



FLACSO
MÉXICO

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.

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

Comité de Tesis:

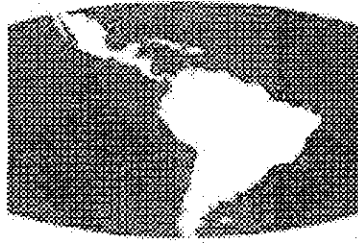
Director: Dr. John Ackerman

Lectora: Dra. Karina Asolabehere

Lectora: Dra. Aimeé Figueroa

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Investigación
en Ciencias Sociales, con Mención en Ciencia Política, presenta:

**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.**

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

Comité de Tesis:

Director: Dr. John Ackerman

Lectora: Dra. Karina Asolabehere

Lectora: Dra. Aimeé Figueroa

México, D.F, 20 de julio de 2007

Los estudios de grado y la tesis fueron financiados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.

RESUMEN

El trabajo de tesis tiene como propósito principal investigar si existe relación entre la estructura política e institucional y el diseño de las normas legales que definen la calidad de las leyes de fiscalización superior en el ámbito subnacional, entre 1999-2005. Nuestro estudio no está orientado a medir la cantidad de las leyes que se producen en los congresos estatales, sino a evaluar la calidad de las mismas. El marco teórico mediante el cual discutimos el diseño de la ley, se basa en la teoría de la delegación entre poderes (ejecutivo-legislativo y agencias externas). Para entender la tensión que produce la delegación, asumimos que los ordenamientos jurídicos son un poder estatutario, ámbito en el cual se definen sus posibilidades, limitaciones y quiénes implementarlas. Las condiciones que determinan las características de la ley son modeladas en función de la estructura política, es decir, la composición partidaria de los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando la proporción de un partido es mayoritaria en ambos, estaremos en presencia de un gobierno unificado; cuando esa proporción es compartida por dos o más fuerzas, la estructura política será dividida. Para analizar la relación y la estructura, presentamos un modelo de panel, técnica que nos permite observar los datos desagregados por año y por estado, de los gobiernos subnacionales en el periodo de estudio. Separamos nuestra variable independiente en gobiernos unificados y divididos, y nuestra variable dependiente en los fundamentos y los procedimientos de las leyes de fiscalización superior. La evidencia empírica nos sugiere que la estructura política importa. En los gobiernos unificados observamos un rechazo a la adecuación de la legislación subnacional respecto a la federal. En los gobiernos divididos experimentan problemas para consensuar el sentido de la legislación. En todo caso, en un proceso de transición y consolidación democrática, los partidos políticos son el poder que de *facto* condiciona el desarrollo institucional.

INDICE

Resumen	i
Lista de Tablas	v
Lista de Figuras	vi
Agradecimientos	vii

INTRODUCCIÓN

1.1. Definiendo el problema	1
1.2. Preguntas de investigación	5
1.3 Hipótesis	6
1.4 Datos	8
1.5 Estructura de la tesis	9

PARTE I.

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

CAPITULO 1. EL PODER LEGISLATIVO Y LA BUROCRACIA: TRES PERSPECTIVAS TEÓRICAS 10

Introducción	10
1. La relación congreso-burocracia desde la perspectiva constitucionalista	13
1.2. La relación entre la burocracia y el congreso desde la administración pública	19
1.2.1. La administración pública como variable dependiente del legislativo	19
1.2.2 La administración pública como variable independiente	21
1.3 La relación entre la burocracia y el congreso desde la teoría de la elección pública.	24
1.3.1 El enfoque microeconómico	25
1.3.2 Los modelos espaciales	27
1.4. Implicaciones de los enfoques teóricos en el diseño de mecanismos de control de la burocracia	29
1.4.1. El enfoque constitucionalista	30
1.4.2. El enfoque administrativo	31
1.4.3. El enfoque microeconómico	34
Conclusiones	39

CAPITULO 2. LA LEY COMO UN PODER ESTATUTARIO 40

Introducción	40
2.1 El diseño de las leyes: entre el consenso y el conflicto.	42
2.2. La ley como un poder estatutario	49
2.3. Dos poderes estatutarios: Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación.	52
2.3.1. La Contaduría Mayor de Hacienda	54
2.3.2. La Auditoría Superior de la Federación	60
Conclusiones	69

SEGUNDA PARTE. EVIDENCIA EMPÍRICA

3. LA ESTRUCTURA POLÍTICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LOS ESTADOS: 1999-2005	71
Introducción	71
3. 2. Las fórmulas de representación política y la fragmentación del poder en las entidades mexicanas.	74
3.3. El número efectivo de partidos en las entidades mexicanas	82
3.4. Los gobiernos unificados y divididos en las entidades mexicanas	90
3.5. Conclusiones	98
CAPITULO 4. MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS	101
Introducción	101
4.1. Propuestas de medición de los poderes estatutarios	104
4.2. La unidad de análisis	105
4.3. Estructura y procesamiento de los datos	109
4. 4. La calidad de la ley, ajustes en los índices	111
Conclusiones	132
CAPÍTULO 5. ESTRUCTURA POLÍTICA, CALIDAD DE LA LEY Y PODERES ESTATUTARIOS. ESTUDIO DE PANEL.	135
Introducción	135
5.1. Construcción metodológica del estudio de panel	137
5.1.1. Diseño metodológico de la técnica de panel con Poisson	138
5.2. Formulación de los modelos	142
5.2.1. El modelo general (1). Relación entre la estructura política y la calidad de la ley	142
5.2.2. Modelo particular (2): Incidencia específica de la estructura política	143
5.2.3. Modelo particular (3). Implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Fundamentos.	144
5.2.4. Modelo particular (4). implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Procedimientos.	145
5.3. Resultados del estudio de panel.	146
5.3.1. Modelo 1. La estructura política importa.	147
5.3.2. Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, incentivos diferenciados, poderes estatutarios diferentes.	148
5.3.3. Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento, desequilibrios y contradicciones en el fondo.	150
5.3. 4. Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimiento: desacuerdos en la forma.	153
Conclusiones y discusiones	155
CONCLUSIONES	161
1. Sumario	161
2. Contribuciones a la literatura	170
3. Líneas de investigación a futuro	171

BIBLIOGRAFÍA	173
ANEXO 1	184
ANEXO 2	192
ANEXO 3	200
ANEXO 4	208
ANEXO 5	212
ANEXO 6	221
ANEXO 7	253

TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1.1. Tipos de control (constitucional)	31
--	----

Capítulo 2

Tabla 2.1. Características prescriptivas del orden jurídico de la fiscalización superior	51
--	----

Capítulo 3

Tabla 3.1. Total de legisladores de mayoría relativa y representación proporcional distribuidos en los 32 congresos subnacionales (1999-2005)	79
Tabla 3.2. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)	85
Tabla 3.3. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)	87
Tabla 3.4. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)	89
Tabla 3.5. Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Lujambio, 1996)	91
Tabla 3.6. Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Reynoso, 2005)	92
Tabla 3.7. Estructura política de los gobiernos estatales, 1999-2005	94
Tabla 3.8. Subtipos de gobierno dividido	95
Tabla 3.9. Subtipos de gobierno dividido, 1999-2005.	97

Capítulo 4

Tabla 4.1. indicadores del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	104
Tabla 4.2. División de los indicadores del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	110
Tabla 4.3. Comparación en la medición de los índices de calidad de la ley	112
Tabla 4.4. Leyes en materia de fiscalización del gasto público	114
Valoración general anual. IPJ, (orden alfabético de las entidades)	
Tabla 4.5. Leyes en materia de fiscalización del gasto público Índice ICP.	116
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	
Tabla 4.6. Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Valoración promedio	118
Tabla 4.7. Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Crecimiento promedio del periodo, desglosado por índices	119
Tabla 4.8. Procedimiento. Evaluación del Plazo del OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	120
Tabla 4.9. Procedimiento. Evaluación de la Medición del OFS	121
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	
Tabla 4.10. Procedimiento. Evaluación del glosario del OFS	122
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	
Tabla 4.11. Procedimiento. Evaluación de la revisión del OFS	123
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	
Tabla 4.12. Procedimiento. Evaluación del reglamento del OFS	124
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	
Tabla 4.13. Fundamento. Evaluación del Fundamento constitucional del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	125
Tabla 4.14. Fundamento. Evaluación de la actualización legislativa del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	126

Tabla 4.15. Fundamento. Evaluación de la legitimidad del titular del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	127
Tabla 4.16. Fundamento. evaluación de la autonomía el OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	128
Tabla. 4.17. Tipo de Órgano Fiscalizador en los Estados, 1999-2005	130
Tabla 4.18. Fundamento. evaluación de la transparencia del OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	131

Capítulo 5

Tabla 5.1. Indicadores de la estructura política y la calidad de las leyes.	140
Tabla 5.2. Predicciones empíricas. Relación general de la estructura política y la calidad de la ley, según el tipo de gobierno	141
Tabla. 5.3. Evidencia 1. Relación entre Calidad de la Ley y la Estructura Política. (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	147
Tabla 5.4. Evidencia: Relación entre Calidad de la Ley y Estructura Política (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	149
5.5 Evidencia: Estimación por indicadores de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regression).	151
5.6. Evidencia: Estimación por indicadores de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regresión).	154

FIGURAS

Capítulo 1

1.2. Paradigmas de la burocracia	32
----------------------------------	----

Capítulo 2

2.1. Diagrama de la relación de la CMH y los poderes federales	56
2.2. Diagrama de la estructura organizativa de la CMH	57
2.3. Diagrama del proceso de fiscalización superior de la CMH	58
2.4. Diagrama de la relación de la ASF y los poderes federales	65
2.5 Diagrama de la estructura organizativa de la ASF	66
2.6 Diagrama del proceso de fiscalización superior de la ASF	67

Capítulo 3

Grafica 3.1 Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos estatales de RP	79
Grafica 3.2 Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos estatales de RP	80
Grafica 3.3 Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos estatales de MR	81

Capítulo 4

Gráfica 4.1 Desarrollo en la calidad de las leyes de fiscalización (IPJ)	116
Gráfica 4.2 Desarrollo en la calidad de las leyes de fiscalización (ICP)	118

AGRADECIMIENTOS

Concluir una investigación tiene incontables satisfacciones. Durante el trabajo uno discute, se instruye, cambia y madura gracias al apoyo de mucha gente. Esta es una de las recompensas más apreciadas, pero sólo podemos verla al final del proyecto.

Sin duda, el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología me permitió realizar mis estudios de doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

Agradezco a mi comité doctoral su asesoría y amistad. El Dr. John Ackerman, director de la tesis, impartió un curso sobre instituciones y rendición de cuentas. Además de conocerlo, el enfoque de su seminario contribuyó indudablemente en la elección de mi tema de investigación. Asimismo, sus comentarios críticos y su experiencia fueron insustituibles.

La Dra. Karina Ansolabehere se caracteriza por ser una persona de "muchos frentes de batalla". En mi caso, fue profesora, coordinadora de seminario y revisora. Aprecio sinceramente que en ella siempre encontré un momento para aclarar mis ideas, con el beneficio de su calidez como ser humano.

La Dra. Aimeé Figueroa fue más que una lectora. Agradezco enormemente que me haya facilitado toda la información producto de sus investigaciones, datos que hicieron posible mi propio trabajo. Además de ello, se integró como una revisora cuidadosa, con el ánimo de llevar el tema de la fiscalización superior a una discusión seria en los ámbitos académico y político. Sin duda, es ya un semillero de nuevos investigadores.

Con amor agradezco a mi cuarto lector, *mi asesor no oficial*, el Dr. Antonio Ruiz. Debo decir que conocerlo no sólo me hizo mejorar mi vida, sino también mi vocación. Muchas horas de nuestro tiempo fueron cedidas para discutir los detalles de la investigación. Esta tesis está dedicada a mi esposo por que lo admiro como académico y, por sobretodo, lo amo como persona.

También estoy en deuda con la Mtra. Imelda Murillo de la Universidad de Guadalajara, quien me auxilió en la elaboración de mapas y gráficas. Asimismo,

al Mtro. Rodrigo Salazar, titular de la UMIE-FLACSO, por sus sugerencias metodológicas respecto al modelo de panel.

Mi trabajo también honra a mis padres y mis hermanos, Manuel, Sara, Ana y Fer quienes siempre han sido apoyo incondicional. Ellos me han dado una familia donde sé que la unión, en los buenos y malos momentos, es suficiente para crecer. También quiero agradecer el cariño y la compañía de mi abuela Celia y Gloria, quienes siempre están pendientes de mí.

A mis amigos y compañeros de generación, en especial a Gabriela Morales, Ignacio López, Luis Daniel Vázquez, Ricardo Sáenz y Guillermo Da'Braccio, con quienes compartí las mejores enseñanzas de mi estancia en FLACSO-México. A José Juárez, por su generosa amistad y a Eduardo Lozano, cuya experiencia en la investigación social me sirvió para entender mejor este país.

Hay muchas personas más que me acompañaron en este proceso, tan inolvidables como numerosas. Mi retribución a todos ellos, quienes sabrán reconocerse en estas líneas.

Por supuesto, todas las virtudes y todos los defectos de este trabajo son responsabilidad exclusiva de su autora.

INTRODUCCIÓN

1.1 Definiendo el problema.

Desde sus inicios, la Ciencia Política ha sido una disciplina empírica, es decir, los estudios que produce están motivados por los eventos políticos que ocurren en la realidad. Mediante diversos métodos de análisis, los politólogos tratan de responder cómo se originan y qué sentido tienen tales hechos. 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 mundo político.

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 las 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 estudio 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 (1999-2005) 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 así como el gobierno dividido tiene efectos sobre la legislación, suponemos también que los gobiernos unificados tienen implicaciones que pueden ir en un sentido contrario. 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 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. En el primero, la delegación es absoluta porque no hay vigilancia; en el segundo, el congreso mantiene influencia sobre las decisiones que pueden tomar los funcionarios públicos por la vía de los distintos mecanismos (estatutos, juicio político, enmienda, supervisión, etcétera). El trabajo de esta tesis se centra en el control estatutario, lo cual nos pone en la línea de análisis de la delegación relativa.

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. Más aún, la delegación vista desde esta lógica 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 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 este 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 (1969) define la discrecionalidad como la "elección de no hacer nada o no hacer nada ahora" (p. 4). De acuerdo con Byner (1987), 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. Confronta la idea del 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 (p. 1-2). 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. En esta misma línea, 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. El Congreso establece 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 interdependencia entre la estructura del gobierno, estrictamente términos de la composición (unificado-dividido), la capacidad profesional del legislativo y la presencia de condiciones que inciden también 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 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.

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.

1.2. Preguntas de investigación

Las tesis 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 gobernadores en la definición del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior?
3. ¿Cuál es el papel que tienen los legisladores en la definición del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior?
4. ¿Bajo qué circunstancias el congreso cede el control a una agencia (órgano externo) o tolera la injerencia del Ejecutivo en el proceso de diseño de la fiscalización superior?
5. Mediante la delegación en la ejecución de las leyes de fiscalización, ¿qué tipo de órganos fiscalizadores promueven los congresos estatales?

1.3 Hipótesis

El diseño y calidad de un marco legal de rendición de cuentas están asociados a un contexto de transición política. Las características de las instituciones y el contenido de las políticas se redefinen debido a la pluralidad en los órganos de representación política: ejecutivo y congreso. En este contexto aún no hay un

consenso general acerca del diseño de las instituciones de fiscalización superior. En todo caso, su diseño 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. Creemos que 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 los 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.*

1.3.1. Hipótesis particular

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 de 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.*

1.4. 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.

- 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 224 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 síntesis del mismo nombre. Se amplía el periodo de evaluación hasta el año 2005, con la base legal electrónica *Themis*.

1.5. Estructura de la tesis

La tesis 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 primer capítulo, 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 segundo capítulo 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.

La segunda parte de la tesis está relacionada a la presentación de los datos de la estructura política y de la calidad de la legislación. En el capítulo tercero 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 quinto apartado presentamos los hallazgos más relevantes del trabajo de investigación. A través de un estudio de panel analizamos la relación entre la estructura política dividida y unificada, en dos dimensiones: procedimientos y fundamentos. En nuestras conclusiones observamos que la relación es estadísticamente significativa.

Las aportaciones de la tesis van en dos sentidos. Primero, 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.

Segundo, ofrecemos un diagnóstico de la fiscalización superior. Las evaluaciones de Figueroa (2005, 2006) y Aregional (203) apuntaron que existe una evolución en la calidad de 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

CAPITULO 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 pero 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 instrumentar 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 la implementación de los dispositivos de *oversight*, tales como el monitoreo, la fiscalización superior, la transparencia y, en general, la rendición de cuentas.

En un primer nivel, definen aspectos básicos de la delegación como la redacción, el contenido y la implementación de la ley o política pública. En un segundo plano, determinan la cantidad de delegación, esto es ¿cuánto de sus

funciones está dispuesto a ceder el congreso a un órgano independiente? Finalmente, delimitan la implementación de dispositivos en el intercambio de información entre un organismo y otro.

Debe precisarse que mayor cooperación puede significar un control más adecuado en términos de una relación de rendición de cuentas horizontal, en la medida en que se reducen las asimetrías de información. En situaciones de conflicto, la mayoría de las veces termina 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, socialización y educación políticas, fiscalización superior y diplomáticas (Valencia: 1994). La burocracia es la encargada de implementar las elecciones de política pública realizadas por las instituciones. La burocracia influye en la transferencia de servicios y la eficiencia en que los servicios son producidos.

Puede ocurrir que ambas organizaciones realicen labores similares como resultado de un diseño institucional planeado, pero también pueden ser 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 por disciplinas como el derecho, la economía, la administración pública o la ciencia política. Existe una amplia 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, proponiendo tipos ideales de cómo debe ser esa relación; otros estudiosos del tema contrastan sus dimensiones metodológica o analíticas, pero no hay un consenso acerca de cuál es la variable dependiente y cuál es 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.

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, se presentan los estudios que analizan el problema a partir de los fundamentos del derecho constitucional. En segundo apartado, se incluyen las discusiones centrales para la administración pública. En una tercera parte, se exponen los principales elementos propuestos desde la elección pública. Finalmente, en un último apartado se observa cómo estas tres perspectivas teóricas han definido las características principales de la delegación y control en los sistemas políticos contemporáneos.¹

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 (Sunstein, 2000), (Bressman, 2000), (Driesen, 2002).

1. La relación congreso-burocracia 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 recién les ha sido conferido.

A diferencia de una monarquía o una dictadura, lo que sí pueden realizar ciertos diseños institucionales propios a la democracia es poner restricciones y controles ante tales deseos a efecto de impedir que haya un abuso del nuevo gobernante. ¿Cómo deben ser éstos? 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 éste se haya asegurado mediante dos fórmulas. La primera consiste en la separación de los poderes ejecutivo y legislativo; la segunda contempla 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 del siglo XVI que empieza con el fin del poder absoluto de los reyes y con 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).

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 Locke el corazón del gobierno está en el legislativo y los otros poderes deben estar subordinados (1988: 350-353). El argumento de Locke 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 John 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, Locke 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 tienen 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 Rosseau 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” (p. 138).

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 implementar un gobierno debe contemplar un diseño donde vigilancia y sanción también se ejercen 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” (p. 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 provenía 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 son cuestionadas por los constitucionalistas. En su análisis comparado entre las constituciones inglesa y estadounidense, Bagehot (1978) establece que el sistema presidencial tiende a confrontar a la administración con el congreso en tanto que “suscita el espíritu antagónico del Poder Legislativo” porque permite que se expresen las ambiciones personales de los legisladores” (p. 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 (2002) hace una crítica también al gobierno *congresional* de los 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 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" (p. 152).

La idea del control como el elemento central de la teoría de separación de poderes en su vertiente liberal también fue cuestionada por Cari Schmidt (1989), quien establece que éste debe recaer con mayor énfasis 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, Ricardo Uvalle (2005) señala que 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 "representa a la sociedad en el Estado. Por tanto, la precisión o imprecisión sobre las atribuciones de la administración pública, no dependen 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" (p. 50).

De la reflexión de Ricardo Uvalle se desprende que la ley, en el mejor de los casos, es resultado de un proceso de diálogo e intercambio entre los poderes. En ese sentido, 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 insta los mecanismos que restringen la discrecionalidad de los funcionarios; por otro lado, 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 implementarse.

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 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 implementadores. Cuando un gobierno es pequeño y los temas sobre los cuáles deliberar 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.

Precisamente, la dicotomía entre minorías y mayorías también ha sido agregada a la discusión sobre el equilibrio de poderes. En nuestros años recientes también 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 (1999) 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" (p. 45).

En Jon Elster (1999) tenemos el debate más acabado a propósito del control de la burocracia. En la disputa entre discrecionalidad contra reglas se encuentra 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 a 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, Elster hace énfasis en que el constitucionalismo es una forma de limitación autoimpuesta que permite garantizar la sobrevivencia 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" (p.35 y ss).

En resumen, podemos señalar que la relación de control versus discrecionalidad, entre congreso y burocracia, se halla enmarcada en una serie de supuestos. Prácticamente hasta el siglo XIX (y aún algunos autores contemporáneos) las teorías del equilibrio y la separación de poderes atribuyen una fuerte connotación deontológica. El poder legislativo es la encarnación de las aspiraciones populares y, por ello, la facultad de legislar y controlar es innata. Desde esta perspectiva, el poder legislativo 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 a la burocracia con más

burocracia. Por ello, el análisis de las relaciones entre ambas entidades no puede quedarse en el mero marco constitucional.

1.2. La relación entre la burocracia y el congreso desde 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 implementa 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 organizacional de la burocracia. Facilitando, entre otras cosas, 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 ésta como variable dependiente, pero también como variable independiente. A continuación presentamos los principales argumentos de una y otra postura.

1.2.1. La administración pública como variable dependiente del legislativo

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

Como entidad, la administración pública estatal es una creación de los legisladores porque "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 concede 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 (1999) 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 un 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” (p. 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 rol de los legisladores para deliberar o dar forma al conjunto de decisiones que deben ser implementadas es extenuante, por lo que sólo deben definir reglas y procedimientos.

Para Rosenbloom (1971) la administración es en realidad la continuación del proceso legislativo (p.150). En su desempeño, la burocracia realiza muchas funciones que son una extensión de las facultades del congreso. Rosenbloom considera que fortalece la deliberación sobre las políticas públicas. Por un lado, el autor subraya que en varias ocasiones ambos actores no sólo comparten

objetivos sino también valores lo que facilita la instrumentación del mando congresional. Incluso, la burocracia tiene como una obligación coordinar las acciones con las dependencias y ejercer con discrecionalidad aquellas políticas donde el legislativo no decidió según los plazos.

Por otro lado, los legisladores tienen el deber de intermediar entre administradores, distritos y electores; paralelamente, también proveen de 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 pero éstas no pueden sustraerse de su realidad organizacional, cultural, profesional y ética. Por ello, las reglas son el resultado de la interacción con el legislativo y no una imposición.

1.2.2 La administración pública como variable independiente

En contraste, 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) 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 (p. xii). Desde esta visión, si los funcionarios de la burocracia hacen posible la política, entonces éstos debieran ser contemplados como legisladores. El autor considera que no hay ningún problema si las políticas reflejan los intereses de sus implementadores porque la ley y su realización son parte de un mismo proceso.

El mismo argumento es apoyado por Kelly (2004), para quien los administradores deben utilizar un juicio práctico en el momento de decidir cómo

habrá de efectuarse la norma. Así, "cuando el administrador ejecuta la ley de un modo específico, esa decisión es parte de la ley de los ciudadanos". La discrecionalidad según Kelly hace que los burócratas no sean meros agentes, sino que adicione cualquier detalle lo que a menudo se justifica con el argumento de la eficiencia. (p. 47).

Pinkele (1985) es más categórico y enfatiza que "algunos pueden argumentar que lo que necesitamos son más reglas o un reforzamiento de ellas. Yo creo que no" (p. 7). En esta misma línea, Chapman (2000) considera que las decisiones que se toman en la democracia no deben ser reemplazadas por sistemas que incrementan el detalle de las reglas. Debido a que la administración pública se sitúa en un contexto no estático, los funcionarios deben adaptar y reconsiderar muchos temas conforme las demandas de la vida moderna (p. 229).

En la Nueva Gerencia Pública (NGP), 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 donde ambas se afectan:

- a) El modelo clásico. Se basa en decisiones que son completamente racionales, donde el 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 pues sólo hay una decisión óptima. por la rigidez de sus supuestos, el modelo no opera den la realidad pues lo que priva es la asimetría.
- b) El modelo administrativo. A partir de la racionalidad limitada de Herbert Simon (1969) donde 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, 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.

- c) El modelo incremental. Ante la imposibilidad de que los problemas administrativos se solucionen en un sólo 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 se deberán "corregir" el curso. Ello tiene una importante implicación: adecuar las decisiones es hacer uso de la discrecionalidad en un contexto altamente incierto.
- d) El modelo mixto. Etzioni mezcla los modelos administrativo e incremental. Utiliza información parcial para emitir decisiones lo cual mantiene la discrecionalidad y, como consecuencia, facilita que los decisores consigan que la organización logre sus objetivos.
- e) 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 (p. 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.

1.3. 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 implementarse (Rourke 1984:36). La constitución es el "tablero del juego" donde puede haber cooperación o conflicto. Ahí, según Shapiro (1984) las agencias administrativas son "legisladores suplementarios" (p. 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 diseño institucional determinan lo que debe o no ser sujeto por reglas.

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 donde las agencias pueden desviarse de las preferencias de los políticos. Específicamente, los políticos eligen mecanismos del tipo *hardwire*, como un 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 (Baila 1998) o la contaminación del aire (Potoski 2000).

Las investigaciones demuestran que las reglas informales logran sustituir de manera exitosa a las reglas formales cuando los políticos restringen la toma de

decisiones de la burocracia, reduciendo 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 basándose 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 enfatiza la división del trabajo y la eficiencia en la fase de implementación. 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 probabilidad existe de que se produzca la delegación (Epstein y O'Halloran 1999).

En tanto 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, según ya 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.

1.3.1 El enfoque microeconómico

Hasta ahora hemos visto que los enfoques constitucional y 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 resultados posibles de tal dicotomía.

Concretamente, el enfoque microeconómico se centra en las posibles instituciones que controlan a la burocracia. Los supuestos que sostienen dicho enfoque parten de la idea de los actores racionales, con preferencias definidas y auto-interesados. 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 inciden 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 para así 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 congresional frente al control de las agencias. Olson considera que se logra una mejor explicación sobre la definición de las reglas y la conducta de los agentes combinando 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 cambios en la política de la burocracia. En segundo lugar, subrayan que para las instituciones es imposible controlar a 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 preferencias.

1.3.2 Los modelos espaciales

Esta línea de investigación ha tenido desarrollos más variados en la teoría de juegos. El enfoque parte del supuesto según el cual 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 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 estará renuente a sancionar a la agencia. En tanto los procedimientos legislativos sean más complicados, el modelo estará integrado por juegos de secuencia. El modelo debe tomar en cuenta instrumentos como el veto, la aprobación o la enmienda.

Esta es la discusión de Barry 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; los grupos de interés que inciden tanto en las preferencias del subcomité, de las agencias gubernamentales e incluso del presidente.

En relación a la capacidad que tiene el Congreso en la implementación de mecanismos de vigilancia sobre la burocracia destaca el modelo propuesto por Weingast y Moran (1983).

En su análisis de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, los autores sostienen que las burocracias no siempre se desvían de las preferencias de los congresistas. Por el contrario, a través de este caso describen cómo el Senado y la Casa de Representantes tienen una alta capacidad de influencia en la selección de los casos donde el FCT promueve reformas. Si esto es así, entonces la tesis de la necesidad de instrumentar 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 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 a 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 implementación. 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 (porque muchas de las acciones del congreso se realizan a puerta cerrada).

Shipan (2004:35) 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 que más prefieren. El legislador tiene una preferencia 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.

1.4. Implicaciones de los enfoques teóricos en el diseño de mecanismos de control de la burocracia

En este apartado queremos discutir 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.

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.

1.4.1. 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 presentado por 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 siguiente forma (Véase Tabla 1.1).

TABLA 1.1. TIPOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL	
Poderes no legislativos	Poderes legislativos
Formación de gabinete	Veto
Censura	Poderes de fiscalización superior presupuestal
Renuncia del gabinete	Iniciativa (exclusividad)
Disolución del gabinete	
Shugart y Carey, 1999.	

La constitución establece un amplio rango de posibilidades para el control del ejecutivo y por añadidura de la burocracia; en ocasiones éstas se refuerzan con la rendición de cuentas o la posibilidad de 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 que juegan los comités como los ejecutores de los mecanismos de control que adopta el congreso.

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 Joseph 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, donde en sesión plenaria, las los legisladores tienen la posibilidad de cuestionar, acusar, interpelar y sancionar al ejecutivo. De acuerdo con Riccardo Pelizzo y Rick Staphenurst (2004), 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 implementada, los instrumentos de control son *ex post*, como en el caso de los citatorios (p. 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 auditorias realizadas por los comités y las comisiones corresponden a los mecanismos *in side*; los ombudsman, auditores o contadores son *out side*. (p.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.

1.4.2. 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 enfatizan una serie de nuevos valores que están sustituyendo los cánones del modelo jerárquico-tradicional. La figura 1.2 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 intentan 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 mecanismo de control la evaluación por resultados y la ampliación o reducción del presupuesto.

Figura 1.2. Paradigmas de la burocracia

Burocrático

- Objetivo: interés público
- Honestidad y eficiencia
- Delegación específica de la autoridad para definir roles
- Control interno fuerte para evitar el desperdicio, fraude y abuso
- Aplicación de reglas y procedimientos de una manera uniforme
- Énfasis en roles y responsabilidades
- Separación entre pensar y hacer

Post-burocrático

- Objetivo: resultados conforme a valores
- Calidad y valores
- Servicio al cliente
- Empoderamiento: estimando
- Dos vías de comunicación con los clientes
- Flexibilidad
- Énfasis en la rendición de cuentas
- Incremento en la discrecionalidad de la autoridad
- Competencia
- Procesos continuos de mejora

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.

En cuanto a la implementación de estas formas de control, Repetto (1998) señala 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" (p.45).

Es importante señalar que en el nuevo paradigma, el control del legislativo disminuye y en cambio se favorecen mecanismo 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, estándares de desempeño dirigidos por criterios de eficiencia y eficacia. De hecho, la

implementación de normas de rendición de cuentas en muchas ocasiones es una imposición de actores externos a la burocracia.

Andrés G. Vinelli (1999) señala que los requisitos de rendición de cuentas y eficiencia, las demandas incrementales de mejoras, los cambios en los procesos de *responsiveness*, etcétera, hacen de las agencias burocráticas organizaciones más dinámicas.

Vinelli señala que la *responsiveness* es difícil de definir porque tiene ejes contradictorios o ambiguos; para algunos se deben promover más procedimientos administrativos, para otros, se debe aumentar el grado de libertad de los administradores. Así, para este autor la idea de incrementar el control con base en las reglas puede generar parálisis, mientras que la concesión irrestricta en el ejercicio de la discrecionalidad puede ser contraproducente.

En esa misma lógica, Kettl (2002:59) señala que desde la NGP, el control se dirige mediante los procedimientos indirectos –no jerárquicos- en tanto que:

- el gobierno se maneja por contratos,
- el balance entre contratos directos e indirectos ha cambiado significativamente y
- 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 contemplar 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. 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) También 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.

1.4.3. El enfoque microeconómico

La construcción de mecanismos de control, desde el enfoque económico, se basa 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, etcétera. La delegación se erige sobre incentivos financieros, políticos, sociales o incrementales a 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, comisiones en todos los niveles de gobierno. El Congreso espera que la burocracia implemente 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 instrumentarán 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 a 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" (p. 167). En cuanto a *police patrols*, lo definen como una vigilancia directa y centralizada – a través de los comités y staffs- mediante un conjunto de instrumentos jurídicos tales como la inspección, supervisión o auditoría.

Kenneth Shepsle (2003) refiere un tercer tipo de mecanismo denominado "extinguidor de fuego" (*fire-extinguisher*), donde la agencia es llevada a cuentas por una corte (p. 369).

En el caso de las alarmas contra incendio, 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 policiales se sirven de monitores o auditores con preferencias similares. McNollgast ha puesto especial atención en el diseño de ambos mecanismos por la vía de las reglas y 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 establecer un orden normativo que sea estable en el largo plazo. Como resultado, si la futura legislatura tiene distintas preferencias, la posibilidad de que cambie el *status quo* se reduce significativamente.

En contraste, el mecanismo de patrullas policíacas permite que haya cambios pues un procedimiento puede ser reformulado durante o al final de los periodos legislativos 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 es en el caso mexicano. Cuando una legislatura no espera permanecer más de un periodo es probable que adopte sistemas patrullas

policiacas, 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 éste 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 de un buró especializado que audite a la burocracia.

Lupia and McCubbins (1994) modelaron ambos sistemas para conocer bajo qué condiciones cada uno es superior. 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 donde prueba 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 señalando que el control estatutario es un sistema alternativo de control, pero 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* (p. 120).

En años recientes, se han propuesto modelos donde no hay uno, sino varios principales, como por ejemplo en el trabajo de Gailmard (2001) quien desarrolla una forma de auditoria 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.

Desde una perspectiva institucional, Diermeier y Feddersen (1998) y Huber, Shipan and Pfahler (2001) también analizan el efecto que tienen las reglas cuando existen distintos principales. Diermeier y Feddersen analizan cómo el voto de confianza produce un efecto de cohesión en el voto legislativo. Por su parte, Huber, Shipan y Pfahler (2001) revisan las condiciones institucionales que determinan el grado de control estatutario 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 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 descansa 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" (p. 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) aprobados 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 implementadas por decreto. A menos de que se establezcan procesos de monitoreo tácticos a la discrecionalidad de las agencias gubernamentales, el control no estará garantizado.

Conclusiones

De manera general, la teoría que se ha revisado 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, estos 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 que la burocracia acepte 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 de 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 con un mayor grado de discrecionalidad, aunque ello no implica un menor desempeño.

CAPITULO 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 se haga presente un posible conflicto de intereses entre los poderes respecto a la naturaleza y alcance de los mecanismos de rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público. Dicha discusión puede mirarse como una disputa por el control de los poderes estatutarios que especifican su titularidad y las sanciones del.

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.

En esta investigación, 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 pone énfasis en la calidad de las leyes, más que en la cantidad.

En el sistema político estadounidense, donde 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 la ciudadanía local. 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 para vincularlos de una manera más cercana con 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 horizontal donde los órganos auditores reciben el mandato de los legisladores para llevar a cabo la supervisión del gasto público.

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

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

El capítulo se divide en tres grandes apartados. En el primero de ellos exponemos una serie de condiciones acerca de las facultades legislativas del ejecutivo y del Congreso, observando los incentivos que pueden llevarlos al consenso o al conflicto específicamente cuando se trata de un ordenamiento jurídico regulatorio. En el segundo, plateamos los argumentos por lo cuales las leyes y reglamentos que definen las características de la fiscalización superior son un poder estatutario. En el tercero exponemos el diseño institucional de los órganos e 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.

2.1 El diseño de las leyes: entre el consenso y el conflicto.

El diseño de las leyes es un acto de deliberación colectiva, donde 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 donde el ejecutivo no controla al congreso, aumenta su capacidad para cumplir con su función legislativa.

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 experiencias 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.

A) 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, poniendo un candado para que no ocurran. Los primeros son decretos y la agenda legislativa, lo segundos se concentran en el veto, parcial o absoluto.

De lo anterior se desprende que los incentivos para legislar responden a una serie de circunstancias que vale la pena enlistar:

1. La concentración del poder político en un solo partido, escenario en el cual no existen divergencias ni conflicto de intereses.
2. 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.
3. La ausencia de una mayoría parlamentaria que apruebe las iniciativas del ejecutivo.
4. La vaguedad implícita en la constitución para que el ejecutivo pueda imponer decretos o vetos de manera discrecional.
5. La ausencia de un sistema de rendición de cuentas que haga responsable al ejecutivo por el contenido y la ejecución de sus iniciativas.

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).

B) 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 pero además que se distribuyan recursos institucionales a sus integrantes (Aldrich 1995b; Cooper y Brady 1981; Cox y McCubbins 1993, 1995). La forma en cómo 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 ocurren, qué los motiva y cuáles son los factores que determinan el éxito de su implementación.

Aunque los análisis son escasos, pueden distinguirse dos líneas. A la primera la hemos denominado la *función legislativa autointeresada* y se caracteriza básicamente por un conflicto entre el comité y el partido. La función legislativa está condicionada por la conducta estratégica de los legisladores. A la segunda, la hemos denominado *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 predictores de nuevas reglas. Estos dos enfoques pueden llegar a conclusiones contradictorias toda vez que sus unidades de análisis son distintas. La función legislativa autointeresada señala que las preferencias individuales de los legisladores frente

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 instrumentar 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 bajo el 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 cómo ocurre la reconfiguración política, es decir, el surgimiento de nuevas mayorías o el debilitamiento de la vieja coalición mayoritaria, debe analizarse con mayor precisión.

En cuanto a las reglas internas, su transformación determina la posibilidad de cualquier reajuste interno en el corto y largo plazo. Como el congreso tiene la facultad constitucional para hacer sus propios ordenamientos, los legisladores pueden calcular y decidir sobre ellas 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 status 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 su 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 implícitos nuevas estructuras o procedimientos. El riesgo, incertidumbre y 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 al modo de recompensa o castigo. La implementación 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.

La segunda dimensión es de tipo partidista. Esta 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 intereses 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, particularmente si ha de usarla en contra del partido minoritario para impedir que sea propuesta una agenda alternativa (Binder, 1997). 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 juegan 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 se debe a 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 tercer apartado explicamos cómo a causa de la dimensión partidista, en el Congreso se diseña una estructura organizacional *ad hoc* para que se mantenga la hegemonía del PRI).

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, pero sobretodo impactan en el poder político del congreso como un actor unitario.

Por ejemplo, la ausencia de liderazgo en el parlamento tiene altos costos para la función legislativa. El liderazgo garantiza, entre otras cosas, 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 le 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 por el efecto de sus resultados. Así, de acuerdo con los autores, si 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 una mayoría simple se requiere para instrumentar cambios en la Cámara Baja, una ley federal necesita de 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 e los partidos políticos y de los intereses entre los actores el legislativo y ejecutivo.

