

Modelo particular (2): Incidencia específica de la estructura política

El segundo modelo de análisis se desarrolla para estudiar los efectos de los determinantes políticos en la calidad de las leyes considerando la existencia de gobiernos divididos y los unificados. Las regresiones genéricas que permiten desarrollar este análisis se construyen de la siguiente manera:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 *PGPANC + \beta_2 *PGPRIC + \beta_3 *PGPRDC + \beta_4 *PGOTROSC + \beta_5 *PARTPANC + \beta_6 *PARTPRIC + \beta_7 *PARTPRDC + \beta_8 *PARTOTROSC + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de calidad de la ley (IPJ, ICP)

ε = Error aleatorio

Estas regresiones se hacen para las observaciones que involucran gobiernos unificados y divididos. Ello con el objetivo de identificar patrones de comportamiento diferenciado de acuerdo al tipo de estructura política.

Modelo particular (3). Estructura política y diseño de los fundamentos en la ley

En este modelo evaluamos los intereses de los partidos con representación en el Ejecutivo y el Legislativo con respecto a los fundamentos que sustentan las leyes estatales. Nuestra hipótesis sostiene que en gobiernos unificados estos fundamentos son acotados no sólo por la legislatura, sino también por el gobernador quien intentaría mantener un órgano de fiscalización dependiente y con poca transparencia (lo que le otorgaría mayor discrecionalidad en la supervisión del gasto público). El modelo genérico de análisis de regresión es el siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 *PGPANC + \beta_2 *PGPRIC + \beta_3 *PGPRDC + \beta_4 *PGOTROSC + \beta_5 *PARTPANC + \beta_6 *PARTPRIC + \beta_7 *PARTPRDC + \beta_8 *PARTOTROSC + \beta_9 *TGOBCODE + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de fundamentos en la ley (AUTONOMÍA,
TRANSPARENCIA, LEGITIMIDAD, FUNDAMENTO,
REGLAMENTO)

ε = Error aleatorio

Nancy García Vázquez

Las regresiones se hacen para los cinco indicadores de fundamento con todas las observaciones de la muestra. Así se identificarán patrones de atención específicos de los partidos políticos con respecto a las formas de la ley.

Modelo particular (4). Estructura política y diseño de los procedimientos en la ley

Finalmente, en este modelo evaluamos los intereses de los partidos políticos en el Ejecutivo y el Legislativo con respecto a los procedimientos operativos que sustentan las leyes estatales. De la misma forma que en el modelo anterior, también esperamos que en los gobiernos monocolor haya un impacto del tipo de gobierno debido a que los procedimientos son los mecanismos formales de la fiscalización superior. El modelo genérico de análisis de regresión es el siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 *PGPANC + \beta_2 *PGPRIC + \beta_3 *PGPRDC + \beta_4 *PGOTROSC + \beta_5 *PARTPANC + \beta_6 *PARTPRIC + \beta_7 *PARTPRDC + \beta_8 *PARTOTROSC + \beta_9 *TGOBCODE + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de procedimientos en la ley (ACTUALIZACIÓN,
GLOSARIO, MEDICIÓN, REVISIÓN, PLAZO)

ε = Error aleatorio

Las regresiones se hacen para cada uno de los cinco indicadores de procedimiento para todas las observaciones de la muestra. Esto con objeto de identificar patrones de atención específicos de los partidos políticos con respecto a los procedimientos operativos de la ley.

RESULTADOS DEL ESTUDIO DE PANEL

En este apartado presentamos los resultados que se obtuvieron en los modelos estadísticos. El análisis procede de la siguiente forma. En primer lugar evaluamos la hipótesis respecto a la relevancia de la estructura política, medida en términos del indicador de tipo de gobierno, en los indicadores agregados de la calidad del diseño de las leyes.

Posteriormente, evaluamos cómo se relacionan los partidos políticos con respecto a estos mismos indicadores agregados. Finalmente estudiamos las relaciones entre los

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

indicadores políticos y los indicadores desagregados. Por consistencia metodológica, este último análisis se subdivide en términos de los indicadores de fundamentos y procedimientos.

Modelo 1. La estructura política importa

En esta subsección reportamos los resultados econométricos asociados a las regresiones que evalúan la relación entre la estructura política y la calidad de la ley. Estas regresiones, son generales por lo que sólo pueden considerarse como aproximaciones preliminares a nuestro objeto de estudio. Pese a esto, cabe destacar que señalan inequívocamente que la estructura política importa. En ambas, los estimadores de los coeficientes del indicador de tipo de gobierno (TGOBCODE) y de significancia conjunta de las variables independientes son estadísticamente significativos al 99 por ciento.

La interpretación de los resultados de la tabla nos permite concluir dos cosas: Primera, la estructura de gobierno importa, es decir, el tipo de gobierno es determinante en la definición de la legislación de fiscalización superior. Segunda, el signo negativo sugiere que la calidad de la ley disminuye cuando prevalecen los gobiernos unificados. Esto quiere decir que en las entidades donde los gobernadores poseen el apoyo de sus legisladores –situaciones de partido dominante– habrá mayores reticencias a promover instituciones con características similares a la federación. Tabla 34

Intuitivamente, los resultados parecieran sugerir que los gobiernos divididos inciden en forma positiva en el diseño de las leyes. Sin embargo, esto no es necesariamente cierto. El que el coeficiente asociado a los gobiernos unificados sea negativo no implica nada en lo concerniente a los divididos, más aun, la existencia de constantes estadísticamente significativas y positivas sugiere que habría otras variables no consideradas en las regresiones capaces de incidir de manera positiva en la modernización de las leyes.

Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, comportamientos diferenciados

Aquí reportamos los resultados econométricos asociados a las regresiones que evalúan la relación entre la estructura política y la calidad de la ley. Estas regresiones, al igual que las anteriores, son aproximaciones preliminares. Pese a esto, cabe destacar que las mismas confirman que la estructura política importa. En ambos conjuntos de regresiones, la mayoría de los estimadores de los coeficientes asocia-

Nancy García Vázquez

TABLA 34

RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y LA ESTRUCTURA POLÍTICA (MODELO DE REGRESIÓN POISSON CON EFECTOS ALEATORIOS)		
Independientes/Dependientes	Índice de Componentes Principales (ICP)	Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)
Índices de la regresión		
TGOBCODE	-0.12*** (-4.65)	-0.11*** (-4.21)
CONSTANTE	4.13*** (40.93)	4.08*** (39.05)
Observaciones	288	288
Wald-CHI2	21.60***	17.71***
Prob > chi2	0.000	0.000
Log Likelihood	-1915.51	-1913.90
/lnalpha	-1.16	-1.09
alpha	0.31	0.33
chibar2(01) =	3379.32***	3520.33***
Prob>chibar2 =	0.00	0.00
Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.		

dos a las variables independientes y la significancia conjunta de las variables independientes fueron estadísticamente significativos.

La interpretación de los datos nos sugiere algunas conclusiones interesantes. Concretamente, se muestra cierta evidencia respecto a *que la estructura política importa para determinar la calidad de la ley*. Ello se advierte en el hecho de que los patrones de significancia estadística de las regresiones son diferenciados entre los gobiernos unificados y divididos (compárese los coeficientes asociados a la variable PGPRIC).

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

La interpretación de este hallazgo sugiere que la armonización de las leyes estatal y federal depende de la estructura política. La conclusión se confirma en el análisis de la significancia conjunta de las variables independientes. Esta significancia depende de la naturaleza –unificada o dividida–, del gobierno analizado.

Una segunda conclusión de nuestro análisis es que *los gobernadores influyen en el diseño de la calidad de las leyes*. Esto se advierte en el análisis de la significancia estadística de los coeficientes asociados a los gobernadores de los estados. Los indicadores de los titulares del Ejecutivo del PRI y el PRD son siempre positivos.

En este contexto, destaca el hecho que los coeficientes asociados al PRD son positivos y estadísticamente significativos. Los asociados al PAN y a otros partidos son negativos de manera consistente. Sin embargo, justo es mencionar que las regresiones muestran que la magnitud de los coeficientes es casi cero para todos los partidos que ocupan el Poder Ejecutivo estatal. Tabla 35

Económicamente, la significancia conjunta de las variables independientes es significativa al 99 por ciento en todas las regresiones (véase estadísticos Wald-Chi²). Esto sugiere que las variables independientes explican la calidad de las leyes de manera adecuada. Sin embargo, es necesario mencionar que en las regresiones existen problemas econométricos. Concretamente, algunos de los indicadores asociados a los gobernadores del PAN presentan multicolinealidad perfecta negativa con los del PRD y el PRI.⁴ Por esta razón, los coeficientes de dichas variables no son reportados en las regresiones. La omisión de algunos de los coeficientes asociados a los partidos pequeños se da como consecuencia de la inexistencia de gobernadores de estos partidos cuando hay gobiernos unificados.

Una tercera conclusión que se desprende de las regresiones sostiene que *las legislaturas tienen un comportamiento que no depende de la estructura prevaleciente en los gobiernos estatales*. Excepto en lo que concierne al PRI, la evidencia sugiere que los legisladores se muestran proclives a adoptar leyes estatales homologables con las leyes federales (coeficientes positivos). Una posible explicación de dicho comportamiento se asocia a la existencia de coordinación interna y disciplina en los partidos.

⁴ La existencia de multicolinealidad perfecta se determinó mediante un conjunto de regresiones lineales sobre las variables independientes. Entre los resultados de este conjunto de regresiones destaca el hecho que el 82 por ciento del comportamiento de la variable PGPAN se explica por la variable PGPRI, El restante 18 por ciento por la variable PGPRD.

