

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											
	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 exarte	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
Valor	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

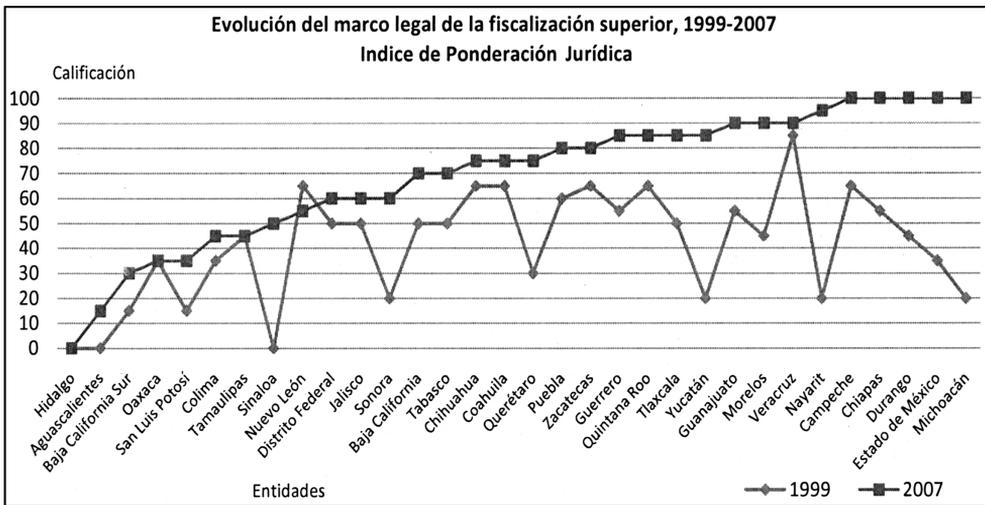
Fuente: *El análisis del año 2005 fue elaborado por Figueroa. Los años que van de 1999 al 2004, son de elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006) y Themis (2005).

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



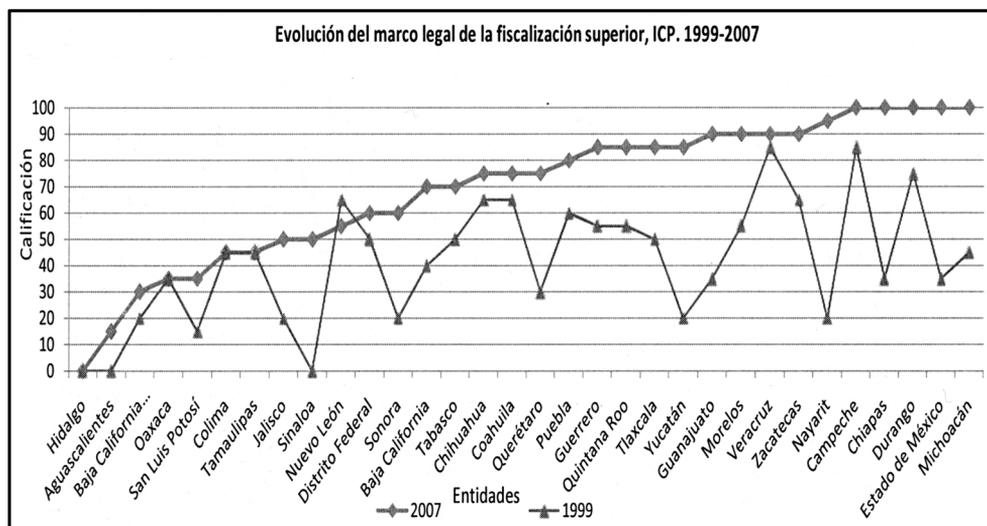
Como puede observarse, en los años en que se modifican las instituciones de fiscalización superior en el ámbito federal (1999-2001), la calidad de las leyes estatales se encuentra en un nivel bajo. En 1999, Campeche y Veracruz son las entidades con un mejor desempeño (85 puntos), pero el 71 por ciento 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.