2.2. 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 crean, implementan 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. Para nuestros propósitos, nos parece adecuada la definición de Kart Larenz, para quien es una regla "que pretende que aquellos a quienes se dirigen se comporten de acuerdo a 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 par todos los casos de 'tal clase' dentro de su ámbito espacial y temporal de validez" (ibidem).

Manuel Atienza señala que las normas no se califican como falsas o verdaderas, pero pueden analizarse en esos términos las proposiciones normativas que de

ellas emanar (2001:64). Para este propósito, se debe revisar el lenguaje de estas proposiciones a efecto de determinar “las relaciones entre los signos y los usuarios entre sí” (ibidem).

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, ponderando criterios de eficiencia, eficacia, racionalidad, equidad y transparencia. A su vez, dicha proposición enuncia las acciones propias a la fiscalización superior tales como la integración de la cuenta pública, su evaluación, revisión y publicación.

Este ordenamiento jurídico prescribe quiénes son los sujetos involucrados en la consecución de los fines de la norma. Se define que 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 (Artega, 2003:34).

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):¹

¹ El carácter, califica determinadas acciones como obligatorias, prohibidas, permitidas o facultativas. El Contenido señala las acciones afectas 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 dictan la norma. El sujeto normativo es el destinatario de la norma. La ocasión es 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

TABLA 2.1. CARACTERÍSTICAS PRESCRIPTIVAS DEL ORDEN JURÍDICO 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, independiacia, transparencia
AUTORIDAD	Poder legislativo
SUJETO NORMATIVO	Entes de Fiscalización Superior (EFS) y entes públicos y privados.
OCASIÓN	Promulgación de la ley (27 de diciembre de 200)
PROMULGACIÓN	Texto jurídico (Constitución Política, Ley Orgánica y Reglamento Interior).
SANCIÓN	Amonestación, fincamiento de responsabilidades

El grado de detalle con el que están expresadas estas características precisa las acciones del EFS, de ahí que este poder estatutario actúe como una restricción respecto a lo que el órgano fiscalizador puede o no hacer. Aquí reside el fin y la jerarquía reguladora de la norma. Cuando los legisladores –y en ocasiones el ejecutivo- aprueban la redacción de la ley, es precisamente esa intención reguladora, las repercusiones socio-políticas y la “tendencia” total de la ley (Larenz, 2001:326).

De acuerdo con Bawn (1997), el control estatutario implica un acuerdo entre distintos actores. Los controles estatutarios posibilitan al Congreso para que diseñe la estructura de la agencia y el proceso de tal manera que se favorezca a un grupo por encima de otros. Dice Bawn “mientras la supervisión ocurre de manera posterior, los controles estatutarios son establecidos antes de que la agencia actúe”. (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, pero 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 lado, 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 con 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.

2.3. Dos poderes estatutarios: Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación.

En este apartado, desarrollamos una comparación de los poderes estatutarios que tienen los órganos de fiscalización superior federales debido a que sirven como modelos para los gobiernos subnacionales. 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 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 es 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:

2 Nuestra discusión acerca de los fundamentos y procedimientos se amplía en los capítulos cuatro y cinco.

- 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, enfatizando que los reportes financieros deben proporcionar información suficiente y detallada que permita su correcta interpretación y revisión. (p. 303 y ss).

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

2.3.1. La Contaduría Mayor de Hacienda

El 29 de diciembre de 1979, se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH) y el Reglamento Interno de la misma. Por lo que se refiere a los fundamentos, 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 esta manera, la CMH queda facultada para supervisar a 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 LOCOMH, en su artículo tercero especifica que éste órgano le compete:

- 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 10 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 del mes de septiembre del año siguiente al su recepción.
- 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.

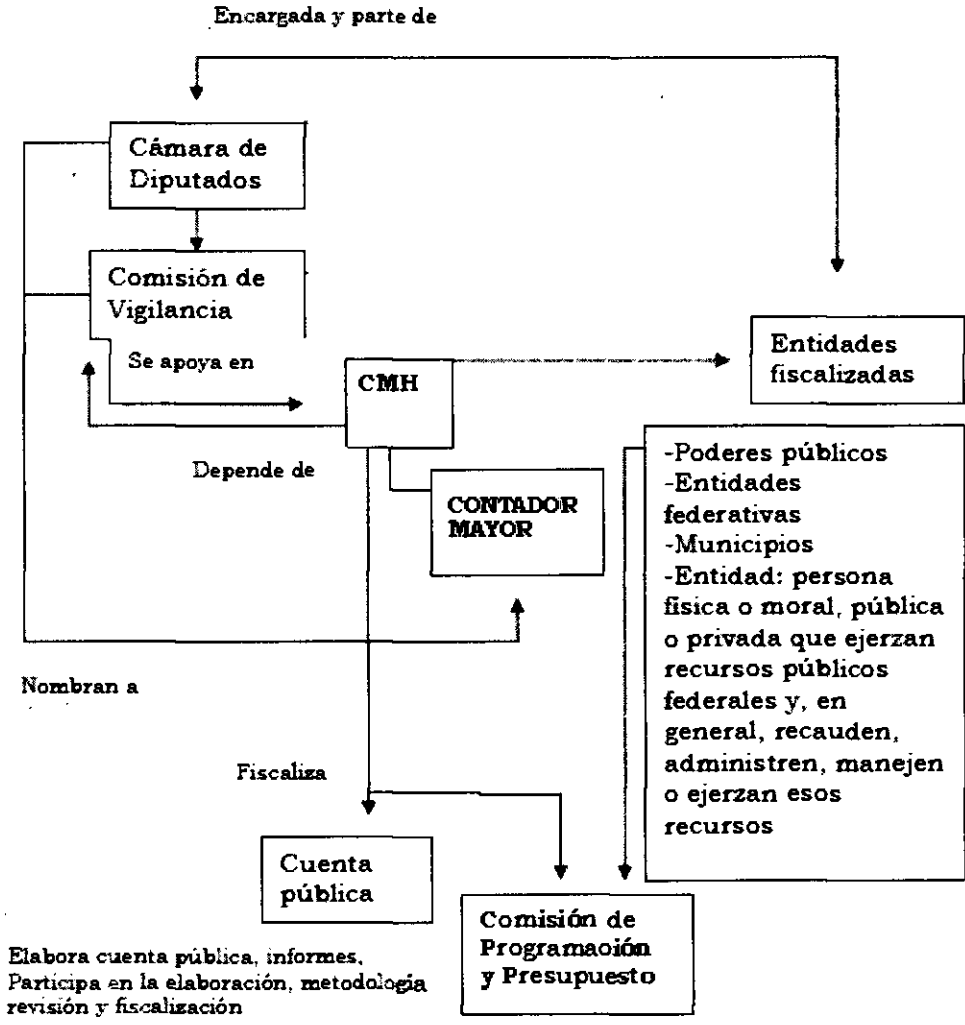
- Solicitar a los auditores externos de las entidades copias de los informes o dictámenes de las auditorías por ellos practicadas y las aclaraciones pertinentes
- Coordinarse en términos de la ley con la Secretaría de Programación y Presupuesto con el fin de uniformar las normas, procedimientos, métodos 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 del 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 puede observarse de la siguiente forma (Véase Diagrama 2.1). Esta relación es de absoluta dependencia pues la Comisión de Vigilancia tiene facultades para revisar el presupuesto anual de la CMH, emite su Reglamento, ordena la conducción de auditorías y visitas domiciliarias, propone al Contador Mayor, resuelve las controversias que surjan en el seno de este organismo y ordena acciones correctivas si lo amerita el asunto (Artículo 16 LOCMH). (Véase Diagrama 2.2.)

De acuerdo con Ugalde (2000:70), el problema con la Comisión reside en un desempeño marginal para denunciar anomalías y corrupción pues carece, entre otras cosas, de recursos humanos y financieros. Además de ello, el Contralor permanece por 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 para áreas financieras o de fiscalización. Además de ello, algunos de los titulares deben el cargo al ejecutivo, otros sólo permanecen tres años y otros más lo utilizan para ascender a otras posiciones políticas con mayor capacidad de incidencia en el partido hegemónico y en la administración pública federal.

2.1. DIAGRAMA DE LA RELACIÓN DE LA CMH Y LOS PODERES FEDERALES

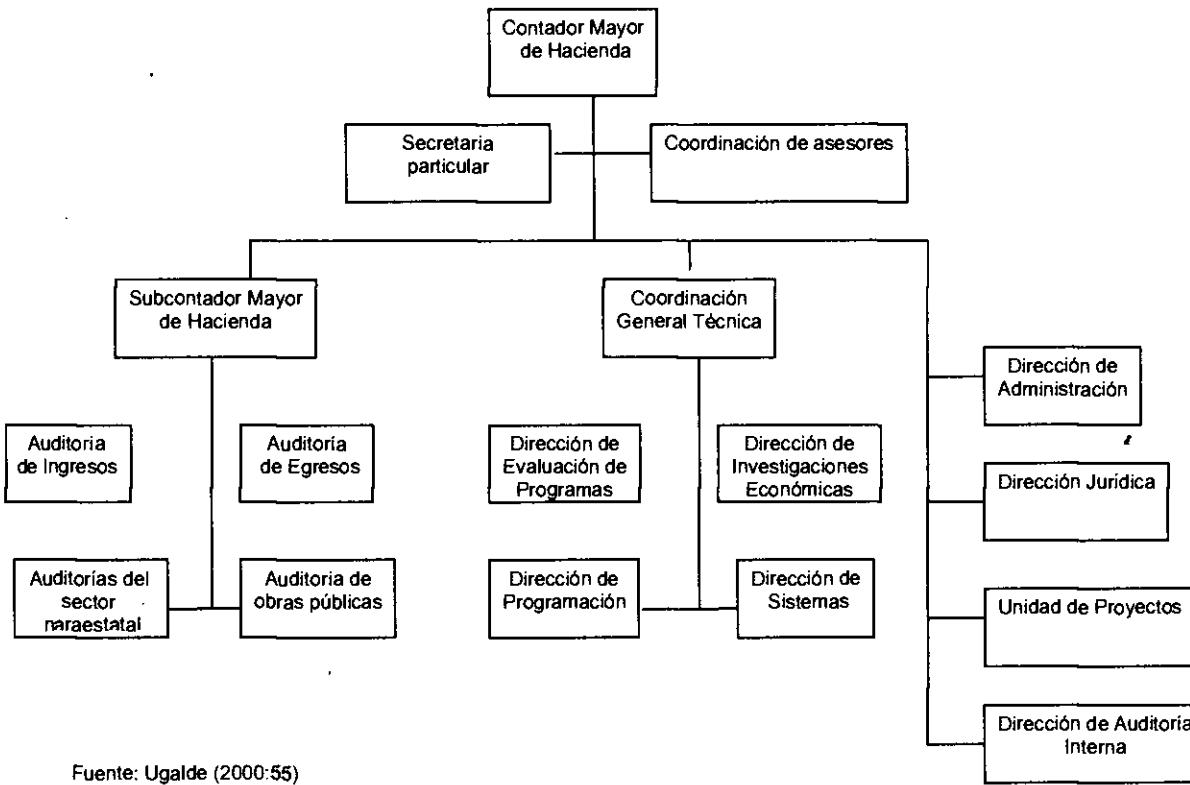


Fuente: Elaboración propia con base en Figueroa (2005)

Por lo que respecta a los procedimientos, es decir, la forma en que la CMH debe realizar la revisión de la cuenta pública, el proceso de fiscalización dura 15 meses. (Ugalde, 2000:57). Esta se entrega a la CMH por medio de la Comisión de Programación y Presupuesto (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, de legalidad, de normatividad de

obras públicas, de obras públicas, de evaluación de programas, especiales e integrales.

2.2. DIAGRAMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CMH



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 presupuestales, las metas de los programas aprobados, transferencias, inversión, erogaciones y desviaciones.

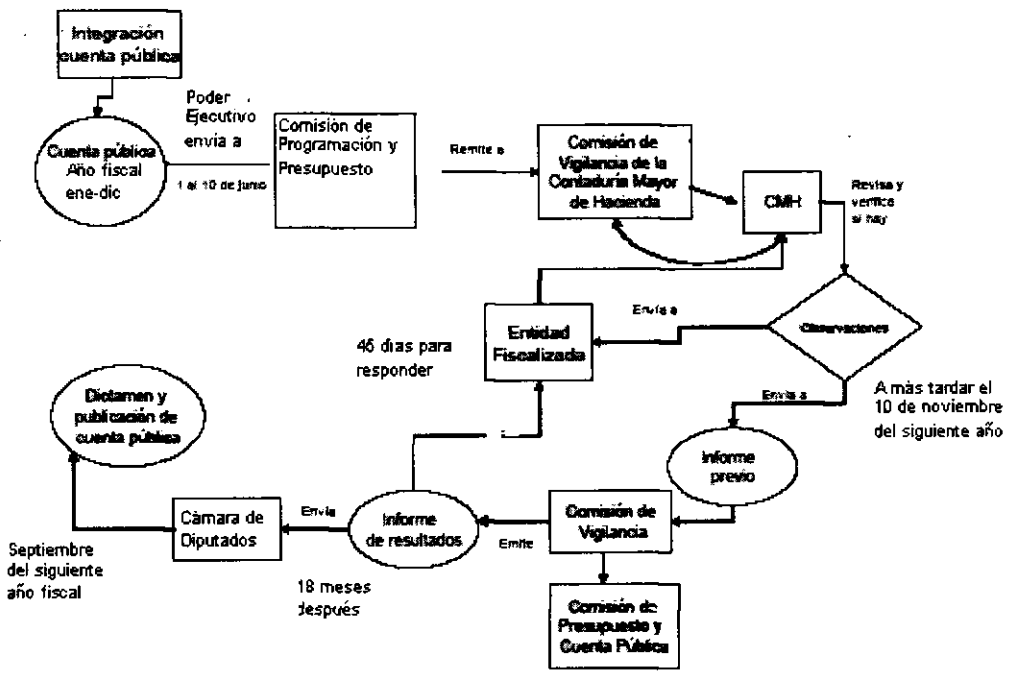
Luego de las indagatorias, redacta un documento titulado *Informe de Resultados de la Cuenta Pública* y lo entrega el 10 de septiembre del año siguiente, es decir, dos años después (Véase Diagrama 2.3). En este expone las conclusiones de las investigaciones.

La CMH no tiene la capacidad para poner ninguna 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 esta quien 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.

2.3. DIAGRAMA DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CMH



Fuente: Elaboración propia con base en Figueroa (2005)

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. Luego del pleno, el siguiente órgano en importancia es la Gran Comisión, la cual se integra con los diputados de aquel partido mayoritario, así como por los coordinadores de las diputaciones estatales de mayoría relativa (MR), 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 interior 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).

Desde 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 que el diseño e implementación 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 VII, 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 control de las áreas decisoras.

Como refiere Ackerman en su tesis doctoral, la pluralidad política que experimenta el Congreso desde 1997, ha producido una institución empoderada (2005), donde este poder estatutario ha pasado al propio órgano de fiscalización. ¿Qué pasa en los congresos estatales? De una manera lenta, la mayoría de ellas se han adecuado a los cambios estructurales que se han implementado en el congreso federal. De acuerdo con datos de Sara B. Orta, de las 32 asambleas locales, siete tiene una nueva ley orgánica en la que desaparece la Gran Comisión; otras 22 lo han reformado y hasta el 2003, cinco no realizaron modificaciones: Durango, Coahuila, Sonora, Yucatán e Hidalgo (2003:32-25). Poco más de la mitad han implementado 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 los integrantes de éstas. Sin embargo, pocos congresos operan como verdaderos contrapesos, debido al control partidario.

2.3.2. La Auditoría Superior de la Federación

La Ley de Fiscalización Superior que da origen a la Auditoría Superior de la Federación es reflejo de la pluralidad política porque 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 del 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 fundamentales 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".

Agrega que "la finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales, a través de una entidad de fiscalización superior que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia presupuestaria y de control gubernamental".

Por lo que se refiere a los fundamentos, el artículo 79 de la Constitución Política 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".

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

3 Ackerman presenta un excelente recuento el proceso de creación de la ASF. Originalmente, la iniciativa de ley es propuesta por el presidente Ernesto Zedillo en 1995. De acuerdo con Ackerman "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.

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
- IX. La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes.

De acuerdo con Juan Pablo Guerrero (2002), entre las facultades nuevas que se suscriben a la ASF y que no aparecen en la CMH, están:

- 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 por el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes en la votación.

Aunque la AFS tiene autonomía, no es absolutamente independiente pues la Constitución precisa que la revisión de la Cuenta Pública se encuentra a cargo de la Cámara de Diputados, quien se apoya en el órgano fiscalizador. La Comisión de Vigilancia se mantiene como la instancia que coordina las relaciones y evalúa su desempeño. En términos de su relación con el Congreso, el artículo 67 de la LSF establece que la Comisión debe: recibir el *Informe de Avance de Gestión Financiera* y la Cuenta Pública, para 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 el cargo de Auditor o su remoción; también proponer al titular de la Unidad de Evaluación y Control y regular todo lo concerniente a ésta. Su estructura puede apreciarse en el diagrama 2.4.

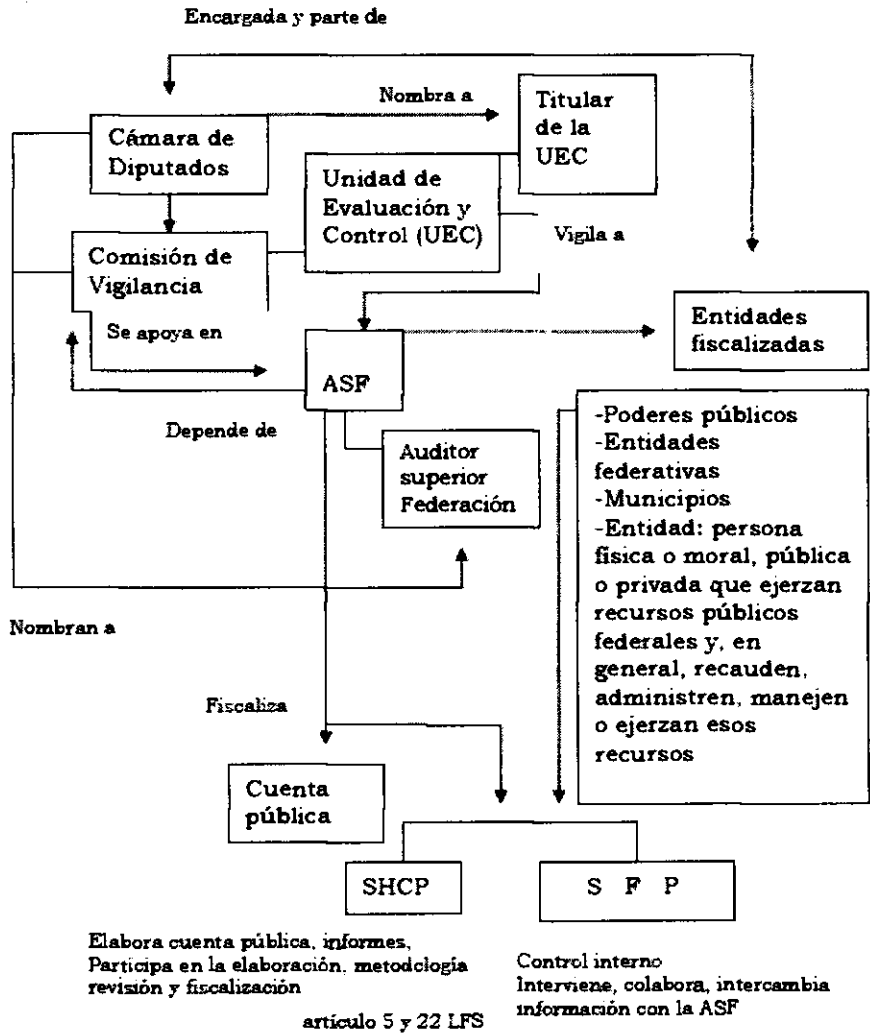
A diferencia de la CMH, la cual es supervisada por la Comisión, la ASF tiene un órgano coadyuvante denominado Unidad de Evaluación y Control.⁴ El titular de ésta es propuesto y electo por la Comisión, además de que rinde cuenta de sus actos a ésta por medio de un informe anual de gestión (Artículos 93 y 94). Aunque está vigilada por la Unidad de Enlace, 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. (Véase Diagrama 2.5).

Ello debido a que el infractor o la dependencia puedan defenderse. Además, no hay claridad en la definición de todos los posibles tipos de bienes que pueden ser mal empleados. Otra deficiencia es que las multas y sanciones resarcitorias son cobradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Uno más es la que en caso de responsabilidad penal, la ASF no puede participar en el proceso.

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 querellas 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

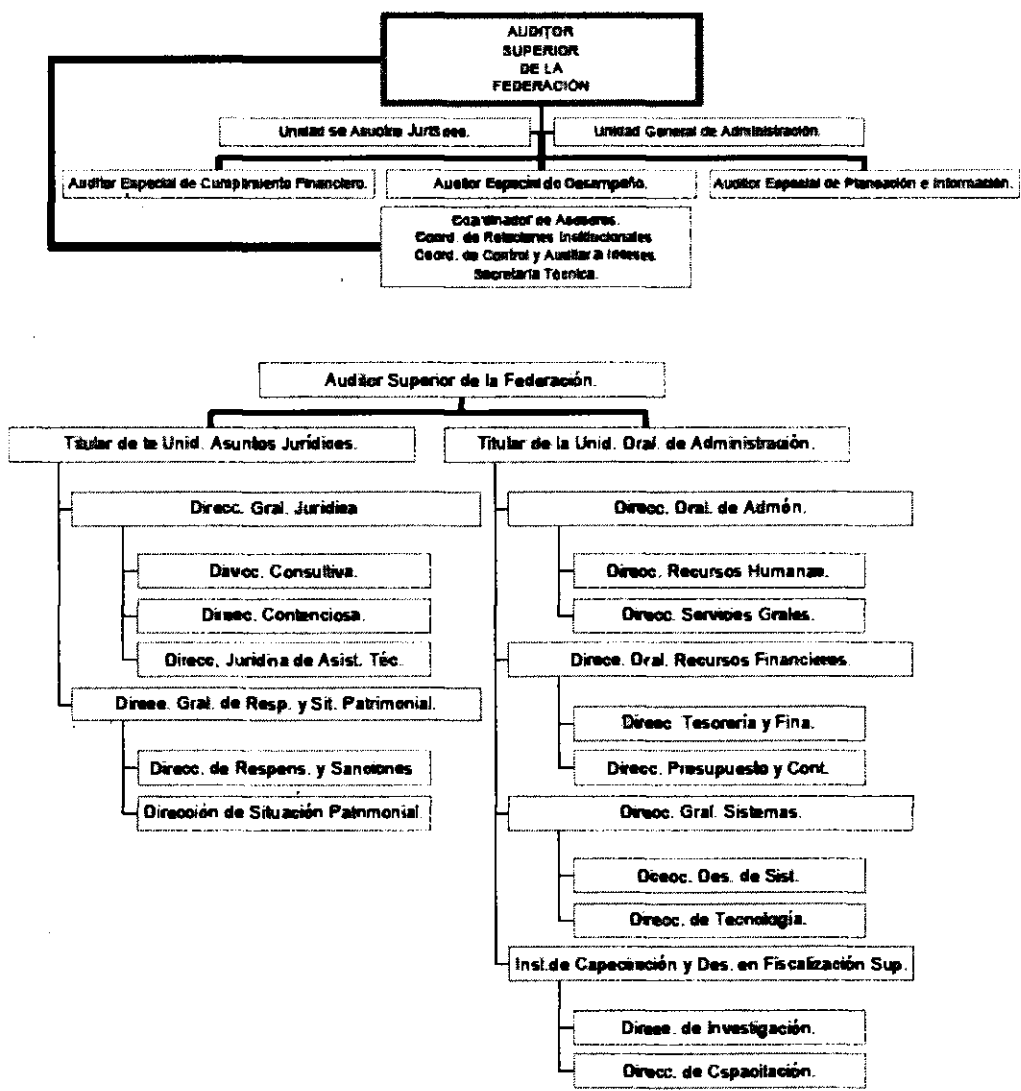
Un quinto procedimiento erróneo consiste en que la ASF es juez y parte en un proceso de revocación de responsabilidad, pues ésta lo dicta y reconsidera su validez (Figueroa: 2005, 80 y 81).

2.4. DIAGRAMA DE LA RELACIÓN DE LA ASF Y LOS PODERES FEDERALES



Fuente: Figueroa (2005:78)

2.5 DIAGRAMA DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA ASF

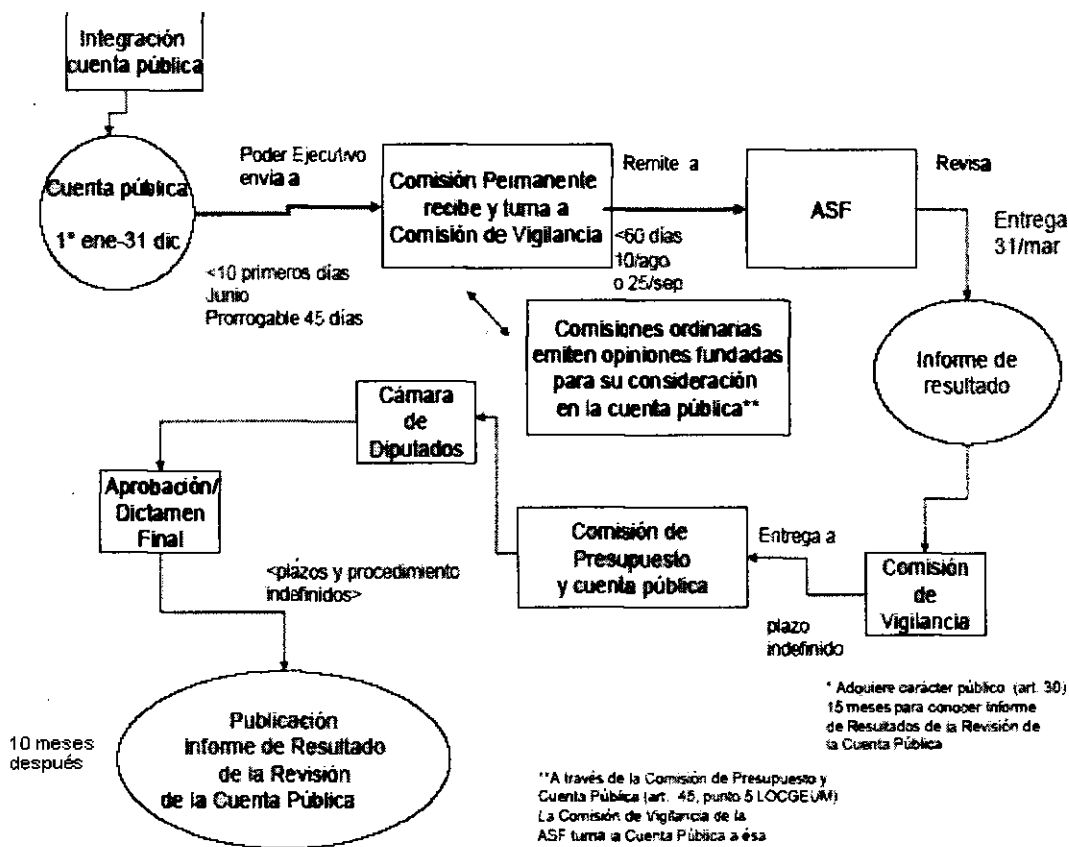


Fuente: www.asf.gob.mx

En cuanto a los procedimientos, el proceso de fiscalización superior es lento. El Dicho proceso 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, instancia que turna el documento a la ASF. Al igual que la CMH, se entrega un Informe de Resultados, pero el plazo es más corto por lo que se entrega a más tardar el 31 de marzo del siguiente año. Ya no existe un informe previo.

El escrutinio el Informe de Resultados debe pasar nuevamente por la Comisión de Vigilancia luego la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y, finalmente pasa por el pleno de la Cámara (Véase Diagrama 2.6).

2.6. DIAGRAMA DEL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA ASF



Fuente: Figueroa (2005: 81)

Entre los nuevos procedimientos relacionados con el proceso de inspección de las cuentas públicas, además del tipo de auditorías tradicionales (financieras, de sistemas, de legalidad, de normatividad de obras públicas, de obras públicas, de evaluación de programas, especiales e integrales), se anexa de cumplimiento y desempeño. Otra novedad es la posibilidad de auditar a las entidades estatales y municipales, organismos autónomos, personas físicas o morales por concepto de transferencias y recursos federales. Asimismo, se considera un informe

denominado Informe de Avance de Gestión Financiera, el cual es un documento intermedio donde se reporta el desglose financiero de los programas federales. Y se dispone de un servicio civil de carrera.

Amelia Mena también encuentra algunos problemas en el diseño institucional de la Auditoría como la inadecuada elección del tipo de auditoría; también poca claridad sobre la información de las acciones correctivas; y la inexistencia de incentivos para que los funcionarios de la ASF busquen información a fondo; y finalmente el vacío legal para decidir la realización de auditorías a la Policía Federa Preventiva (2005:35 y 36).

Solares Mendiola precisa 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" porque esto puede perjudicar la autonomía técnica y de gestión. Asimismo, el autor considera que la realización de las auditorías de cumplimiento y desempeño no requiere de armonización con otras leyes federales, pero sí necesitan un mayor respaldo por parte del propio Congreso (2004:2001-2003).

Cardenas Gracia también refiere algunas deficiencias procedimentales 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, impide que haya una eficiente fiscalización como ya se refirió, además de que "no todos los Poderes de la Unión son 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 lado, pervierte 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 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

De manera general, en este capítulo hemos discutido 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 regulativo. En esta dimensión existe una intención manifiesta para señalar que es lo "prohibido", "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, en nuestra opinión, 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 más equitativo de la actividad fiscalizadora, por lo menos en el ámbito federal.

SEGUNDA PARTE. EVIDENCIA EMPÍRICA

3. LA ESTRUCTURA POLÍTICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LOS ESTADOS: 1999-2005

Introducción

En este capítulo se presenta una radiografía de la estructura política, es decir, se describe 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 (**PVEM**, **PT** y partidos locales) para el periodo **1999-2005**. 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 local 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 es sustituido por uno dividido o luego de una estructura política dividida se reinstaura una unificada. Ambos escenarios son de nuestro interés debido a que sostenemos 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 dos criterios numéricos. El primero se origina cuando el partido del gobernador tiene la mayoría en la legislatura. Esta situación es negativa para el equilibrio de poderes y la supervisión pues es muy poco probable que los congresistas vayan en contra de la voluntad del gobernador o de los líderes partidistas.

En el segundo caso, el gobernador con una minoría se enfrentaría al riesgo potencial de una fuerte vigilancia por parte de los opositores, quienes buscarán debilitar la imagen de su partido ante la opinión pública. Este segundo escenario tiene como beneficio un control más independiente sobre el ejecutivo (Manzetti y Morgenstern, 2000).

Un gobierno dividido refiere una fragmentación en la distribución del poder político. El titular del ejecutivo pierde 2/3 partes de los asientos legislativo de alguna de las cámaras, situación que se presenta casi de manera exclusiva en los sistemas presidenciales dado su diseño institucional. En cambio en uno parlamentario, ante la falta de mayorías se promueve un gobierno de coalición.

La formación de un gobierno dividido puede explicarse por varias causas. Si los sistemas electoral y de partidos fomentan la competitividad entre las organizaciones es muy posible que la integración de los poderes no sea unificada. Otra posible causa son los procesos de cambio y transición política donde se tiende a ampliar el número de opciones partidarias y sociales. La celebración de elecciones intermedias o escalonadas también arroja una fragmentación. Asimismo, las preferencias de los electores pueden influir de dos formas. En una, los ciudadanos 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 sobre la conformación de los gobiernos ha evolucionado de la preocupación por la distribución numérica para determinar el equilibrio o el desequilibrio en la proporción de las fuerzas representadas, hacia las consecuencias que conlleva en el desempeño y la estabilidad de las democracias. Para algunos autores, lo relevante en el análisis de los gobiernos divididos son las posibilidades de parálisis y desorganización (Jones, 1995) e incluso las causas y consecuencias para la estabilidad del país.

En América Latina, se han examinado también los arreglos institucionales (Linz, 1984; Mainwaring, 1990, 1997; Sabsay, 1991; Shugart y Carey, 1992). La mayoría de ellos concluyen que los gobiernos divididos son producto del sistema electoral, el cual a su vez determina tanto el sistema de partidos como la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo.

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), pero Haggard y Kaufman (1994) han llegado a conclusiones similares en países con sistemas multipartidistas. Estos autores refieren que la existencia de varios partidos hace que ciertos temas de gran relevancia, como los de carácter económico, sean muy discutidos lo que hace costoso el acuerdo. En contraste, en legislaturas bipartidistas la aprobación de reformas suele ser menos complicada.

Mainwaring y Shugart (1997) 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" (p.394).

Transversalmente, otras de las variables que se introducen a la discusión está relacionada con la carrera de los legisladores. Cox y Morgenstern (2002) advierten que la obstrucción del congreso a los planes del presidente puede resultar de dos tipos de situaciones. En la primera, que definen como "legislatura flexible", se quiere participar de la elaboración de la política gubernamental y su visión es opuesta a los proyectos del ejecutivo. Ir en contra de él, otorga a los congresistas 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. Justamente, 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 en esa función: "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).

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 y altamente disciplinada, el mandatario tendrá muchos problemas para hacer que sus preferencias prevalezcan. Este escenario se complica cuando en un congreso dividido, el partido opositor es mayoría; 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. 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, indicador que nos permitirá definir la composición de los gobiernos unificados y divididos.

3.1. 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. Dieter Nohlen (1998:56) refiere que la representación se concreta en la traducción de las demandas de la población y los escaños.

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 a los partidos de forma equitativa, según los votos obtenidos en una circunscripción, el mismo porcentaje de los diputados adscritos a una lista elaborada por esa organización en dicha circunscripción.

Tanto el sistema de mayoría relativa como el de representación proporcional pueden propiciar el control mayoritario de un partido o grupo. 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 la 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.

Así, en el año de 1963, el Congreso federal aprueba la introducción de la figura de los "diputados de partidos" cuyo objetivo es modificar el sistema de mayoría relativa para incluir la participación de los grupos alternos al Revolucionario Institucional (Art 54 Constitución Política). 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

¹ También debe tomarse en cuenta si estas fórmulas operan en una circunscripción de la que resultarán diputados uninominales o bien plurinominales en el caso de que haya más de un escaño por circunscripción, hecho que definirá la relación del candidato con el elector. 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. Shugart Matthew S. "Los sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización", en Carrillo Flores, Fernando (2001:184).

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 crean en sus constituciones 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.

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

Roderic 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 por 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 más plural según las distintas fuerzas partidarias y marca el inicio de la llamada *reforma política*.

De acuerdo con Enrique 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 de Baja se eligen 300 diputados por mayoría relativa, en distritos uninominales 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, que hacen 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 determina 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

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). Las cursivas son nuestras.

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 dan 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 van descontando 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.³

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 438 (40%) son de representación proporcional (RP) y 670 (60%) son de mayoría relativa (MR). 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 1999-2005. En promedio, se contabilizan 693 legisladores de mayoría relativa en todos los congresos estatales y 435 por el principio de representación proporcional. Sin embargo, es importante precisar que el comparativo anual muestra que se han incrementado el número de congresistas por asamblea. Esto puede deberse a reformas internas donde se amplían el número de comisiones (Véase Tabla 3.1).

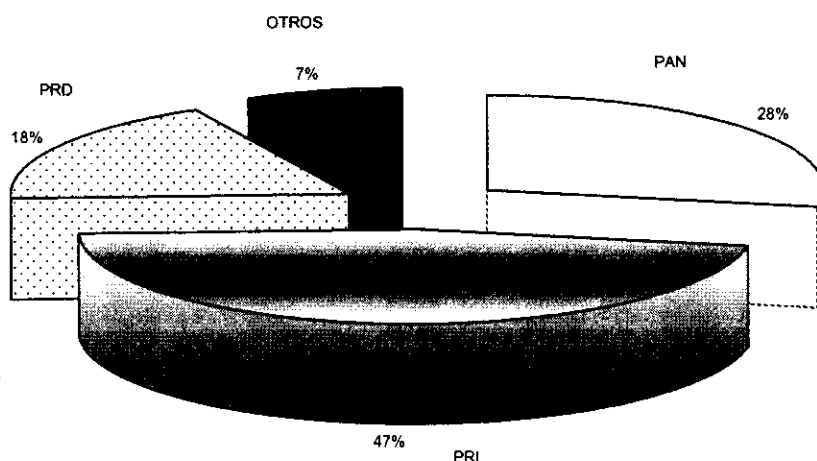
³ En caso de que un partido rebase los 300 escaños por ambos principios, o su porcentaje de escaños sea mayor en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, se deben deducir las curules excedentes y redistribuirlas.

TABLA 3.1. TOTAL DE LEGISLADORES DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DISTRIBUIDOS EN LOS 32 CONGRESOS SUBNACIONALES (1999-2005)							
Legisladores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mayoría Relativa	670	670	691	704	706	706	701
Representación Proporcional	436	450	430	439	424	437	425

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

Como puede observarse, el incremento se registra en las diputaciones de mayoría relativa en un nueve por ciento. Otro dato interesante que llama la atención es que el Revolucionario Institucional no controla el grueso de los congresos estatales. La siguiente gráfica (Gráfica 3.1.) muestra que en el promedio de los siete años de estudio, este partido tiene el 47%; Acción Nacional, 28%; Revolución Democrática, 18% y el resto de las organizaciones el siete restante.