Nancy García Vázquez

TABLA 35

RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (MODELO DE REGRESIÓN POISSON CON EFECTOS ALEATORIOS)				
Independientes/Dependientes	Índice de Componentes Principales		Índice de Ponderación Jurídica	
	Gobierno Unificado	Gobierno Dividido	Gobierno Unificado	Gobierno Dividido
Índices de la regresión				
PGPANC		-0.00 (-0.13)		-0.00 (-0.58)
PGPRIC	-0.00 (-0.24)	0.00** (1.72)	-0.00 (-1.02)	0.00** (1.81)
PGPRDC	0.00*** (12.46)	0.00** (2.17)	0.00*** (12.12)	0.00*** (2.68)
PGOTROSC		0.00 (0.03)		-0.00 (-0.28)
PARTPANC	0.00** (2.39)	0.00* (1.85)	0.00** (2.58)	0.00** (2.16)
PARTPRIC	-0.00*** (-3.37)	-0.00*** (-2.70)	-0.00** (-2.32)	-0.00** (-2.43)
PARTPRDC	0.00** (2.02)	0.00 (0.75)	0.00** (2.46)	0.00 (1.17)
PARTOTROSC	0.00** (1.90)	0.00*** (5.00)	0.00*** (2.98)	0.00*** (5.72)
CONSTANTE	4.02*** (19.76)	3.79*** (12.79)	3.92*** (19.20)	3.65*** (12.02)
Observaciones	213	75	213	75
Wald-CHI2	464.84***	85.55***	459.95***	98.42***
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000
Log Likelihood	-1121.00	-396.22	-1129.29	-387.70
/lnalpha	-0.53	0.42	-0.51	-0.37
alpha	0.58	0.65	-0.59	0.68
Chibar2(01) =	2818.97***	548.91***	2875.89***	510.05***
Prob>chibar2 =	0.000	0.000	0.000	0.000
Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.				

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

Un hallazgo interesante es que los valores del estadístico de Wald en las regresiones correspondientes a los gobiernos divididos son mucho menores a los de los gobiernos unificados. La interpretación de este hecho sugiere que *la capacidad para ponerse de acuerdo sobre el contenido de los poderes estatutarios, implícitos en las leyes, es menor en los gobiernos divididos*. Una implicación del análisis econométrico es que *delegar las funciones de fiscalización superior a una agencia (como el tipo de los OFS) es óptimo porque vulnera la discrecionalidad del Ejecutivo pero también es más costosa y por ello más difícil de alcanzar*.

En síntesis, los resultados econométricos advierten que *la negociación legislativa para definir el contenido de la legislación y las características de la ley en un gobierno unificado es relativamente más complicada de lo que suponíamos*. Este es un resultado que se basa en los hallazgos del análisis estadístico. Se produce a consecuencia de aquellos gobernadores que influyen en el diseño de las leyes, de los legisladores que siguen pautas de partido y a la menor capacidad para ponerse de acuerdo de los gobiernos divididos.

Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento

En esta subsección reportamos los resultados asociados a las regresiones que evalúan las relaciones entre los determinantes específicos de la estructura política y la calidad de las leyes en materia de fundamentos. Estas regresiones analizan la calidad de las leyes de manera desagregada. El análisis muestra cómo las variables independientes, que sirven como aproximaciones a los determinantes políticos, inciden sobre la calidad de las leyes en formas diferenciadas. La importancia de dicha incidencia se aprecia en el hecho de que la significancia conjunta de dichas variables fue significativa al 99 por ciento en todas las regresiones.

En la tabla siguiente presentamos los resultados de las regresiones que evalúan la relación de los indicadores de fundamentos con los indicadores políticos. Estadísticamente, la significancia del conjunto de variables independientes es homogénea para todos los casos. Adviértase que si tomamos como referencia el estimador Wald-Chi², podemos rechazar la hipótesis nula de no significancia del conjunto de las variables independientes al 99 por ciento.

Las regresiones muestran patrones de comportamiento claramente diferenciados en lo que concierne a los determinantes de las variables de fundamentos.

Concretamente, las regresiones sugieren que hay intereses diferenciados por partido. El coeficiente asociado al Ejecutivo del PRD es positivo y estadísticamente

Nancy García Vázquez

significativo en las regresiones de AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA y LEGITIMIDAD. Los coeficientes asociados a los legislativos de todos los partidos grandes son estadísticamente significativos e idénticos en signo en las regresiones TRANSPARENCIA y REGLAMENTO.

Destaca el hecho que estos coeficientes son, respectivamente, positivos y negativos. Los partidos chicos están positiva y significativamente correlacionados con todas las regresiones excepto con la correspondiente a LEGITIMIDAD.

Las pruebas de hipótesis asociadas a los estimadores de los coeficientes sugieren que la importancia de los indicadores de los fundamentos no es la misma para los legisladores de los partidos políticos. Específicamente, las regresiones correspondientes a TRANSPARENCIA y REGLAMENTO reciben una mayor atención. La regresión de FUNDAMENTO obtiene menor atención. Asimismo es relevante que si bien todos los partidos en el Legislativo abogan por una mayor transparencia, los partidos grandes abogan por menos reglamentos.

Los resultados anteriores sugieren que los partidos políticos tienen comportamientos claramente definidos en los estados. En general, se puede deducir que los gobernadores no determinan la calidad de las leyes (exceptuando al PRD, quienes abogan por la homologación de las leyes federales y estatales en ciertos rubros). En el Legislativo, la evidencia apunta que los partidos presentan comportamientos diferenciados. En general, los partidos grandes tienden a fomentar la homologación de las leyes en materia de transparencia y a desincentivarla en lo concerniente a los reglamentos. En lo que concierne a los partidos pequeños tienden a apoyar la modernización de las leyes en la mayoría de los rubros analizados. (Ver Tabla 36).

Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimientos

Aquí reportamos los resultados del cuarto modelo, que como se recordará, se asocian con las regresiones que evalúan las relaciones entre los determinantes específicos de la estructura política y la calidad de las leyes en materia de procedimientos. Estas regresiones, al igual que las anteriores, analizan la calidad de las leyes de manera desagregada.

El estudio muestra cómo las variables independientes inciden sobre la calidad de las leyes de formas diferenciadas. Nuevamente, la importancia de dicha incidencia se aprecia en el hecho de que la significancia conjunta de dichas variables fue significativa al 99 por ciento en todas las regresiones (Véase Tabla 37).

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

TABLA 36

ESTIMACIÓN POR ÍNDICES DE LOS FUNDAMENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).					
Índices de la regresión					
Variables dependientes	Autonomía	Transparencia	Legitimidad	Fundamento	Reglamento
PGPANC	-0.00 (-0.56)	0.00 (0.54)	0.00 (1.06)	0.00 (1.37)	-0.00 (-0.43)
PGPRIC	-0.00 (-0.34)	0.00 (0.61)	-0.00 (-0.14)	-0.00 (-1.26)	-0.00 (-1.34)
PGPRDC	0.00*** (4.10)	0.00*** (3.51)	0.00** (1.73)	0.00 (0.51)	0.00 (0.65)
PGOTROSC	-0.00 (-0.26)	0.00 (0.11)	0.00 (0.77)	0.00 (0.13)	0.00 (1.56)
PARTPANC	0.00 (1.52)	0.00*** (5.79)	0.00 (0.38)	-0.00 (-0.53)	-0.00*** (-4.41)
PARTPRIC	-0.00 (-0.40)	0.00** (2.08)	-0.00 (-1.18)	0.00 (0.31)	-0.00*** (5.19)
PARTPRDC	0.00 (0.48)	0.00*** (5.99)	0.00 (1.20)	0.00 (0.17)	-0.00*** (-3.94)
PARTOTROSC	0.00** (2.14)	0.00*** (7.42)	-0.00 (-0.99)	0.00*** (4.77)	0.00*** (5.42)
TGOBCODE	0.23 (1.47)	-0.6 (-0.41)	-0.15 (-1.27)	0.016 (1.05)	0.17 (1.99)
CONSTANTE	0.99** (1.69)	-0.63 (-1.24)	1.77*** (3.15)	1.01* (1.69)	3.85*** (3.91)
Observaciones	288	288	288	288	288
Wald-CHI2	76.89***	149.37***	57.96***	60.56***	70.53***
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Log Likelihood	-610.30	-847.06	-653.53	-590.79	-503.39
/lnalpha	1.51	0.49	1.02	1.03	1.36
alpha	4.55	1.63	2.78	2.81	3.93
chibar2(01) =	1203.04***	767.55***	1182.10 ***	870.10***	722.02***
Prob>chibar2=	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente

Nancy García Vázquez

TABLA 37

ESTIMACIÓN POR ÍNDICES DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).					
Índices de la regresión					
Variables dependientes	Actualización	Glosario	Medición	Revisión	Plazo
PGPANC	0.00 (0.46)	0.00 (0.46)	0.00 (0.00)	0.00 (0.16)	-0.00 (-1.60)
PGPRIC	-0.00 (-0.92)	0.00 (0.40)	0.00 (0.10)	-0.00 (-0.31)	-0.00 (-0.59)
PGPRDC	0.00*** (2.69)	0.00*** (3.67)	0.00*** (2.81)	0.00 (0.52)	0.00*** (2.81)
PGOTROSC	-0.00 (-0.01)	0.00 (0.39)	0.00 (0.09)	0.00 (0.16)	0.00 (0.13)
PARTPANC	0.00*** (3.55)	0.00*** (2.89)	-0.00 (-0.80)	-0.00 (-0.73)	0.00 (0.50)
PARTPRIC	0.00 (0.11)	-0.00 (-0.72)	-0.00** (-2.19)	-0.00** (-2.57)	-0.00* (-2.04)
PARTPRDC	0.00*** (5.01)	0.00** (2.49)	0.00 (0.63)	-0.00 (-0.15)	0.00 (0.23)
PARTOTROSC	0.00*** (6.38)	0.00** (2.34)	0.00 (0.58)	-0.00 (-1.64)	-0.00 (-0.61)
TGOBCODE	-0.015 (-1.31)	-0.00 (-0.90)	0.00 (0.25)	0.04 (0.45)	0.27** (2.26)
CONSTANTE	1.16** (2.49)	1.56*** (3.61)	2.45*** (6.42)	2.55*** (6.38)	2.23*** (5.91)
Observaciones	288	288	288	288	288
Wald-CHI2	781.88***	113.67***	51.02***	31.74***	63.92***
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Log Likelihood	-855.52	-897.38	-761.01	-813.59	-792.34
/lnalpha	0.43	0.46	-0.45	-0.18	-0.14
alpha	1.54	1.58	.063	0.83	0.86
chibar2(01) =	679.40***	852.24***	379.34***	657.80***	526.85***
Prob>chibar2=	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.

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

Las regresiones sugieren que *hay intereses diferenciados por partido político*. Los coeficientes asociados al Ejecutivo del PRD son positivos y estadísticamente significativos en todas las regresiones, excepto en la de REVISIÓN. Los coeficientes asociados a los legislativos de todos los partidos, excepto el PRI, son estadísticamente significativos e idénticos en signo en las regresiones ACTUALIZACIÓN y GLOSARIO. Los coeficientes asociados a los legisladores del PRI son negativos y estadísticamente significativos en las regresiones MEDICIÓN, REVISIÓN y PLAZO.