Gráfica 3.1. Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos Estatales por partido político (suma de diputados de MR y RP entre 1999-2005)

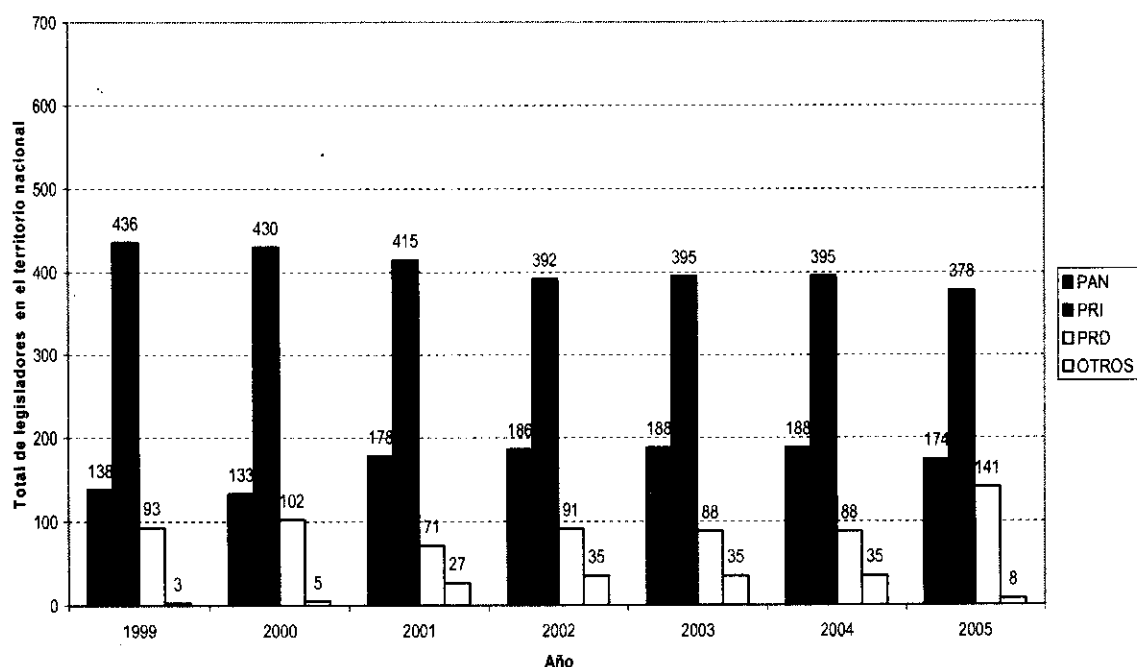


Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio (2000), IETD (2003) y páginas electrónicas de los estados.

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. De acuerdo con nuestros cálculos, la competitividad electoral se ha intensificado en un dos por ciento como resultado de un incremento en la proporcionalidad de los sistemas electorales; y cada vez son más los estados que pierden las mayorías calificadas.

El PRI conserva el 58.6% de los asientos de MR y el 27.3% de RP, seguido por el PAN, que tiene 24.4% y 33.4% respectivamente; el PRD tiene el 13.9% y 24.8%, En la gráfica 3.2 mostramos la distribución de diputados de MR y en la gráfica 3.3, los de RP.

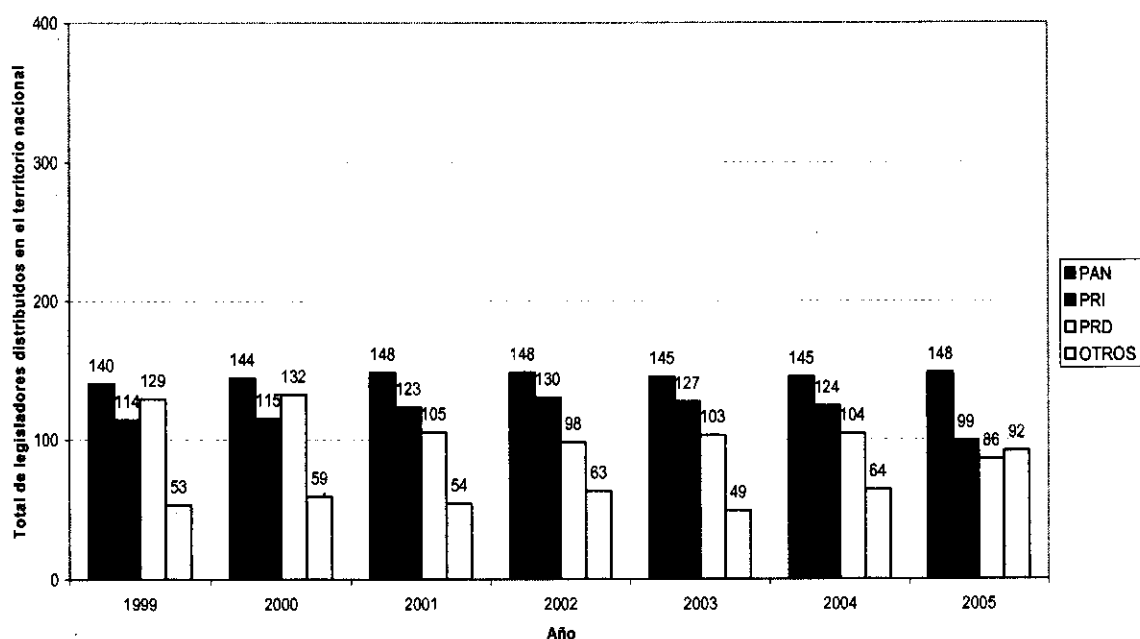
Gráfica 3.2.. Distribución numérica de escaños de Mayoria Relativa en la integración de los congresos estatales, según el año y el partido político



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

Esta gráfica revela claramente la caída en el número de escaños del PRI y un ascenso constante del PAN. Tanto el PRD como los partidos pequeños muestran fases de crecimiento y otras de pérdida de curules (relacionados proporcionalmente al incremento en el número de legisladores por este principio).

Gráfica 3.3. Distribución numérica de escaños de Representación Proporcional en la integración de los congresos estatales, según el año y el partido político



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

Acción Nacional ha incrementado su presencia de una manera constante. El caso del PRD es distinto porque en el periodo de estudio ha perdido escaños pues en al inicio tenía más legisladores de MR. Los partidos pequeños son las organizaciones que mayor crecimiento han registrado, aunque desde luego, siguen siendo minoría. 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.

De acuerdo con Reynoso (2005) 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” (p. 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, el sistema electoral mexicano da plena autonomía para que los 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.

3.2. 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 una clasificación arbitraria (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) propuso 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

i = 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 forman el 20 % de los asientos disponibles, esto es una proporción de 0.2 para cada uno. El índice contará un 0.80 como indicador de una alta división. Si un partido obtiene todos los asientos, la proporción es igual a uno. A partir de este principio, Markku Laakso y Rein 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:

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

en donde:

i = es el enésimo partido

p_i , es la proporción de votos de cada partido

\sum = 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% 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 porque hay un problema de compatibilidad que se agrava con la disciplina partidaria. En ese mismo sentido, Mainwaring (1993) 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" (p.215).

Como puede observarse, de una manera indirecta el NEP nos permite establecer la cercanía o la fragmentación entre ejecutivo y legislativo, por esta razón hemos medido el número efectivo de partidos en el periodo de estudio (1999-2005).

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 registrará un gobierno bi o multipartidista. Para determinar el NEP hemos tomado como base los asientos tanto de MR como de RP que cada partido tiene en los 32 congresos analizados.⁴ En la Tabla 3.2 se presenta un comparativo por año y por entidad.

Entre otros aspectos, el NEP que registra la competencia política para cada estado y según los años del periodo de estudio, se encuentra condicionado por el calendario electoral. En los años 2000 y 2005, en el ámbito federal se concurre a elecciones federales y algunas estatales (Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco). En el 2003 se presentan elecciones intermedias donde se renuevan congresos –incluyendo el federal– por lo que los siete años de observación permiten registrar la permanencia o los reacomodos de las fuerzas políticas.

Los estados de Chiapas, Nayarit y Yucatán son las únicas entidades donde la fragmentación es mayor a tres organizaciones y esa tendencia se mantiene prácticamente después del 6 de julio del 2000. Esto quiere decir que la conformación del ejecutivo y legislativo se encuentra en manos de tres partidos PRI, PAN y PRD y algunos de los partidos denominados pequeños que llegan producto de una coalición.

⁴ Debe precisarse que este criterio sólo toma en consideración los partidos que tienen registro electoral y participan en la deliberación parlamentaria en forma directa.

ESTADO	Tabla 3.2. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	1.50	1.50	1.50	1.91	1.91	1.91	1.33
Baja California	1.75	2.86	2.86	2.86	1.70	1.70	1.71
Baja California Sur	2.59	2.59	2.59	2.59	2.69	2.69	1.99
Campeche	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60	1.60	1.64
Coahuila	1.62	1.54	1.54	1.54	1.54	1.54	1.57
Colima	2.87	1.67	1.67	1.67	1.67	1.67	1.57
Chiapas	2.33	3.87	3.36	3.36	3.36	3.36	3.34
Chihuahua	1.58	1.58	1.58	1.72	1.72	1.72	1.61
Distrito Federal	1.57	1.57	2.18	2.18	2.18	2.18	1.59
Durango	1.60	1.60	1.60	1.65	1.65	1.65	1.51
Guanajuato	1.80	1.80	1.45	1.45	1.45	1.45	1.65
Guerrero	1.43	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	2.49
Hidalgo	1.48	1.48	1.48	1.48	1.48	1.48	1.33
Jalisco	1.64	1.64	1.64	1.64	1.64	1.64	1.77
Estado de México	1.90	1.90	2.08	2.08	2.08	2.08	2.09
Michoacán	1.52	1.52	1.52	2.23	2.23	2.23	1.82
Morelos	1.80	2.76	1.79	1.79	1.79	1.79	2.15
Nayarit	1.41	3.85	3.85	3.85	3.85	3.85	1.53
Nuevo León	1.55	1.55	1.57	1.57	2.91	2.91	2.91
Oaxaca	1.51	1.51	1.53	1.53	1.53	2.56	2.56
Puebla	1.42	1.42	1.42	1.42	1.50	1.50	1.43
Querétaro	1.78	1.78	1.47	1.47	1.47	1.47	1.71
Quintana Roo	1.51	1.51	1.51	1.51	1.53	1.53	2.10
San Luis Potosí	1.63	1.63	1.61	1.61	2.14	1.77	1.83
Sinaloa	1.51	1.51	1.51	1.35	1.35	1.35	1.62
Sonora	1.82	1.82	1.68	1.68	1.68	1.68	1.57
Tabasco	1.47	1.47	1.74	1.74	1.74	1.74	1.81
Tamaulipas	1.48	1.48	1.48	1.54	1.54	1.54	1.52
Tlaxcala	1.65	2.22	2.22	1.65	1.65	1.65	1.65
Veracruz	1.52	1.52	1.52	1.52	1.52	1.52	1.177
Yucatán	1.50	1.50	2.83	3.50	3.50	3.50	3.42
Zacatecas	2.02	2.02	2.02	1.82	1.82	1.82	1.71

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

Baja California, Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Tlaxcala y Zacatecas han presentado un gobierno bicolor en distintos años. Baja California Sur se mantiene constante en esta tendencia. En el caso del Distrito Federal, a pesar de que el Jefe de Gobierno siempre ha sido perredista, en la asamblea local hay una fluctuación al interior. No obstante de que el bastión del perredismo nacional se halla en la capital del país, no ha sido sencilla la convivencia con otras fuerzas políticas, particularmente en los años de 2001 a

2003 donde no tiene la mayoría (el NEP registra una fragmentación de 3.9). En el caso de Baja California, Nayarit y Zacatecas, la fragmentación se desdibuja y la tendencia subraya el control de un partido tanto en el congreso como en el ejecutivo (PAN y PRD respectivamente). El fenómeno contrario ocurre en Guerrero (2005), Tamaulipas (2003-2005) donde en el congreso se pasa de uno a dos partidos.

El dato más relevante de la competencia partidaria refleja la ausencia 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. En las localidades de Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz los ciudadanos están gobernados por dos partidos. De hecho, la comparación porcentual de las medias según cada año, confirma la tendencia de la fragmentación del poder. La recomposición es lenta, pero constante y se orienta hacia la dispersión y no hacia la concentración del poder. En cada periodo el poder se divide en poco más de 30 por ciento.

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. En el caso de las coaliciones, el poder se particiona de manera equitativa entre cada uno de los integrantes de dicha alianza (Véase Tabla 3.3.).

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

ESTADO	Tabla 3.3. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	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
Baja California Sur	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
Coahuila	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Colima	2.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Chiapas	1.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Chihuahua	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
Durango	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
Guerrero	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	1.00
Jalisco	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
Michoacán	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
Nayarit	1.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	1.00
Nuevo León	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Oaxaca	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00
Puebla	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
Quintana Roo	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
Sinaloa	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
Tabasco	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
Tlaxcala	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	3.00
Veracruz	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
Zacatecas	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

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

En el 90% de los casos, los gobiernos estatales son monopartidista, pero ese 10 % es considerado un antecedente de un ejecutivo dividido, en la medida en que los partidos recurren a coaliciones. El 88.80 indica que los gobernadores por coalición se están incrementando. No obstante, este es un fenómeno nuevo que merece ser estudiado con mayor precisión.

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.

En cuanto a la presencia de los partidos en el ejecutivo, 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 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 a Acción Nacional y el partido del Sol Azteca (Ver en Anexo 1 mapas de la distribución geográfica de los partidos políticos en las entidades).

En el caso del NEP para los congresos estatales (Véase Tabla 3.4), ninguna de las entidades tiene una mayoría absoluta y relativa. Los únicos cuerpos legislativos donde hay una fuerza tripartidista importante son Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit, Nuevo León y San Luis Potosí. En el resto de las entidades, el NEP se concentra en dos partidos importantes (Ver en Anexo 2 mapas de la distribución geográfica de partidos en los congresos).

De la tabla siguiente (3.4) puede inferirse que, una vez que se cruza el umbral de la elección presidencial del año 2000, el sistema se divide más en el ámbito legislativo.

Un análisis de los promedios de los tres índices NEP permite concluir lo siguiente. Por lo que se refiere a la estructura general del gobierno (la suma de la representación política de ejecutivo y legislativo), el número de partidos es de 1.86, cifra que indica que hay dos fuerzas políticas gobernando el país. Sin embargo, las 86 décimas señalan que el segundo partido aún no es lo suficientemente representativo en el territorio nacional. En cuanto al número efectivo de partidos en los ejecutivos, el promedio del periodo es de 1.18, cifra que indica una concentración de la representación. Encontramos que en la mayoría de

los estados hay un solo partido a la cabeza del gobierno (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, Colima, Oaxaca, Tlaxcala y Nuevo León); los cuatro restantes comparten entre dos el poder estatal (Chiapas, Baja California Sur, Nayarit y Yucatán).

ESTADO	Tabla 3.4. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	2.04	2.04	2.04	2.79	2.79	2.79	1.78
Baja California	2.49	2.49	2.49	2.51	2.51	2.51	2.68
Baja California Sur	3.04	3.04	3.04	3.04	2.99	2.99	1.65
Campeche	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.38	2.44
Coahuila	2.47	2.40	2.40	2.40	2.40	2.40	2.51
Colima	2.53	2.53	2.75	2.75	2.75	2.75	2.36
Chiapas	2.14	2.14	2.14	2.40	2.40	2.40	3.38
Chihuahua	2.28	2.28	2.28	2.87	2.87	2.87	2.49
Distrito Federal	2.53	2.53	3.93	3.93	3.93	3.93	2.21
Durango	2.59	2.59	2.59	2.57	2.57	2.57	2.59
Guanajuato	2.99	2.99	2.99	2.99	2.99	2.99	2.73
Guerrero	2.01	1.93	1.93	1.93	1.93	1.93	3.05
Hidalgo	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	2.16	1.82
Jalisco	2.31	2.31	2.31	2.28	2.28	2.28	2.43
Estado de México	3.33	3.33	3.33	3.85	3.85	3.85	3.64
Michoacán	2.31	2.31	2.31	2.39	2.39	2.39	2.89
Morelos	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31	2.31
Nayarit	2.85	2.85	2.76	2.76	2.76	2.76	3.85
Nuevo León	2.02	3.54	3.54	3.54	3.54	3.54	2.37
Oaxaca	2.26	2.26	2.26	2.23	2.23	2.23	2.52
Puebla	2.18	2.18	2.18	2.38	2.38	2.38	2.70
Querétaro	2.04	2.04	2.04	2.26	2.26	2.26	2.04
Quintana Roo	2.71	2.71	2.71	2.18	2.18	2.18	2.68
San Luis Potosí	2.24	2.24	2.24	2.41	2.41	2.41	3.79
Sinaloa	2.42	2.42	2.42	2.27	2.27	2.27	2.37
Sonora	2.22	2.22	2.22	1.83	1.83	1.83	2.22
Tabasco	2.89	2.89	2.89	2.47	2.47	2.47	2.20
Tamaulipas	1.99	1.99	1.99	2.10	2.10	2.10	2.47
Tlaxcala	2.17	2.17	2.17	2.39	2.39	2.39	2.28
Veracruz	2.75	2.75	2.75	2.99	2.99	2.99	2.86
Yucatán	2.35	2.35	2.35	2.31	2.31	2.31	2.60
Zacatecas	2.13	2.13	2.13	2.16	2.16	2.16	2.29

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

El congreso reporta 2.51 partidos efectivos en la representación legislativa. En ese sentido, se puede esperar que en la mayoría de los congresos haya al menos dos partidos fuertes y uno débil. Esto 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 2.41 puntos en 1999 a una de 2.57 en el 2005. En el ejecutivo ocurre algo similar: 1.70 en 1999 y 1.83 al término del 2005.

3.3. Los gobiernos unificados y divididos en las entidades mexicanas

En esta parte, discutimos la fragmentación de la representación política y su implicación en la formación de 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.⁵ 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:

⁵ Ver (Carpizo, 1978), (Aguilar, 1994), (Casar, 1996), (Krauze, 1997), (Weldon, 1997).

Tabla 3.5 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)

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 entre varios, 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 el caso B puede presentarse esta última situación pero, en un contexto más favorable al grupo mayoritario, 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.

Evidentemente, 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 y el legislativo intentará enmendar las iniciativas provenientes de éste primero. 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. Finalmente, 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 Diego Reynoso (2005) “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 há producido un incremento en el número de competidores” (p. 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:

Tabla 3.6. 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).

La clasificación de Reynoso nos parece relevante en la medida en que el autor pone énfasis en la implicación que la unicidad o división de la estructura política tiene en la capacidad que tiene el ejecutivo para promover sus preferencias de política pública. Sin embargo, esta 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 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.⁶ Nuestro criterio es más restrictivo que la clasificación de “cincuenta más uno” porque contempla que 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 alian 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 negociar, pero si lo pierde, el transcurso de la legislatura puede ser muy conflictivo.

En nuestra siguiente tabla (3.7) de manera genérica observamos una primera distribución temporal y geográfica de los gobiernos unificados y divididos en el periodo de estudio, según nuestra propia clasificación.

El primer dato que se obtiene es la predominancia de los gobiernos unificados. En todo el periodo, once entidades priistas mantienen dicha estructura (Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz); siete más son panistas (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco y Querétaro); el Distrito Federal está en manos del PRD. (Ver en Anexo III, mapas de la distribución geográfica de los gobiernos unificados y divididos).

Por lo que se refiere a los gobiernos divididos, el PRI también encabeza la lista con ocho entidades (Quintana Roo, Estado de México, Baja California Sur, Colima, Tlaxcala, Oaxaca, Nuevo León y San Luis Potosí); sigue el PRD con cinco (Guerrero, Baja California Sur*, Chiapas*, Yucatán* y Zacatecas)⁷; el PAN tiene tres (Morelos, Nayarit y Chiapas*).

⁶ 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 quinto, donde proponemos una serie de evaluaciones estadísticas respecto a la relación entre la estructura política y los poderes estatutarios.

⁷ Los gobiernos señalados con asterisco son coaliciones.

TABLA 3.7. ESTRUCTURA POLÍTICA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES, 1999-2005

	GOBIERNO UNIFICADO							GOBIERNO DIVIDIDO						
Entidad	Partido Político							Partido Político						
Federativa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Campeche	PRI													
Coahuila														
Chihuahua														
Durango														
Hidalgo														
Puebla														
Sinaloa														
Sonora														
Tabasco														
Tamaulipas														
Veracruz														
Aguascalientes	PAN													
Baja California														
Guanajuato														
Jalisco														
Querétaro														
Distrito Federal	PRD													
Michoacán	PRI			PRD										
Guerrero	PRI												PRD	
Quintana Roo	PRI												PRI	
Morelos	PAN												PAN	
Edomex								PRI						
Nayarit								PAN						
Baja C. Sur								PRI					PRD	
Chiapas								PAN		PRD				
Colima		PRI					PRI							
Tlaxcala	PRI							PRI						
Yucatán	PRI									PRD				
Oaxaca	PRI												PRI	
Nuevo León	PAN												PAN	PRI
San Luís P.	PRI					PAN					PRI			
Zacatecas					PRD			PRD						

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

Tenemos interés en subrayar que los gobiernos divididos cuyo origen se haya en una coalición son de carácter minoritario, aspecto que los obliga a realizar negociaciones con los miembros de los partidos coaligados e incluso con los opositores. Estas alianzas suelen ser temporales y de corta duración. 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 en la toma de decisiones, de tal manera que nuestra tipología queda de la siguiente manera:

TABLA 3.8. SUBTIPOS DE GOBIERNO DIVIDIDO	
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 las minorías del congreso.
Último entre desiguales	El legislativo opositor tiene la mayoría absoluta en el congreso.

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a esta subclasificación, el 13.2% de los estados son gobiernos divididos donde el ejecutivo es el resultado de una coalición que se distribuye de la siguiente forma (Véase Tabla 3.9):

TABLA 3.9. SUBTIPOS DE GOBIERNO DIVIDIDO, 1999-2005.

Tipo	Entidad Federativa	Partido						
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Primero entre desiguales	Baja California Sur	PRD						
	Colima	PRI						
	Oaxaca						PRI	
Primero por encima de sus iguales	Estado de México	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		
	Sonora	PRI						
	Tlaxcala					PRD		
	Veracruz							PRI
	Yucatán				PAN			
	Zacatecas	PRD						
Último entre desiguales	Ninguno	Ninguno						

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

La primera subdivisión es un gobierno en cual el ejecutivo proviene de una coalición y, eventualmente, logra ciertas mayorías en el congreso. Este es el caso 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%; PRI 26.09%; PRD 47.83%; y PT 17.39% de la representación en el congreso.

El caso de Colima es muy complejo: entre 1999 y 2005, la entidad ha tenido cuatro gobernadores priístas, Carlos Flores Dueñas (interino), el fallecido Gustavo Vázquez Montes, Amoldo Ochoa González y el recién electo Silverio Cavazos Ceballos. En general, el principal partido tiene el 47% 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% priísta, y el estado se comporta como un gobierno unificado.

En cuanto a los gobiernos divididos de la segunda clasificación, en los cuales el partido del gobernador tiene la mayoría relativa, situamos a los panistas de Guanajuato y Querétaro. 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% de las curules están manos de la oposición, pero tiene 17 legisladores de MR.

El caso del Estado de México, uno de los congresos más numerosos, posee 45 distritos de RP y 30 de MR. En el caso de este partido, para obtener la mayoría 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 -los gobiernos donde el partido del gobernador es una de las otras minorías-, es la tendencia más recurrente en la geografía política nacional. En el caso de los gobiernos panistas tenemos los estados de Aguascalientes (2002-2004), Baja California (1999-2004), Jalisco (1999-2001 y 2005), Morelos (2000-2005), Nayarit (2000-2005) y Yucatán (2002-2004).

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. 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 RO (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 priístas). En ese mismo periodo, en Querétaro hay ocho legisladores panistas de mayoría relativa y 7 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 priístas de 30.

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; dos del PVEM y 11 para el PRI.

Finalmente, 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.

Conclusiones

El número de partidos con una representación efectiva en los órganos de gobierno importa porque define la estructura política. Aquellos partidos que cuentan con más actores con representación política formal tendrán una mayor capacidad para incidir en las políticas públicas. Asimismo, si estos actores se hallan cohesionados serán capaces de formar alianzas que permitan que sus agendas legislativas avancen.

En este capítulo realizamos dos ejercicios analíticos. 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 el número efectivo de partidos con una estructura dividida o unificada. Esta vinculación toma como base la proporción de legisladores por partido político en el congreso y el número efectivo de partidos en el ejecutivo (cifra que en la mayoría de los casos es próxima a la unidad). Aquí discutimos que hay una serie de tipologías para clasificar la estructura política y propusimos una que toma en cuenta situaciones de coalición legislativa y ejecutiva.

Respecto al primer ejercicio, la conclusión más notoria señala que en ningún estado los índices reportaron que tanto el ejecutivo como el legislativo se encuentran dominados por un solo partido político. El grueso de los estados tiene dos partidos. 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, Nayarit y Yucatán). No tenemos evidencia para sostener que esta tendencia vaya a generalizarse en todas las entidades.

Paralelamente, el segundo ejercicio nos permite observar que las estructuras unificadas prevalecen en los estados. De acuerdo con nuestra clasificación restrictiva, de las 224 observaciones que corresponden a las estructuras políticas de las entidades en los siete años de estudio, 183 estados mantienen gobiernos unificados y 37 divididos.⁸

Las observaciones sobre el incremento en la presencia de los gobiernos divididos en las entidades mexicanas que presentamos en este capítulo, confirman que el fenómeno se ha estabilizado y la proporción de estados en esta circunstancia se mantiene constante.

Ninguno de los 31 estados y el Distrito Federal ha 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.

⁸ Si optáramos por la tipología de Lujambio, tenemos 127 gobiernos unificados y 97 divididos.

La estabilidad no significa que no vayan a producirse más gobiernos divididos y todavía hay un 68% 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 son resultados de coaliciones. Hay entidades donde para vencer al Revolucionario Institucional, los partidos de oposición forman alianzas; pero 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.

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.

Esto da pie para discutir sobre la necesidad de profesionalizar al legislativo. Se esperaría que en congresos divididos se incrementaran porque esto implicaría relaciones más equilibradas entre ejecutivo y legislativo.

CAPITULO 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 en el cual se definen las posibilidades o las restricciones de los entes que pretende regular. Por ello son un asunto de acuerdo (Bawn, 1999:107) entre distintos actores políticos. A mayor consenso, su estructura, procedimientos y agenda quedarán definidos con claridad; en contraste, la ausencia de tal acuerdo da por resultado un ente discrecional que delimita sus propias bases normativas sin la opinión del congreso.

Adicionalmente, hemos sostenido que 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. 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. Para ello, se muestra la composición de los índices desarrollados por la investigadora Aimeé Figueroa, los cuales dan cuenta del estado de la legislación subnacional en esa materia.

En este mismo apartado, ampliamos el universo de estudio (que originalmente analiza el año 2005) retrocediendo hasta 1999. En consecuencia, proponemos una medición estadística de la evaluación citada en un periodo de siete años, a efecto de establecer si las variables (índices) se hayan relacionadas entre sí.

El segundo eje expositivo tiene un propósito descriptivo: observar la evolución de la legislación desde 1999 hasta el año 2005. 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 con relación a las reformas jurídicas de las leyes fiscalizadoras.

4.1. Propuestas de 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 aprobada por el congreso estadounidense entre 1949 y 1990. Dicha escala diferencia 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 Pfahler (2001), propusieron 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 de detalle (control) del legislativo sobre las agencias gubernamentales. Dicho procedimiento les permite establecer una medición comparativa entre sistemas parlamentarios y presidenciales.

Recientemente, el trabajo de Juliana 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 grado de detalle que la legislatura escoge en la distribución presupuestal a partir de los programas y subprogramas. El supuesto principal es que 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 un mecanismo mediante el cual 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).

Nuestra propuesta de medición para determinar el tipo de poderes estatutarios se construye a partir del control y revisión ex post del presupuesto, concretado en la fiscalización superior de la cuenta pública, mecanismo de la rendición de cuentas horizontal (Figueroa: 2005).

Para tal objetivo, empleamos los criterios de medición de esta legislación propuesto por Aimee Figueroa en su primera *Evaluación general de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público*, análisis mpreso en el año 2005. Este índice califica la calidad de las leyes de fiscalización superior en el ámbito estatal. Este análisis parte de una discusión acerca de la calidad de la ley a partir de la integración de dos criterios básicos, el significado de una “buena ley en materia de fiscalización superior del gasto público y las tendencias contemporáneas –teóricas y legislativas- sobre la materia” (Figueroa: 2005a: 23).

En nuestra investigación ampliamos el horizonte de estudio de Figueroa que originalmente comenzó su análisis en el 2005. La base legislativa Themis nos posibilita analizar la legislación desde 1999 al 2005 y construir un nuevo índice agregado al que hemos denominado *Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)*.

La metodología de calificación sigue los mismos criterios que en la evaluación de Figueroa. A diferencia de los trabajos ya referidos, más que interesamos por analizar la forma en cómo la legislatura incide en la colocación de los recursos estatales, este ángulo amplía la discusión respecto a la función de control del legislativo de una manera más sensible.

Adicionalmente, 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.

4.2. 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.
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 4.1. ÍNDICES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR											
	Fundamento Constitucional	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
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.)
 - 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 que pone énfasis en la relación que hay entre los poderes ejecutivo, legislativo y el órgano de fiscalización. En particular, se sostiene que la fiscalización superior, como un procedimiento de rendición de cuentas 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 (Entidad de Fiscalización Superior) 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, 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.

De esta forma, 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 cumple con estas características y es por tanto, normativamente mejor. En contraste, entre menor sea la calificación (cero), se afirma que la legislación está desfasada de los estándares internacionales y nacionales.

Sobre este punto hay que destacar dos aspectos. Por lo que se refiere a los estándares internacionales hay que señalar 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.

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, ello 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. De ahí que, 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.

4.3. Estructura y procesamiento de los datos

Como ya se mencionó, nuestra variable dependiente es la calidad de las leyes de fiscalización superior, medidas a partir del índice de la legislación con las leyes vigentes hasta el año 2005. 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 Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, aprobada y en vigencia en el año 2003, suponemos que la calificación del índice es válida para los años 2003, 2004 y 2005. 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 nos permite ver el estado de la legislación en la materia, en una fase anterior y posterior a la discusión federal. De ahí que se pueden hacer comparaciones no sólo entre estados sino entre periodos.

A este respecto, para realizar un análisis estadístico longitudinal, utilizamos el Sistema Electrónico de Consulta Legislativa *Themis*, y obtuvimos las leyes faltantes. De esta manera, asumiendo que la discusión empieza a tener relevancia ya en 1999, utilizamos los mismos criterios de Figueroa para esa legislación. Evidentemente, estamos conscientes de que las anteriores leyes se elaboraron con consideraciones distintas, no obstante, 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 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 es la siguiente:

FUNDAMENTO						PROCEDIMIENTO					
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	5	100

La división entre fundamentos y procedimiento 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.

4. 4. 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 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 de Figueroa (2005) 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 (Véase Tabla 4.3).

TABLA 4.3. COMPARACIÓN EN LA MEDICIÓN DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DE LA LEY				
	IPJ (Valor máximo)	Ponderación Componente Principal	ICP (Valor máximo)	Diferencia (subestimación/ sobreestimación)
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 9.0

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, con un rango de 7.073024 puntos.

En el primer caso, los índices más 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 o en vías de desarrollo. No obstante, la verificación estadística advierte que en un análisis cuantitativo - como el que aquí desarrollamos- no merecería una mayor ponderación.

De hecho, lo interesante a la hora de jerarquizar el Índice de Componentes Principales 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. 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 (Véase Tabla 4.4).¹

1 En el año de 2003, la consultoría Aregional publica un Índice Global de Modernización del Marco Regulatorio para la Fiscalización del Gasto Público en la federación y los estados. Por medio de una valoración con PCA, se revisaron nueve aspectos de la legislación denominados: institucionalización de la fiscalización (similar al Fundamento Constitucional); autonomía del órgano superior; integración del Informe de Avance de la Gestión Financiera (aquí Desempeño); fiscalización ampliada; facultad para fincar responsabilidades y establecer sanciones; publicidad de los resultados de la fiscalización; facultad para realizar auditorías en casos excepcionales; y claridad y amplitud de la cuenta pública. Este índice ordena de la primera a la última posición en la siguiente forma: Federación (1), Guerrero (2), Tabasco (3), Chiapas (4), Tlaxcala (5), Zacatecas (6), Jalisco (7), Durango (8), Michoacán (9), Veracruz (10), Tamaulipas (11), Puebla (12), Nayarit (13), Campeche (14), Baja California (15), Guanajuato (16), Quintana Roo (17), Sonora (18), Sinaloa (19), Oaxaca (20), San Luis Potosí (21), Hidalgo (22), Nuevo León (23), Colima (24), Coahuila (25), Morelos (26), Estado de México (27), Querétaro (28), Yucatán (29), Distrito Federal (30), Baja California Sur (31), Chihuahua (32), y Aguascalientes (33). Este índice compara exclusivamente las reformas constitucionales en la materia, las leyes de FS y Transparencia. No obstante, coincide con nuestro índice en los 16 estados (a partir del lugar 18) en señalarlos como no satisfactorios. En el año 2006, Aregional realizó una nueva evaluación pero modificó algunos de los criterios de la revisión anterior por lo que se hace difícil la comparación.

**Tabla 4.4. LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
VALORACIÓN GENERAL ANUAL. IPJ, (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

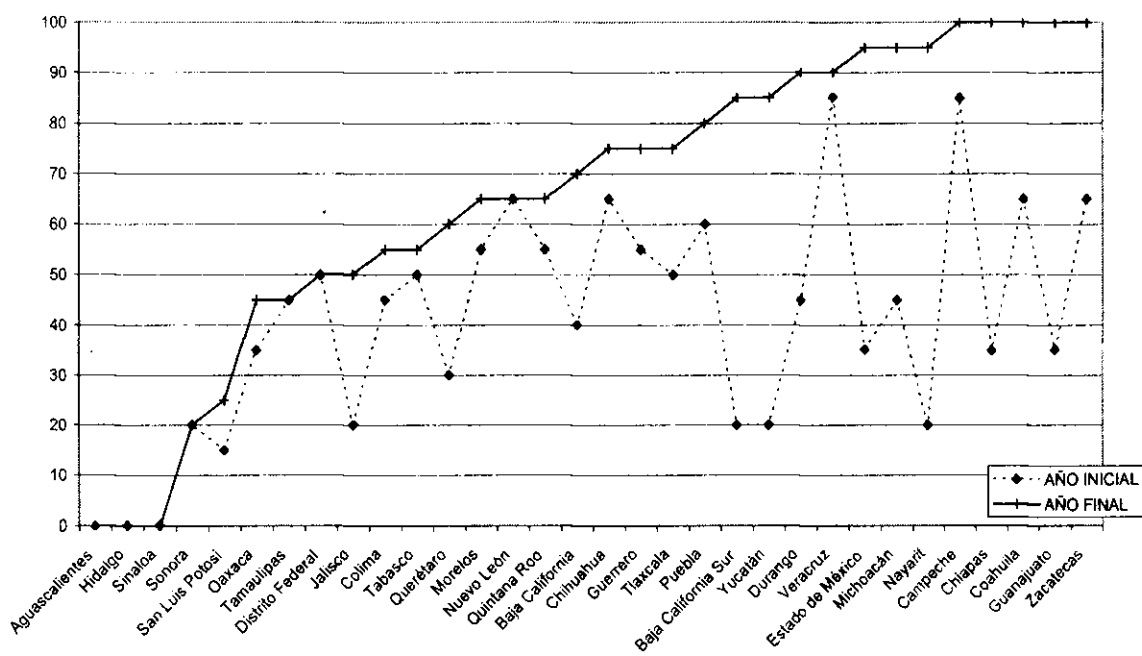
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	40	40	40	40	40	55	70
Baja California Sur	20	20	20	20	20	20	85
Campeche	85	100	100	100	100	100	100
Chiapas	35	35	65	75	100	100	100
Chihuahua	65	65	65	65	65	65	75
Coahuila	65	65	65	75	100	100	100
Colima	45	45	45	45	45	45	55
Distrito Federal	50	50	50	50	50	50	50
Durango	45	45	75	75	75	75	90
Estado de México	35	35	35	35	35	40	95
Guanajuato	35	35	35	35	100	100	100
Guerrero	55	55	55	75	75	75	75
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	20	20	50	50	50	50	50
Michoacán	45	45	45	45	95	95	95
Morelos	55	55	55	55	65	65	65
Nayarit	20	95	95	95	95	95	95
Nuevo León	65	65	65	65	65	65	65
Oaxaca	35	35	35	35	35	35	45
Puebla	60	60	60	80	80	80	80
Querétaro	30	30	30	30	30	30	60
Quintana Roo	55	55	55	55	65	65	65
San Luis Potosí	15	15	15	15	15	15	25
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	20	20	20	20	20	20	20
Tabasco	50	50	50	50	55	55	55
Tamaulipas	45	45	45	45	45	45	45
Tlaxcala	50	50	75	75	75	75	75
Veracruz	85	90	90	90	90	90	90
Yucatán	20	20	20	20	20	75	85
Zacatecas	65	100	100	100	100	100	100

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).

Como puede observarse en la tabla anterior, 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. Al 2005, el 68 por ciento de las entidades pasan de una calificación poco satisfactoria a una calificación que oscila entre los 60 y los 100 puntos, lo cual indica que este

proceso va adquiriendo mayor consenso en los gobiernos. En este último año 12 entidades son calificadas con menos de 60 puntos (Aguascalientes, Sinaloa, Sonora, San Luís Potosí, Oaxaca, Tamaulipas, Distrito Federal, Jalisco, Colima, Tabasco y Querétaro). A estados como Baja California y Baja California Sur mejorar su marco legal les toma seis años, y algunas más entre cinco y cuatro años, como Yucatán, Quintana Roo, Michoacán y el Estado de México. La siguiente gráfica (4.1) permite observar cronológicamente la variación o permanencia del contenido de las leyes estatales, el año inicial es 1999 y el final es el 2005. Puede notarse que la tendencia se comporta en forma ascendente, es decir, hay leyes más parecidas a la legislación federal, cuya calificación es de 100 puntos.

Gráfica 4.1. Desarrollo en la calidad de las leyes, según la valoración general del IPJ 1999-2005



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

De acuerdo con Figueroa (2005), 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. Los *sustanciales* relativos a fundamento constitucional, autonomía, legitimidad en el nombramiento del titular, definición de plazos y etapas del proceso total.