Las pruebas de hipótesis asociadas a los estimadores de los coeficientes también sugieren que la importancia de los indicadores de procedimiento no es la misma para los legisladores de los partidos políticos. Las regresiones correspondientes a ACTUALIZACIÓN y GLOSARIO son las que reciben mayor atención. En ambas regresiones hay relaciones estadísticamente significativas entre los partidos PAN, PRD y los partidos pequeños con la modernización de las leyes (99 por ciento de confianza). Por otra parte, la regresión de REVISIÓN recibe la menor atención. Curiosamente, la única variable independiente que resulta significativa en esta última regresión tiene un coeficiente negativo.

Un hallazgo interesante en este conjunto de regresiones es que *la estructura política importa en el diseño de ciertos aspectos de las leyes estatales*. Concretamente, la variable de tipo de gobierno es significativa en la regresión de Plazo (al 95 por ciento). Así, la evidencia propone que los gobiernos unificados fomentan la definición de plazos en las leyes. Otros resultados insinúan que, excepto por los del PRD, los titulares del Poder Ejecutivo estatal son relativamente indiferentes a tener un órgano de fiscalización similar al federal. Por otra parte, los resultados econométricos muestran que hay evidencia, estadísticamente significativa, de que los titulares del Ejecutivo del PRD fomentan la definición de plazos en las leyes y que los legisladores del PRI los desalientan.

Estos resultados confirman que *la estructura política y los partidos políticos definen el diseño de procedimientos legales*. En general, los resultados sugieren que en los gobiernos unificados se fomenta la definición de plazos y por tanto la idea de que los gobernadores no determinan la calidad de las leyes quizá deba matizarse (excepción hecha de los del PRD).

En el Legislativo, los resultados apuntan que, excepto por el PRI, los partidos tienden a fomentar la actualización legislativa y la inclusión de términos clave que limiten la discrecionalidad en la interpretación de las leyes estatales. Sin embargo, los resulta-

Nancy García Vázquez

dos también sugieren que la revisión de avances de gestión financiera, así como otros informes de evaluación preliminar son de poco interés para los legisladores.

CONCLUSIONES Y DISCUSIONES

Huber y Shipan sostienen que los estados –de la Unión Americana– son laboratorios de la democracia en la medida en que nos permiten experimentar y desarrollar teorías que no pueden probarse en el Congreso Federal (1998: 23).

En este capítulo hemos “experimentado” con los gobiernos subnacionales mexicanos en un contexto de transición política. En sus reflexiones sobre este momento de cambio político, Cansino señala que se trata de una situación donde conviven rasgos autoritarios del pasado y un rediseño normativo e institucional del nuevo régimen político (2003: 13). Los resultados de los modelos que aquí presentamos constituyen una prueba empírica de esa convivencia.

En primer lugar, los resultados acerca de la incidencia de la estructura política en la fiscalización superior sugieren que su evolución se encuentra en tensión entre los gobiernos unificados y los gobiernos divididos, por lo que el panorama institucional es más complicado de lo que suponíamos teóricamente.

Esta aseveración debe mirarse con cuidado. La reconstrucción histórica de las reformas a los sistemas de fiscalización estatales revela que hay una transformación positiva en la calidad de las leyes. Sin embargo, si observamos las calificaciones de la legislación en forma comparativa, los datos refuerzan nuestra conclusión.

Una segunda conclusión se extrae del análisis estadístico. En la mayoría de las regresiones, los titulares del Ejecutivo de los gobiernos estatales no reportan coeficientes estadísticamente significativos. Sin embargo, cuando evaluamos los tipos de gobierno, resulta que los gobiernos unificados definen ciertos aspectos relativos a los procedimientos legales.

Lo anterior nos sugiere que el grado de competencia política genera una respuesta unidireccional, pero sutil, por parte de los gobernadores. Así dicha reacción refleja un *comportamiento estratégico*.

Los órganos de fiscalización pueden ser constitucionalmente fundamentados, autónomos, legítimos, transparentes e incluso independientes para promover sus propios

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

reglamentos, pero son restringidos en algunos de los procedimientos que marcan los alcances del proceso de fiscalización de la administración pública estatal.

Otra implicación del análisis es que los congresos pueden tener incentivos para discutir mejores leyes de fiscalización superior, pero la mayoría *tiene una capacidad limitada para promover el cambio*. Aunque los legisladores en lo individual estén a favor de ciertos aspectos de fundamento y procedimiento, la evidencia sugiere que estos pudieran alinear sus preferencias por disciplina partidaria en la discusión de ciertos rubros.

En síntesis, los resultados econométricos nos confirman que *la negociación legislativa para definir el contenido de la legislación y las características de la ley es relativamente más complicada de lo que suponíamos*. Esto como consecuencia de la existencia de gobernadores, legisladores y pautas de partido. En realidad, las posibilidades de cambio, modernización e implementación de la fiscalización superior se encuentran mediadas por factores de toda índole.

Entre estos factores destacan la reforma del Estado, la reorganización de la administración pública, la descentralización administrativa, el incremento en la competencia electoral y el pluralismo en la representación política en el Ejecutivo y el Legislativo.

En este contexto, muy probablemente un buen diseño de la ley de fiscalización requiere no sólo de liderazgos y disciplinas partidarias, sino de cooperación entre los actores políticos y los responsables de las políticas públicas. En consecuencia es discutible que una legislatura estatal experimentada, en ausencia de cooperación con las autoridades hacendarias, tributarias y de supervisión federal y estatal, pueda definir los procedimientos de evaluación de la cuenta pública. Así podemos señalar que, para efectos de la discusión legislativa, los legisladores necesitan interactuar con los responsables de las políticas públicas. Lo anterior para definir cuáles son las acciones deseables que las agencias gubernamentales estatales (CHM/ASF) deban realizar, bajo qué criterios y qué tipo de resultados debería arrojar una auditoría.

Nuestra investigación observa la relación entre este último aspecto. Los estudios que han abordado la fiscalización de tales recursos, la discusión se ha enfocado en el ámbito federal (Hernández, 1998; Weldon, 1997; Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998; Ugalde, 1996 y 2000; ASF, 2000; Ackerman, 2005). Sin embargo, poco se ha hecho a nivel estatal. Cárdenas ha mostrado inquietud respecto al panorama que se vislumbra a nivel estatal:

Nancy García Vázquez

“Muchos de los órganos de fiscalización externa del país tienen menos atribuciones que el órgano de control externo federal y son en muchas ocasiones apéndices de los órganos legislativos, vía las comisiones de vigilancia, de esos cuerpos del Estado. De esta manera los órganos de control externo quedan sujetos a los vaivenes de la política y de la correlación de fuerzas entre los partidos, al grado que ni la autonomía técnica se suele respetar, tal como sucedió con una decisión del mes de febrero de 2005 en la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que rechazó más de la mitad de la realización de un importante número de auditorías programadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de ese órgano legislativo”. (2006: 195).

Una de las aportaciones de esta investigación consiste en proporcionar evidencia empírica sobre los determinantes del diseño institucional que norman las finanzas públicas estatales. Si bien la pluralidad política incrementa el interés de los legisladores por vigilar al Ejecutivo,⁵ lo cierto es que la evidencia sugiere que para los partidos políticos la definición de qué, cómo, por qué y para qué fiscalizar tiene diversas interpretaciones, incluso a pesar de la legislación federal.

A este respecto, estima que “las nuevas leyes estatales son generalmente menos completas que las federales” (2006: 38). En consecuencia el marco de fiscalización superior estatal todavía tiene áreas de oportunidad para desarrollarse de forma más comprehensiva.

⁵ En su tesis doctoral, Moisés Pérez advierte que además de la pluralidad existen otros elementos que explicarían la capacidad de control de los cuerpos legislativos, tales como las facultades legales, capacidades organizacionales y los diseños institucionales (2006, s.p.). No obstante, este análisis aún no rebasa la frontera del análisis jurídico-institucional pues desafortunadamente no hay evidencia a lo largo del tiempo y a lo ancho del país que de manera contundente pruebe ese supuesto.

CONCLUSIONES

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

SUMARIO DE LA INVESTIGACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nancy García Vázquez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nancy García Vázquez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nancy García Vázquez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTRIBUCIONES A LA LITERATURA

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

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

Nancy García Vázquez

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

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

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

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

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

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

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

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO

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

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

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

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

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

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

EPÍLOGO

El 7 de mayo del 2008, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicaron diversas disposiciones que dotaron de mejores fundamentos y procedimientos a la Auditoría Superior de la Federación. Dichos ordenamientos no están incluidos en el análisis econométrico que se desarrolló en este trabajo.

La reforma contempla varios artículos constitucionales vinculados a un mejor control del gasto público (73, adición fracción XXVIII; 74 fracción IV, y VI; 79 fracciones I, II y IV; 116, adición fracción II; 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, incisos c) primer párrafo y e); 134.

Se pretende que a la entrada en vigor de la ley, los sistemas de contabilidad y auditoría de los estados avancen hacia un proceso de homologación, el cual permitirá una rendición de cuentas instrumental.

Por ejemplo, el artículo 79 reconoce la validez de los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, en la fracción I de este mismo artículo se establecen como sujetos obligados los estados, municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada y los recursos transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica.

Por lo que se refiere a los procedimientos, destaca la modificación de dos fechas importantes en la integración y revisión de la cuenta pública. Se adelanta cuarenta días la entrega de la cuenta pública por parte del Poder Ejecutivo; la fecha que se fija es el 30 de abril.

Como consecuencia, también se adelanta el Informe de Resultados de la ASF. Este nuevo procedimiento permite que la evaluación de la ASF se tome en cuenta como información relevante justo en el momento en que se presentan las iniciativas presupuestales para un nuevo año fiscal.

El Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública deberá entregarse el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. La reforma introduce la posibilidad de que los entes auditados puedan replicar y aclarar las observaciones de la ASF antes de la entrega del Informe Final. En el contenido de dicho informe la ASF expresará sus recomendaciones. Los días primero de mayo y noviembre, la

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

ASF deberá entregar a la Cámara un informe acerca del estado y cumplimiento de dichas observaciones.

Como instrumentos de revisión, la ASF podrá solicitar y revisar información de ejercicios anteriores cuando el programa o proyecto en revisión abarque varios ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Todo ello de manera aleatoria e íntegra.