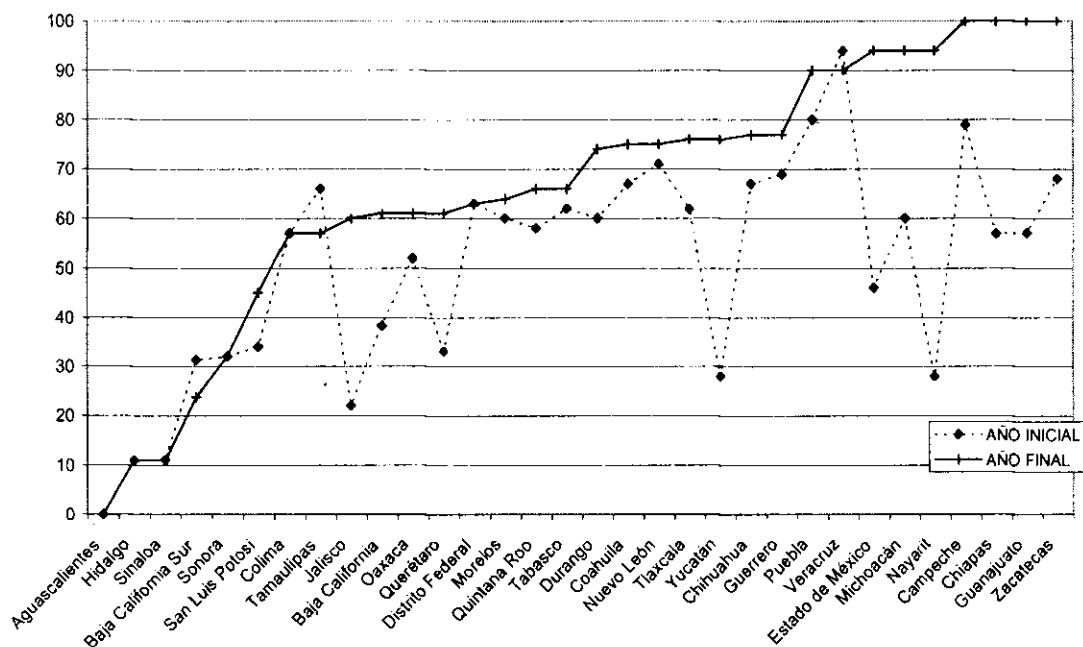
Adicionalmente, existen otros aspectos no evaluados por este índice, cuya adopción está ausente en el comparativo interestatal, nos referimos a aspectos como la participación ciudadana, evaluación de las contralorías internas (Guerrero y Hofbauer, 2006: 16-19), fiscalización ampliada, establecimiento de convenios o las auditorías excepcionales (Aregional, 2003). Al reconstruir la evolución histórica de las leyes con base en nuestro índice de Componentes Principales aparecen algunas variaciones como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 4.5. 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
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	38	38	38	38	38	38	61
Baja California Sur	31	31	31	24	24	24	24
Campeche	79	100	100	100	100	100	100
Chiapas	57	57	75	85	100	100	100
Chihuahua	67	67	67	67	67	67	77
Coahuila	67	67	67	67	67	67	75
Colima	57	57	57	57	57	57	57
Distrito Federal	63	63	63	63	63	63	63
Durango	60	60	74	74	74	74	74
Estado de México	46	46	46	46	46	46	94
Guanajuato	57	57	57	57	100	100	100
Guerrero	69	69	69	77	77	77	77
Hidalgo	11	11	11	11	11	11	11
Jalisco	22	22	60	60	60	60	60
Michoacán	60	60	60	60	94	94	94
Morelos	60	69	69	69	64	64	64
Nayarit	28	94	94	94	94	94	94
Nuevo León	71	71	75	75	75	75	75
Oaxaca	52	52	52	52	52	52	61
Puebla	80	80	80	90	90	90	90
Querétaro	33	33	33	33	33	33	61
Quintana Roo	58	58	58	58	66	66	66
San Luis Potosí	34	34	34	34	34	34	45
Sinaloa	11	11	11	11	11	11	11
Sonora	32	32	32	32	32	32	32
Tabasco	62	62	62	62	66	66	66
Tamaulipas	66	66	57	57	57	57	57
Tlaxcala	62	62	76	76	76	76	76
Veracruz	94	90	90	90	90	90	90
Yucatán	28	28	28	28	28	28	76
Zacatecas	68	100	100	100	100	100	100

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

Al establecer comparaciones entre ambos índices notamos que, pese a las sobrestimaciones y subestimaciones, ambas mediciones reflejan las mismas tendencias. Por un lado, encontramos que los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, San Luís 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. La evolución de las entidades según el ICP puede observarse en la siguiente gráfica (4.2).

Gráfica 4.2.Desarrollo en la calidad de las leyes, según el ICP, 1995-2005



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

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 65 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).

En la siguiente tabla presentamos una valoración promedio donde puede apreciarse el incremento paulatino de las valoraciones individuales. 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 2005 (Véase Tabla 4.6).

Tabla 4.6. 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
* Calculada a partir de la suma de las Valoraciones generales totales de cada estado		

¿Cuáles son los componentes de la ley que mayor incremento muestran en el periodo de estudio? De acuerdo con un promedio general de los siete años de estudio, los índices crecieron en la siguiente forma:

La tabla 4.7 revela que los gobernadores y los congresos estatales se concentraron en aprobar reformas en los aspectos relacionados con Plazo y Medición y Autonomía. Poco se ha hecho en materia de Transparencia, pero sobretodo, en lo que tiene que ver con detallar los procedimientos de la fiscalización superior como lo evidencian las cifras promedio de Reglamento y Glosario.

Los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) juegan un papel irremplazable en la transparencia de los recursos públicos pues como “estas instituciones son el último eslabón en la cadena de rendición de cuentas en México, por lo que

cualquier uso inadecuado del erario que no sea detectado por estas instancias pasará impune, de ahí que resulte de suma importancia mejorar el marco legal de los OFS" (Aregional, 2006).

Tabla 4.7. LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO. CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PERIODO, DESGLOSADO POR ÍNDICES	
MEDICIÓN	8.23
AUTONOMÍA	7.14
PLAZO	7.19
REVISIÓN	6.91
LEGITIMIDAD	4.89
ACTUALIZACIÓN	4.92
FUNDAMENTO	3.82
GLOSARIO	2.94
TRANSPARENCIA	2.77
REGLAMENTO	1.62
Fuente: Elaboración propia. Datos promedio del Índice de Ponderación Jurídica.	

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 Luís Potosí, Sinaloa, Sonora y Baja California Sur no precisan sus plazos.² En algunos estados como Jalisco (2001-2002) y Morelos (1999-2002) legislaciones anteriores son más específicas (Véase Tabla 4.8).³

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

3 En los Anexos 6 y puede observarse la calificación aprobatoria o no aprobatoria de los estados.

Tabla 4.8. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL PLAZO DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	0	0
Baja California Sur	10	10	10	10	10	10	10
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	10	10	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	0	0	0
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

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

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 (Véase Tabla 4.9). En contraste, sobresale que todos los estados siempre han detallado este aspecto, incluso Michoacán, Yucatán y Zacatecas en su última reforma incluyen esta norma.

**Tabla 4.9. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DE LA MEDICIÓN DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	10	10	10	10	10	10	10
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	10	10	10	10	10	10	10
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	10	10	10	10	10	10	10
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10

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

También encontramos que pocos estados carecen de un Glosario en el cual se precisan qué es la cuenta pública y quiénes son los sujetos de la misma (Véase Tabla 4.10). Dichas entidades son Aguascalientes, Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Sonora. En el resto de las entidades, desde el 2003 ya se cuenta con un glosario.⁴

⁴ 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

Tabla 4.10. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL GLOSARIO DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	5	5
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	5	5	5	5	5	5
Coahuila	5	5	5	5	5	5	5
Colima	5	5	5	5	5	5	5
Chiapas	5	5	5	5	5	5	5
Chihuahua	5	5	5	5	5	5	5
Distrito Federal	5	5	5	5	5	5	5
Durango	0	0	5	5	5	5	5
Estado de México	5	5	5	5	5	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	5	5	5
Guerrero	0	0	0	5	5	5	5
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	5	5	0	0	5	5	5
Michoacán	0	0	0	0	5	5	5
Morelos	0	0	0	0	5	5	5
Nayarit	0	5	5	5	5	5	5
Nuevo León	5	5	5	5	5	5	5
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	5	5	5	5	5	5	5
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	5	5	5
San Luis Potosí	5	5	5	5	5	5	5
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	5	5	5
Tamaulipas	5	5	5	5	5	5	5
Tlaxcala	0	0	5	5	5	5	5
Veracruz	5	5	5	5	5	5	5
Yucatán	0	0	0	0	0	5	5
Zacatecas	0	5	5	5	5	5	5

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

En materia de Revisión, son diez también las entidades que no fijan los criterios para revisar el informe del OFS: Aguascalientes, Baja California Sur, Durango,

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 5º)

Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz (Véase Tabla 4.11).

**Tabla 4.11. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DE LA REVISIÓN DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	0	0	0	0	0
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	10	10	10	10	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	0	0	0
San Luís Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	0	0	0	0	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

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

Finalmente, se especifica que la mitad de las entidades cuentan con Reglamentos que complementan la ley orgánica o las disposiciones constitucionales: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero,

Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Véase Tabla 4.12).

Tabla 4.12. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL REGLAMENTO DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)							
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	5	5	5	0	0	0	0
Campeche	5	5	5	5	5	5	5
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	5	5	5
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	5	5	5	5	5	5	5
Durango	5	5	0	0	0	0	0
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	5	5	5	5	5	5	5
Guerrero	5	5	5	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	5	5	0	0	5	5	5
Michoacán	0	0	0	0	0	0	0
Morelos	5	5	5	5	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	5	5	5	5	5	5	5
Puebla	5	5	5	5	5	5	5
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	5	5	5	5	0	0	0
San Luís Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	0	5	5	5	5	5	5
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	5	5	5	5	5	5	5

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

El análisis de los Fundamentos muestra mayores variaciones. En lo que se refiere al Fundamento Constitucional, 22 estados carecen de él o si lo tenían en la última reforma lo eliminaron: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima,

Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán (Véase Tabla 4.13).

Tabla 4.13. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)							
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	10	10	10	10	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0
San Lu[is Potosí]	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	10	10	0	0	0	0	0
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	10	10	10	10	10	0	0
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en ios datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

Por lo que respecta la Actualización de la legislación, son diez las entidades que hasta la fecha no han modificado su ordenamiento: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa y Sonora (Véase Tabla 4.14).

Tabla 4.14. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA ACTUALIZACIÓN LEGISLAIVA DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)							
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	10	10
Baja California Sur	0	0	0	10	10	10	10
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	0	0	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	10	10
Guanajuato	0	0	0	0	10	10	10
Guerrero	0	0	0	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	10	10	10
San Luís Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	10	10	10
Tamaulipas	0	0	10	10	10	10	10
Tlaxcala	0	0	10	10	10	10	10
Veracruz	0	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10

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

Respecto a la legitimidad del nombramiento del titular del OFS. Son 16 los gobiernos que definen este criterio: Baja California, Campeche, Chiapas, Durango,

Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Véase Tabla 4.15).⁵

**Tabla 4.15. 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
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	10	10	10
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	0	0	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	0	0	0	0	0
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	10	10	10	10	10	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

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

5 Por ejemplo, en el estado de Guerrero, la ley enuncia que el Auditor no debe haber sido “titular de ninguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública Estatal, Senador, Diputado Federal o Estatal, Presidente Municipal, tampoco dirigente de algún partido político ni haber sido postulado para cargo de elección popular”, pero además fija que no debe tener “un parentesco consanguíneo o afinidad de tercer grado con los titulares” (Art. 11, fracciones VII y VIII).

**Tabla 4.16. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA AUTONOMIA EL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	20	20	20	20	20	20
Coahuila	20	20	20	20	20	20	20
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	20	20	20
Chihuahua	20	20	20	20	20	20	20
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	20	20	20	20	20
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	20	20	20
Guerrero	0	0	0	20	20	20	20
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	20	20	20
Morelos	0	0	0	0	20	20	20
Nayarit	0	20	20	20	20	20	20
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	0	0	0	0
Querétaro	20	20	20	20	20	20	20
Quintana Roo	20	20	20	20	20	20	20
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	20	20	20	20	20
Veracruz	20	20	20	20	20	20	20
Yucatán	0	0	0	0	0	20	20
Zacatecas	20	20	20	20	20	20	20

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

También son 16 las entidades que otorgan autonomía a su OFS: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Véase Tabla 4.16).⁶ Este último índice nos permite contestar una de

⁶ En el caso de Jalisco, el artículo 10 de su LFS, establece que este organismo goza de autonomía técnica y de gestión sin embargo una Comisión de Inspección adscrita al Congreso decide lo relativo al personal y al auditor. Caso contrario es el estado de Campeche, en el que además de dotársele en su artículo primero de autonomía técnica y gestión, el artículo 187 advierte que puede

nuestras preguntas de investigación: ¿qué tipo de órgano fiscalizador están diseñando los congresos? De acuerdo con nuestras 224 observaciones, 141 de éstas tienen un OFS donde la delegación se concentra en el poder legislativo y los 81 restantes han otorgado su facultad de control al órgano externo (Véase Tabla 4.17).

Lo que se observa es que 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 (Chiapas, Jalisco, Michoacán, Nuevo León o Tamaulipas).

En este contexto de transición y consolidación de las instituciones democráticas, lo que se observa es que hay una coexistencia de los modelos de fiscalización superior. Decisiones de diseño que son, en nuestra opinión, producto de las distintas preferencias de los gobernadores, legisladores y sus partidos. Esto lo discutiremos con mayor detalle en el capítulo quinto.

administrar sus bienes y recursos, así como nombrar a su personal. Sobresale también el caso de la Auditoría Superior de Quintana Roo que cuenta “con el Fondo para el Fortalecimiento de la Fiscalización Superior que se integra con el importe de las multas impuestas en el ejercicio de sus atribuciones, las aportaciones que destinen los Poderes del Estado o los Municipios para incrementar el Fondo y con los ingresos que percibe por concepto del ‘derecho por verificación, control y fiscalización de obra pública’; lo anterior aumenta la capacidad presupuestaria de la EFS” (Figueroa 2005a: 78).

TABLA 4.17. TIPO DE ORGANO FISCALIZADOR EN LOS ESTADOS, 1999-2005

	SIN AUTONOMIA							CON AUTONOMIA						
Entidad Federativa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	CMH													
Baja California	OFS													
Baja California Sur	CMH													
Campeche	CMH								AS					
Coahuila	CMH													
Colima	CMH													
Chiapas	CMH	AS										AS		
Chihuahua								CG						
Distrito Federal	CMH													
Durango	CMH									AS				
Guanajuato	CMH											OFS		
Guerrero	CM										AG			
Hidalgo	CG													
Jalisco	AS													
Estado de México	CG													
Michoacán	CG			AS										
Morelos	CMH												AS	
Nayarit	CMH									OFS				
Nuevo León	CMH					AS								
Oaxaca	CMH													
Puebla	CMH	OFS												
Querétaro								CMH						
Quintana Roo								CMH	OFS					
San Luis Potosí	CMH													
Sinaloa	CMH													
Sonora	CMH													
Tabasco	CMH				OFS									
Tamaulipas	CMH	AS												
Tlaxcala	CMH									OFS				
Veracruz								CMH	OFS					
Yucatán	CMH												CMH	
Zacatecas								CMH	AS					

AG= Auditoría General
AS= Auditoría Superior
CMH= 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)

Por último, respecto a la Transparencia (Véase Tabla 4.18), 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 este (Campeche, Coahuila, Sonora y Veracruz).

Tabla 4.18. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DEL OFS VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)							
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	10	10	10
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	0	0	0	0	0
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	10	10	10
Guerrero	0	0	0	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	10	10	10	10	10	10	10
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10

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

Del análisis, puede observarse que entre 1999 y el 2005, 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 como 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. 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 el 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.

Las series de tiempo que se presentaron evidencian una evolución progresiva en la adecuación de la legislación estatal al marco federal. En algunas entidades el cambio en la ley se produce de manera abrupta, causado por la decisión de un gobierno entrante. Aquí debe hacerse notar que la armonización de la legislación estatal con la federal, necesita mayor estudio que la simple transformación por decreto. 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.⁷

7 La consultoría Aregional publica en el 2006, una evaluación acerca de la cobertura de la fiscalización en los estados para el año 2005. A partir del indicador Avance del Programa Anual de Fiscalización (APAF), el cual es un porcentaje que indica que tanto cubrieron las entidades federativas en función de lo programado al inicio del año, se determina que el 50 por ciento de los estados sobrepasaron el número de revisiones planeadas en el año; 12.5 por ciento de las entidades, prácticamente sólo realizaron las revisiones previstas, mientras que 37.5 no cubren la meta de fiscalización tributaria. El documento (2006a) subraya que “la anterior situación es desalentadora debido a que los estados deberían cubrir al menos con las revisiones programadas para asegurar el éxito de los programas operativos de fiscalización, enfatizando en las auditorías dirigidas hacia donde se han detectado que los contribuyentes estén incumpliendo sus obligaciones fiscales a fin de incrementar la efectividad de las auditorías, y con ello, hacerse de más recursos”. Los estados con mejor desempeño son Sonora, Zacatecas, Coahuila, Tabasco, Puebla, Durango y Baja California al obtener resultados considerablemente más altos que la Federación, es decir, del universo de personas físicas o morales revisaron a 16, 15, 15, 14, 13, 12 y 11 contribuyentes de cada mil, respectivamente. Sobresale, Sonora pues duplica la presencia fiscal del promedio estatal y se ubica casi 8 puntos porcentuales por encima de la Federación. En contraste, 17 estados tienen poca presencia fiscal, destacando el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México y Michoacán al mostrar la menor actividad fiscalizadora.

En ese mismo año, esta misma consultoría publica un análisis de costo-beneficio sobre los recursos fiscalizados, donde se pondera lo gastado contra lo obtenido en dicho proceso (2006b). En términos reales existe un incremento en la capacidad para cobrar recursos. En el 2005 el costo-beneficio de la fiscalización tuvo un promedio nacional de 12.1 pesos recuperados por cada uno invertido. Tamaulipas registró el resultado más elevado a nivel nacional con 41.1 pesos obtenidos por cada peso invertido, seguido por Aguascalientes cuyo indicador mostró una recuperación de 39.1 pesos; en contraste, Guerrero recuperó 1.55 pesos por cada peso invertido en labores de fiscalización. Asimismo destacan Distrito Federal, Estado de México, Yucatán, San Luis Potosí, Nuevo León, Tlaxcala y Nayarit donde la capacidad de recuperación es limitada. Como puede observarse, hace falta analizar la relación entre la ley y el desempeño. Por ejemplo, un estado con un modelo centralizado en la delegación como es el caso de Aguascalientes tiene mayor capacidad de recaudación, que un órgano autónomo como el de Tlaxcala.

CAPÍTULO 5. ESTRUCTURA POLÍTICA, CALIDAD DE LA LEY Y PODERES ESTATUTARIOS. ESTUDIO DE PANEL

Introducción

En este capítulo estudiamos la relación entre las distintas estructuras políticas que existen en los estados y la transformación de las instituciones que norman la fiscalización superior en un contexto de transición y consolidación democrática. 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 lo 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 donde el proceso de fiscalización superior supondría que entre mayor es la calidad de la legislación habría un rango menor a la discrecionalidad.

Supervisión y delegación deben estar contenidas en la ley. Su fundamentación y definición procedimental se hallan sujetas a la negociación entre los poderes ejecutivo, legislativo y la sociedad en general. El desarrollo reciente de la fiscalización superior en los estados mexicanos permite analizar cómo se produce esta negociación. En este capítulo proporcionamos evidencia empírica que muestra la incidencia de los gobernadores y legisladores estatales.

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 (Santiso, 2004).

Para tal propósito, planteamos una serie de modelos estadísticos de panel. Los datos empíricos del periodo evaluado (1999-2005) permiten comparar el desarrollo de la estructura política -en función del grado de unión o división en la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo- y la evolución de la legislación señalada. Se estudian las 31 entidades y el Distrito Federal, a partir de la subdivisión del ordenamiento jurídico en fundamentos y procedimientos.

Para este propósito, construimos una base de datos integrada por un conjunto de variables en las cuales se define la estructura política, a partir de la discusión que se desarrolló en el capítulo tercero sobre la competencia política. La base se integra por diez índices que dan cuenta de la calidad de las leyes de fiscalización superior. Como se expuso en el capítulo anterior, el índice tiene su origen en la evaluación de las cuentas públicas de los estados que realizamos en el capítulo cuarto y que extendimos de 1999 al 2005. Por su naturaleza cualitativa, a este índice ampliado lo denominamos *Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)*.

Las 224 observaciones correspondientes a la estructura política y a las calificaciones de los estados nos permiten construir un estudio de panel, técnica estadística que nos da la posibilidad de aprovechar la información debido a que tiene dos características: se halla desagregada por año y entidad.

En el primer apartado exponemos la construcción metodológica de nuestro estudio de panel. Se plantean cuatro modelos de regresiones de Poisson con efectos aleatorios para los 32 gobiernos. Uno de ellos corresponde a un modelo general ausente de variables de control, donde se relacionan las variables tipo de gobierno y calidad de la ley. Otro más profundiza en la forma en cómo inciden de manera diferenciada los gobiernos divididos y los unificados. Dos modelos más se subdividen en procedimientos y facultades, aspectos de fondo y de forma, en la redacción de las leyes.

En un segundo apartado mostramos los resultados de las regresiones donde se observan efectos diferenciados en el comportamiento de gobernadores y legisladores, según los temas y contenidos específicos de la legislación. Finalmente, en un último apartado discutimos nuestros hallazgos.

5.1. Construcción metodológica del estudio de panel

Aunque la mayoría de los politólogos mexicanos están interesados en el cambio político, lo cierto es que no se disponen de bases de datos de corte longitudinal o transversal de dicha transformación. El desarrollo de análisis estadísticos se ve limitado por ésta razón. Como señalamos en el primer capítulo, el interés teórico que motiva este trabajo consiste en proponer un modelo 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 2005, 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).

En esta sección realizamos una descripción exhaustiva del estudio de panel para analizar la relación entre estructura política y ley. De un modelo general se desprenden tres modelos particulares que nos permiten observar: 1) si existe tal relación, 2) cómo se presenta en gobiernos unificados y divididos, 3) cómo se manifiesta en la discusión acerca de los fundamentos y 4) en los procedimientos. En una primera aproximación a los estudios de panel queremos señalar que la ventaja principal de este método estadístico consiste en que ofrece la oportunidad de analizar los datos año por año y estado por estado, hecho que “permite observar todas sus posibles variaciones” (Flamand, 2005:107). Como ya señalamos, dado que nuestras observaciones son datos desagregados, la técnica nos permite ver cómo un conjunto de variables políticas (gobiernos unificados y

divididos) se relacionan con la calidad del ordenamiento de la fiscalización superior (menores o mayores resultados de la evaluación).

El estudio se articula en tres niveles. El primero de ellos, es un nivel general donde sólo se observa si la estructura política es estadísticamente en el diseño legal. El segundo nivel analiza cuál es la incidencia específica –con niveles de significancia desagregados- de los gobiernos divididos y unificados. El tercer nivel observa la incidencia de la estructura política de manera particular en los contenidos de la legislación, la cual subdividimos en fundamentos y procedimientos.

5.1.1. Diseño metodológico de la técnica de panel con Poisson

Estadísticamente, el uso de modelos de regresión que utilizan una distribución de probabilidad de Poisson está basado en consideraciones acerca de la naturaleza de los datos. 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 analizar. Dada la naturaleza de las variables analizadas en esta investigación, dicha distribución resulta apropiada que la distribución normal -que es la más comúnmente utilizada- para efectos de análisis estadístico.³

Una distribución de Poisson permite usar técnicas de máxima verosimilitud en la estimación los efectos de las variables independientes sobre las dependientes. La forma de estimar de esa manera es común cuando la variable dependiente es de tipo discreto (como los modelos logit, probit o poisson). Los estimadores de

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, ya que cuando hay ausencia de algún índice, como se explicó en el capítulo metodológico, el índice toma un valor de cero.

3 Para una mayor comprensión de los modelos de panel revítese: Greene, William. 2003. *Econometric análisis*, Quinta Edición, México-Pearson, pp. 192-193 y Practice Hall Finkel, Steven E. 1995. *Causal Analysis with Panel Data*. Sage University Paper, Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, No. 07-105. Thousand Oaks and London: Sage Publications. . Asimismo, para los modelos con Poisson, revisar en Greene (2003), las páginas 740-752; Lee, Lung-Fej. 1986. "Specifications for Poisson Regression Models", *Internacional Economic Review* 27, 689-706; Stata. 2003. *Stata Cross-Sectional Time-Series, USA*, pp- 161-167. El diseño de nuestro modelo se basa en la metodología de Ruiz-Porrás, Antonio. 2007. "Banking competition and financial fragility: evidence from panel data". Investigación por publicarse en *Estudios Económicos*, de El Colegio de México.

máxima verosimilitud suelen ser consistentes y estadísticamente eficientes. Sin embargo, están restringidos por la definición del proceso estadístico mediante el cual se generan las variables dependientes. Aquí asumimos que dicho proceso sigue una distribución de probabilidad de tipo Poisson.

Adicionalmente, hay que señalar que el uso de modelos de regresión en panel permite considerar los efectos aleatorios o fijos para mejorar las estimaciones. Los efectos fijos capturan las particularidades estadísticas inherentes a cada entidad. No obstante, dicha captura al ser hecha con variables de tipo dummy, incrementa los grados de libertad y el tamaño de la muestra necesario para validar el análisis estadístico. Los efectos fijos incorporan dichas particularidades en los componentes de error aleatorio en las regresiones.

Dado que no podemos agrandar nuestra muestra y que nuestro interés se centra en los determinantes del diseño de las leyes de fiscalización superior -en un contexto no asociado a las características inherentes a cada estado-, usamos efectos aleatorios. La interpretación de los resultados se realiza a partir de las estimaciones de los signos de las regresiones así como de los coeficientes de los errores estándar.

Como explicamos, el modelo de panel se articula a partir de los índices de tiempo (Año) y los 31 estados y el Distrito Federal (estadocode); ésta última asignó un valor numérico a cada una de las 32 entidades de la República mexicana. La incorporación de estos índices nos permite mantener las diferencias entre los estados y los años en el periodo de estudio. En la tabla 5.1 exponemos nuestras variables dependientes, independientes y de control. En la tabla 5.2 mostramos nuestras predicciones empíricas. En lo general, esperamos que los signos de la regresión reporten el siguiente comportamiento en los modelos restantes.

TABLA 5.1. INDICADORES DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y LA CALIDAD DE LAS LEYES

NOMBRE	DEFINICIÓN	MEDICIÓN
<i>Calidad de la ley (Variable dependiente)</i>		
Indecal	Variable nominal Índice de Calidad de la Ley Estatal, en función de la Ley federal	La suma total de los 10 índices específicos para el IPJ.
<i>Estructura política (Variable independiente)</i>		
Tgobcode	Variable binaria Gobierno dividido= 0 Gobierno Unificado= 1	La cohesión o fracción del gobierno, según la participación del ejecutivo y legislativo.
<i>Indicadores de la participación del Ejecutivo (Variables de control)</i>		
Pgefpanc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN	Concentración del poder ejecutivo estatal del PAN
Pgefpric	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI	Concentración del poder ejecutivo estatal del PRI
Pgefprdc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD	Concentración del poder ejecutivo estatal del PRD
pgefotrosc	Variable ordinal 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 del Legislativo (Variables de control)</i>		
Partpanc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN	Concentración del poder legislativo estatal del PAN
Partpric	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI	Concentración del poder legislativo estatal del PRI
Partprdc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD	Concentración del poder legislativo estatal del PRD
Partotrosc	Variable ordinal 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.
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.		

TABLA 5.2. PREDICCIONES EMPÍRICAS. RELACIÓN GENERAL DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y LA CALIDAD DE LA LEY, SEGÚN EL TIPO DE GOBIERNO.

Variable Independiente		Variable Dependiente	Signos en regresión	Interpretación	Variable de Control
Tipo de gobierno	Dividido (Variable con valor de 0)	Índice de Calidad (IPJ) (Indecal)	Coeficiente +	Armonización del marco legal estatal con el federal	
tgobcode	Unificado (Variable con valor de 1)		Coeficiente -	No armonización del marco legal estatal con el federal	

Las variables de control propuestas en el modelo son de participación partidista y la variable independiente de estructura política (tgobcode). Las variables de participación partidista se enfocan en composición del ejecutivo y del legislativo. Específicamente, pgefpanc, pgefpric, pgefprdc y pgefotrosc, son variables que definen la composición numérica de los ejecutivos estatales. Las variables partpanc, partpric, partprdc, partotrosc definen la composición numérica de los congresos estatales. Las variables de participación partidista indicadas están elevadas al cuadrado a fin de evitar problemas de multicolinealidad y para mantener el orden de las mismas. La variable independiente de estructura política (tgobcode) es una variable cualitativa cuyo valor es la unidad en caso de gobierno unificado y cero en dividido.

De acuerdo con nuestras hipótesis, es de esperarse que en los resultados, en situaciones de gobierno dividido, los coeficientes de nuestras variables de control (la participación de los partidos en los ejecutivos y legislativos) reporten signos positivos lo cual nos indicará que está a favor de mejores instituciones de fiscalización superior. En forma contraria, se espera que en situaciones de gobierno dividido éstas variables de control (pgefpanc, pgefpric, pgefprdc, pgefotrosc, partpanc, partpric, partprdc y partotrosc) reporten signos negativos, lo cual indicaría su aversión a innovar la legislación vigente.

4 La participación de los poderes legislativos estatales es el número de asientos que tienen los partidos políticos. La participación de los ejecutivos también corresponde al número de gobernadores por partido o coalición.

En este punto debe señalarse que en el momento de interpretarse los resultados, deben tomarse en cuenta algunas especificidades. En primer lugar, por lo que se refiere al comportamiento de los ejecutivos y los legislativos, como se observa en la tabla anterior, esperamos que los coeficientes se muestren de la siguiente manera:

- a) Gobernador unificado y legislatura unificada: idealmente deben preferir lo mismo (de ahí el signo del coeficiente negativo)
- b) Gobernador dividido y legislatura dividida: no necesariamente reportarán coeficientes similares.⁵

En segundo lugar, otra de las especificidades subraya que en las variables dependientes la interdependencia es una condición deseable pero no necesaria. Así, debe entenderse que el resultado de cada uno de los diez índices es independiente de los otros. Por ejemplo, la concesión de la autonomía a la entidad fiscalizadora no garantiza que el poder legislativo también pondere de la misma forma Transparencia, hecho que ya se demostró en el análisis de componentes principales. Como las orientaciones de los actores políticos respecto al contenido de la ley son distintas no se puede afirmar que la aprobación de un tema condiciona la aprobación del siguiente. Por último debe señalarse que la muestra de 224 observaciones se divide en 187 gobiernos unificados y 37 divididos.

5.2. Formulación de los modelos

A continuación presentamos los cuatro modelos que corresponden a los tres niveles de análisis ya descritos.

5.2.1. El modelo general (1). Relación entre la 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

⁵ Como se recordará, nuestro modelo supone que los gobernadores pueden estar menos interesados en ser fiscalizados; en contraste, una legislatura dividida, es decir, distinta al partido del gobernador ejercerá sus facultades de control y delegación del control con mayor fuerza por la vía de los estatutos.

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 general es el siguiente:

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 E_{ij} + \beta_3 C_{ij} + \epsilon_{ij}$$

Y= variable dependiente para cada estado a lo largo del tiempo

i= año

E= es una variable dummy de la estructura política. Toma valores de 1 si el gobierno es unificado y valores de 0 cuando es dividido

β_0 representa los parámetros de la regresión

β_1 = parámetros de estructura política

$\beta_2 C_{ij}$ = parámetros de variables de control

ϵ_{ij} son estimadores para la estocasticidad de los errores

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

Con el propósito de conocer cómo se comporta cada una de las dos estructuras políticas, proponemos un segundo análisis en el que realizamos dos regresiones, una asociada a la calificación final total del índice basado en la metodología de Figueroa (IPJ) y la otra con el ICP, a partir de la subdivisión de la variable *tgobcode*. Consideramos que además de ofrecer un panorama más detallado de la relación entre nuestras dos variables, esta nueva regresión nos permite observar si existe acuerdo o desacuerdo entre los poderes, pero sobretodo, entre los partidos políticos respecto a la variable dependiente. De manera implícita podemos inferir cómo ocurre el proceso de negociación entre las distintas fuerzas partidarias a la hora de decidir sobre una política pública. El modelo para este segundo análisis se construye de la siguiente manera:

$$\text{Índice de Calidad} = \beta_1 \text{pgefpanc} + \beta_2 \text{pgefpric} + \beta_3 \text{pgefprdc} + \beta_4 \text{pgefotrosc} + \beta_5 \text{partpanc} + \beta_6 \text{partpric} + \beta_7 \text{partprdc} + \beta_8 \text{partotrosc} + \varepsilon_{ij}$$

Índice de Calidad= La suma total de los 10 índices específicos para el IPJ o ICP

pgefpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN

pgefpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI

pgefprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD

pgefotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

partpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN

partpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD

partprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI

partotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

La Y es la suma total de los diez índices para las 224 observaciones, i es la unidad interestatal y j es el año. Los parámetros son las β o coeficientes de los modelos y ε es el estimador de los efectos aleatorios.

5.2.3. Modelo particular (3). Implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Fundamentos.

En este modelo probamos si, como señalamos en nuestras hipótesis, los Fundamentos están sujetos a los vaivenes de los intereses partidarios. Nuestra hipótesis sostiene que en gobiernos unificados estos fundamentos son limitados no sólo por la legislatura, sino también por el gobernador quien se mostraría por mantener un órgano de fiscalización dependiente y con poca transparencia, lo que le otorgaría mayor discrecionalidad en la supervisión del gasto público. En contraste, teóricamente se espera que en los gobiernos divididos éstos tengan coeficientes positivos. El modelo general es el siguiente:

$$\text{Fundamento}_{ij} = \beta_1 \text{pgefpanc} + \beta_2 \text{pgefpric} + \beta_3 \text{pgefprdc} + \beta_4 \text{pgefotrosc} + \beta_5 \text{partpanc} + \beta_6 \text{partpric} + \beta_7 \text{partprdc} + \beta_8 \text{partotrosc} + \beta_9 \text{tgobcode} + \varepsilon_{ij}$$

Fundamento= Los índices de Autonomía, Legitimidad, Fundamento, Transparencia, Reglamento

pgefpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN

pgefpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI

pgefprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD

pgefotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

partpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN

partpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD

partprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI

partotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

tgobcode= tipo de gobierno

Es importante señalar que el análisis de este modelo se efectuará de manera separada para cada uno de los procedimientos, esto quiere decir que se efectuarán cinco regresiones debido al supuesto de que no necesariamente hay interdependencia entre ellos. Por ejemplo, el Fundamento Constitucional no obliga en su redacción a la Legitimidad. Consideramos que cada aspecto de la valoración general es discutido entre ejecutivo y legislativo en forma separada o al menos que no puede afirmarse que se aprobaron conjuntamente en todos los casos.

5.2.4. Modelo particular (4). Implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Procedimientos.

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. Por ello, esperamos que las estructuras unificadas presenten signos negativos en los temas de Actualización, Plazo, Revisión, Glosario y Medición, en tanto que sus análogos reporten signos positivos. El modelo general es el siguiente:

$$\text{Procedimiento}_{ij} = \beta_1 \text{pgefpanc} + \beta_2 \text{pgefpric} + \beta_3 \text{pgefprdc} + \beta_4 \text{pgefotrosc} + \beta_5 \text{partpanc} + \beta_6 \text{partpric} + \beta_7 \text{partprdc} + \beta_8 \text{partotrosc} + \beta_9 \text{tgobcode} + \epsilon_{ij}$$

Procedimiento= Los índices de Actualización, Plazo, Revisión, Glosario y Medición.

pgefpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN

pgefpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI

pgefprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD

pgefotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

partpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN

partpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD

partprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI

partotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

tgobcode= tipo de gobierno

También se mantiene la idea de que no hay un comportamiento asociado entre las variables dependientes. Insistimos que en las variables de control sería deseable que la orientación de los signos de los coeficientes sea homogénea según el tipo de gobierno. Por ejemplo, en una situación de rechazo a una mejor ley de fiscalización superior, un gobierno unificado tanto pgefpanc y partpanc, los signos deberían ser igualmente negativos.

5.3. 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 se prueba la hipótesis respecto a la incidencia de la estructura política.⁶ Posteriormente, se evalúa la hipótesis respecto a cómo se comportan los gobiernos unificados y divididos en relación a los resultados de los índices. En tercer y cuarto lugar presentamos las implicaciones de la estructura en la definición de los fundamentos y de los procedimientos. Estas dos últimas partes nos permiten conocer cuáles son los puntos de acuerdo y desacuerdo entre gobernadores y legisladores y sus respectivos partidos políticos (PAN, PRD, PRI y otros). En estos dos últimos

6 En el Anexo 7, presentamos los resultados del estudio de panel tomando en cuenta la clasificación tradicional de los gobiernos divididos, que no fue considerada en la investigación. Los resultados son coincidentes con las hipótesis de nuestro trabajo.

casos, los resultados de las regresiones se computaron con el Índice de Ponderación Jurídica que en la mayoría de los casos presentó un mejor ajuste.

5.3.1. Modelo 1. La estructura política importa.

Esencialmente, el Modelo 1 es una aproximación inicial que sin variables de control señala que ambos índices resultaron estadísticamente significativos al 99 por ciento (Tabla 5.3).

Tabla 5.3. EVIDENCIA 1. RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y LA ESTRUCTURA POLÍTICA (MODELO DE REGRESION POISSON CON EFECTOS ALEATORIOS)		
Independientes/Dependientes	Índice de Componentes Principales (ICP)	Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)
Índices de la regresión		
tgobcode	-0.15*** (-3.32)	-0.16*** (-3.32)
Constante	4.14*** (22.90)	4.07*** (22.34)
Observaciones	224	224
Wald-CHI2	17.05***	18.20***
Prob > chi2	0.0000	0.0000
Log Likelihood	-1032.98	-1022.10
/lnalpha	0.01	0.03
alpha	1.01	1.03
chibar2(01) =	3587.28***	3657.04***
Prob>chibar2 =	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.		

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 establece que en

el caso de los gobiernos unificados, su participación va en un sentido opuesto al de la federación, 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.

A manera de inferencia, puede sugerirse que en esta regresión los gobiernos divididos inciden en forma positiva, pero para tener una evidencia más precisa, en el siguiente punto presentamos los resultados estadísticos diferenciados.

Como referimos en el capítulo cuarto, los índices son consistentes en un 98 por ciento. Sin embargo, el ICP tiene menos posibilidad de error (Véase el Log-Likelihood).