En caso de denuncias presentadas ante la ASF, ésta podrá solicitar una revisión e informe, durante el ejercicio fiscal en curso. Se mantiene la facultad de la Cámara de Diputados para promover las responsabilidades administrativas o penales que tengan lugar.

En cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, se agrega un párrafo al artículo 74 en el cual se establece que la Cámara evaluará el desempeño de la ASF a través de informes sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

La transformación de los sistemas estatales y federal de fiscalización superior, queda plasmada en las reformas a los artículos 122 y 116. En el 122, se señala que todos los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, que serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. En el caso particular del Distrito Federal se define el procedimiento para elegir a su titular, y le dota de las mismas atribuciones que tienen las entidades estatales.

Entre el 2009 y el 2010 habrá que observar con cuidado cómo se implementa esta ley, pues nuestro trabajo muestra que hay una gran diversidad en las prácticas de fiscalización de los gobiernos estatales. Además está el reto de profesionalizar la fiscalización superior en las entidades, dotándolas no sólo de autonomía política, sino de autonomía financiera que les permita realizar auditorías acordes a los estándares internacionales. Por ahora la posibilidad de que todos los OFS se homologuen, sin duda, representa un avance en la construcción de un sistema de fiscalización nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John. 2006. *Empowered Autonomy: The Politics of Delegation & Accountability in Mexico*. Tesis de Doctorado, Universidad de California Santa Cruz.
- Ackerman, John. 2006a. “Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras”, *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, 9.
- Aguilar, Luis F. 1994. “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.) *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*, México, El Colegio de México.
- Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia. Cortes Supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, Fontamara.
- Aregional Consultores. 2003. “La fiscalización en México. Análisis de las regulaciones federales y estatales”, México. En www.aregional.com
- Aregional Consultores. 2006a. “Cobertura de la fiscalización en México en los estados, 2005”, México. En www.aregional.com
- Aregional Consultores. 2006b. “Modernización de la fiscalización en el ámbito estatal”, México, En www.aregional.com
- Arellano y Klingner. 2004. “Mexico’s career service law and NPM Implementation: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform”, Draft, Octubre 14.
- Arteaga, Armando. 2003. “La fiscalización superior en México”, citado en IFAI, “Marco teórico metodológico”, Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, México, 2003.
- Bawn, Kathleen. 1997. Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 13 (1), 102-125.
- Binder, Sarah A. 1997. “The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-1996”, *American Political Science Review*, 93, Septiembre, 519-33.
- Brady, David and Craig Volden. 1998. *Revolving Gridlock*. Boulder, Westview.
- Bressman, Lisa S. 2000. *Essay: Schechter Poultry at the Millennium: A Delegation Doctrine for the Administrative State*, Universidad de Tale.
- Calvert, Randall, Mark Moran y Barry Weingast. 1987. “Congressional Influence Over Policymaking” in Terry Sullivan and Matthew McCubbins eds. *Theories of Congress: The New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cansino, César. 2000. *La transición mexicana, 1977-2000*, México, CEPCOM.
- Carpizo, Jorge. 1978. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI.
- Casar, Ma. A. 1999. “La Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de Mexico”, *Revista Política y Gobierno*, 6 (1), 83-128,
- Chapman, R. A. 2000. *Ethics in Public Service for the New Millennium*, Aldershot, Ashgate.
- Coleman, John J. 1998. “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness.” *American Political Science Review*, 93, Diciembre, 821-836.

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

- Cooper, Joseph and David Brady. 1981. "Institutional Context and Leadership Style", *American Political Science Review*, 75, 411-25.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan*, Berkeley, University of California Press.
- Cox Gary y Scott Morgensten. 1993. "The increasing advantage of incumbency in the U.S. senates", *Legislative Studies Quarterly*, 20 de agosto, 329-49.
- Duverger, M. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, New York, Wiley.
- Elster, John. 1999. *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE.
- Epstein, D. y S. O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge University Press.
- Epstein, David, y Sharyn O'Halloran. 1994. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science* 38 (3), 697-722.
- Etzioni Amitai. 1972. *Organizaciones modernas*, México, UTHEA.
- Fearjohon, James D. 1999 "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance" en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, eds. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Figuroa, Aimée. 2005a. *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior del gasto público*. Reporte de investigación disponible en www.asf.gob.mx, www.asofis.org.mx y www.funcionpublica.gob/indices.
- Figuroa, Aimée. 2006. *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior del gasto público*, Reporte de investigación disponible en www.asf.gob.mx, www.asofis.org.mx y www.funcionpublica.gob/indices.
- Figuroa, Neri, Aimée (dir). 2005. *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara, México.
- Finkel, Steven E. 1995. *Causal Analysis with Panel Data*. Sage University Paper, Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, 7, Thousand Oaks and London: Sage Publications.
- Greene, William. 2003. *Econometric analysis*, 5a. Edición, México-Pearson y Practice Hall
- Hamm, Keith and Roby D. Robertson. 1981. "Factors Influencing the Adoption of New Methods of Legislative Oversight in the U.S. States", *Legislative Studies Quarterly* 6, 133-50.
- Hopenhayn, Hugo y Lohmann, Susanne. 1996. "Fire Alarm Signals and the Political Oversight of Regulatory Agencies", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 8, 196-213.
- Huber, J. y C. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations Of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press.
- Huber, J., C. Shipan y M. Pfhaler. 2001. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracies", *American Journal of Political Science*, 45 (2), 330-345.
- Huber, J y Charles R. Shipan. 1998. "Legislators and Agencies: A Theoretical Reappraisal". Trabajo presentado en Comparative Legislative Research Conference, University of Iowa, Abril 16-18.

Nancy García Vázquez

- Krauze, Enrique, 1997. Mexico: *Biography of Power*, New York, Harper Collins.
- Kettl, Donald. 2002. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, Johns Hopkins University Press.
- Laakso, M. y R. Taagepera. 1979. "Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- LaPalombara, Joseph 1974. *Politics within Nations*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Larenz, Karl. 2001. *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Ariel, España.
- Lee, Lung-Fei. 1986. "Specifications for Poisson Regression Models", *Internacional Economic Review* 27, 689-70
- Levine, Michael E. 1992. "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies: Comment", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 119-125.
- Loewenberg, Gerhard y Samuel C. Patterson 1979. *Comparing Legislatures*. Boston, Little, Brown and Co.
- Longley, Lawrence D. y Davidson, Roger H. 1998. "The New Roles of Parliamentary Committees", *The Journal of Legislative Studies*. 4, 1-19
- Lujambio, Alonso. 2003. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México.
- Lupia, Arthur y McCubbins, Mathew D. 1994. "Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 96-125.
- Lupia, Arthur y McCubbins, Mathew D. 1994. "Designing Bureaucratic Accountability", *Law and Contemporary Problems*, 91-126.
- Macey, Jonathan R. 1992, "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 93-110.
- Manjarrez, Rivera Jorge. 2002. *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México:1997-2001*, INAP-IAP Veracruz, México.
- March, James y Olsen, Johan. 1987. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizacional de la política*; México, Fondo de Cultura Económica.
- Matthew McCubbins eds. *Theories of Congress: The New institutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- McCubbins, Noll y Weingast. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy" *Virginia Law Review*, 75, 431-482.
- McNollGast. 1999. "The Political Origins of the Administrative Procedure Act" *15 Journal of Law, Economics & Organization*, 180
- Mezey, M. 1993. "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance", in A. Finifter (ed.) *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, DC, American Political Science Association.
- Nacif, Benito. 1999. "El Congreso Mexicano en transición: cambios y continuidades", Documento de Trabajo del CIDE, México, 78.
- Olson, Mary. 1996. "Substitution in Regulatory Agencies: FDA Enforcement Alternatives", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 376-407.
- Paoli Bolio, Francisco. 2000. "La historia reciente de la Cámara de Diputados", en *Crónica Legislativa*, México.

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

- Pérez Vega Moisés. 2006. *El control parlamentario a nivel subnacional en México: Un estudio sobre el papel del Poder Legislativo en la supervisión y fiscalización del Ejecutivo en el estado de Tlaxacala, 1999-2005*, Tesis de doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- Pérez, Germán y Antonia Martínez. 2000. *La Cámara de Diputados en México*, México, Porrúa.
- Rae, D. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.
- Reynoso, Diego. 2005. "Competición electoral y deshegemonización en los estados mexicanos", en Espinosa Valle, Alejandro. 2005. *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, UAM, México, 165-195.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago, University of Chicago Press.
- Rosenthal, Alan. 1996. "State legislative development: observation from three perspectives", *Legislative Studies Quarterly*, Mayo 21, 169-98.
- Rosenthal, Alan. 1981. Legislative Behavior and Legislative Oversight. *Legislative Studies Quarterly*, 115-131.
- Ruiz Porras, Antonio. 2006. "Financial systems and banking crises: an assessment, *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, Tecnológico de Monterrey-Ciudad de México, 5 (1), 13-28.
- Ruiz Porras, Antonio. 2007. "Banking competition and financial fragility: evidence from panel data". Artículo por aparecer en *Estudios Económicos*, El Colegio de México.
- Ruiz Porras, Antonio. 2008 "Banking competition and financial fragility: evidence from panel data. *Estudios Económicos*, 23(1), Enero-Junio, 49-87
- Shepsle, Kenneth A. 1992. "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies: A Comment: Bureaucratic Drift, Coalition Drift, and Time Consistency", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 111-118.
- Shepsle, Kenneth A. y Barry Weingast. 1992. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Shugart Matthew S. "Los sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización", en Carrillo Flores, Fernando (2001), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, BID.
- Shugart, Matthew Soberg y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Simon, Herbert A. 1965. *Public Administration*, New York.
- Solares Mendiola, Manuel. 2004. *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, UNAM, México.
- Stata. 2003. *Stata Cross-Sectional Time-Series*.
- Stonecash, Jeffrey M. y Anna M. Agathangelou. 1997. "Trends in the Partisan Composition of State Legislatures: A Response to Fiorina." *The American Political Science Review*. 91(1), 148-155.
- Sunstein. Cass R. 2000. *Non delegation Canons*, Universidad de Chicago.

Nancy García Vázquez

- Taagepera, R. y . Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press.
- Taagepera, R. y B. Grofman. 1985. "Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems-Parties Minus Issues Equals One", *European Journal of Political Research*, 13, 341-52.
- Ugalde, Luis Carlos. 2003. *La Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, en *Cultura de la Rendición de Cuentas*. 4, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, México.
- Vinelli, Andrés G. 1999. "Bureaucracy and post bureaucracy at the same time: towards an agenda for argentine public management", Harvard University y Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Weingast, B.R. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)." *Public Choice* 44, 147-191.
- Weldon, Jeffrey. 1997. "Political Sources of Presidencialismo in Mexico". En Shugart and Mainwaring, eds.
- Wright, G.H. Von .1970. *Normas y acción. Una investigación lógica*, Tecnos, Madrid.

BASES DE DATOS

Sisthemis Fiscal, Editorial Themis, México.
Lex Enciclopédico, Royce Editores, México.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Ámbito Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Fiscalización Superior de la Federación LFTAIPG
Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental
RIASF Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación

Aguascalientes

Constitución Política del Estado de Aguascalientes
Código Fiscal del Estado de Aguascalientes
Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Aguascalientes
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Aguascalientes
Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes

Baja California

Constitución Política del Estado de Baja California
Código Fiscal del Estado de Baja California
Ley de Hacienda del Estado de Baja California
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California
Ley de Fiscalización de Cuentas Públicas del Estado de Baja California
Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California

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

Baja California Sur

Constitución Política del Estado de Baja California Sur
Código Fiscal del Estado y los Municipios del Estado de Baja California Sur
Ley de Hacienda del Estado de Baja California Sur
LOCBCS Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California
LOAPBCS Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California
Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal
Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Baja California Sur
Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur

Campeche

Constitución Política del Estado de Campeche
Código Fiscal del Estado
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche
Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Campeche
Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado de Campeche
Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Campeche

Coahuila de Zaragoza

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Fiscal del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Hacienda del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Reglamentaria del Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza

Colima

Constitución Política del Estado de Colima
Código Fiscal del Estado de Colima
Ley de Hacienda del Estado de Colima
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Colima
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima
Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima

Chiapas

Constitución Política del Estado de Chiapas
Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas
Reglamento del Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas
Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Chiapas

Chihuahua

Constitución Política del Estado de Chihuahua
Código Fiscal del Estado de Chihuahua
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua
Ley General del Sistema de Documentación e Información Pública del Estado de Chihuahua
Ley Orgánica de la Contaduría General del Congreso del Estado de Chihuahua
Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua

Nancy García Vázquez

Distrito Federal

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
Ley de Austeridad para el Gobierno del Distrito Federal
Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Reglamento interno de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Durango

Constitución Política del Estado de Durango
Código Fiscal del Estado de Durango
Ley de Hacienda del Estado de Durango
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango

Estado de México

Código Financiero del Estado de México
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México
Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México

Guanajuato

Constitución Política del Estado de Guanajuato
Código Fiscal del Estado de Guanajuato
Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato
Ley para el Ejercicio de los Recursos Públicos del Estado de Guanajuato
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Guanajuato
Reglamento Interior de órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato
Reglamento de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato

Guerrero

Constitución Política del Estado de Guerrero
Código Fiscal del Estado de Guerrero
Ley de Hacienda del Estado de Guerrero
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero
Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Estado de Guerrero
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero

Hidalgo

Constitución Política del Estado de Hidalgo
Código Fiscal del Estado de Hidalgo
Ley de Hacienda del Estado de Hidalgo
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo

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

Baja California Sur

Constitución Política del Estado de Baja California Sur
Código Fiscal del Estado y los Municipios del Estado de Baja California Sur
Ley de Hacienda del Estado de Baja California Sur
LOCBCS Ley Orgánica del Congreso del Estado de Baja California
LOAPBCS Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California
Ley de Presupuesto y Control del Gasto Público Estatal
Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Baja California Sur
Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur

Campeche

Constitución Política del Estado de Campeche
Código Fiscal del Estado
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche
Ley Orgánica de Administración Pública del Estado de Campeche
Ley de Control Presupuestal y Gasto Público del Estado de Campeche
Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Campeche

Coahuila de Zaragoza

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza
Código Fiscal del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Hacienda del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley Reglamentaria del Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila de Zaragoza
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza

Colima

Constitución Política del Estado de Colima
Código Fiscal del Estado de Colima
Ley de Hacienda del Estado de Colima
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Colima
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima
Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Colima

Chiapas

Constitución Política del Estado de Chiapas
Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas
Reglamento del Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas
Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Chiapas

Chihuahua

Constitución Política del Estado de Chihuahua
Código Fiscal del Estado de Chihuahua
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua
Ley General del Sistema de Documentación e Información Pública del Estado de Chihuahua
Ley Orgánica de la Contaduría General del Congreso del Estado de Chihuahua
Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua

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

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Hidalgo
Ley Orgánica de la Contaduría General del Estado de Hidalgo

Jalisco

Constitución Política del Estado de Jalisco
Código Fiscal del Estado de Jalisco
Ley de Hacienda del Estado de Jalisco
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco
Reglamento Interno de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco

Michoacán de Ocampo

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo
Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán

Morelos

Constitución Política del Estado de Morelos
Código Fiscal del Estado de Morelos
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos
Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos
Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos
Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Morelos
Reglamento Interior del Congreso del Estado de Morelos Nayarit
Constitución Política del Estado de Nayarit CFNAY Código Fiscal del Estado de Nayarit
Ley de Hacienda del Estado de Nayarit
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la Administración del Estado de Nayarit
Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit

Nuevo León

Constitución Política del Estado de Nuevo León
Código Fiscal del Estado de Nuevo León
Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León
Ley de Administración Financiera del Estado de Nuevo León
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León

Nancy García Vázquez

Oaxaca

Constitución Política del Estado de Oaxaca
Código Fiscal del Estado de Oaxaca
Ley de Hacienda del Estado de Oaxaca
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Oaxaca
Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad del Estado de Oaxaca

Puebla

Constitución Política del Estado de Puebla
Código Fiscal del Estado de Puebla
Ley de Hacienda del Estado de Puebla
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Puebla
Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla
RICPUE Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla
Reglamento del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla

Querétaro de Arteaga

Constitución Política del Estado de Querétaro
Código Fiscal del Estado de Querétaro
Ley de Hacienda del Estado de Querétaro
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Querétaro
Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro
Ley de Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro
Reglamento de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro

Quintana Roo

Constitución Política del Estado de Quintana Roo
Código Fiscal del Estado de Quintana Roo
Ley de Hacienda del Estado de Quintana Roo
Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado de Quintana Roo
Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Quintana Roo
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo
Reglamento de Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo

San Luis Potosí

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de San Luis Potosí
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de San Luis Potosí
Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí

Sinaloa

Constitución Política del Estado de Sinaloa
Código Fiscal del Estado de Sinaloa
Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa

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

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Sinaloa
Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sinaloa
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
Reglamento de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
Reglamento del Derecho al Acceso a la Información Pública de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa

Sonora

Código Fiscal del Estado de Sonora
Constitución Política del Estado de Sonora
Ley de Hacienda del Estado de Sonora
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sonora
Reglamento Interno del Congreso del Estado de Sonora
Reglamento interior de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sonora

Tabasco

Constitución Política del Estado de Tabasco
Código Fiscal del Estado de Tabasco
Ley de Hacienda del Estado de Tabasco
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Tabasco
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco
Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco

Tamaulipas

Constitución Política del Estado de Tamaulipas
Código Fiscal del Estado de Tamaulipas
Ley de Hacienda del Estado de Tamaulipas
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas
Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tamaulipas
Ley de Gasto Público del Estado de Tamaulipas
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas

Tlaxcala

Constitución Política del Estado de Tlaxcala
Código Fiscal del Estado de Tlaxcala
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala
Ley de Fiscalización para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios
Ley de Información Pública del Estado de Tlaxcala
Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

Veracruz de Ignacio de la Llave

Constitución Política del Estado de Veracruz
Código Fiscal del Estado de Veracruz
Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz
Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Nancy García Vázquez

Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz
Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz

Yucatán

Constitución Política del Estado de Yucatán
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán
Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Yucatán
Ley de Transparencia del Estado de Yucatán

Zacatecas

Constitución Política del Estado de Zacatecas
Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas
Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas
Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas
Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas

ANEXO 1

COMPOSICIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS 1999-2007

Fuente: Con datos de Lujambio (2000) para los años 1999-2001; con datos del Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C (2003) para los datos para los años 1999-2000; en el resto de los años se utiliza la información de las páginas de los congresos estatales.

Nancy García Vázquez

PARTIDO DEL GOBERNADOR 1999

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	1	1	0
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	1	0	0	0
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	1
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	1	0	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	1	0	0
Morelos	0	1	0	0
Nayarit	0	1	0	0
Nuevo León	1	0	0	0
Oaxaca	0	1	0	0
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	0	1	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	1	0	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	0	1	0	0
Zacatecas	0	0	1	0

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2000

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	1	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	1	0	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	1	0	0
Morelos	1	1	0	0
Nayarit	1	0	1	1
Nuevo León	1	0	0	0
Oaxaca	0	1	0	0
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	0	1	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	1	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	0	1	0	0
Zacatecas	0	0	1	0

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

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2001

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	1	0	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	1	0	0
Morelos	1	0	0	0
Nayarit	1	0	1	1
Nuevo León	1	0	0	0
Oaxaca	0	1	0	0
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	0	1	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	1	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	1	0	1
Zacatecas	0	0	1	0

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2002

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	1	0	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	1	1	0
Morelos	1	0	0	0
Nayarit	1	0	1	1
Nuevo León	1	0	0	0
Oaxaca	0	1	0	0
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	0	1	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	1	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	0	1	1
Zacatecas	0	0	1	0

Nancy García Vázquez

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2003

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	1	0	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	0	1	0
Morelos	1	0	0	0
Nayarit	1	0	1	1
Nuevo León	1	1	0	0
Oaxaca	0	1	0	0
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	1	1	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	1	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	0	1	1
Zacatecas	0	0	1	0

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2004

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	1	0	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	0	1	0
Morelos	1	0	0	0
Nayarit	1	0	1	1
Nuevo León	0	1	0	0
Oaxaca	0	1	0	1
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	1	0	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	1	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	0	1	1
Zacatecas	0	0	1	0

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

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2005

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	1	1	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	0	1	0
Morelos	1	0	0	0
Nayarit	1	1	1	1
Nuevo León	0	1	0	0
Oaxaca	0	0	0	1
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	1	0	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	1	0	1	1
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	0	1	1
Zacatecas	0	0	1	0