5.3.2. Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, incentivos diferenciados, poderes estatutarios diferentes.

La tabla 5.4 proporciona tres hallazgos interesantes. En un nivel general, apoya la idea de que *la estructura política no sólo importa, sino que se comporta de manera diferenciada*. Esto sugiere que la modernización jurídica o la armonización de las leyes estatal y federal, dependen del tipo de gobierno estatal prevaeciente.

Los gobiernos unificados son estadísticamente significativos al 99 por ciento (Véase estadístico Wald-Chi²). En ambas regresiones observamos que todos los ejecutivos (pgefpanc, pgefpric, pgefprdc y pgefotrosc) se oponen a un marco legal moderno pues todos los signos que reportan son negativos. Incluso puede verse que el PRI es más renuente, seguido por el PAN, los partidos pequeños y luego el PRD. Incluso, aunque no es estadísticamente significativo, el legislativo priista también tiene un signo negativo.

En el caso de los gobiernos divididos ninguna de las regresiones fue estadísticamente significativa. No obstante, los signos son consistentes con nuestra teoría: la actuación de los gobernadores es adversa a un control del legislativo de los órganos de fiscalización superior.

**Tabla 5.4. EVIDENCIA: RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA
(MODELO DE REGRESION 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				
pgefpanc	-1.12*** (-3.48)	0.09 (0.30)	-0.89 *** (-2.76)	-0.11 (-0.37)
pgefpric	-1.03*** (-3.62)	-0.33 (-0.30)	-0.86*** (-3.04)	-0.34 (-0.30)
pgefprdc	-0.68** (-2.20)	-0.21 (-0.52)	-0.38 (-1.21)	-0.24 (-0.54)
pgefotrosc	-2.63*** (-3.03)	-0.24 (-0.22)	-2.16** (-2.44)	-0.38 (-0.34)
partpanc	0.60 (1.45)	2.75 (0.65)	0.44 (1.05)	1.32 (0.29)
partpric	-0.65 (-1.61)	0.94 (0.36)	-0.58 (-1.40)	0.01 (0.01)
partprdc	0.08 (0.21)	3.88 (0.77)	0.06 (0.15)	1.90 (0.35)
partotrosc	0.83** (2.28)	2.65 (0.60)	0.83** (2.18)	1.95 (0.40)
Constante	5.01*** (13.70)	3.38** (2.22)	4.74*** (12.90)	3.88** (2.35)
Observaciones	187	37	187	37
Wald-CHI2	75.74***	5.48	77.02***	4.22
Prob > chi2	0.0000	0.7058	0.0000	0.8369
Log Likelihood	-828.04	-149.15	-825.06	-141.54
/lnalpha	0.03	-0.07	0.05	-0.01
alpha	1.03	0.92	1.05	0.98
chibar2(01) =	2594.78***	245.07***	2696.47***	271.91***
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.

Un segundo dato que se desprende de la regresión tiene que ver con el hecho de que las legislaturas tienen un comportamiento diferenciado de acuerdo con la estructura. Los signos son consistentes con nuestra hipótesis. En estructuras unificadas, los congresos se oponen a una ley similar a la federal; en estructuras divididas, los legisladores se muestran proclives a adoptar una ley moderna que restrinja la discrecionalidad del ejecutivo.

Un tercer hallazgo se explica en función del comportamiento de los signos. La evidencia sugiere que *independientemente del partido político, los incentivos para ponerse de acuerdo sobre el contenido de los poderes estatutarios son menores en los gobiernos divididos. Así, el delegar las funciones de fiscalización superior a una agencia (OFS) es óptimo porque vulnera la discrecionalidad del ejecutivo.*

En contraste, *la negociación legislativa para definir el contenido de la legislación y las características de la ley en un gobierno unificado es más complicada de lo que suponíamos.* Este es un resultado contraintuitivo, que se produce con la existencia de signos diferenciados asociados a los coeficientes de los partidos en el poder legislativo. Sin embargo, no es estadísticamente significativo.

5.3.3. Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento, desequilibrios y contradicciones en el fondo.

En la tabla 5.5 presentamos los resultados de la regresión ordenándolos según el grado de significancia estadística. El comportamiento es homogéneo para todos los casos. Si tomamos como referencia el Wald- χ^2 , todas las regresiones son significativas al 99 y 95 por ciento, lo que valida los coeficientes.

Los índices Autonomía y Fundamento muestran que el tipo de gobierno tiene impacto en el diseño de la ley (nivel de confianza de 99 y 90 por ciento respectivamente para la variable *tgobcode*).

5.5 EVIDENCIA: 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
pgefpanc	-0.58 (-1.27)	3.18** (1.85)	-0.38 (-0.76)	-2.36 (-0.85)	-1.38 (-0.76)
pgefpric	-1.33*** (-3.36)	2.02* (1.59)	-0.15 (0.37)	-2.05 (-0.75)	-0.90 (-0.59)
pgefprdc	0.03 (0.08)	5.70*** (2.76)	0.06 (0.15)	-0.88 (-0.32)	-2.52 (-1.55)
pgefotrosc	-2.20* (-1.63)	9.70** (1.97)	-1.37 (-0.79)	-15.21 (-0.80)	0.65 (1.14)
partpanc	3.22*** (3.27)	2.59 (1.43)	-5.49*** (-4.03)	-5.95*** (-3.33)	0.40 (0.48)
partpric	1.22 (1.43)	-2.01 (-1.20)	-4.35*** (-3.77)	-2.33 (-1.39)	1.25 ** (2.22)
partprdc	3.46** (2.55)	-1.39 (-0.55)	-6.20*** (-3.62)	-5.22** (-2.27)	-0.51 (-1.41)
partotrosc	3.58*** (3.73)	6.70*** (3.72)	-4.43*** (-3.88)	-1.36 (-0.85)	6.03 ** (1.82)
tgobcode	-0.41*** (-2.99)	-0.21 (-0.72)	0.16 (1.19)	-0.29* (-1.71)	0.36 (1.37)
Constante	2.34*** (3.52)	-1.22 (-0.93)	4.02*** (6.06)	4.72* (1.67)	7.41*** (1.6)
Observaciones	224	224	224	224	224
Wald-CHI2	86.75***	47.31***	41.21***	32.20***	18.68**
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0018	0.0000	0.0280
Log Likelihood	-686.66	-480.00	-507.89	-435.44	-315.77
/lnalpha	1.72	1.65	1.03	1.67	1.49
alpha	5.63	5.21	2.82	5.32	4.45
chibar2(01) =	2026.05***	814.09***	917.99 ***	993.10***	365.86***
Prob>chibar2 =	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

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

En el caso de Autonomía, el tipo de gobierno sólo en el caso del PRI puede observarse un claro rechazo de los gobernadores de estructuras unificadas y, aun cuando el ejecutivo panista tiene un signo negativo no es estadísticamente significativo.

Por lo que respecta al Fundamento constitucional que se requiere para que el Estado reconozca la naturaleza del OFS, el gobierno unificado el coeficiente es negativo tanto en el caso de los gobernadores como de los legisladores, mostrando un consenso –rechazo- en la inclusión del órgano de fiscalización superior en los textos constitucionales.

El caso de Legitimidad es igualmente claro: gobernadores y legisladores son adversos a clarificar los instrumentos mediante los cuales el titular del órgano de fiscalización es electo. Los signos son negativos en todos los actores de nuestro modelo. De hecho, a nivel individual hay certeza sobre el rechazo de los legisladores para fundamentar la designación del auditor o contador.

El índice de Transparencia que mide la disposición de información fiscal y financiera, disponible, regular y objetiva también se comporta de manera atípica: el tipo de gobierno no es una variable determinante en la calidad del diseño de los mecanismos que garantizan el acceso a la información. Por ejemplo, contrario a nuestras expectativas, los ejecutivos apoyarían una medida de estas características.

Finalmente, la variable Reglamento también confirma nuestras predicciones para los gobernadores unificados panistas, priístas y perredistas pues todos los coeficientes son negativos. PAN y PRI tienen valores positivos y significativos al 95 por ciento en lo individual.

5.3. 4. Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimiento: desacuerdos en la forma.

Del mismo modo que en nuestra regresión sobre los Fundamentos, por lo que se refiere a los Procedimientos (Tabla 5.6) encontramos que las regresiones muestran grados de confianza de 99 y 95 por ciento (véase Wald-Chi²). La consistencia en los signos también es generalizada: todos los gobernadores se mostraron renuentes a tener un órgano de fiscalización similar al federal. Si observamos los datos de los legisladores en la Medición hay un consenso de rechazo, pero en los índices restantes aparecen preferencias diversas.

En primer lugar, debe notarse que la variable de tipo de gobierno es estadísticamente significativa en los casos de Plazo, Revisión y Actualización, (los dos primeros al 95 por ciento y el otro al 90).

La variable Actualización muestra que hay una relación significativa entre la conformación partidaria del gobierno y la adecuación de las leyes (90 por ciento de confianza. Los legisladores panistas, perredistas y de los partidos pequeños están a favor de actualizar la ley.

Este comportamiento también se verifica en el índice Plazo. Aunque no son significativos, todos los ejecutivos reportan signos negativos y el tipo de gobierno es decisivo en las preferencias de los legisladores.

Por lo que se refiere a Glosario, los ejecutivos panista, priísta y los pequeños representados en coaliciones adoptan una actitud de negación respecto a la redacción de los sujetos y objetos de la fiscalización superior (pero esta evidencia no es estadísticamente significativa).

5.6. EVIDENCIA: 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 regression

Variables dependientes	Actualización	Glosario	Medición	Revisión	Plazo
pgefpanc	-0.24 (-0.40)	-1.17* (-1.60)	-0.94** (-2.33)	-0.51 (-1.02)	-0.18 (-0.37)
pgefpric	-0.54 (-1.04)	-1.11* (-1.60)	-0.94** (-2.43)	-0.92** (-2.02)	-0.18 (-0.43)
pgefprdc	-0.38 (-0.71)	-0.11 (-0.17)	-0.77** (-2.06)	-0.69* (-1.63)	-0.38 (-0.94)
pgefotrosc	-0.07 (-0.04)	-3.96* (-1.64)	-2.89** (-2.32)	-2.36* (-1.50)	-0.41 (-0.30)
partpanc	4.70*** (4.12)	3.42** (1.86)	-1.08 (-1.27)	-0.39 (-0.38)	1.10 (1.18)
partpric	-0.59 (-0.65)	-0.77 (-0.55)	-1.34** (-1.69)	0.74 (0.78)	0.19 (0.23)
partprdc	2.88** (3.41)	1.61 (0.91)	-1.62** (-1.68)	0.12 (0.11)	1.63** (1.89)
partotrosc	5.31*** (5.19)	2.32* (1.53)	-1.03 (-1.22)	-0.14 (-0.15)	2.83*** (3.01)
tgobcode	-0.27* (-1.51)	-0.13 (-0.57)	0.09 (0.82)	-0.22** (-1.83)	-0.26** (-1.94)
Constante	1.39** (2.26)	1.81** (2.05)	3.55*** (7.81)	2.74*** (4.85)	1.84 (3.63)***
Observaciones	224	224	224	224	224
Wald-CHI2	95.77***	27.05***	22.58**	19.60**	19.50**
Prob > chi2	0.0000	0.0014	0.0023	0.0125	0.0212
Log Likelihood	-654.29	-418.88	-579.79	-558.99	-526.54
/lnalpha	0.79	1.71	-0.29	0.27	0.55
alpha	2.21	5.58	.7411	1.32	1.74
chibar2(01) =	515.49***	763.78***	281.89	630.73***	602.60***
Prob>chibar2 =	0.000	0.000	0.000	0.0000	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.

La Medición que contiene datos interesantes. A nivel individual todos los ejecutivos y legislativos son negativos; los primeros son significativos al 95 por ciento. Lo anterior implica que en la definición de cómo deben efectuarse las evaluaciones sobre la gestión, el uso de los recursos públicos, la verificación del cumplimiento de metas y objetivos, así como la eficiencia en la utilización del gasto público, hay un rechazo del gobernador a ser fiscalizado pero también los legisladores prefieren la vaguedad en la legislación.

Finalmente, el índice Revisión también prueba que el gobierno conduce la orientación de los mecanismos de revisión de la cuenta. Con mayor claridad que en otros casos, la significancia de 95 y 90 por ciento, evidencian que los gobernadores rechazan la inclusión de este tipo de procedimientos.

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, Cesar 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 positivos (Tablas 5.3 y 5.4) acerca de la incidencia de la estructura política en la fiscalización superior muestran que su evolución se encuentra condicionada más por la persistencia de gobiernos unificados que por la formación de gobiernos divididos.⁷

⁷ Este resultado puede ser contrario al entorno federal. En su estudio acerca de la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la actual Auditoría Superior de la Federación, Ackerman concluye este caso en particular es prueba de que el pluralismo ha empoderado la presencia y el desarrollo de agencias pro-rendición de cuentas (2006: 43).

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.

Hasta el año 2005, veinticuatro de los estados tienen calificaciones bajas. Entidades como Hidalgo, Aguascalientes, Sonora, Querétaro, Colima, San Luis Potosí, Oaxaca, Sinaloa, Distrito Federal, Tamaulipas, Baja California Sur, Jalisco, Tabasco, Baja California y el Estado de México obtienen calificaciones no aprobatorias; los estados de Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Durango, Puebla, Tlaxcala, Guerrero, Morelos, Quintana Roo y Yucatán reciben calificaciones aprobatorias pero bajas (entre 65 y 75 puntos).

De esos estados sólo Baja California, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala y Yucatán enfrentan situaciones de gobierno dividido. Esto indica que la transformación de la ley (o si se quiere el control de los poderes estatutarios) es *dirigida por los gobiernos unificados*, tal y como lo evidencian las regresiones. La lentitud del proceso lo también lo confirma.⁸

Una segunda conclusión se extrae del análisis estadístico. En la mayoría de las regresiones, los gobernadores de los gobiernos unificados y divididos reportan coeficientes negativos. Más aún, el comportamiento de los gobernadores es significativo en la definición de aspectos relativos a los fundamentos.

Lo anterior nos sugiere que el grado de competencia política genera una respuesta unidireccional por parte de los gobernadores, pero además dicha reacción refleja un *comportamiento estratégico*. Los órganos de fiscalización pueden ser constitucionalmente fundamentados, autónomos, legítimos, transparentes e incluso independientes para promover sus propios reglamentos, pero son restringidos en algunos de los procedimientos que marcan los alcances

⁸ En el año 2003, en un análisis preeliminar del marco jurídico de la fiscalización superior en los estados, se advertía de las debilidades institucionales que estaban presentando ya las reformas estatales, a efecto de cuestionar "los avances en materia de fiscalización que se han dado en las entidades federativas, sin que ello demerite el enfoque que se le ha dado al debate en torno a la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas" (Rocha y Samperio: 2003, 39).

del proceso de revisión de las decisiones de la administración pública estatal sobre el ejercicio de los recursos públicos.

También hay que señalar que en situaciones de gobierno dividido, en términos de los fundamentos hay un gran interés por los gobiernos de oposición. Más aun, en las cuestiones de procedimiento -que denominamos *forma*- es difícil discernir con claridad cuáles son los tópicos más importantes en los que se involucran.

Al observar de manera separada el comportamiento de los gobernadores según su partido político podemos observar lo siguiente. Cuando el ejecutivo panista enfrenta un gobierno unificado busca incidir en todos los temas. El ejecutivo del PRI está a favor de Transparencia pero en contra de todas las características deseadas en los procedimientos, así como en el resto de los fundamentos. Si tomamos en cuenta que de los 32 estados, 17 son gobiernos unificados priístas podemos señalar que el interés por los procedimientos está asociado a la experiencia que tiene en el mantenimiento de un ejercicio discrecional del poder, utilizando mecanismos como la disciplina o la rotación de cargos. Por lo que se refiere al PRD, los gobernadores unificados están en desacuerdo con el Fundamento.

Una conclusión más sugiere que los congresos pueden tener incentivos para discutir mejores leyes de fiscalización superior, pero la mayoría *no posee la capacidad para promover el cambio*. Aunque los legisladores estén a favor de aspectos como la Autonomía o el Reglamento, cuestiones que sostendrían una delegación absoluta de la supervisión, terminan alineando sus preferencias a los gobernadores (rechazo en Fundamento, Legitimidad y Transparencia) De hecho en la Legitimidad este comportamiento es claro que desean mantener su papel de decisores en la selección del contralor o auditor (Ver significancia y signo).

Algo similar ocurre en materia de Procedimientos. En cuestiones de Medición todos los legisladores se disciplinan y rechazan mejores instrumentos para evaluar al gobierno en turno. En el resto de los temas hay comportamientos diferenciados. Por ejemplo, los legisladores panistas están a favor de casi todos los temas: Autonomía, Transparencia, Plazo, Glosario y Actualización; los priístas se oponen a la Actualización; Transparencia, Legitimidad, Fundamento, Medición y

Reglamento; los perredistas están a favor de Actualización, Plazo, Glosario, Autonomía y Revisión.

Los legisladores de los gobiernos *divididos mostraron que no hay acuerdo entre legislativo y ejecutivo respecto al contenido de la ley*. En contextos divididos, la lentitud en la transformación de las instituciones podría explicarse porque el desacuerdo genera que el proceso de cambio resulte costoso y con resultados inciertos, particularmente en términos de la rendición de cuentas horizontal. Si la competencia política provoca incertidumbre en la sucesión del poder ¿quién querría ponerle candados al ganador?

Por último vale la pena señalar que nuestros hallazgos son consistentes con los algunos de las conclusiones de Huber y Shipan (2002) acerca de la legislación médica: “mientras encontramos ejemplos importantes de provisiones procedimentales, también observamos que las instrucciones más generales de la política son más comunes que la definición de los procedimientos de esa política en la legislación estatal de EUA. Sostenemos que el nivel de detalle en los criterios generales de la política varían enormemente entre los estatutos, pero en los procedimientos no” (p.212).

En el balance general, el comportamiento tan distinto entre los partidos, e incluso a veces encontrado entre el ejecutivo y el legislativo de un mismo color, revela que en el proceso de redacción de la legislación hay una negociación o una imposición de criterios que es lo que finalmente determina si ésta avanza o permanece igual. Puede concluirse que una *buena ley* de fiscalización requiere del liderazgo del ejecutivo, pero también de la colaboración del legislativo, aunque ambos pertenezcan a distintos partidos. También es discutible si una legislatura experimentada, que no necesariamente profesionalizada, puede definir con mayor eficiencia los procedimientos de evaluación de la cuenta pública. Al final, podemos señalar que el Congreso necesita mayores capacidades para definir cuáles son las acciones deseables que las agencias gubernamentales (CHM/ASF) deben realizar, bajo qué criterios y qué tipo de resultados debería arrojar una auditoría.

Es importante señalar que el cambio, la modernización y el desempeño de la fiscalización superior atraviesan 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 tanto en el ejecutivo como en el legislativo.

Nuestra investigación observa la relación entre este último aspecto. Los estudios que han abordado la evolución de los estados en la formulación de políticas públicas fiscales y la obtención de mayores recursos públicos coinciden en señalar que los gobiernos donde el PRI pierde hegemonía (Weldon, 1997, Ugalde, 2000; Guerrero, 2001, Flamand, 2005), o aquellos en los que se incrementa la competencia electoral (Beer, 2003) han mostrado signos evidentes.⁹

Sin embargo, por lo que respecta a la vigilancia 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). Jaime Cárdenas muestra inquietud respecto al panorama que se vislumbra a nivel estatal:

“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

⁹ Para Weldon, el proceso de aprobación presupuestal de nuestro país estuvo sujeto al PRI debido a tres condiciones: gobierno unificado, disciplina partidista y el reconocimiento del presidente como el líder del partido. El autor agrega que si el Presidente reúne las tres condiciones necesarias, la discusión presupuestal adquiere regularidad en su procedimiento, es decir, se hace predecible y favorable para el Ejecutivo. Sin embargo, la ausencia de una de estas condiciones puede significar que: a) si no hay unidad entre el Presidente y su partido, o b) el líder de la Cámara no tiene la mayoría priísta, o c) no hay disciplina partidista y tenemos legisladores con ambiciones progresivas, la aprobación y control presupuestal será incierta y conflictiva. Cuando éstas condiciones se pierden, el titular del Ejecutivo ve reducido su margen de maniobra, debe negociar. Luis Carlos Ugalde (2000)⁹ coincide con Weldon en establecer una serie de índices tales como la actitud sistemática de los legisladores para proteger al partido, el control del presidente sobre su grupo parlamentario, la no-reelección o la omisión de facultades jurídicas que por disciplina los legisladores no utilizan. Como puede apreciarse, estos índices no hacen sino remitirnos nuevamente a las reglas informales que operan en el Congreso.

auditorías programadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de ese órgano legislativo". (2006, 195).

Una de las aportaciones de este trabajo consiste en proporcionar evidencia empírica en el ámbito estatal. Si bien la pluralidad política incrementa el interés de los legisladores por vigilar al ejecutivo,¹⁰ lo cierto es que, como ya vimos, para los partidos la definición de qué, cómo y para qué fiscalizar tiene diversas interpretaciones, incluso a pesar de la legislación federal. A este respecto, John Ackerman estima que "las nuevas leyes estatales son generalmente menos completas que las federales. Hay también, un profundo desfase entre las diferentes entidades del Estado Mexicano. Por ejemplo, un servidor público o proveedor inhabilitado en un estado de la república puede fácilmente desempeñar sus tareas en otro estado o en el gobierno federal" (2006: 38).

La variabilidad en la adopción de los instrumentos de control es explicada por Morgenstern (2002), a partir del grado de conflicto entre los partidos. Si en un gobierno existe una mayoría legislativa unificada que se opone al ejecutivo, el sentido del control es homogéneo, pero no así si el congreso se encuentra fragmentado a causa de la presencia de distintos grupos parlamentarios. Esta es una realidad en varios de los gobiernos analizados en este trabajo como son los casos de Baja California Sur (1999-2001), Guerrero (2005), Nayarit (2000-2004), Tlaxcala (2005) y Yucatán (2002-2004).

Como señalamos en el primer capítulo, esta diferencia en la definición de los fundamentos y procedimientos legales -poderes estatutarios- representa un conflicto en el cual los partidos políticos disputan la institucionalización y desempeño de la fiscalización superior de sus estados. Esto explica porqué no ha habido mayores transformaciones y el marco de fiscalización superior federal, que es el modelo seguido por el resto de las entidades, todavía debe mejorarse.

10 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.

1. 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 de un actor a otro. 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.

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 los actores político 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 policiaca” 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 de 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. Mucho menos se ha analizado a profundidad la producción legislativa del ejecutivo 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. Los partidos la utilizan como un medio para descalificar a su adversario. Los legisladores se orientan más por la 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 delgado 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:

- 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 mirar que el 90 % de ellos tienen a la cabeza de este órgano a un solo partido. Pero lo destacable es que entre 1999 y el 2005, crecieron al 12% 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.²
- 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.

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.

² Son pocos los estados donde hay un tripartidismo claro: Chiapas, Guerrero, Estado de México, Nayarit y San Luis Potosí.

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. De las 224 observaciones de nuestro universo de estudio, esto nos arrojó un total de 187 gobiernos unificados y 37 divididos.³

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 Pfahler (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

³ Los divididos son: Baja C. Sur (1999-2005), Chiapas (1999-2005), Colima (1999), Guerrero (2005), Morelos (2000), Estado de México (1999-2005), Nayarit (2000-2004), Quintana Roo (2005), Tlaxcala (2000-2005), Yucatán (2001-2005), Oaxaca (2004-2005), Nuevo León (2003-2005), San Luis Potosí (2003-2005) y Zacatecas (1999- 2001). Respecto a la permanencia de gobiernos unificados, once entidades priístas mantienen dicha estructura (Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz); siete son panistas (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco y Querétaro); el Distrito Federal es perredista.

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 de Jurídica, y el Índice de Componentes Principales explican un 38% de los datos con un 98% 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 el 2004 y 2005, el 65 por ciento de los gobiernos estatales mejoran sus calificaciones.
- 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 de "híbridos", es decir, existen siete entidades que hasta el año 2005, 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 el 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. Sin embargo, distintos tipos de estructura producen diferentes resultados.
- b) Pese a la pluralidad política y la modernización administrativa, los gobiernos unificados se muestran adversos a la transformación de sus instituciones. Eso fue claro en la medida en que los coeficientes de nuestros modelos generales resultaron negativos.
- c) En contraste, puede inferirse que los gobiernos divididos tendrán mayor interés por reformar su legislación. No obstante, el análisis particular mostró que los gobiernos divididos experimentan problemas para consensuar el sentido de la delegación. El proceso de transición – inconcluso para nosotros- puede ser la causa.
- d) Por lo que concierne a las hipótesis particulares, los resultados se deducen del comportamiento de la variable independiente del tipo de gobierno (tgobcode) y de las de control (participación de los partidos).
- e) Los gobernadores de estructuras unificadas, reportaron coeficientes negativos en algunos de los fundamentos y procedimientos; los gobernadores de estructuras divididas fueron no estadísticamente significativos.
- f) En el caso de los legislativos, buena parte de los unificados fueron negativos, particularmente en los fundamentos. Los congresos se muestran

disciplinados en aspectos como Fundamento, Transparencia, Legitimidad y Medición.

- g) Los legisladores de gobiernos divididos tuvieron más variaciones. En contraste, las variaciones en los signos en los temas de Autonomía, Reglamento, Actualización, Plazo. Revisión y Glosario, indican que hay un extenso debate sobre el contenido de la ley, pero no hay consenso. En algunos de estos índices se observaron actitudes no disciplinadas. Los congresos pueden tener incentivos para promover mejores leyes de fiscalización superior, pero la mayoría *no posee la capacidad para cambiar a los OFS sino cuentan con la aprobación del ejecutivo*.
- h) Además de las diferencias que aparecen en distintas estructuras, encontramos que los partidos políticos prefieren ciertos aspectos de la ley, mientras que rechazan otros. El PRI mantiene un mayor consenso en siete de los diez temas (Fundamento, Transparencia, Legitimidad, Reglamento, Actualización, Glosario y Medición). El PAN en cuatro (Fundamento, Legitimidad, Revisión y Medición). El PRD en tres (Autonomía, Fundamento y Medición).
- i) Lo anterior sugiere que hay un costo de aprendizaje entre ejecutivo y legislativo. Dado que los priistas tienen más tiempo siendo gobierno, es probable que opten por la no delegación. En contraste, el PAN y el PRD no fijan una postura común. En el caso de Acción Nacional se trata de un partido que deja de ser oposición; en el PRD pesa mucho que algunos periodos de gobierno en sus entidades se caracterizaron por la división.

Los modelos soportan evidencia suficiente para sostener que la estructura política tiene un peso decisivo en el diseño de políticas públicas, más allá de otras discusiones como la difusión o la modernización organizativa. Las relaciones que mostramos son congruentes y sistemáticas. Nuestra medición puede ser extendida en el largo plazo.

¿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.

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 sea controlada por el ejecutivo y sea negada a otras instituciones como a la legislatura, el poder judicial u otras agencias surgen importantes cuestionamientos sobre las leyes que enmarcan los procesos del *accountability*. Como consecuencia, las instituciones de rendición de cuentas, como la propia fiscalización superior, se ven 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, por supuesto, para los implementadores. Las estructuras unificada o dividida condicionan la calidad de las leyes, porque el diseño institucional es inacabado o deficiente.

Si bien la independencia de los órganos externos es relevante para tener un buen desempeño, no basta con enunciar en la ley que ésta se haya garantizada. 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 e los propios órganos e fiscalización, de los especialistas en la materia o de

actores sociales informados, seguiremos en una dinámica donde la fiscalización sólo se cumpla en cuando el ejecutivo y el legislativo estén confrontados.

2. 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 seguía 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, Noli y Weingast 1987, 1989, Moe 1989, y Hubr y Shipan 2000, 2001). Hasta ahora, esa discusión sigue siendo escasa en democracias en transición, como las latinoamericanas, cuyos sistemas presidenciales se caracterizan por orientarse sus 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 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 (203) mostraron que existe una evolución en la calidad de 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 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.

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.

3. 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 obliga 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.

- 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 Cuentas*, Núm 9. Auditoría Superior de la Federación.
- Ansolabehere, Karina .2007. *La política desde la justicia. Cortes Supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*.
- 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
- Aregional Consultores .2003. "La fiscalización en México. Análisis de las regulaciones federales y estatales", México.www.aregional.com
- Aregional Consultores .2006a. "Cobertura de la fiscalización en México en los estados, 2005", México.www.aregional.com
- Aregional Consultores .2006b. "Modernización de la fiscalización en el ámbito estatal", México.www.aregional.com
- 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*, V13N1, 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, CO: 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 and Barry Weingast. 1987. "Congressional Influence Over Policy Making" 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, CEPACOM.
- Carpizo, Jorge. 1978. *El Presidencialismo Mexicano*. México, Siglo XXI Editores.
- Casar, Ma. A.1999. "La Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de Mexico". *Revista Política y Gobierno*, vol. VI, num. 1, primer semestre de 1999; pp. 83-128
- Coleman, John J. 1998. "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness." *American Political Science Review* 93, Diciembre, 821-836.
- Cooper, Joseph and David Brady. 1981. "Institutional Context and Leadership Style". *American Political Science Review* Núm. 75: 411-25.

- Cox, Gary y Mathew McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.
- Driesen, David M. 2002.. "Loose Canons: Statutory Construction and the New Nondelegation Doctrine". *Law Review*. University Of Pittsburgh, Núm 64, Año 1.
- Duverger, M. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen; New York: Wiley.
- Epstein, D. and S. O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge University Press.
- Epstein, David, and 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. "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance" in Adam Przeworski, Bernard Manin and Susan Stokes, eds. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Finkel, Steven E. 1995. *Causal Analysis with Panel Data*. Sage University Paper, Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, No. 07-105. Thousand Oaks and London: Sage Publications.
- Greene, William. 2003. *Econometric análisis*, Quinta Edición, México-Pearson y Practice Hall
- Figueroa, Neri, Aimée (dir). 2005. *Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara, México.
- Figueroa, 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.
- Figueroa, 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.
- 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*, 196-213.
- Huber, J. and C. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations Of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge University Press
- Huber, J., Ch. Shipan and M. Pfhaler. 2001. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracies", *American Journal of Political Science*, Vol. 45, Issue 2, 330-345.
- Huber, John and Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate discretion? The institutional foundation of bureaucratic autonomy*, Cambridge, University Press.

- Huber, John y Charles R. Shipan. 1998. Legislators and Agencies: A Theoretical Reappraisal. Paper presented at the Comparative Legislative Research Conference, University of Iowa, April 16-18, 1998.
- Krauze, Enrique, 1997. *Mexico: Biography of Power*, New York: Harper Collins.
- Laakso, M. y R. Taagepera .1979. "Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe', *Comparative Political Studies*, 12: 3-27
- LăPalombara, Joseph 1974. *Politics within Nations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- Lee, Lung-Fei. 1986. "Specifications for Poisson Regression Models", *Internacional Economic Review* 27, 689-706; Stata. 2003. *Stata Cross-Sectional Time-Series*, USA, pp- 161-167
- Levine, Michael E. .1992., "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies: Comment", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 119-125.
- Loewenberg, Gerhard and Samuel C. Patterson 1979. *Comparing Legislatures*. Boston: Little, Brown and Co.
- Longley, Lawrence D. and 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, 193
- 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 and 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.
- 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
- Matthew McCubbins eds. *Theories of Congress: The New institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press
- McCubbins, M. and T. Schwartz 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, Vol. 28.
- McCubbins, Noli y Weingast .1989. "Structure and Process, Politics and Policy" *Virginia Law Review* 75" 431-482.
- 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, Núm. 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.
- Pérez, Germán y Antonia Martínez .2000. *La Cámara de Diputados en México*, México, Porrúa.
- 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 Tlaxcala, 1999-2005*, Tesis de doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.
- 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, p. 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, Volúmen 5, Núm. 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.
- 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 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.
- 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. *Nondelegation Canons*, Universidad de Chicago
- 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 gobierno estatales y municipales*, en Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm.4, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación,México.
- Weingast, B.R. 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)." *Public Choice* 44: 147-191. Cox Gary y Scott Morgensten.1993. "The increasing advantage of incumbency in the U.S. senates", *Legislative Studies Quaterly*, 20 de agosto, p. 329-49.
- 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.

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

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 Cóntról Presupuesta! 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

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

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

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
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
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

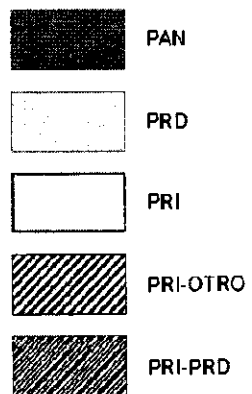
ANEXO 1

DISTRIBUCIÓN GEOGRAFICA DE LOS EJECUTIVOS ESTATALES SEGÚN EL PARTIDO POLÍTICO Y/O COALICIÓN

Fuente: Lujambio (2000). Datos para los años 1999-2001) Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C (2003). Datos para los años 1999-2001 Páginas de los congresos estatales. Gráficas de elaboración propia.