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2006

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	1	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	0	1	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	0	1	0
Morelos	1	0	0	0
Nayarit	0	1	0	1
Nuevo León	0	1	0	1
Oaxaca	0	1	0	1
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	1	0	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	1	1
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	0	1	1
Zacatecas	0	0	1	1

Nancy García Vázquez

PARTIDO DEL GOBERNADOR 2007

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	1
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0
Coahuila	0	1	0	0
Colima	0	1	0	0
Distrito Federal	0	0	1	0
Durango	0	1	0	0
Estado de México	0	1	0	0
Guanajuato	1	0	0	0
Guerrero	0	0	1	0
Hidalgo	0	1	0	0
Jalisco	1	0	0	0
Michoacán	0	0	1	0
Morelos	1	0	0	0
Nayarit	0	1	0	1
Nuevo León	0	1	0	1
Oaxaca	0	1	0	1
Puebla	0	1	0	0
Querétaro	1	0	0	0
Quintana Roo	0	1	0	0
San Luis Potosí	1	0	0	0
Sinaloa	0	1	0	0
Sonora	0	1	0	0
Tabasco	0	1	0	0
Tamaulipas	0	1	0	0
Tlaxcala	0	0	1	1
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	0	1	1
Zacatecas	0	0	1	1

ANEXO 2

COMPOSICIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS 1999-2007

Fuente: Con datos de Lujambio (2000) para los años 1999-2001; con datos del Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C (2003) para los datos para los años 1999-2000; en el resto de los años se utiliza la información de las páginas de los congresos estatales.

Nancy García Vázquez

DIPUTADOS ESTATALES 1999

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	17	9	1	0
Baja California	11	11	3	0
Baja California Sur	4	5	10	2
Campeche	3	19	12	1
Chiapas	5	26	6	3
Chihuahua	12	20	0	0
Coahuila	10	16	2	4
Colima	7	10	3	0
Distrito Federal	11	11	38	6
Durango	5	14	2	4
Estado de México	22	30	16	7
Guanajuato	16	12	5	3
Guerrero	2	30	12	2
Hidalgo	4	18	4	3
Jalisco	20	17	2	1
Michoacán	4	18	7	1
Morelos	5	13	11	1
Nayarit	6	20	3	1
Nuevo León	24	14	2	2
Oaxaca	4	25	13	0
Puebla	9	26	2	2
Querétaro	11	10	1	3
Quintana Roo	2	15	7	1
San Luis Potosí	10	14	2	1
Sinaloa	11	24	5	0
Sonora	10	14	9	0
Tabasco	1	19	11	0
Tamaulipas	8	20	4	0
Tlaxcala	3	17	7	5
Veracruz	9	27	7	2
Yucatán	8	15	2	0
Zacatecas	6	12	10	2

DIPUTADOS ESTATALES 2000

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	16	10	1	0
Baja California	11	11	3	0
Baja California Sur	4	5	10	2
Campeche	3	19	12	1
Chiapas	5	26	6	3
Chihuahua	12	18	2	0
Coahuila	5	19	2	6
Colima	7	10	3	0
Distrito Federal	11	11	38	6
Durango	5	14	2	4
Estado de México	22	30	16	7
Guanajuato	16	12	5	3
Guerrero	3	20	17	6
Hidalgo	7	18	0	4
Jalisco	20	17	2	1
Michoacán	4	18	7	1
Morelos	5	13	11	1
Nayarit	6	11	9	4
Nuevo León	24	14	2	2
Oaxaca	4	25	13	0
Puebla	7	26	4	2
Querétaro	11	10	1	3
Quintana Roo	2	15	7	1
San Luis Potosí	10	14	2	1
Sinaloa	11	24	5	0
Sonora	10	14	9	0
Tabasco	1	19	11	0
Tamaulipas	6	20	6	0
Tlaxcala	3	17	7	5
Veracruz	9	27	7	2
Yucatán	8	15	2	0
Zacatecas	6	12	10	2

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

DIPUTADOS ESTATALES 2001

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	16	10	1	0
Baja California	11	11	3	0
Baja California Sur	4	5	10	2
Campeche	3	19	12	1
Chiapas	5	26	6	3
Chihuahua	12	18	2	0
Coahuila	5	19	2	6
Colima	8	13	3	1
Distrito Federal	17	16	20	13
Durango	5	14	2	4
Estado de México	16	25	16	18
Guanajuato	23	9	2	2
Guerrero	3	20	17	6
Hidalgo	7	18	0	4
Jalisco	20	17	2	1
Michoacán	4	18	7	1
Morelos	13	12	3	2
Nayarit	6	11	9	4
Nuevo León	23	16	1	2
Oaxaca	4	25	13	0
Puebla	7	26	4	2
Querétaro	11	10	1	3
Quintana Roo	2	15	7	1
San Luis Potosí	11	14	2	0
Sinaloa	11	24	5	0
Sonora	13	16	4	0
Tabasco	1	19	11	0
Tamaulipas	6	20	6	0
Tlaxcala	3	17	7	5
Veracruz	9	27	7	2
Yucatán	8	15	2	0
Zacatecas	6	12	10	2

DIPUTADOS ESTATALES 2002

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	10	12	1	4
Baja California	12	10	2	1
Baja California Sur	2	6	11	2
Campeche	12	19	3	1
Chiapas	5	24	7	4
Chihuahua	12	18	2	0
Coahuila	5	19	2	6
Colima	8	13	3	1
Distrito Federal	17	16	20	13
Durango	8	13	1	3
Estado de México	16	25	16	18
Guanajuato	23	9	2	2
Guerrero	3	20	17	6
Hidalgo	7	18	0	4
Jalisco	21	16	2	1
Michoacán	5	17	17	1
Morelos	13	12	3	2
Nayarit	6	11	9	4
Nuevo León	23	16	1	2
Oaxaca	7	25	8	2
Puebla	7	26	4	2
Querétaro	12	8	2	3
Quintana Roo	2	15	7	1
San Luis Potosí	11	14	2	0
Sinaloa	8	27	5	0
Sonora	13	16	4	0
Tabasco	16	12	1	2
Tamaulipas	6	20	6	0
Tlaxcala	3	14	11	4
Veracruz	11	27	4	3
Yucatán	12	12	1	0
Zacatecas	4	10	13	3

Nancy García Vázquez

DIPUTADOS ESTATALES 2003

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	10	12	1	4
Baja California	12	10	2	1
Baja California Sur	2	6	11	2
Campeche	12	19	3	1
Chiapas	5	24	7	4
Chihuahua	11	18	3	0
Coahuila	8	20	2	2
Colima	8	13	3	1
Distrito Federal	17	16	20	13
Durango	8	13	1	3
Estado de México	16	25	16	18
Guanajuato	23	9	2	2
Guerrero	1	30	14	1
Hidalgo	4	18	7	0
Jalisco	21	16	2	1
Michoacán	5	17	17	1
Morelos	13	12	3	2
Nayarit	6	18	2	4
Nuevo León	23	16	1	2
Oaxaca	7	25	8	2
Puebla	10	25	2	4
Querétaro	12	8	2	3
Quintana Roo	3	14	3	5
San Luis Potosí	11	14	2	0
Sinaloa	8	27	5	0
Sonora	13	16	4	0
Tabasco	16	12	1	2
Tamaulipas	7	19	3	3
Tlaxcala	3	14	11	4
Veracruz	11	27	4	3
Yucatán	12	12	1	0
Zacatecas	4	10	13	3

DIPUTADOS ESTATALES 2004

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	10	12	1	4
Baja California	12	10	2	1
Baja California Sur	2	6	11	2
Campeche	12	19	3	1
Chiapas	5	24	7	4
Chihuahua	11	18	3	0
Coahuila	8	20	2	2
Colima	9	13	2	1
Distrito Federal	17	16	19	13
Durango	8	13	1	3
Estado de México	16	24	15	20
Guanajuato	19	9	4	4
Guerrero	1	30	14	1
Hidalgo	4	18	7	0
Jalisco	21	16	2	1
Michoacán	5	17	17	1
Morelos	9	8	8	5
Nayarit	6	18	2	4
Nuevo León	23	16	1	2
Oaxaca	7	25	8	2
Puebla	10	25	2	4
Querétaro	12	8	2	3
Quintana Roo	3	14	3	5
San Luis Potosí	11	12	2	2
Sinaloa	8	27	5	0
Sonora	12	17	2	2
Tabasco	16	12	1	2
Tamaulipas	7	19	3	3
Tlaxcala	3	14	11	4
Veracruz	11	27	4	3
Yucatán	12	12	1	0
Zacatecas	4	10	13	3

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

DIPUTADOS ESTATALES 2005

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	16	4	4	3
Baja California	12	8	3	2
Baja California Sur	1	2	16	2
Campeche	13	16	3	3
Chiapas	7	17	10	6
Chihuahua	10	18	2	2
Coahuila	8	20	3	1
Colima	9	13	2	1
Distrito Federal	16	7	37	6
Durango	7	15	0	3
Estado de México	16	24	15	20
Guanajuato	19	9	4	4
Guerrero	1	30	14	1
Hidalgo	4	18	7	0
Jalisco	17	19	2	2
Michoacán	6	15	17	2
Morelos	9	8	8	5
Nayarit	6	18	2	4
Nuevo León	11	23	1	7
Oaxaca	7	23	8	4
Puebla	10	25	2	4
Querétaro	16	4	2	3
Quintana Roo	3	14	3	5
San Luis Potosí	11	12	2	2
Sinaloa	12	21	3	4
Sonora	12	17	2	2
Tabasco	1	18	16	0
Tamaulipas	7	19	3	3
Tlaxcala	6	10	10	6
Veracruz	20	21	6	3
Yucatán	12	10	2	1
Zacatecas	4	6	15	5