Simbología

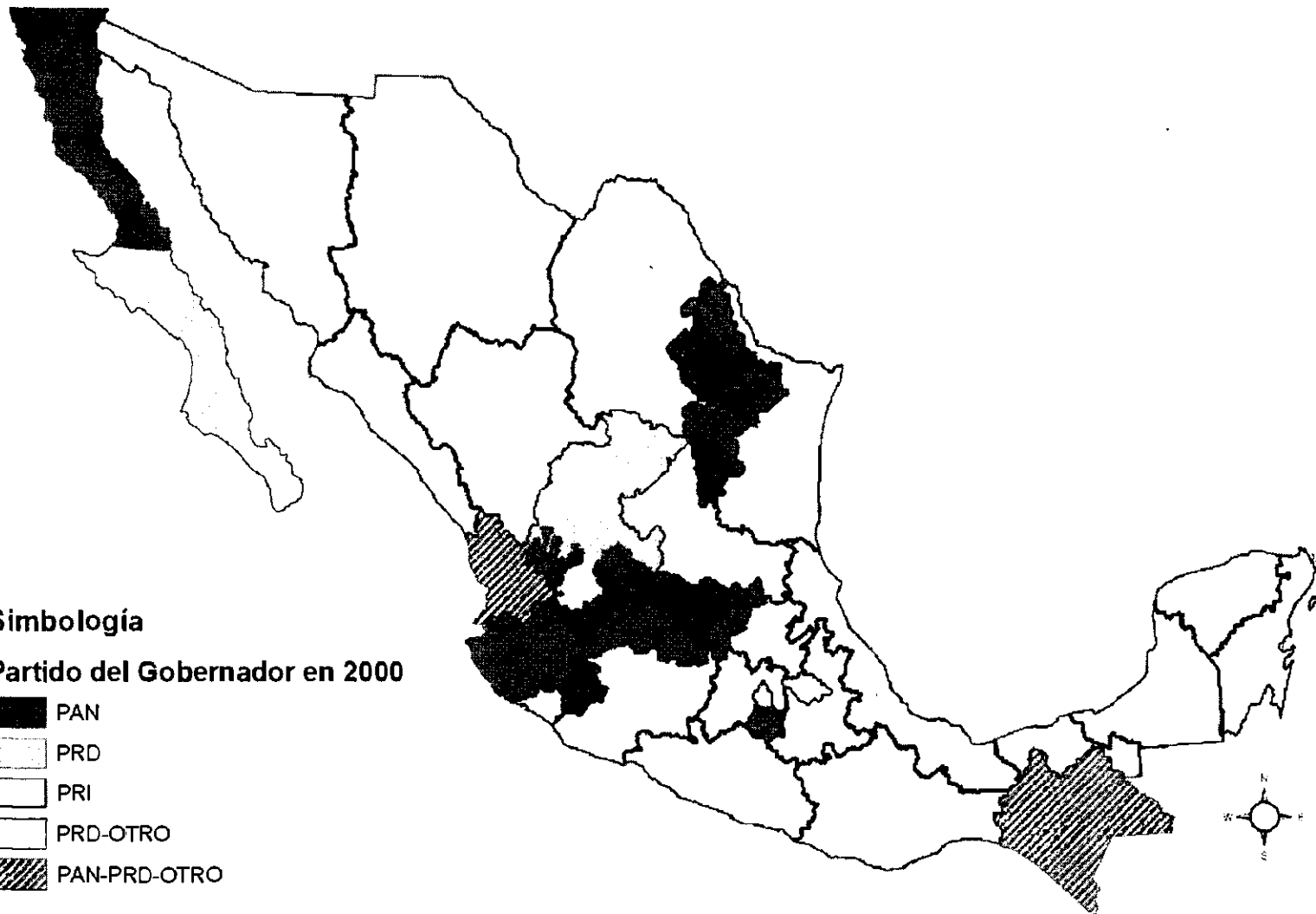
Partido del Gobernador en 1999



Simbología

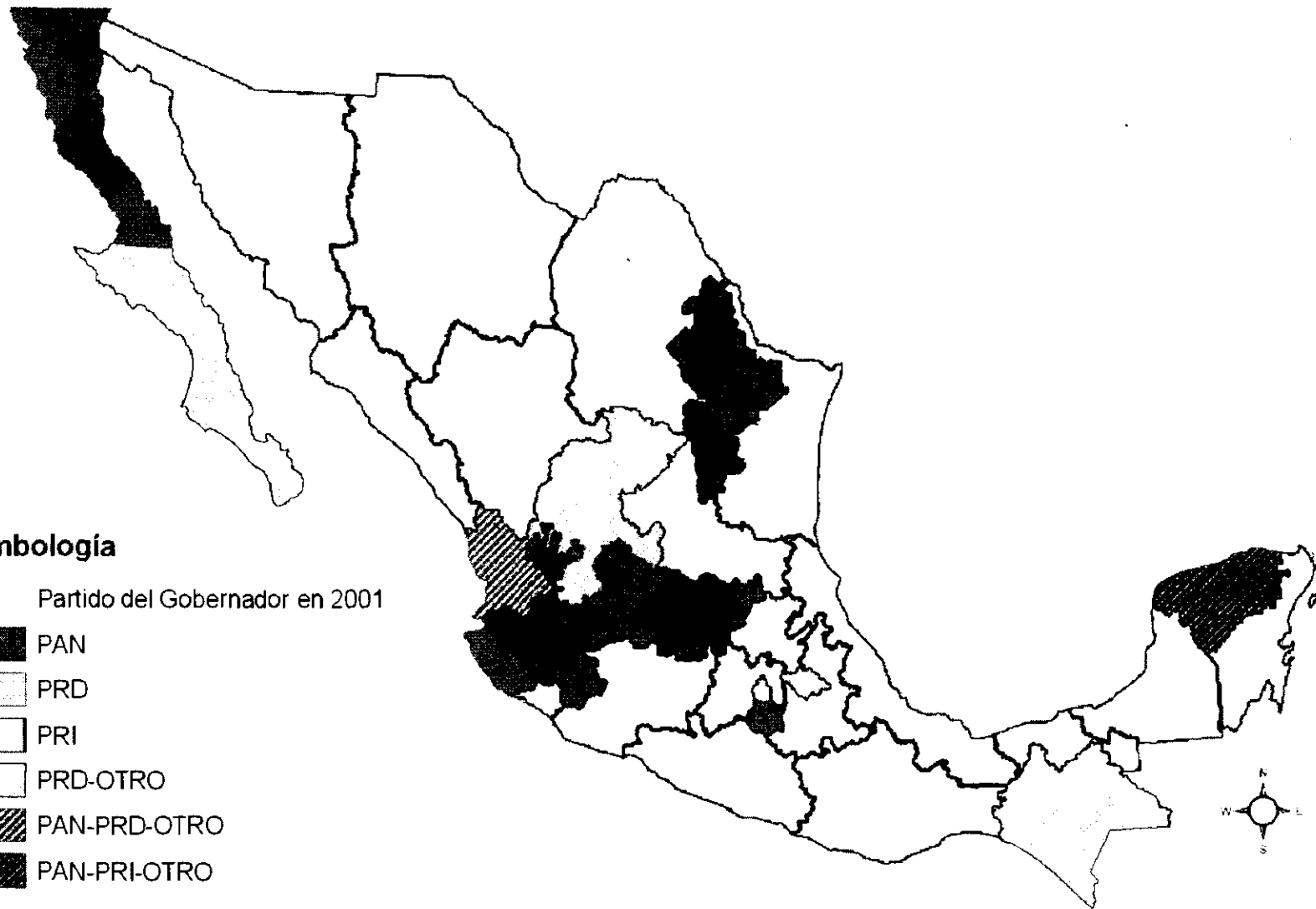
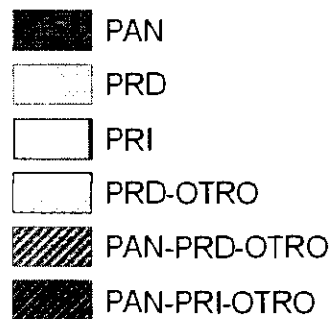
Partido del Gobernador en 2000

-  PAN
-  PRD
-  PRI
-  PRD-OTRO
-  PAN-PRD-OTRO



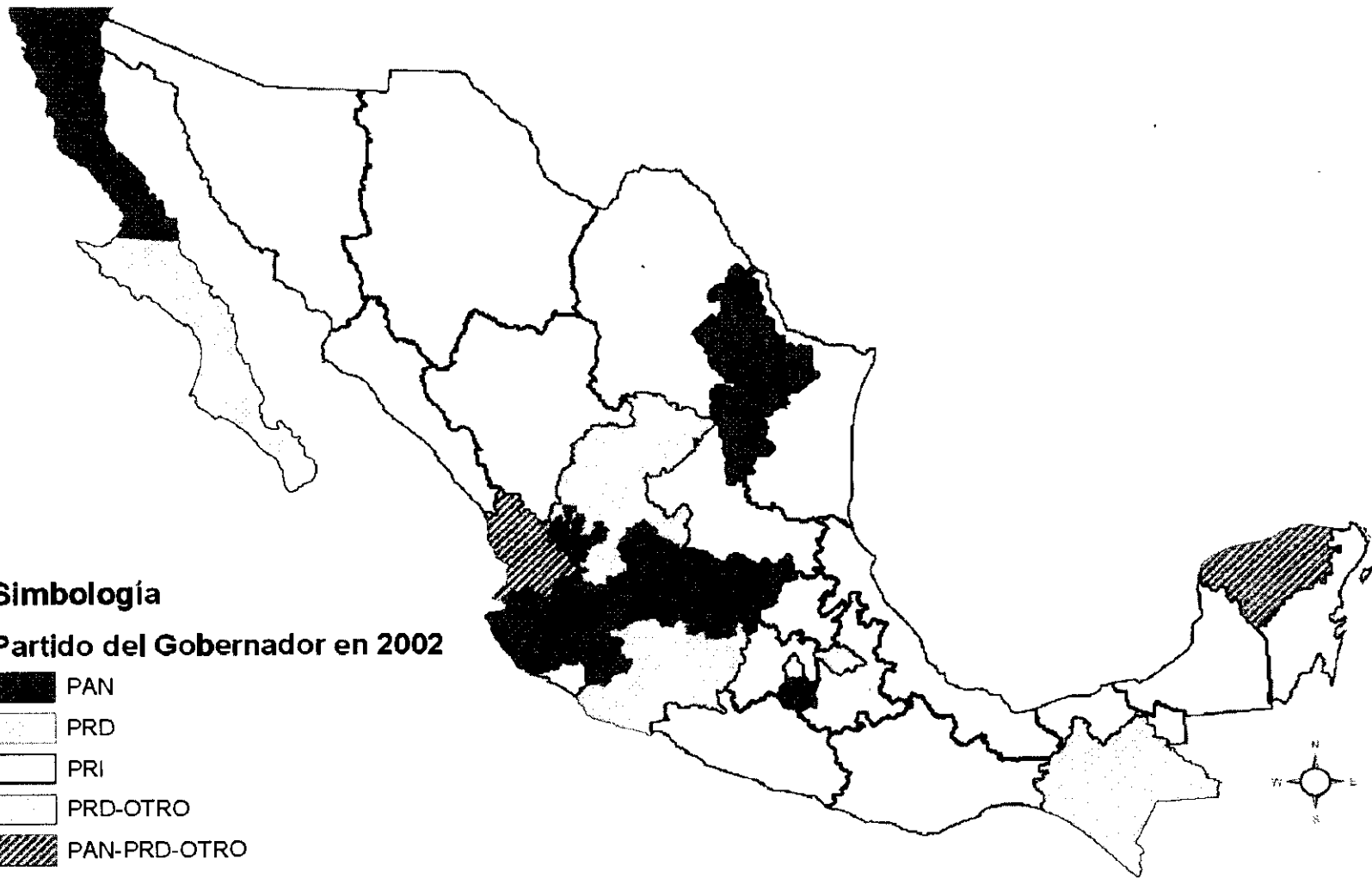
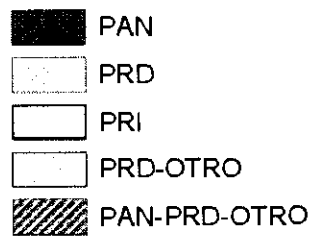
Simbología

Partido del Gobernador en 2001








Simbología

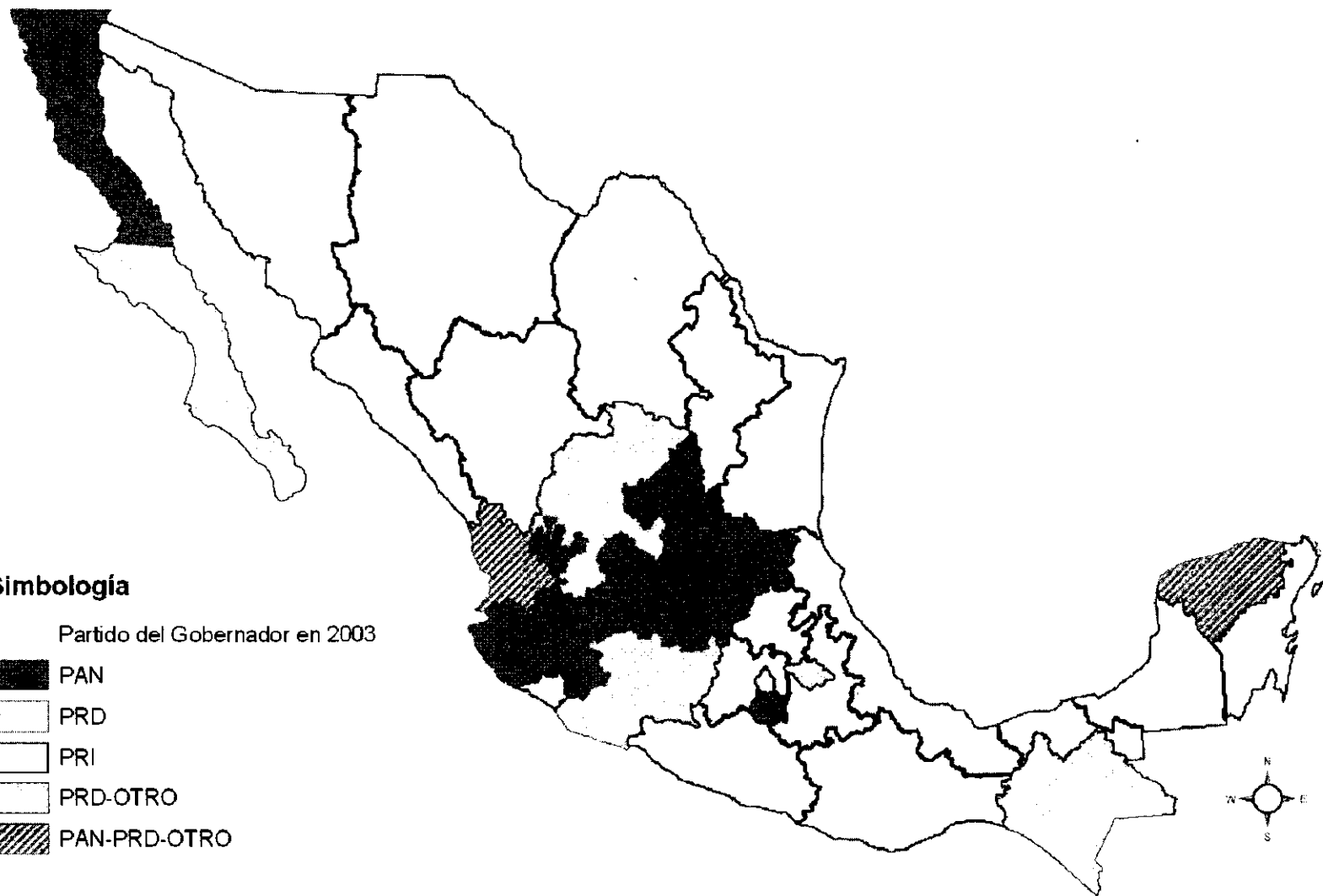
Partido del Gobernador en 2002



Simbología

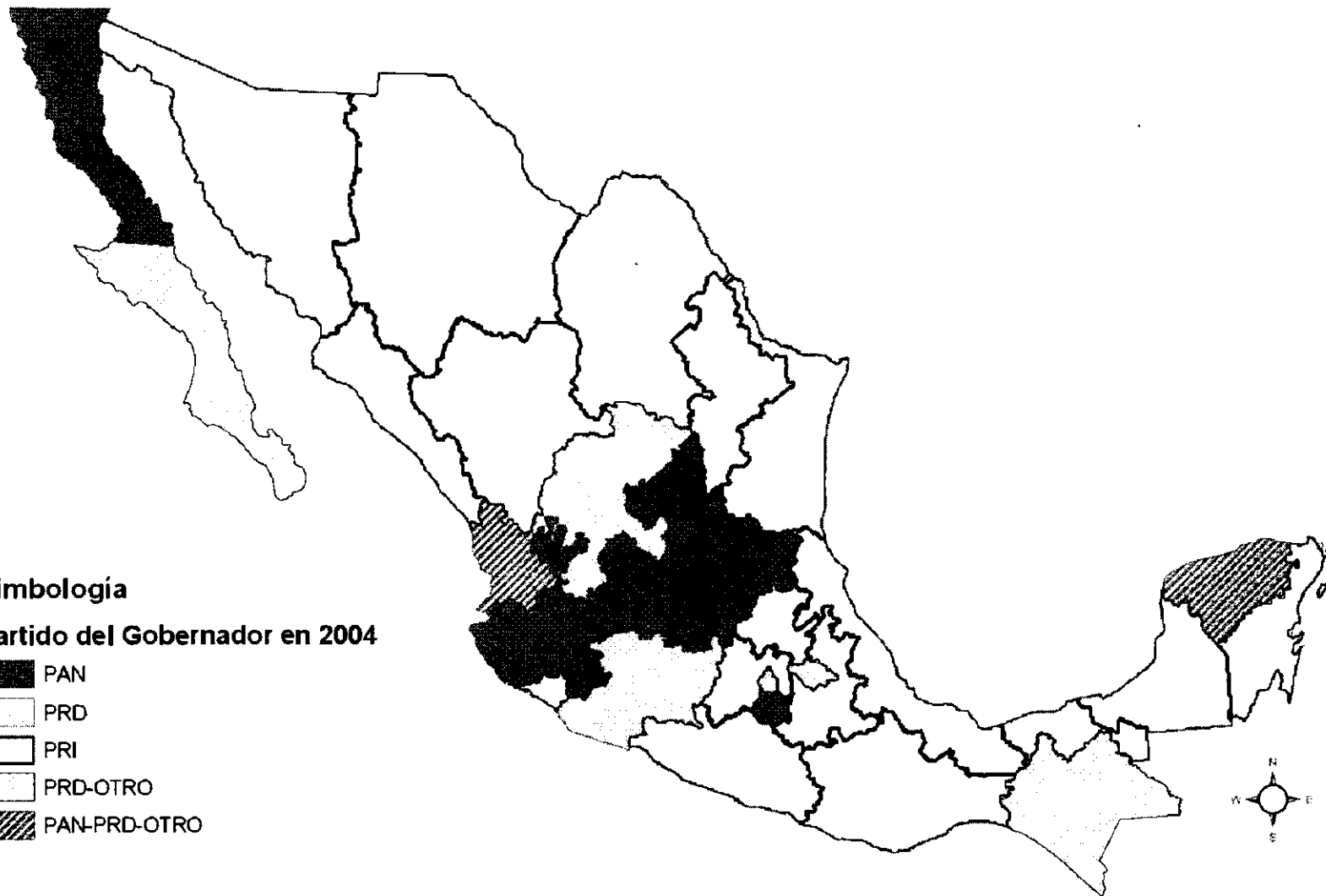
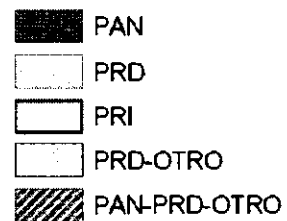
Partido del Gobernador en 2003

-  PAN
-  PRD
-  PRI
-  PRD-OTRO
-  PAN-PRD-OTRO










Simbología

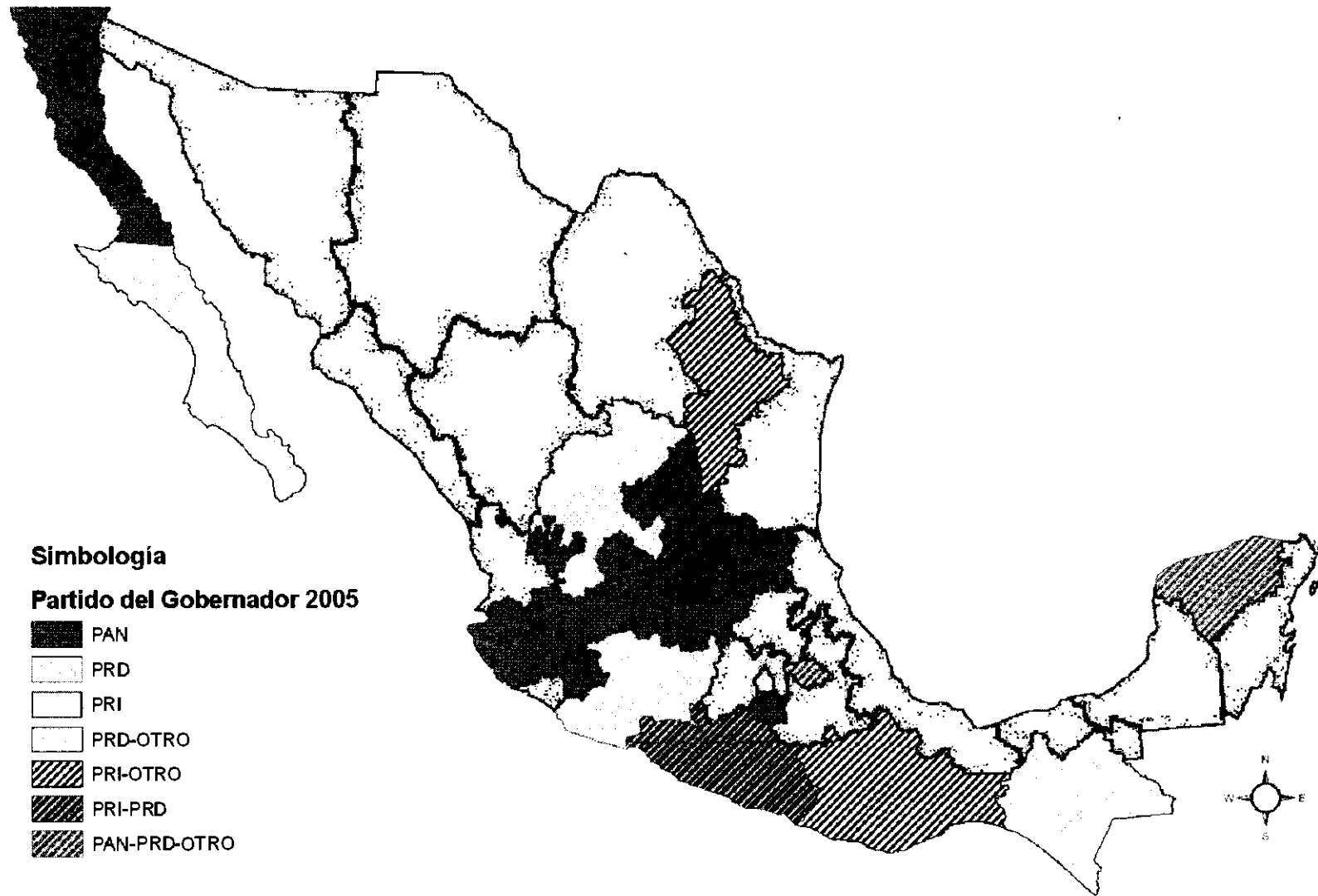
Partido del Gobernador en 2004



Simbología

Partido del Gobernador 2005

-  PAN
-  PRD
-  PRI
-  PRD-OTRO
-  PRI-OTRO
-  PRI-PRD
-  PAN-PRD-OTRO



ANEXO 2

DISTRIBUCIÓN GEOGRAFICA DE LOS CONGRESOS ESTATALES SEGÚN EL PARTIDO POLÍTICO Y/O COALICIÓN

Fuente: Lujambio (2000). Datos para los años 1999-2001) Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C (2003). Datos para los años 1999-2001 Páginas de los congresos estatales. Gráficas de elaboración propia.

Simbología
Porcentaje en la composición
partidaria del Congreso Estatal de 1999



Porcentaje del PAN



Porcentaje del PRI



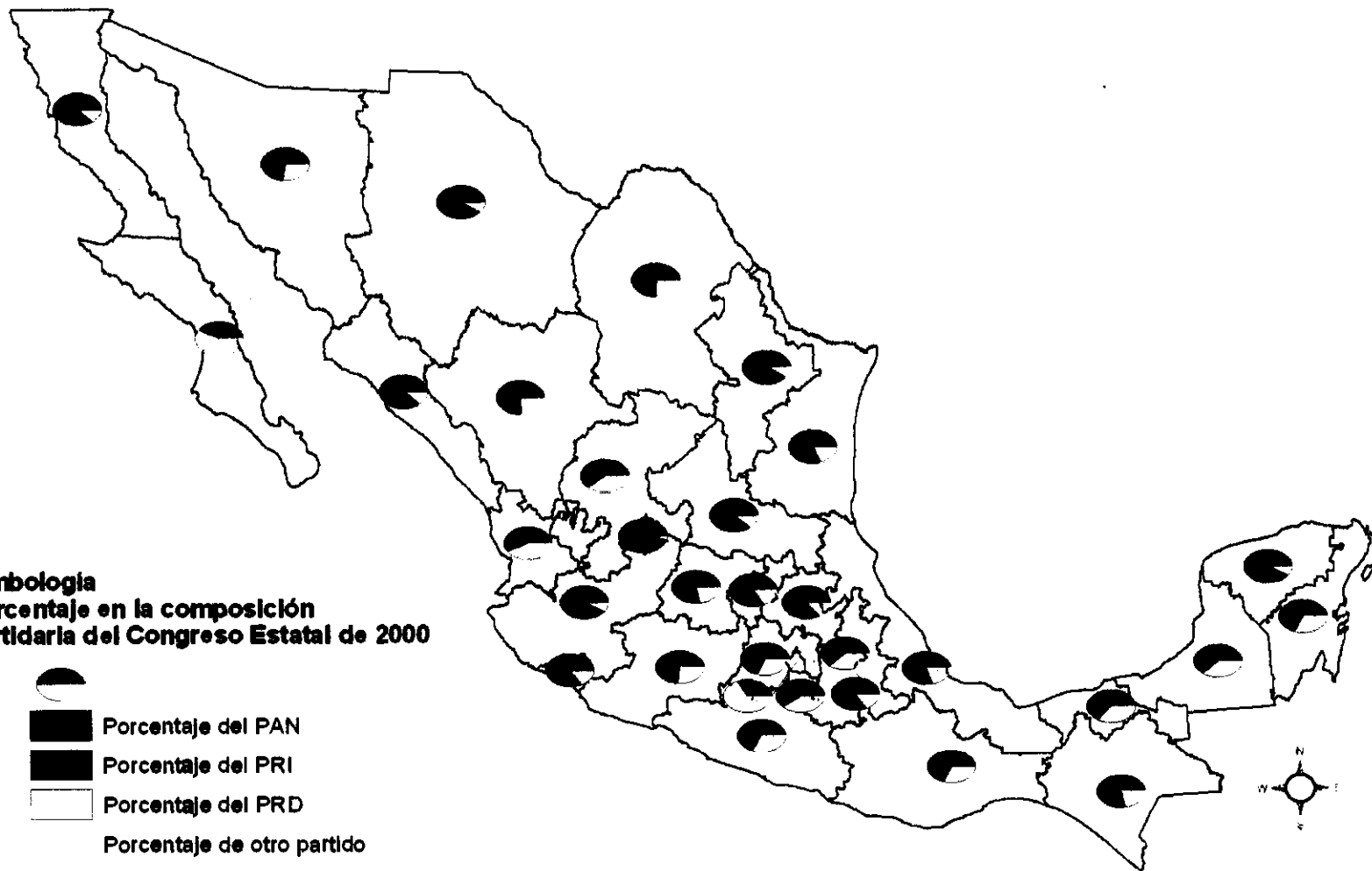
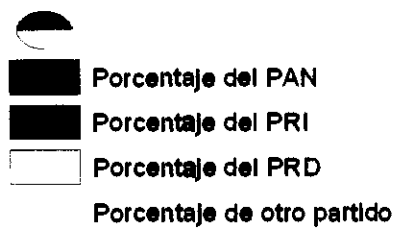
Porcentaje del PRD



Porcentaje de otro partido



Simbología
Porcentaje en la composición
partidaria del Congreso Estatal de 2000



Simbología
Porcentaje en la composición
partidaria del Congreso Estatal de 2001



Porcentaje del PAN



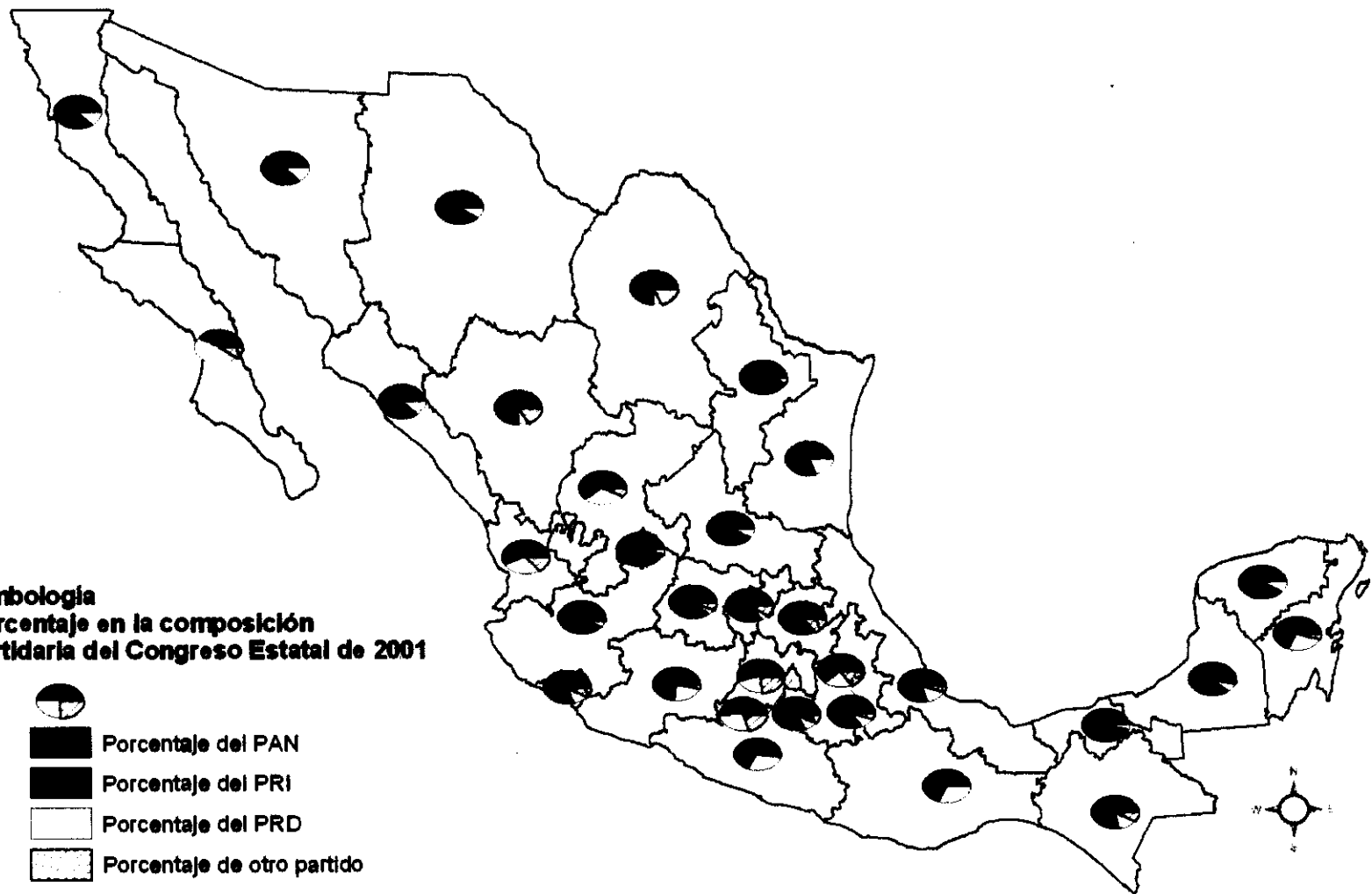
Porcentaje del PRI



Porcentaje del PRD



Porcentaje de otro partido



Simbología
Porcentaje en la composición
partidaria del Congreso Estatal da 2002



Porcentaje del PAN



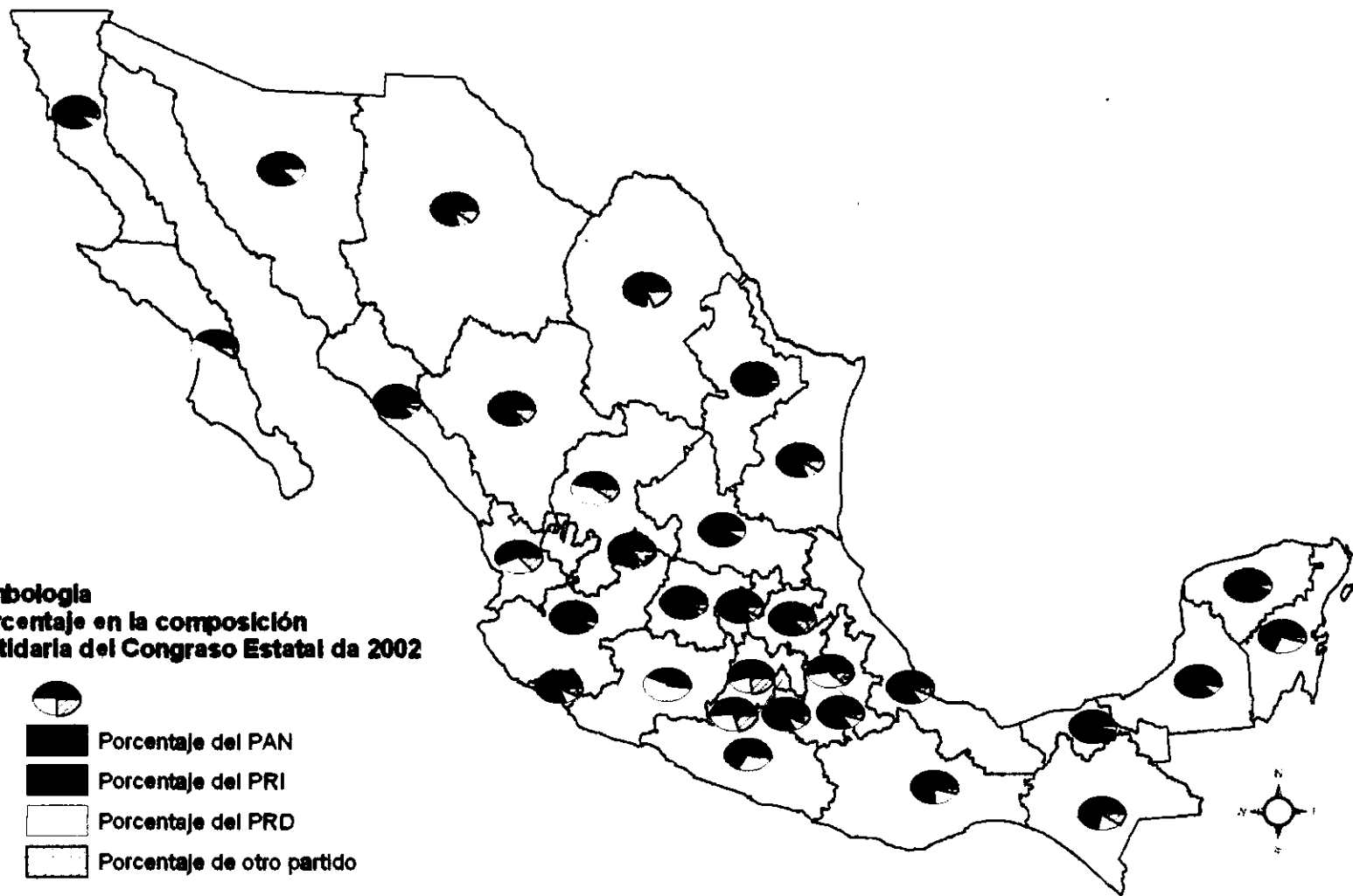
Porcentaje del PRI



Porcentaje del PRD



Porcentaje de otro partido



Simbología
Porcentaje en la composición
partidaria del Congreso Estatal de 2003



Porcentaje del PAN



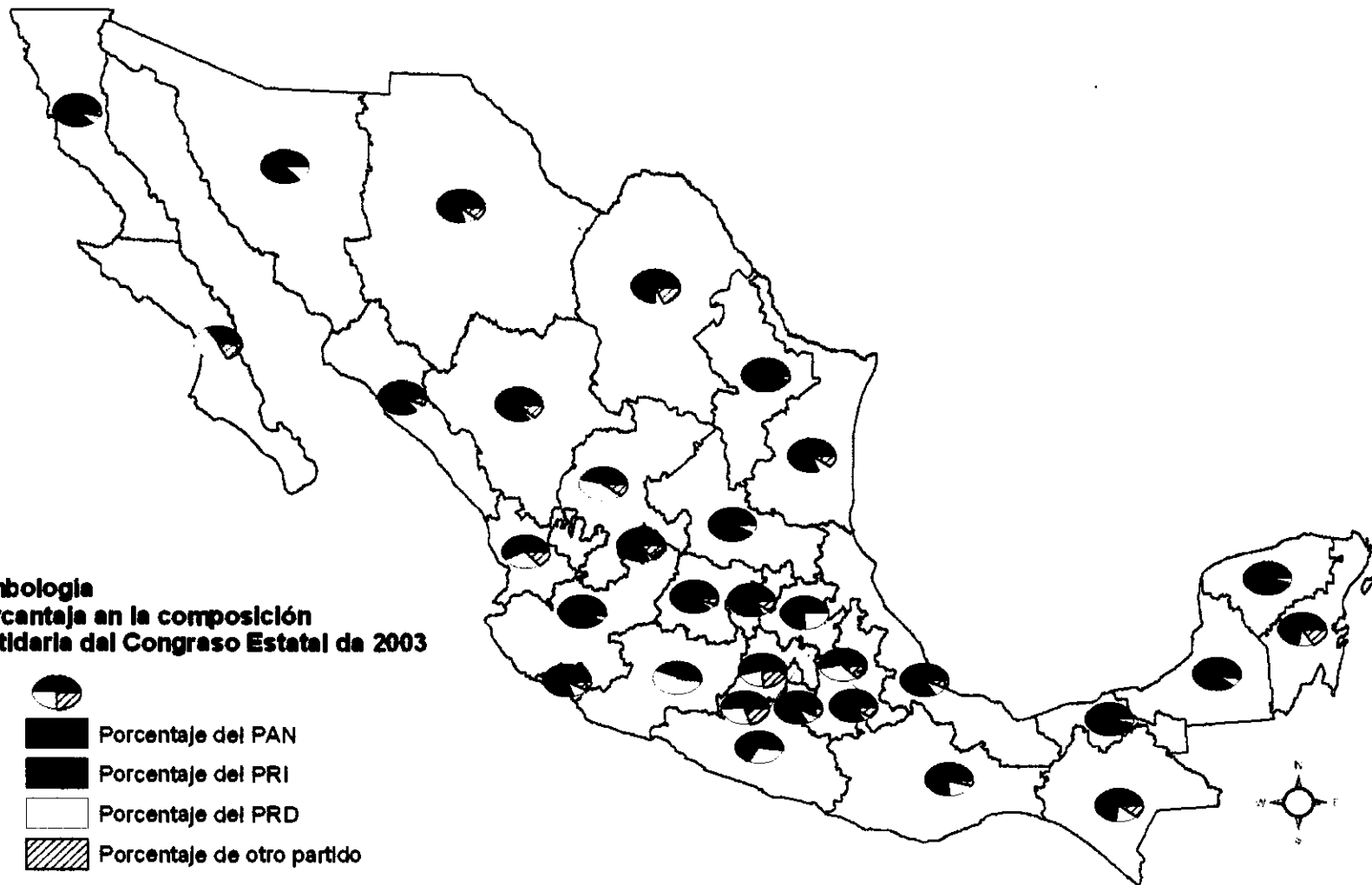
Porcentaje del PRI



Porcentaje del PRD



Porcentaje de otro partido



Simbología
Porcentaje en la composición
partidaria del Congreso Estatal de 2004



Porcentaje del PAN



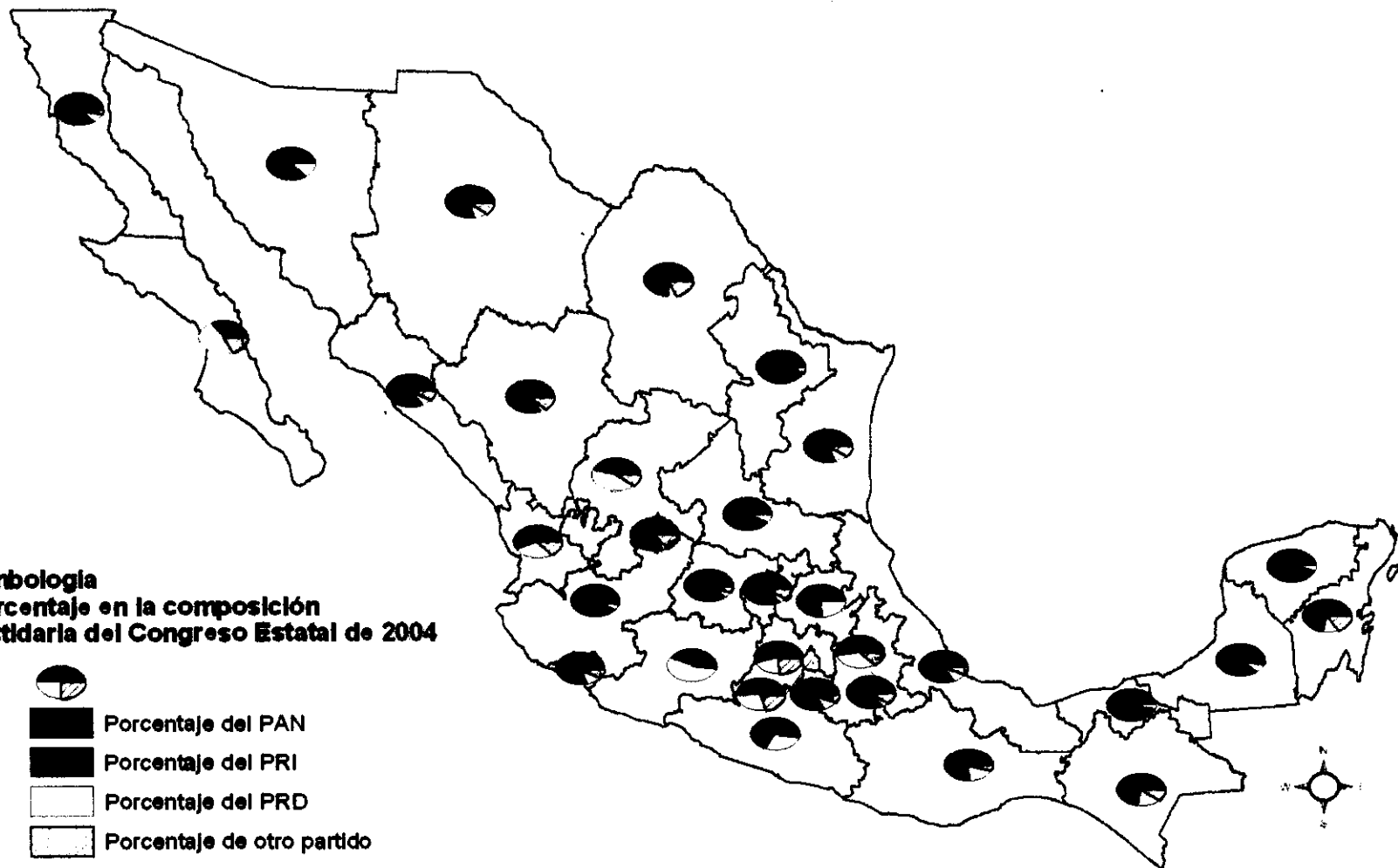
Porcentaje del PRI



Porcentaje del PRD



Porcentaje de otro partido



Simbología
Porcentaje en la composición
partidaria del Congreso Estatal de 2005



Porcentaje del PAN



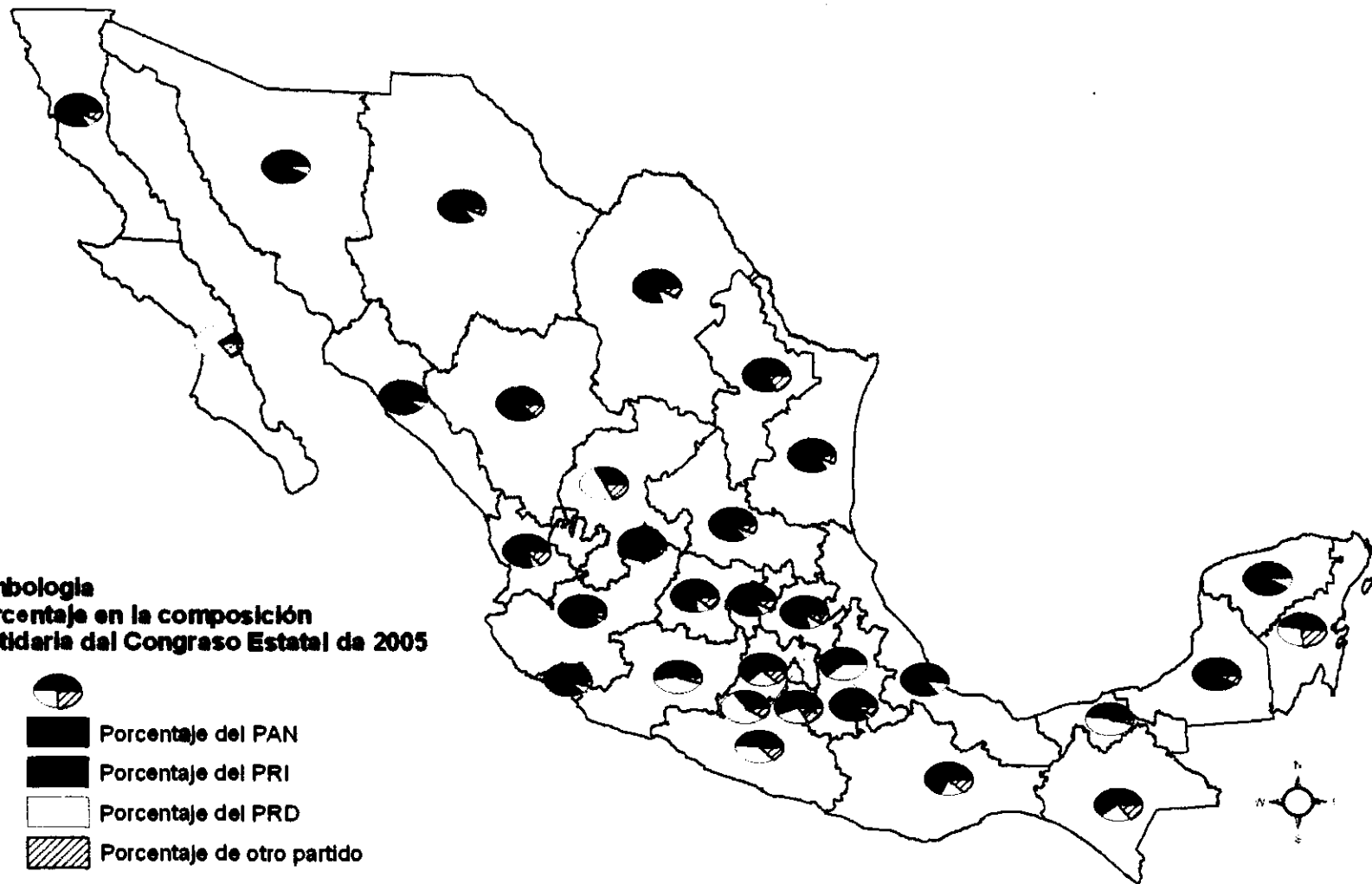
Porcentaje del PRI



Porcentaje del PRD



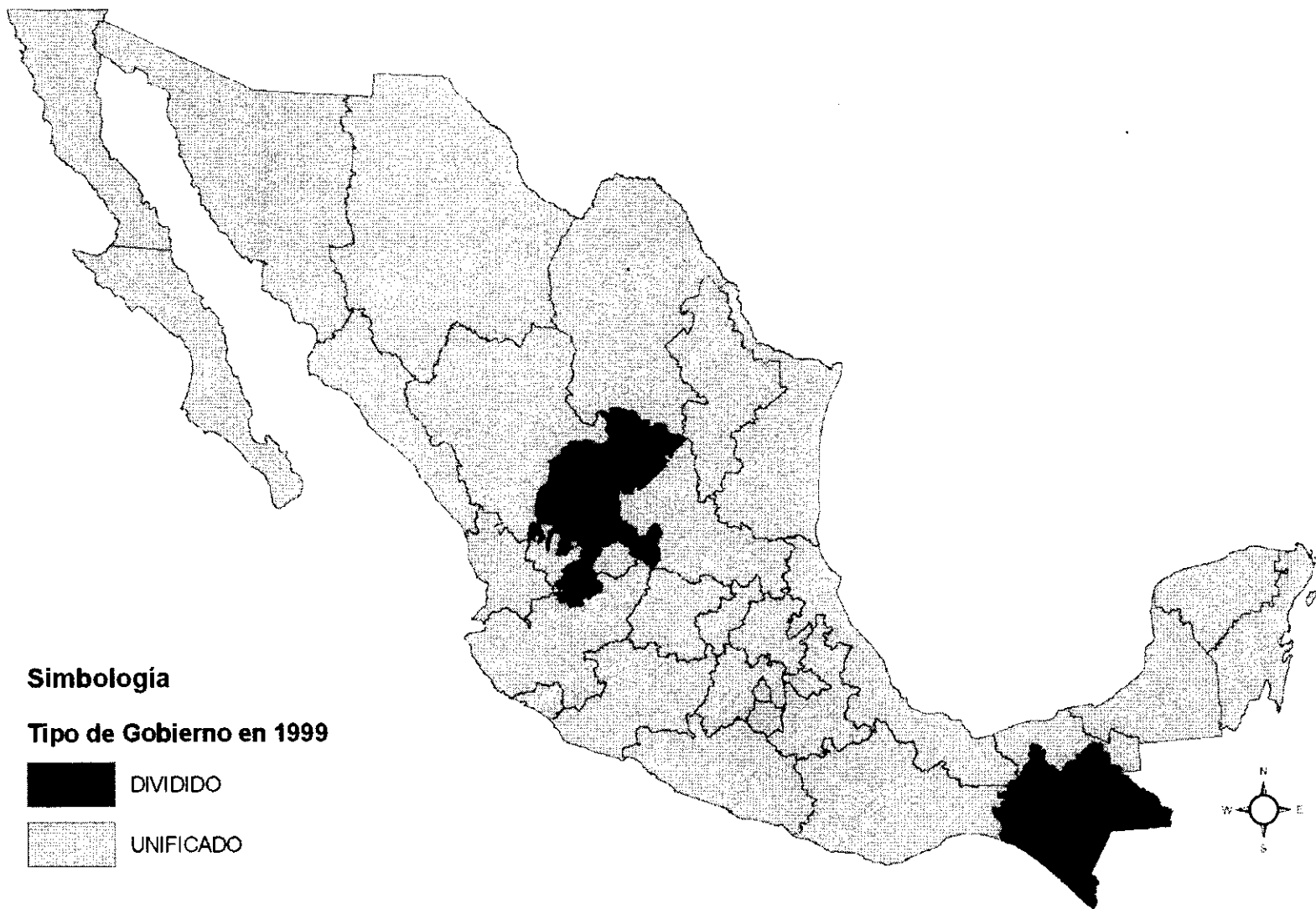
Porcentaje de otro partido



ANEXO 3

DISTRIBUCIÓN GEOGRAFICA DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA (GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS)

Fuente: Lujambio (2000). Datos para los años 1999-2001) Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C (2003). Datos para los años 1999-2001 Páginas de los congresos estatales. Gráficas de elaboración propia.



Simbología

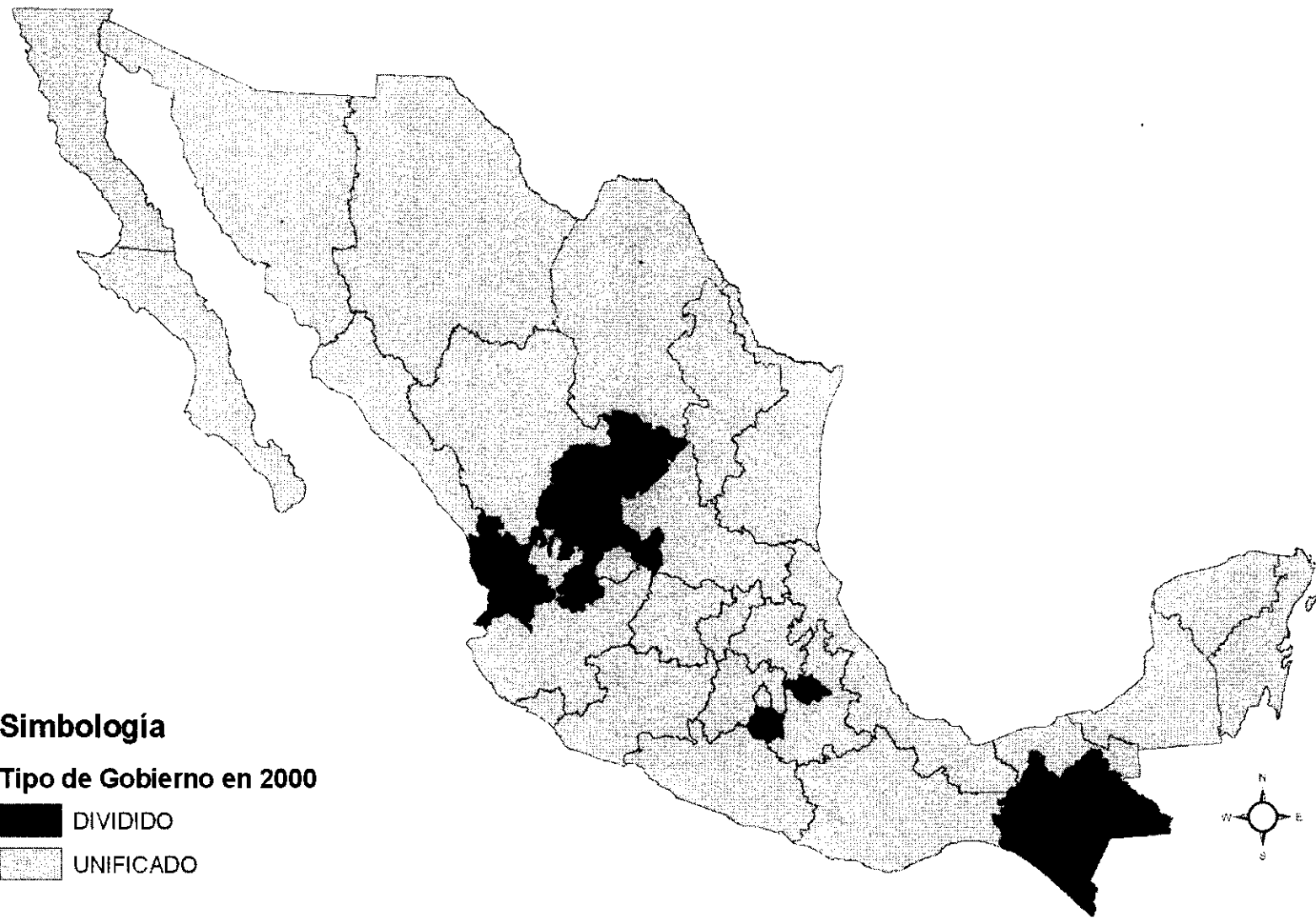
Tipo de Gobierno en 2000

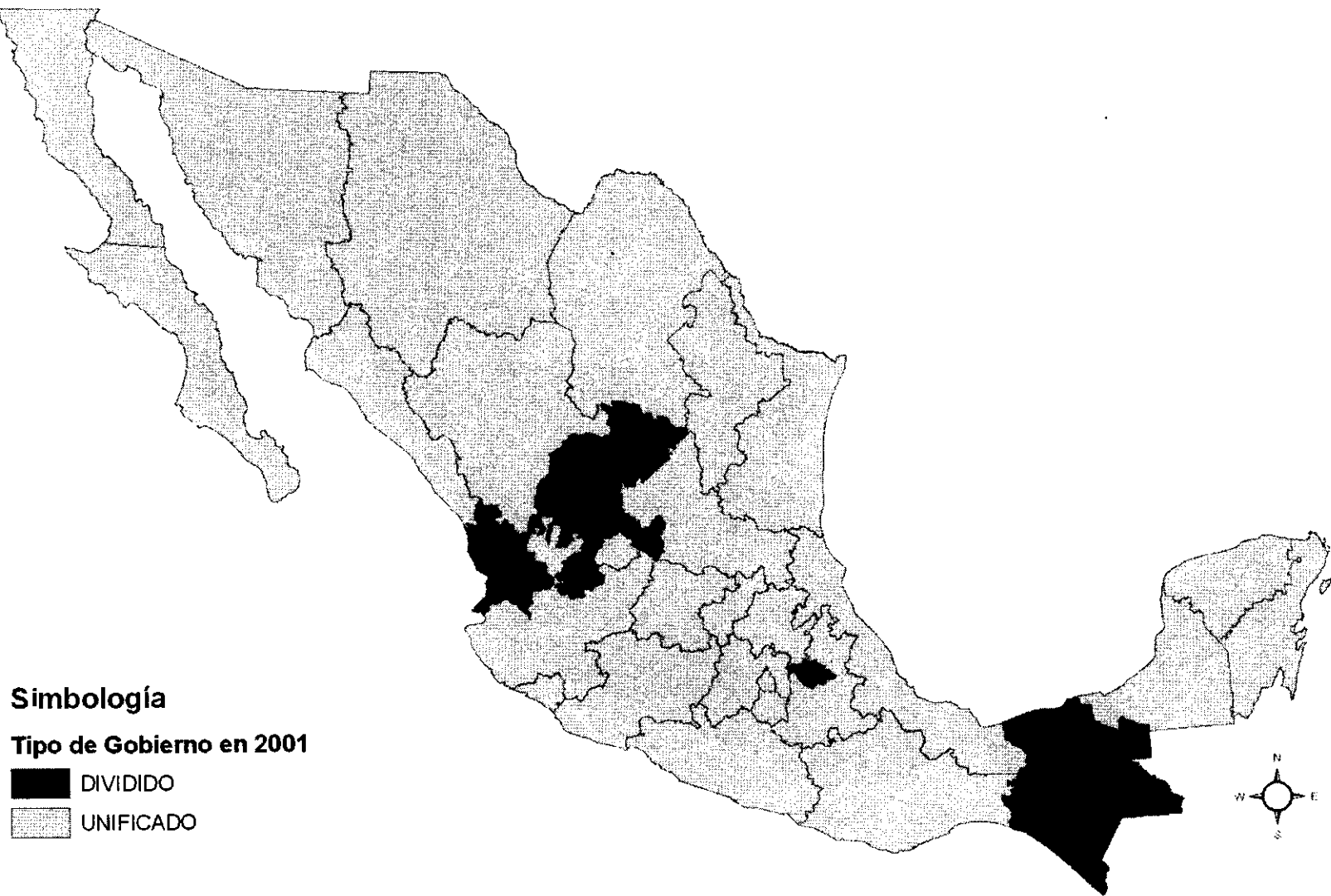


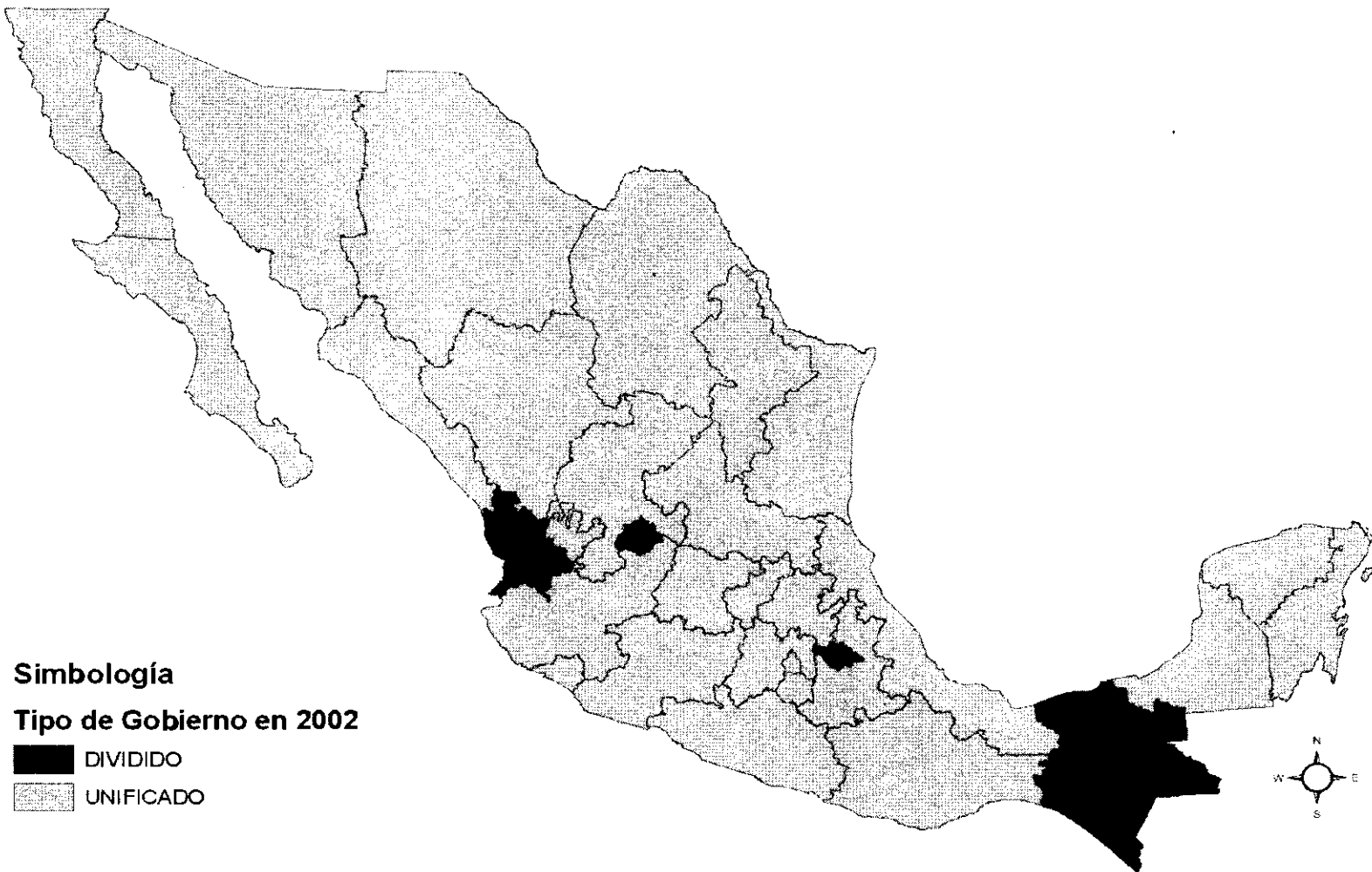
DIVIDIDO

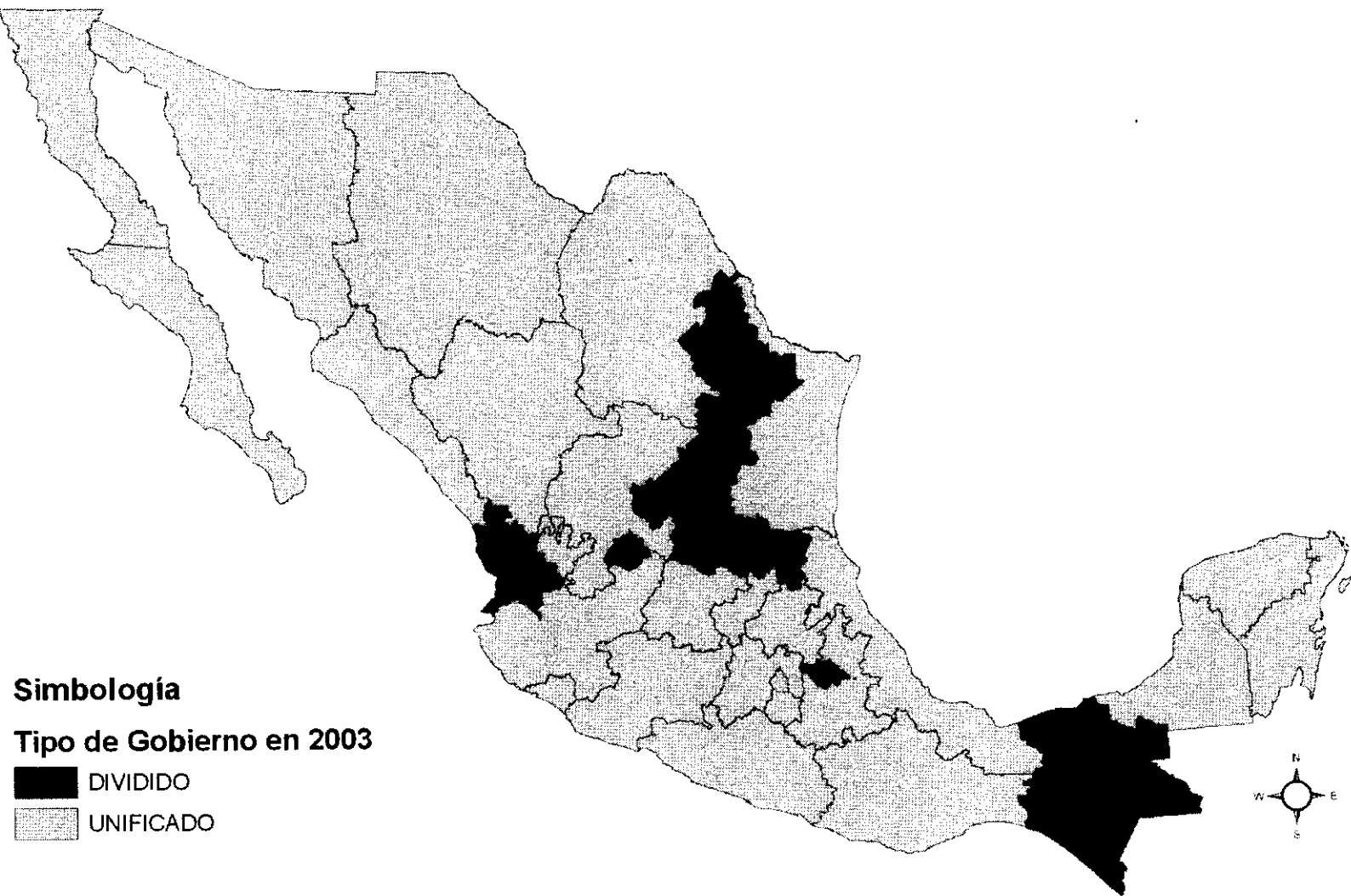


UNIFICADO



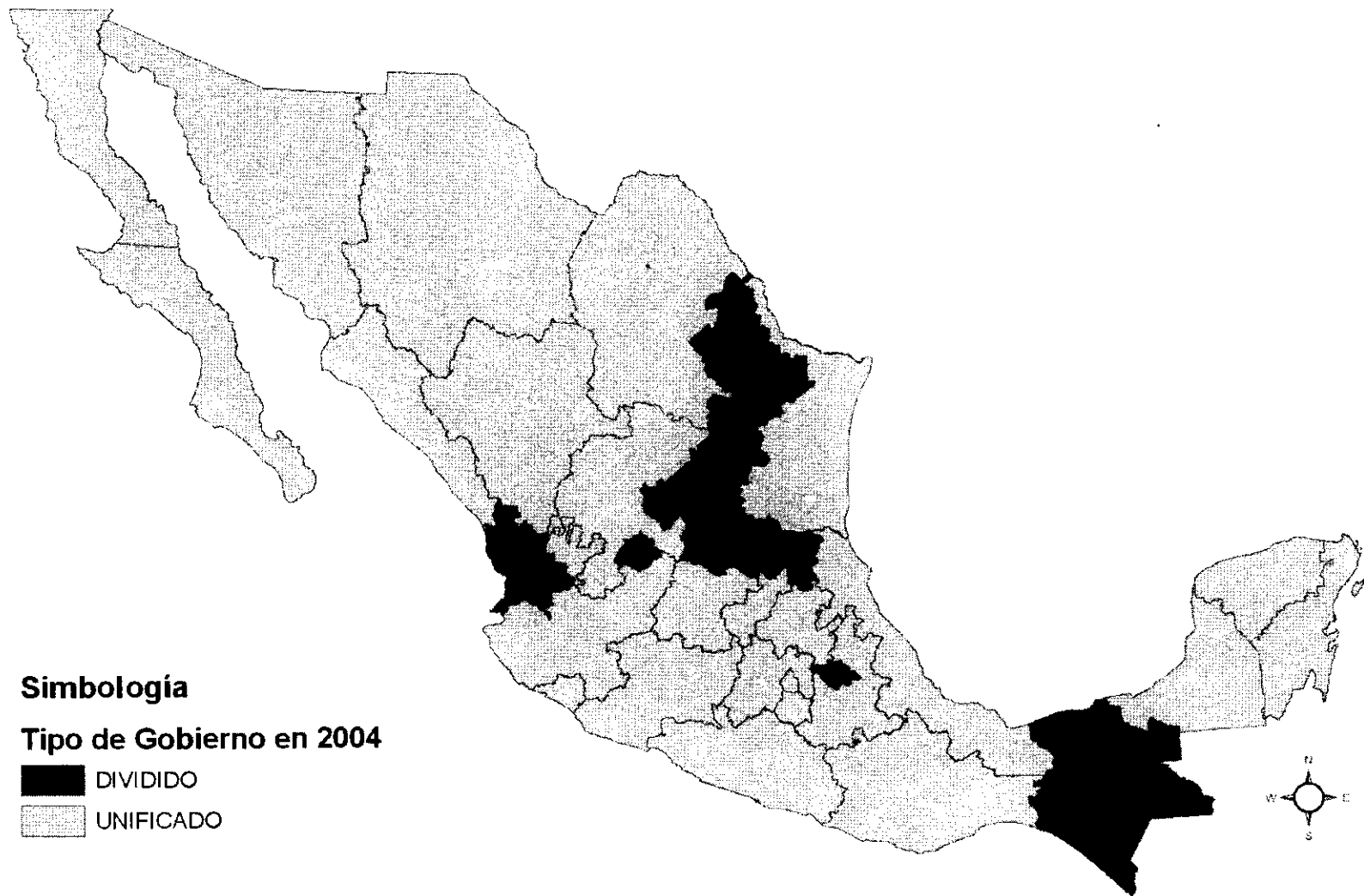
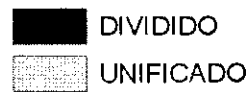


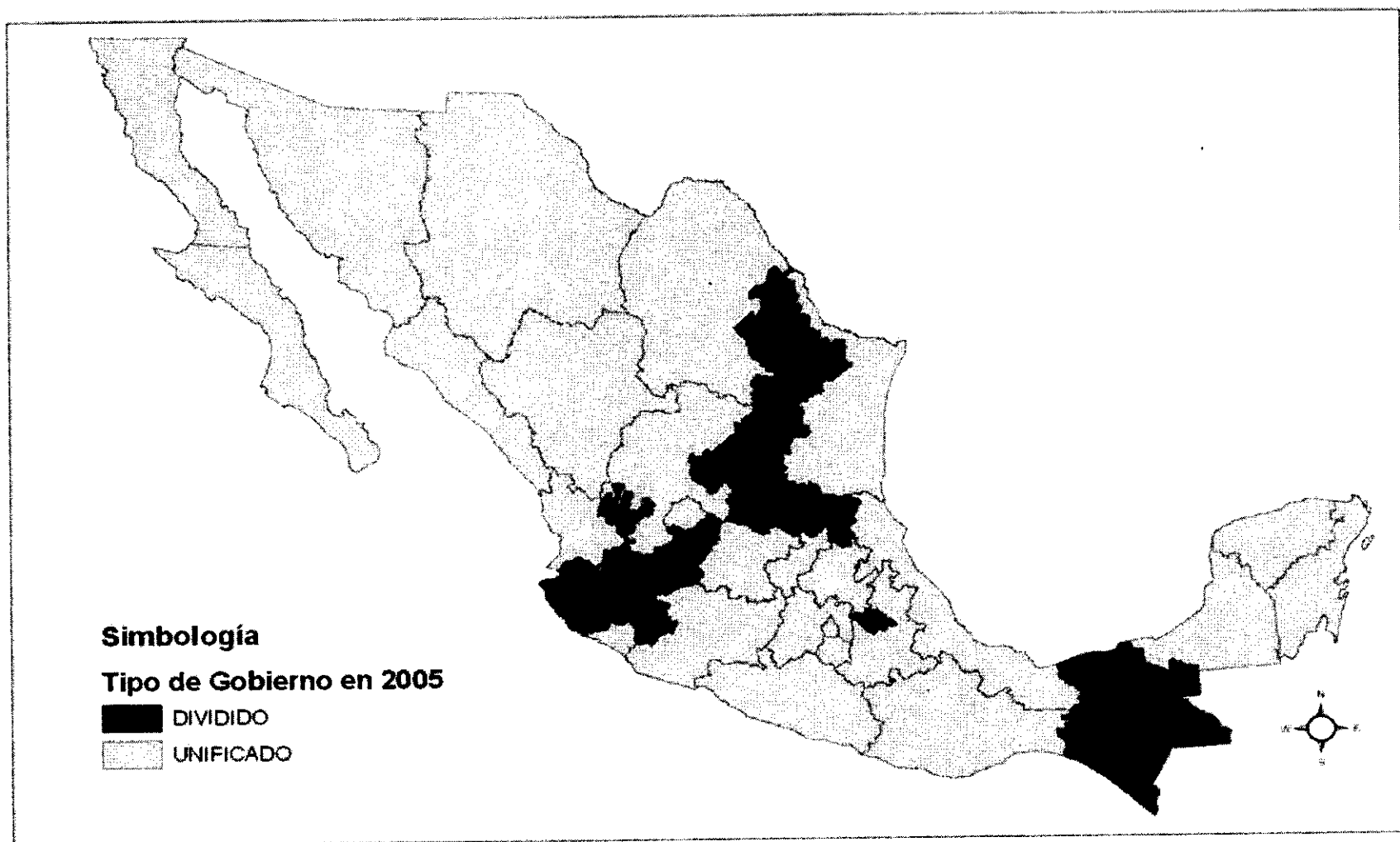




Simbología

Tipo de Gobierno en 2004





ANEXO 4.

COMPOSICIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS 1999-2005

Fuente: Lujambio (2000). Datos para los años 1999-2001) Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C (2003). Datos para los años 1999-2001 Páginas de los congresos estatales. Gráficas de elaboración propia.

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	0
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	1	0	1	0
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	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	0	1	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	0	1	0	0
Zacatecas	0	0	1	0

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	PRO	OTROS
Aguascalientes	1	0	0	0
Baja California	1	0	0	0
Baja California Sur	0	0	1	0
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	0
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	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	0	1	0
Veracruz	0	1	0	0
Yucatán	1	0	1	0
Zacatecas	0	0	1	0

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	0
Campeche	0	1	0	0
Chiapas	0	0	1	0
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	0
Nuevo León	0	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	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	0
Zacatecas	0	0	1	0

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

ANEXO 5.

COMPOSICIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS 1999-2005

Fuente: Lujambio (2000). Datos para los años 1999-2001) Instituto de Estudios para la Transición Democrática A.C (2003). Datos para los años 1999-2001 Páginas de los congresos estatales. Gráficas de elaboración propia.