DIPUTADOS ESTATALES 2006

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	16	4	4	3
Baja California	12	8	3	2
Baja California Sur	1	2	16	2
Campeche	13	16	3	3
Chiapas	7	16	11	6
Chihuahua	10	18	2	2
Coahuila	9	20	2	1
Colima	9	13	2	1
Distrito Federal	17	16	19	13
Durango	7	15	0	1
Estado de México	16	24	15	20
Guanajuato	19	9	4	4
Guerrero	4	13	22	7
Hidalgo	2	21	3	3
Jalisco	17	19	2	2
Michoacán	6	15	17	2
Morelos	9	8	8	5
Nayarit	2	18	6	4
Nuevo León	11	23	1	7
Oaxaca	7	23	8	4
Puebla	10	23	2	6
Querétaro	16	4	2	3
Quintana Roo	4	8	7	6
San Luis Potosí	11	12	2	2
Sinaloa	12	21	3	4
Sonora	12	17	2	2
Tabasco	1	18	16	0
Tamaulipas	9	19	2	2
Tlaxcala	6	10	10	6
Veracruz	20	21	6	3
Yucatán	12	10	2	1
Zacatecas	4	6	15	5

Nancy García Vázquez

DIPUTADOS ESTATALES 2007

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS
Aguascalientes	16	4	4	3
Baja California	12	8	3	2
Baja California Sur	1	2	16	2
Campeche	13	16	3	3
Chiapas	7	16	11	6
Chihuahua	10	18	2	2
Coahuila	9	20	2	1
Colima	10	12	2	1
Distrito Federal	17	4	34	11
Durango	7	15	0	1
Estado de México	20	21	19	15
Guanajuato	23	8	2	3
Guerrero	4	13	22	7
Hidalgo	2	21	3	3
Jalisco	17	19	2	2
Michoacán	6	15	17	2
Morelos	3	12	8	7
Nayarit	2	18	6	4
Nuevo León	22	15	1	4
Oaxaca	7	23	8	4
Puebla	10	23	2	6
Querétaro	16	4	2	3
Quintana Roo	4	8	7	6
San Luis Potosí	15	5	3	4
Sinaloa	12	21	3	4
Sonora	13	14	3	3
Tabasco	1	18	16	0
Tamaulipas	9	19	2	2
Tlaxcala	6	10	10	6
Veracruz	20	21	6	3
Yucatán	12	10	2	1
Zacatecas	4	6	15	5

ANEXO 3 ÍNDICE DE PONDERACIÓN JURÍDICA: CALIFICACIONES (ENTIDAD Y AÑO)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005) y Lex-Enciclopédico (2006-2007).

Nancy García Vázquez

		AGUASCALIENTES									
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Glosario	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Plazo	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Revisión	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Medición	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	

 No aprobado
  Aprobado

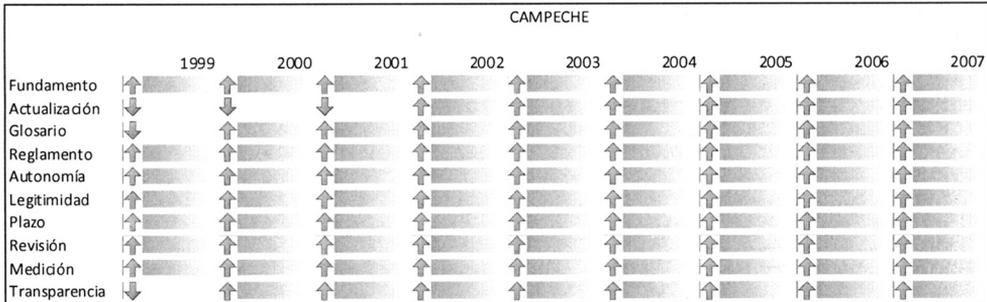
		BAJA CALIFORNIA									
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Glosario	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Legitimidad	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	

 No aprobado
  Aprobado

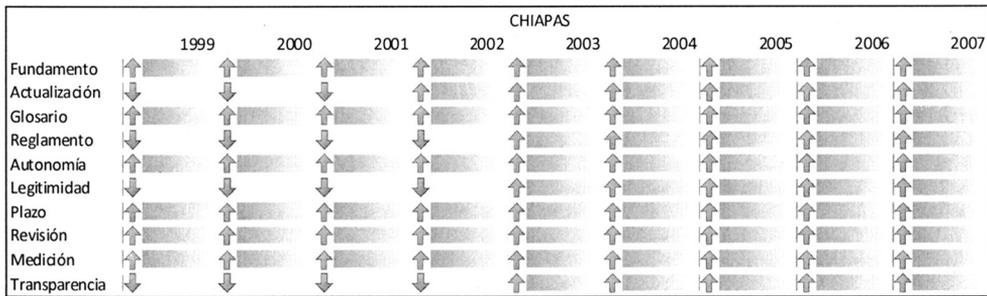
		BAJA CALIFORNIA SUR									
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Actualización	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Glosario	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Reglamento	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Legitimidad	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Revisión	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Medición	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	

 No aprobado
  Aprobado

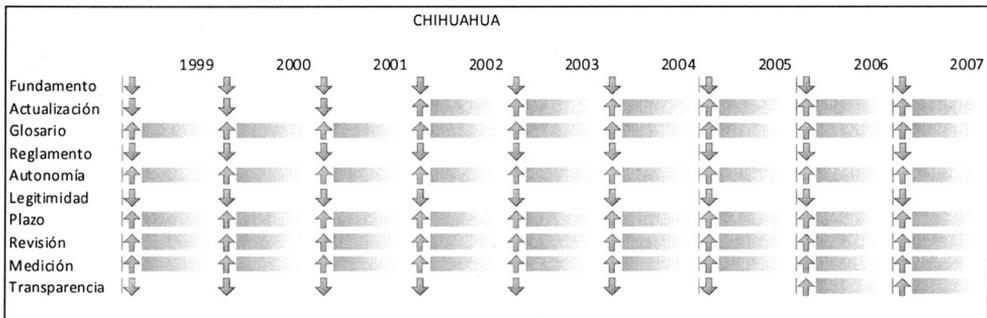
Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México



 No aprobado
  Aprobado



 No aprobado
  Aprobado



 No aprobado
  Aprobado

Nancy García Vázquez

COAHUILA										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Glosario	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑

 No aprobado
  Aprobado

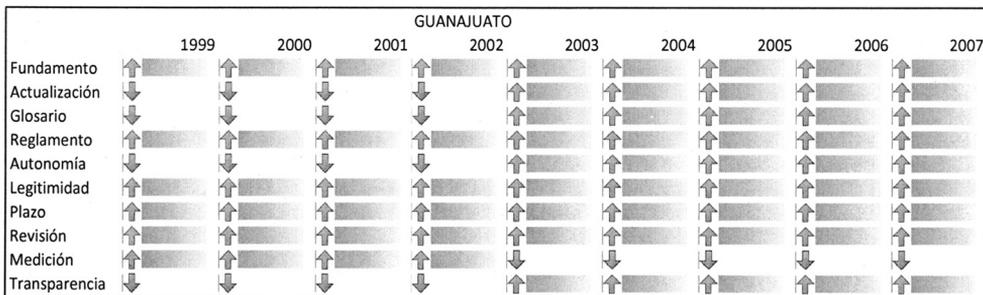
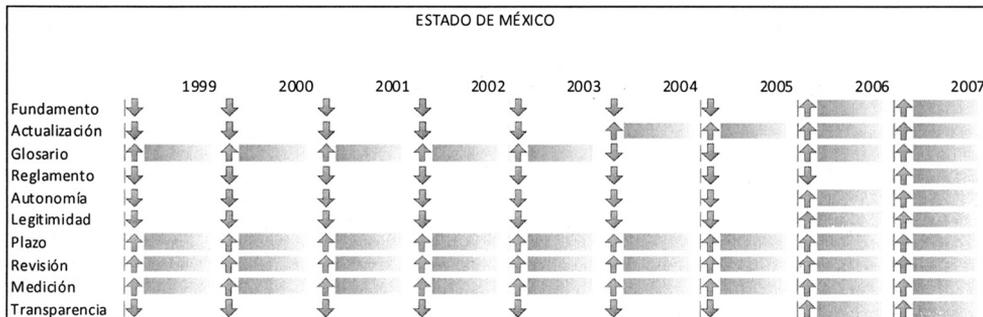
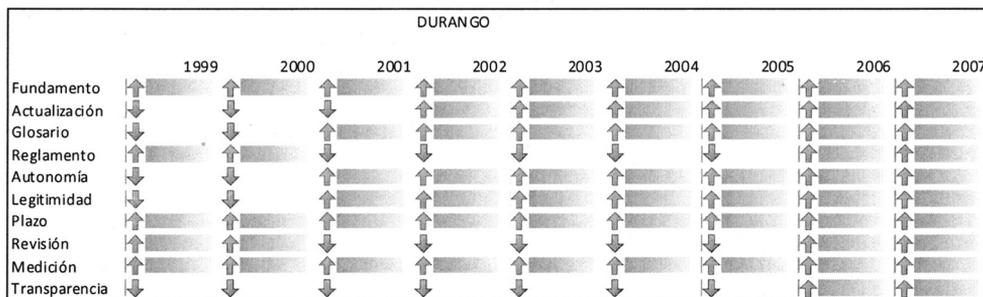
COLIMA										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Glosario	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

 No aprobado
  Aprobado

DISTRITO FEDERAL										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Glosario	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

 No aprobado
  Aprobado

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



Nancy García Vázquez

GUERRERO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Glosario	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Legitimidad	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑

 No aprobado
  Aprobado

HIDALGO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Glosario	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Plazo	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Revisión	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Medición	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

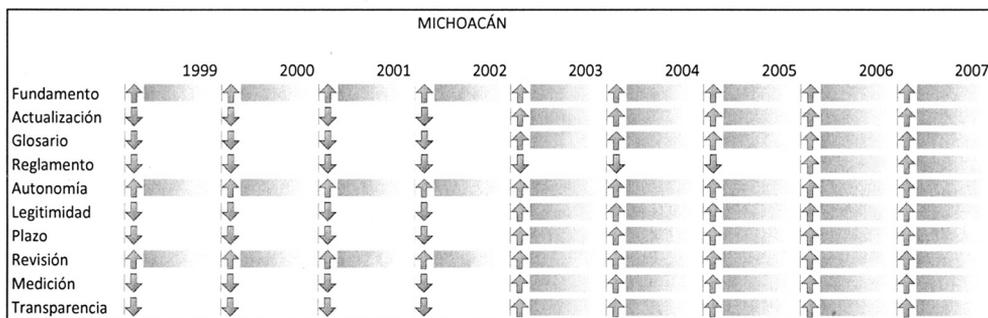
 No aprobado
  Aprobado

JALISCO

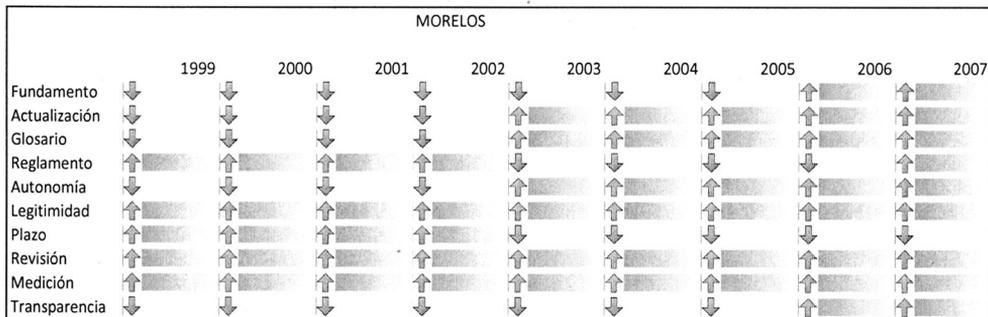
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Glosario	↑	↑	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↑	↑	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑
Autonomía	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Legitimidad	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Plazo	↓	↓	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

 No aprobado
  Aprobado

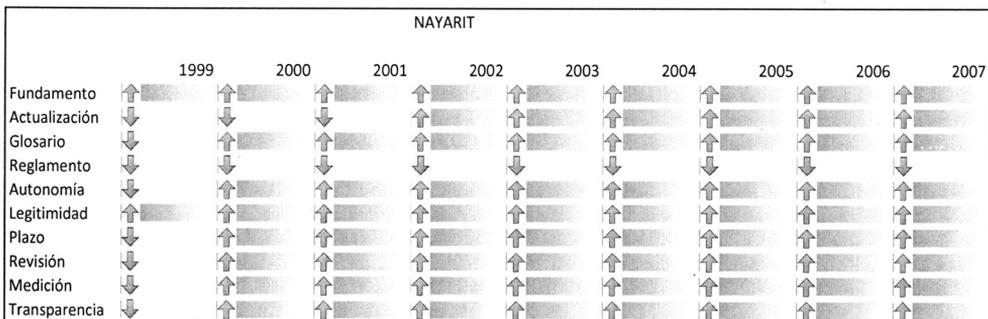
Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México



↓ No aprobado ↑ Aprobado



↓ No aprobado ↑ Aprobado



↓ No aprobado ↑ Aprobado

Nancy García Vázquez

NUEVO LEÓN										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Actualización	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	
Glosario	↓	↓	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↑	
Reglamento	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Legitimidad	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Transparencia	↓	↓	↑	↑	↓	↑	↑	↑	↓	

 No aprobado
  Aprobado

OAXACA										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Glosario	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Reglamento	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↓	

 No aprobado
  Aprobado

PUEBLA										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Fundamento	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Actualización	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Glosario	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Reglamento	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	
Legitimidad	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	
Transparencia	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	

 No aprobado
  Aprobado

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

QUERÉTARO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑
Glosario	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑
Plazo	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Revisión	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑

 No aprobado
  Aprobado

QUINTANA ROO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑
Actualización	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑
Glosario	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Legitimidad	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Revisión	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓	↓
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑

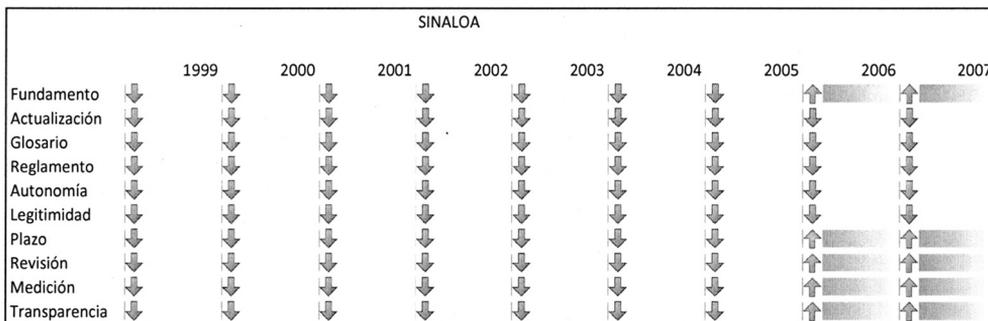
 No aprobado
  Aprobado

SAN LUIS POTOSÍ

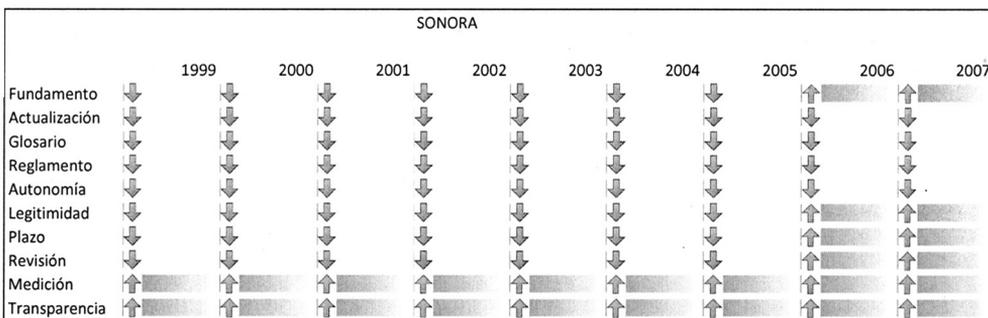
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Glosario	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Legitimidad	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Plazo	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Revisión	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑
Medición	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑

 No aprobado
  Aprobado

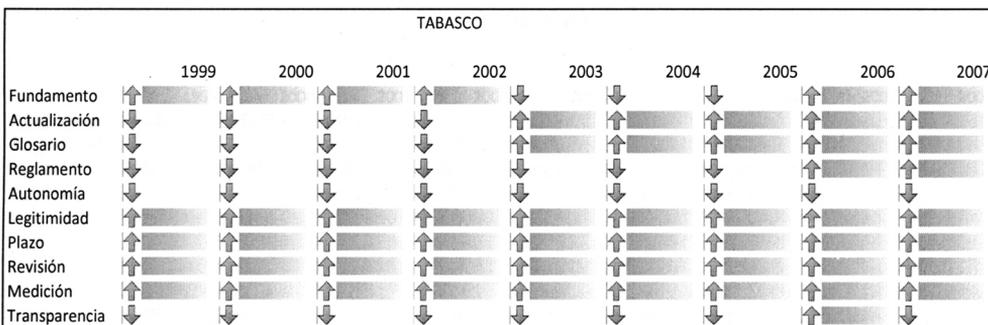
Nancy García Vázquez



↓ No aprobado ↑ Aprobado

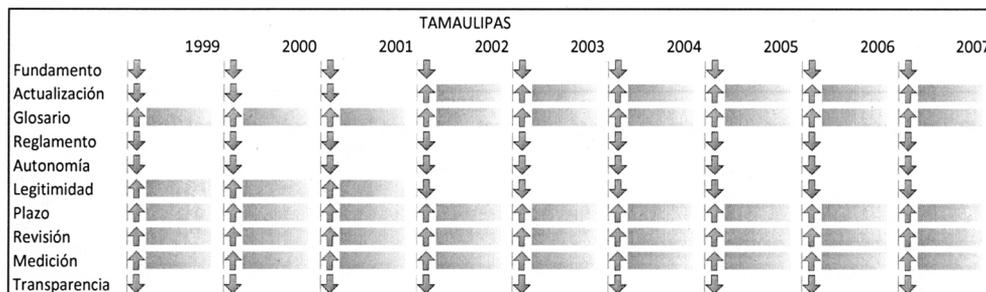


↓ No aprobado ↑ Aprobado

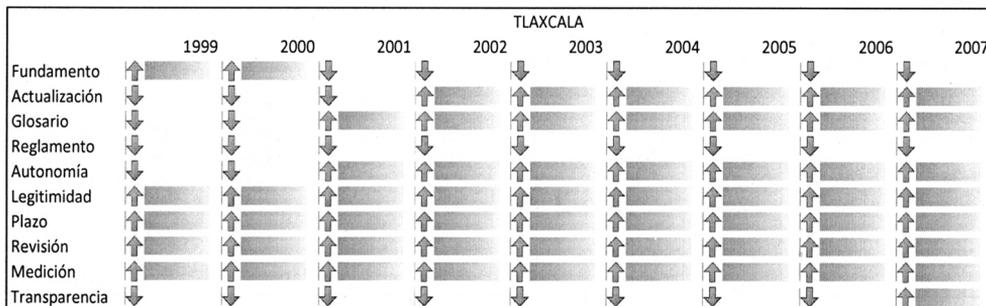


↓ No aprobado ↑ Aprobado

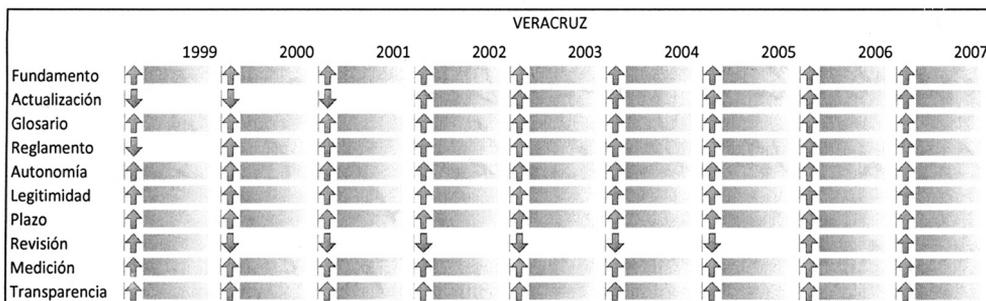
Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México



 No aprobado
  Aprobado



 No aprobado
  Aprobado



 No aprobado
  Aprobado

Nancy García Vázquez

YUCATÁN									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↑	↑	↑	↑	↑	↓	↓	↓	↓
Actualización	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑
Glosario	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Autonomía	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑
Legitimidad	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Plazo	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑
Revisión	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑
Medición	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↑	↑

 No aprobado
  Aprobado

ZACATECAS									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fundamento	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Actualización	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Glosario	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Reglamento	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Autonomía	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↓
Legitimidad	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Plazo	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Revisión	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Medición	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑
Transparencia	↓	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑	↑

 No aprobado
  Aprobado

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

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2008
por Mac Impresos Comerciales, S.A. de C.V.

La edición consta de 1500 ejemplares.