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA 1999

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	12	6	0	0	18
Baja California	11	5	0	0	16
Baja California Sur	1	2	10	2	15
Campeche	1	16	4	0	21
Chiapas	2	21	1	0	24
Chihuahua	6	16	0	0	22
Coahuila	8	12	0	0	20
Colima	4	8	0	0	12
Distrito Federal	2	0	38	0	40
Durango	1	14	0	0	15
Estado de México	10	30	5	0	45
Guanajuato	14	6	2	0	22
Guerrero	1	24	3	0	28
Hidalgo	2	16	0	0	18
Jalisco	9	11	0	0	20
Michoacán	0	18	0	0	18
Morelos	3	8	7	0	18
Nayarit	1	17	0	0	18
Nuevo León	18	8	0	0	26
Oaxaca	0	23	2	0	25
Puebla	1	25	0	0	26
Querétaro	8	7	0	0	15
Quintana Roo	0	11	4	0	15
San Luis Potosí	6	9	0	0	15
Sinaloa	3	21	0	0	24
Sonora	6	9	6	0	21
Tabasco	0	18	0	0	18
Tamaulipas	0	17	2	0	19
Tlaxcala	0	16	2	1	19
Veracruz	2	21	1	0	24
Yucatán	5	10	0	0	15
Zacatecas	1	11	6	0	18

DIPUTADOS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL 1999

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	4	4	1	0	9
Baja California	0	6	3	0	9
Baja California Sur	3	3	0	0	6
Campeche	2	3	8	1	14
Chiapas	3	5	5	3	16
Chihuahua	6	2	3	0	11
Coahuila	2	4	2	2	10
Colima	3	2	3	0	8
Distrito Federal	9	11	0	6	26
Durango	4	0	2	4	10
Estado de México	12	0	11	7	30
Guanajuato	2	6	3	3	14
Guerrero	1	6	9	2	18
Hidalgo	5	2	0	4	11
Jalisco	11	6	2	1	20
Michoacán	4	0	7	1	12
Morelos	2	5	4	1	12
Nayarit	5	3	3	1	12
Nuevo León	6	6	2	2	16
Oaxaca	4	2	11	0	17
Puebla	6	1	4	2	13
Querétaro	3	3	1	3	10
Quintana Roo	2	4	3	1	10
San Luis Potosí	4	5	2	1	12
Sinaloa	8	3	5	0	16
Sonora	4	5	3	0	12
Tabasco	1	1	11	0	13
Tamaulipas	6	3	4	0	13
Tlaxcala	3	1	5	4	13
Veracruz	7	6	6	2	21
Yucatán	3	5	2	0	10
Zacatecas	5	1	4	2	12

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA 2000
**DIPUTADOS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL 2000**

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	12	6	0	0	18
Baja California	11	5	0	0	16
Baja California Sur	1	2	10	2	15
Campeche	1	16	4	0	21
Chiapas	2	21	1	0	24
Chihuahua	6	16	0	0	22
Coahuila	1	19	0	0	20
Colima	4	8	0	0	12
Distrito Federal	2	0	38	0	40
Durango	1	14	0	0	15
Estado de México	10	30	5	0	45
Guanajuato	14	6	2	0	22
Guerrero	0	23	5	0	28
Hidalgo	2	16	0	0	18
Jalisco	9	11	0	0	20
Michoacán	0	18	0	0	18
Morelos	3	8	7	0	18
Nayarit	4	5	7	2	18
Nuevo León	18	8	0	0	26
Oaxaca	0	23	2	0	25
Puebla	1	25	0	0	26
Querétaro	3	7	0	0	15
Quintana Roo	0	11	4	0	15
San Luis Potosí	6	9	0	0	15
Sinaloa	3	21	0	0	24
Sonora	6	9	6	0	21
Tabasco	0	18	0	0	18
Tamaulipas	0	17	2	0	19
Tlaxcala	0	16	2	1	19
Veracruz	2	21	1	0	24
Yucatán	5	10	0	0	15
Zacatecas	1	11	6	0	18

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	4	4	1	0	9
Baja California	0	6	3	0	9
Baja California Sur	3	3	0	0	6
Campeche	2	3	8	1	14
Chiapas	3	5	5	3	16
Chihuahua	6	2	3	0	11
Coahuila	4	0	2	6	12
Colima	3	2	3	0	8
Distrito Federal	9	11	0	6	26
Durango	4	0	2	4	10
Estado de México	12	0	11	7	30
Guanajuato	2	6	3	3	14
Guerrero	1	7	9	1	18
Hidalgo	5	2	0	4	11
Jalisco	11	6	2	1	20
Michoacán	4	0	7	1	12
Morelos	2	5	4	1	12
Nayarit	2	6	2	2	12
Nuevo León	6	6	2	2	16
Oaxaca	4	2	11	0	17
Puebla	6	1	4	2	13
Querétaro	3	3	1	3	10
Quintana Roo	2	4	3	1	10
San Luis Potosí	4	5	2	1	12
Sinaloa	8	3	5	0	16
Sonora	4	5	3	0	12
Tabasco	1	1	11	0	13
Tamaulipas	6	3	4	0	13
Tlaxcala	3	1	5	4	13
Veracruz	7	6	6	2	21
Yucatán	3	5	2	0	10
Zacatecas	5	1	4	2	12

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA 2001
**DIPUTADOS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL 2001**

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	12	6	0	0	18
Baja California	11	5	0	0	16
Baja California Sur	1	2	10	2	15
Campeche	6	15	3	1	25
Chiapas	2	21	1	0	24
Chihuahua	6	16	0	0	22
Coahuila	1	19	0	0	20
Colima	4	12	0	0	16
Distrito Federal	14	0	18	8	40
Durango	1	14	0	0	15
Estado de México	12	18	6	9	45
Guanajuato	22	9	2	2	35
Guerrero	0	23	5	0	28
Hidalgo	2	16	0	0	18
Jalisco	9	11	0	0	20
Michoacán	0	18	0	0	18
Morelos	8	8	0	2	18
Nayarit	4	5	7	2	18
Nuevo León	16	10	0	0	26
Oaxaca	0	23	2	0	25
Puebla	1	25	0	0	26
Querétaro	9	6	0	0	15
Quintana Roo	0	11	4	0	15
San Luis Potosí	6	9	0	0	15
Sinaloa	3	21	0	0	24
Sonora	8	11	2	0	21
Tabasco	12	6	0	0	18
Tamaulipas	0	17	2	0	19
Tlaxcala	0	16	2	1	19
Veracruz	2	21	1	0	24
Yucatán	5	10	0	0	15
Zacatecas	1	11	6	0	18

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	4	4	1	0	9
Baja California	0	6	3	0	9
Baja California Sur	3	3	0	0	6
Campeche	6	4	0	0	10
Chiapas	3	5	5	3	16
Chihuahua	6	2	3	0	11
Coahuila	4	0	2	6	12
Colima	4	1	3	2	10
Distrito Federal	3	16	1	5	25
Durango	4	0	2	4	10
Estado de México	4	7	10	9	30
Guanajuato	1	0	0	0	1
Guerrero	1	7	9	1	18
Hidalgo	5	2	0	4	11
Jalisco	11	6	2	1	20
Michoacán	4	0	7	1	12
Morelos	5	4	3	0	12
Nayarit	2	6	2	2	12
Nuevo León	7	6	1	2	16
Oaxaca	4	2	11	0	17
Puebla	6	1	4	2	13
Querétaro	13	2	2	3	20
Quintana Roo	2	4	3	1	10
San Luis Potosí	5	5	2	0	12
Sinaloa	8	3	5	0	16
Sonora	5	5	2	0	12
Tabasco	4	6	1	0	11
Tamaulipas	6	3	4	0	13
Tlaxcala	3	1	5	4	13
Veracruz	7	6	6	2	21
Yucatán	3	5	2	0	10
Zacatecas	5	1	4	2	12

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA 2002
**DIPUTADOS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL 2002**

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	7	9	1	2	19
Baja California	12	3	0	1	16
Baja California Sur	1	2	10	2	15
Campeche	6	15	3	1	25
Chiapas	1	21	2	2	26
Chihuahua	6	16	2	2	26
Coahuila	1	19	0	0	20
Colima	4	12	0	0	16
Distrito Federal	14	0	18	8	40
Durango	2	13	0	0	15
Estado de México	12	18	6	9	45
Guanajuato	22	9	2	2	35
Guerrero	0	23	5	0	28
Hidalgo	2	16	0	0	18
Jalisco	14	6	0	0	20
Michoacán	1	10	13	0	24
Morelos	8	8	0	2	18
Nayarit	4	5	7	2	18
Nuevo León	16	10	0	0	26
Oaxaca	0	24	1	0	25
Puebla	1	25	0	0	26
Querétaro	9	6	0	0	15
Quintana Roo	0	11	4	0	15
San Luis Potosí	6	9	0	0	15
Sinaloa	0	24	0	0	24
Sonora	8	11	2	0	21
Tabasco	12	6	0	0	18
Tamaulipas	2	16	0	1	19
Tlaxcala	0	14	5	0	19
Veracruz	4	20	0	0	24
Yucatán	7	8	0	0	15
Zacatecas	1	7	10	0	18

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	3	3	0	2	8
Baja California	0	7	2	0	9
Baja California Sur	3	3	0	0	6
Campeche	6	4	0	0	10
Chiapas	4	3	5	2	14
Chihuahua	5	2	2	2	11
Coahuila	4	0	2	6	12
Colima	4	1	3	2	10
Distrito Federal	3	16	1	5	25
Durango	6	0	1	3	10
Estado de México	4	7	10	9	30
Guanajuato	1	0	0	0	1
Guerrero	1	7	9	1	18
Hidalgo	5	2	0	4	11
Jalisco	7	10	2	1	20
Michoacán	4	7	14	1	26
Morelos	5	4	3	0	12
Nayarit	2	6	2	2	12
Nuevo León	7	6	1	2	16
Oaxaca	7	1	7	2	17
Puebla	6	1	4	2	13
Querétaro	13	2	2	3	20
Quintana Roo	2	4	3	1	10
San Luis Potosí	5	5	2	0	12
Sinaloa	6	3	5	0	14
Sonora	5	5	2	0	12
Tabasco	4	6	1	0	11
Tamaulipas	5	3	3	2	13
Tlaxcala	3	0	6	4	13
Veracruz	7	7	4	3	21
Yucatán	5	4	1	0	10
Zacatecas	3	3	3	3	12

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA 2003
**DIPUTADOS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL 2003**

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	7	9	1	2	19
Baja California	12	3	0	1	16
Baja California Sur	0	4	11	2	17
Campeche	6	15	3	1	25
Chiapas	1	21	2	2	26
Chihuahua	6	16	2	2	26
Coahuila	1	19	0	0	20
Colima	4	12	0	0	16
Distrito Federal	14	0	18	8	40
Durango	2	13	0	0	15
Estado de México	12	18	6	9	45
Guanajuato	22	9	2	2	35
Guerrero	0	23	5	0	28
Hidalgo	0	18	0	0	18
Jalisco	14	6	0	0	20
Michoacán	1	10	13	0	24
Morelos	8	8	0	2	18
Nayarit	4	5	7	2	18
Nuevo León	16	10	0	0	26
Oaxaca	0	24	1	0	25
Puebla	6	20	0	0	26
Querétaro	9	6	0	0	15
Quintana Roo	0	15	0	0	15
San Luis Potosí	6	9	0	0	15
Sinaloa	0	24	0	0	24
Sonora	8	11	2	0	21
Tabasco	12	6	0	0	18
Tamaulipas	2	16	0	1	19
Tlaxcala	0	14	5	0	19
Veracruz	4	20	0	0	24
Yucatán	7	8	0	0	15
Zacatecas	1	7	10	0	18

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	3	3	0	2	8
Baja California	0	7	2	0	9
Baja California Sur	2	2	0	2	6
Campeche	6	4	0	0	10
Chiapas	4	3	5	2	14
Chihuahua	5	2	2	2	11
Coahuila	4	0	2	6	12
Colima	4	1	3	2	10
Distrito Federal	3	16	1	5	25
Durango	6	0	1	3	10
Estado de México	4	7	10	9	30
Guanajuato	1	0	0	0	1
Guerrero	1	7	9	1	18
Hidalgo	4	0	7	0	11
Jalisco	7	10	2	1	20
Michoacán	4	7	14	1	26
Morelos	5	4	3	0	12
Nayarit	2	6	2	2	12
Nuevo León	7	6	1	2	16
Oaxaca	7	1	7	2	17
Puebla	4	5	2	4	15
Querétaro	13	2	2	3	20
Quintana Roo	3	0	3	4	10
San Luis Potosí	5	5	2	0	12
Sinaloa	6	3	5	0	14
Sonora	5	5	2	0	12
Tabasco	4	6	1	0	11
Tamaulipas	5	3	3	2	13
Tlaxcala	3	0	6	4	13
Veracruz	7	7	4	3	21
Yucatán	5	4	1	0	10
Zacatecas	3	3	3	3	12

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA 2004
**DIPUTADOS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL 2004**

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	7	9	1	2	19
Baja California	12	3	0	1	16
Baja California Sur	0	4	11	2	17
Campeche	6	15	3	1	25
Chiapas	1	21	2	2	26
Chihuahua	6	16	2	2	26
Coahuila	1	19	0	0	20
Colima	4	12	0	0	16
Distrito Federal	14	0	18	8	40
Durango	2	13	0	0	15
Estado de México	12	18	6	9	45
Guanajuato	22	9	2	2	35
Guerrero	0	23	5	0	28
Hidalgo	0	18	0	0	18
Jalisco	14	6	0	0	20
Michoacán	1	10	13	0	24
Morelos	8	8	0	2	18
Nayarit	4	5	7	2	18
Nuevo León	16	10	0	0	26
Oaxaca	0	24	1	0	25
Puebla	6	20	0	0	26
Querétaro	9	6	0	0	15
Quintana Roo	0	15	0	0	15
San Luis Potosí	6	9	0	0	15
Sinaloa	0	24	0	0	24
Sonora	8	11	2	0	21
Tabasco	12	6	0	0	18
Tamaulipas	2	16	0	1	19
Tlaxcala	0	14	5	0	19
Veracruz	4	20	0	0	24
Yucatán	7	8	0	0	15
Zacatecas	1	7	10	0	18

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	3	3	0	2	8
Baja California	0	7	2	0	9
Baja California Sur	2	2	0	2	6
Campeche	6	4	0	0	10
Chiapas	4	3	5	2	14
Chihuahua	5	2	2	2	11
Coahuila	4	0	2	6	12
Colima	4	1	3	2	10
Distrito Federal	3	16	1	5	25
Durango	6	0	1	3	10
Estado de México	4	7	10	9	30
Guanajuato	1	0	0	0	1
Guerrero	1	7	9	1	18
Hidalgo	4	0	7	0	11
Jalisco	7	10	2	1	20
Michoacán	4	7	14	1	26
Morelos	5	4	3	0	12
Nayarit	2	6	2	2	12
Nuevo León	7	6	1	2	16
Oaxaca	7	1	7	2	17
Puebla	4	5	2	4	15
Querétaro	13	2	2	3	20
Quintana Roo	3	0	3	4	10
San Luis Potosí	5	5	2	0	12
Sinaloa	6	3	5	0	14
Sonora	5	5	2	0	12
Tabasco	4	6	1	0	11
Tamaulipas	5	3	3	2	13
Tlaxcala	3	0	6	4	13
Veracruz	7	7	4	3	21
Yucatán	5	4	1	0	10
Zacatecas	3	3	3	3	12

DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA 2005
**DIPUTADOS DE REPRESENTACION
PROPORCIONAL 2005**

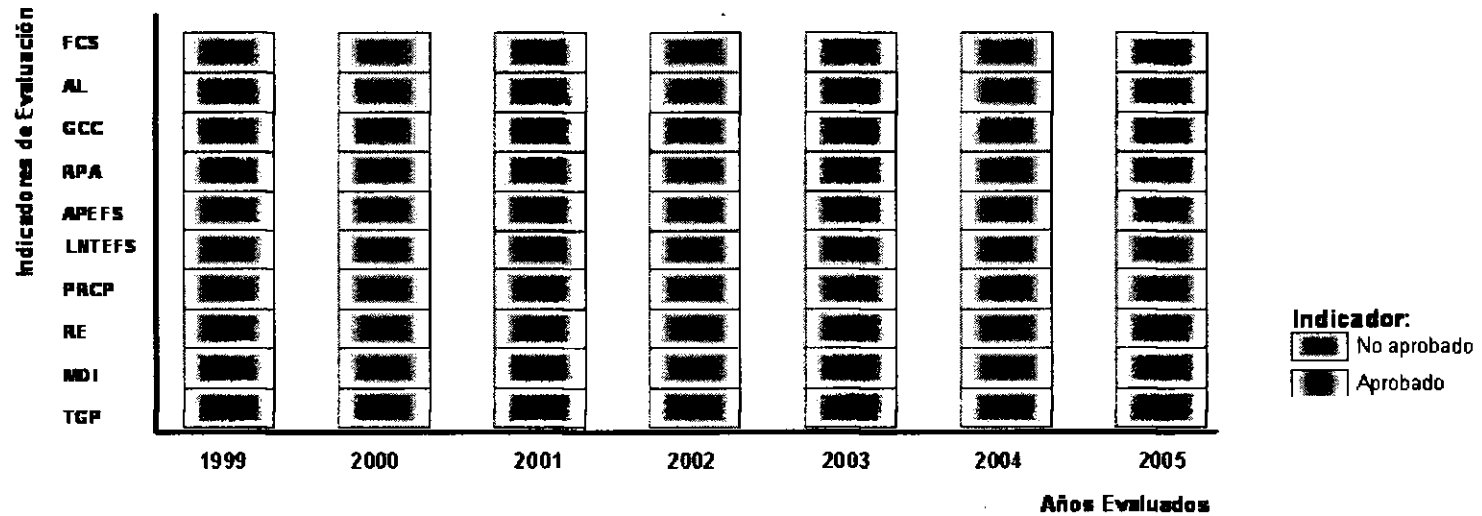
ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	15	3	0	0	18
Baja California	12	7	1	1	21
Baja California Sur	0	0	16	0	16
Campeche	5	16	0	0	21
Chiapas	4	11	7	2	24
Chihuahua	5	17	0	0	22
Coahuila	4	16	0	0	20
Colima	4	12	0	0	16
Distrito Federal	3	0	37	0	40
Durango	0	15	0	0	15
Estado de México	11	24	10	0	45
Guanajuato	18	3	1	0	22
Guerrero	0	15	12	1	28
Hidalgo	0	18	0	0	18
Jalisco	6	14	0	0	20
Michoacán	3	10	11	0	24
Morelos	9	5	4	0	18
Nayarit	0	18	0	0	18
Nuevo León	6	20	0	0	26
Oaxaca	3	18	4	0	25
Puebla	2	24	0	0	26
Querétaro	8	7	0	0	15
Quintana Roo	3	6	5	1	15
San Luis Potosí	6	9	0	0	15
Sinaloa	5	18	0	0	23
Sonora	6	15	0	0	21
Tabasco	1	9	11	0	21
Tamaulipas	8	18	0	0	26
Tlaxcala	3	8	8	0	19
Veracruz	14	13	2	1	30
Yucatán	9	6	0	0	15
Zacatecas	1	3	12	2	18

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTRO	TOTAL
Aguascalientes	3	2	1	1	7
Baja California	0	2	1	1	4
Baja California Sur	1	1	0	3	5
Campeche	8	2	1	3	14
Chiapas	3	6	3	4	16
Chihuahua	5	1	3	2	11
Coahuila	4	4	4	3	15
Colima	4	2	2	1	9
Distrito Federal	13	7	0	6	26
Durango	7	0	0	3	10
Estado de México	12	0	9	9	30
Guanajuato	1	6	3	4	14
Guerrero	4	3	5	5	17
Hidalgo	2	3	3	3	11
Jalisco	11	5	2	2	20
Michoacán	3	5	6	2	16
Morelos	0	3	4	5	12
Nayarit	6	0	2	4	12
Nuevo León	5	3	1	7	16
Oaxaca	3	5	4	5	17
Puebla	7	3	2	3	15
Querétaro	4	2	2	2	10
Quintana Roo	1	2	2	5	10
San Luis Potosí	5	3	2	2	12
Sinaloa	10	3	3	1	17
Sonora	6	2	2	0	10
Tabasco	2	5	6	1	14
Tamaulipas	1	1	2	2	6
Tlaxcala	3	2	2	0	7
Veracruz	7	9	4	0	20
Yucatán	4	4	2	0	10
Zacatecas	3	3	3	3	12

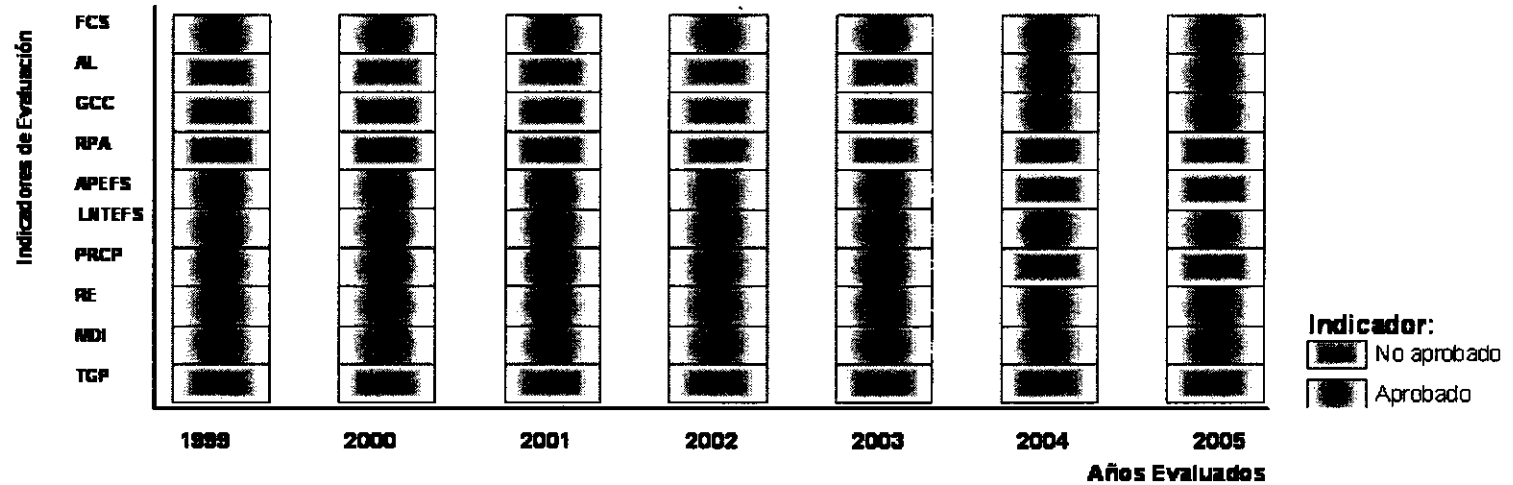
ANEXO 6.

INDICE DE PONDERACIÓN JURÍDICA: CALIFICACIONES (ENTIDAD Y AÑO)

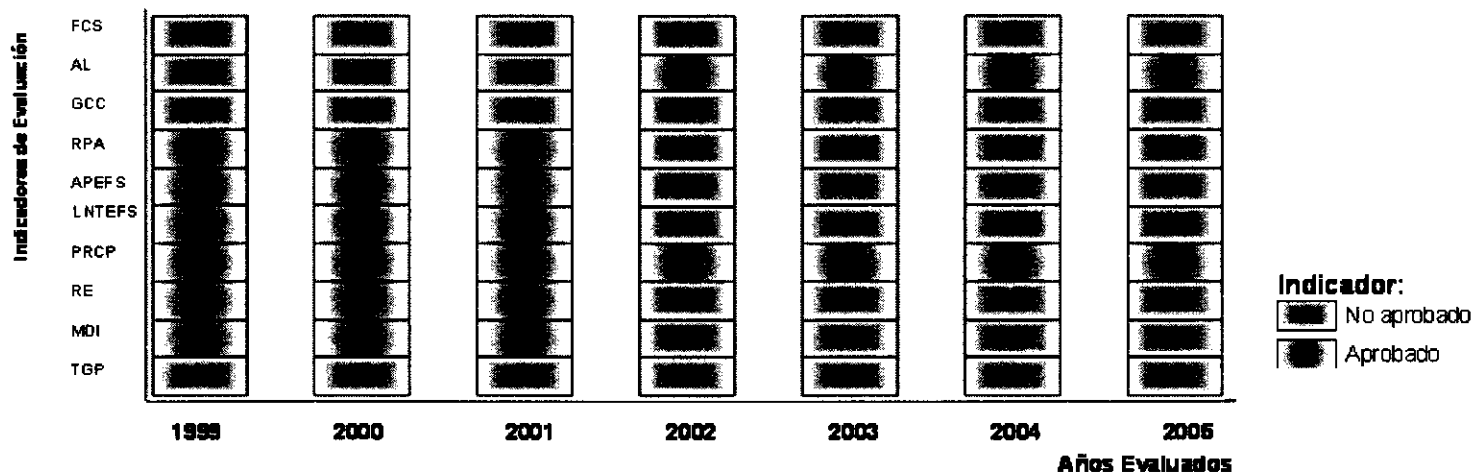
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Aguascalientes
1999-2005**



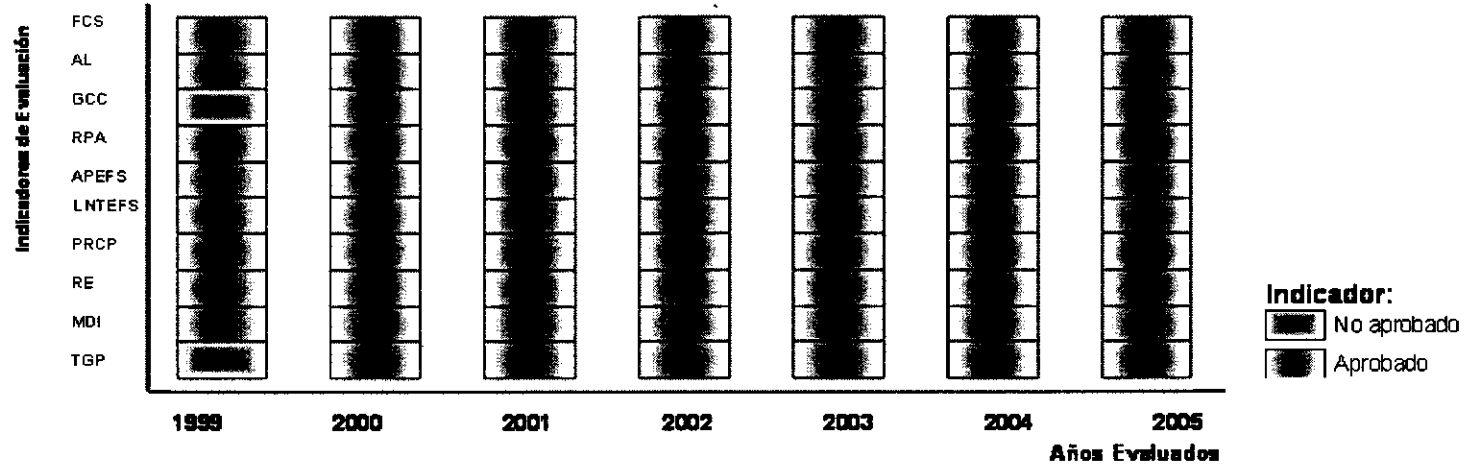
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Baja California
1999-2005**



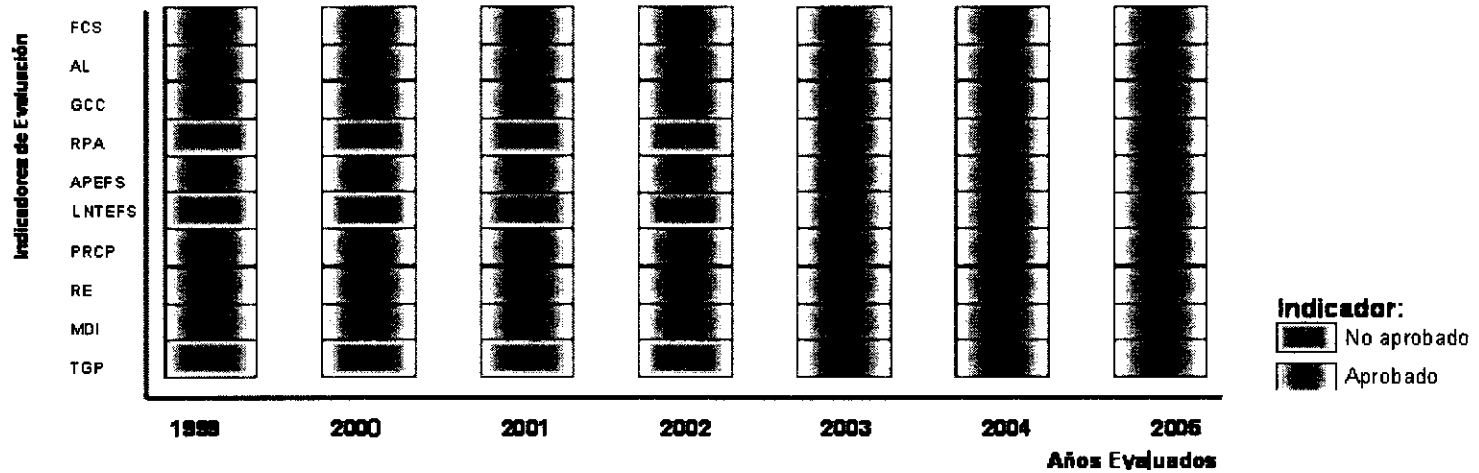
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Baja California Sur
1999-2005**



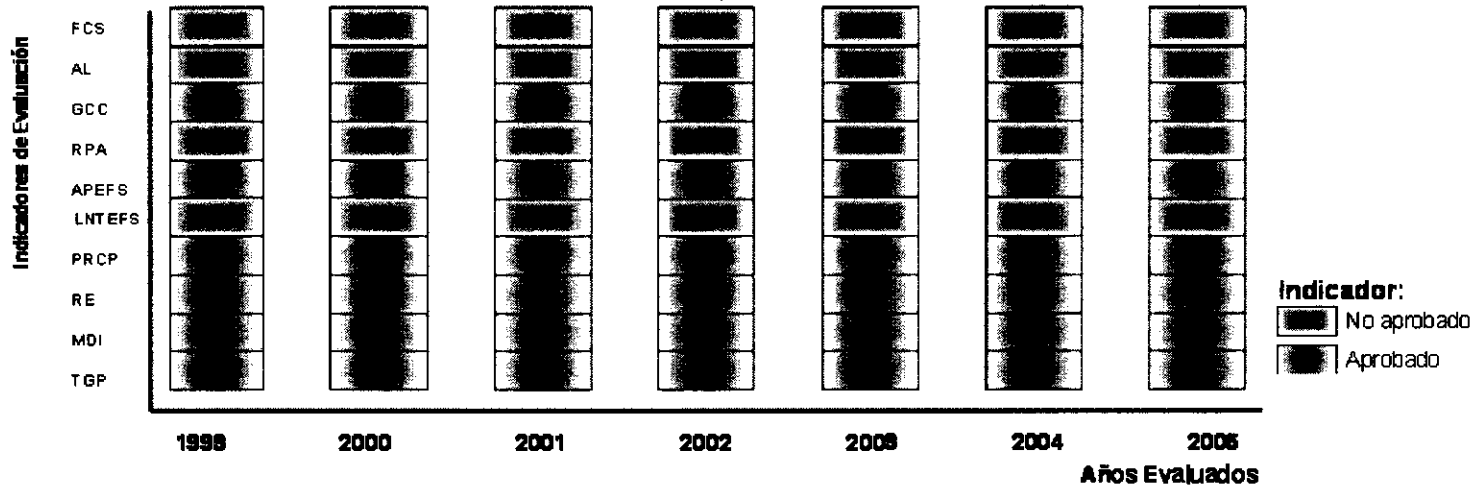
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Campeche
1999-2005**



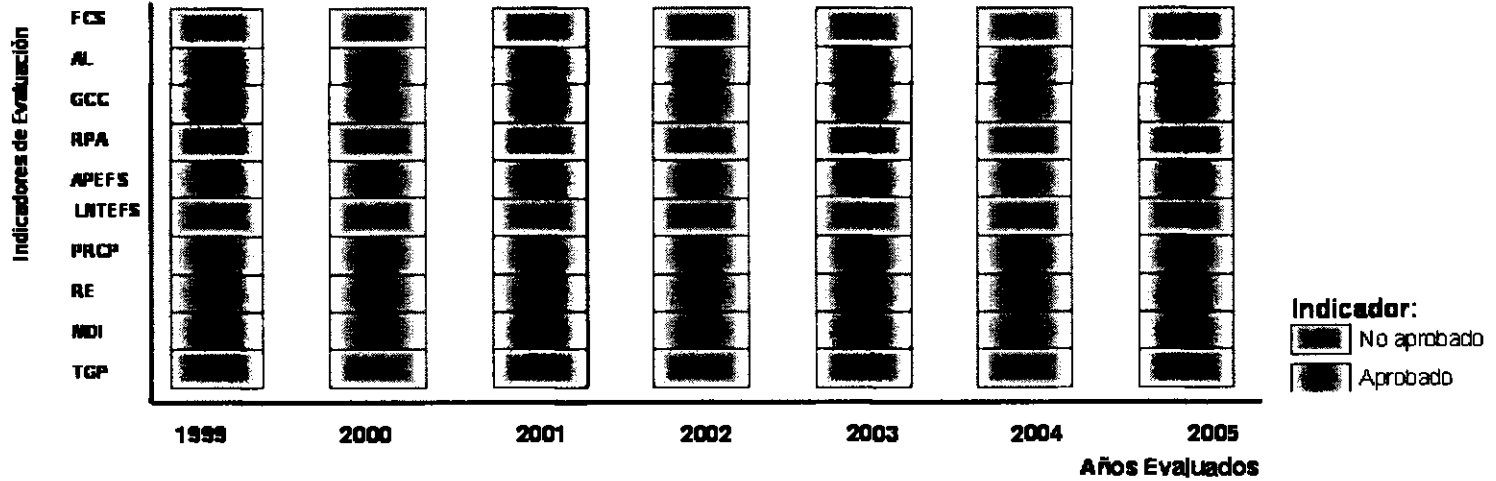
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Chiapas
1999-2005**



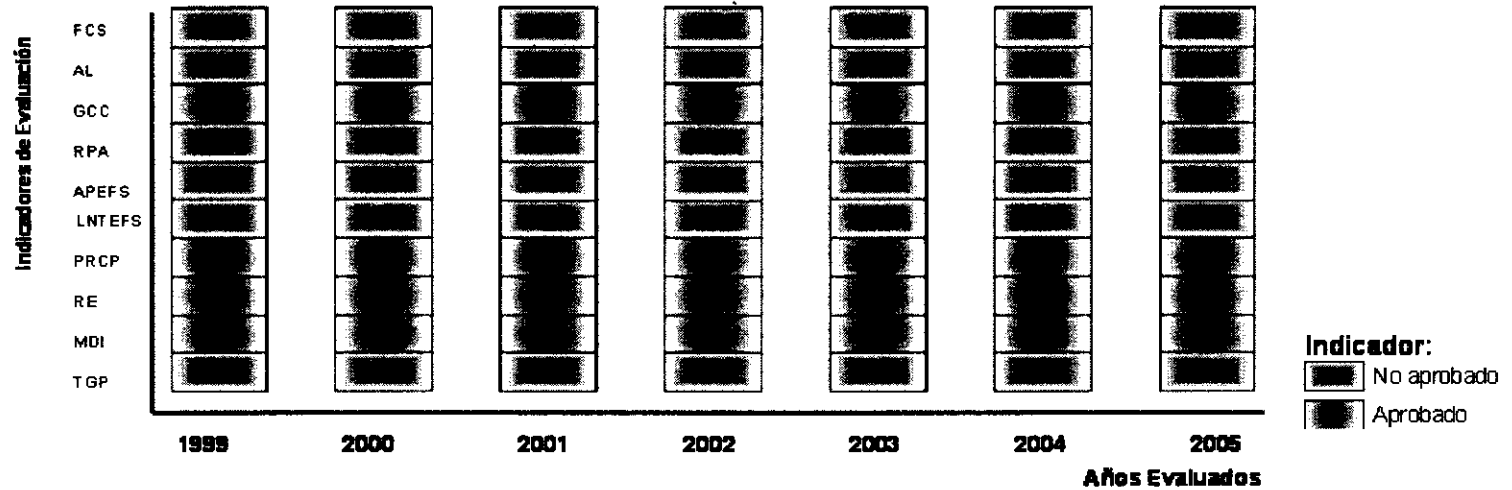
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Coahuila
1999-2005**



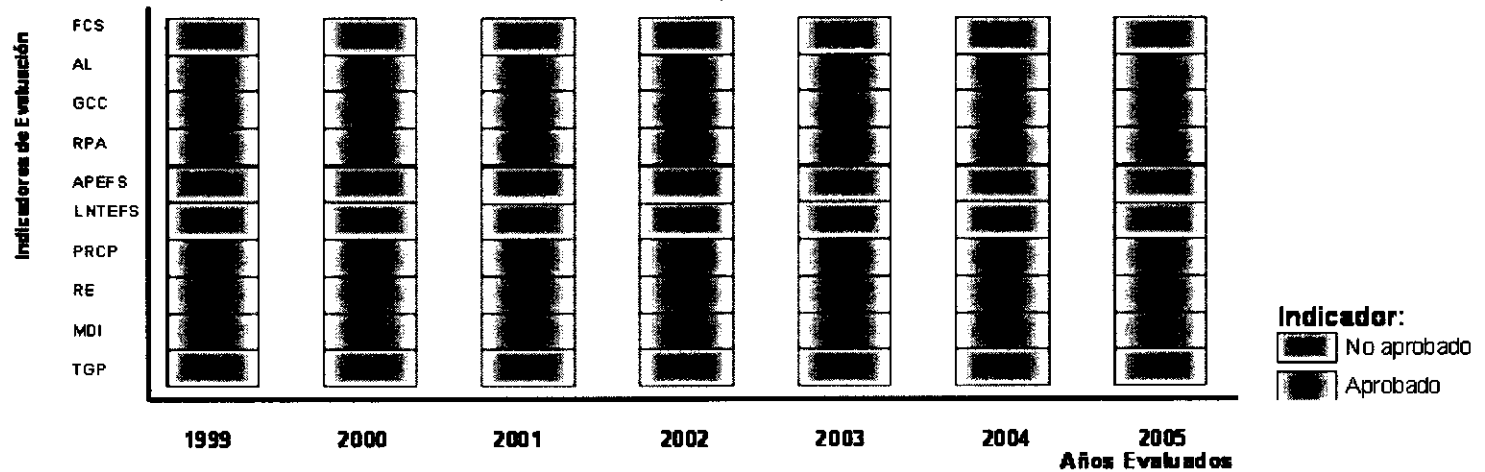
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Chihuahua
1999-2005**



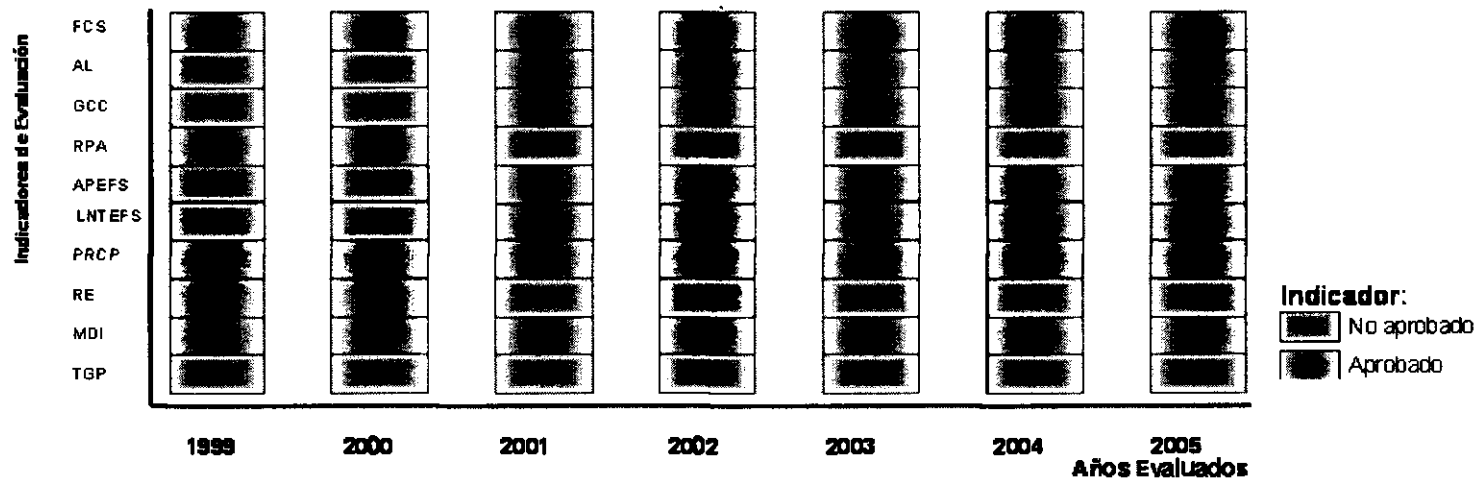
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Colima
1999-2005**



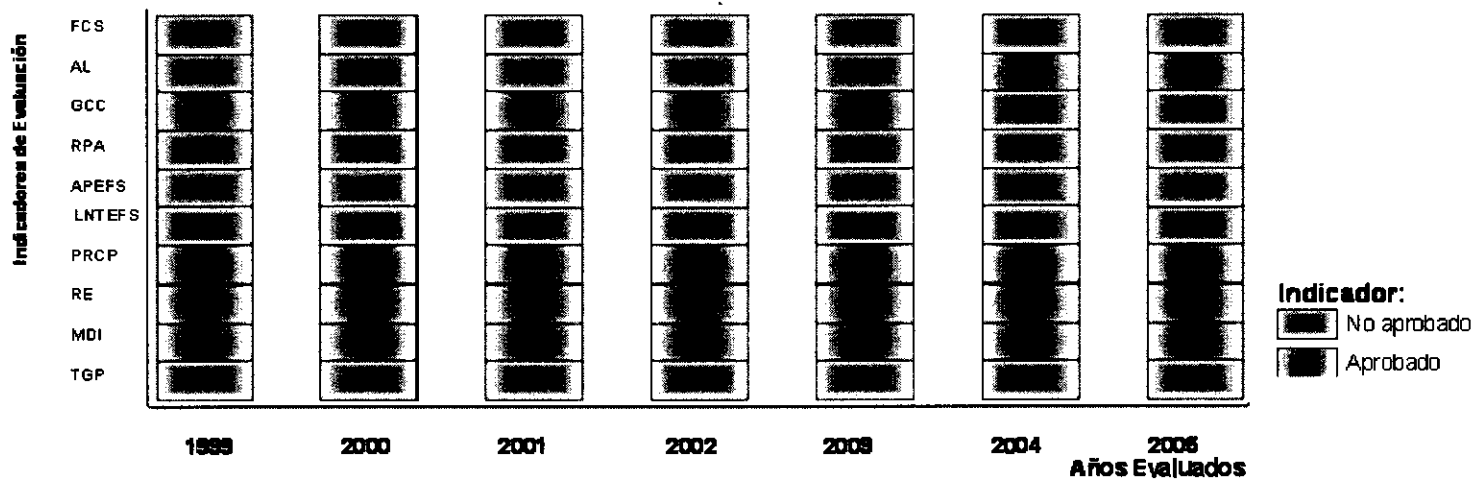
Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes de Fiscalización Superior del Gasto Público del Distrito Federal 1999-2005



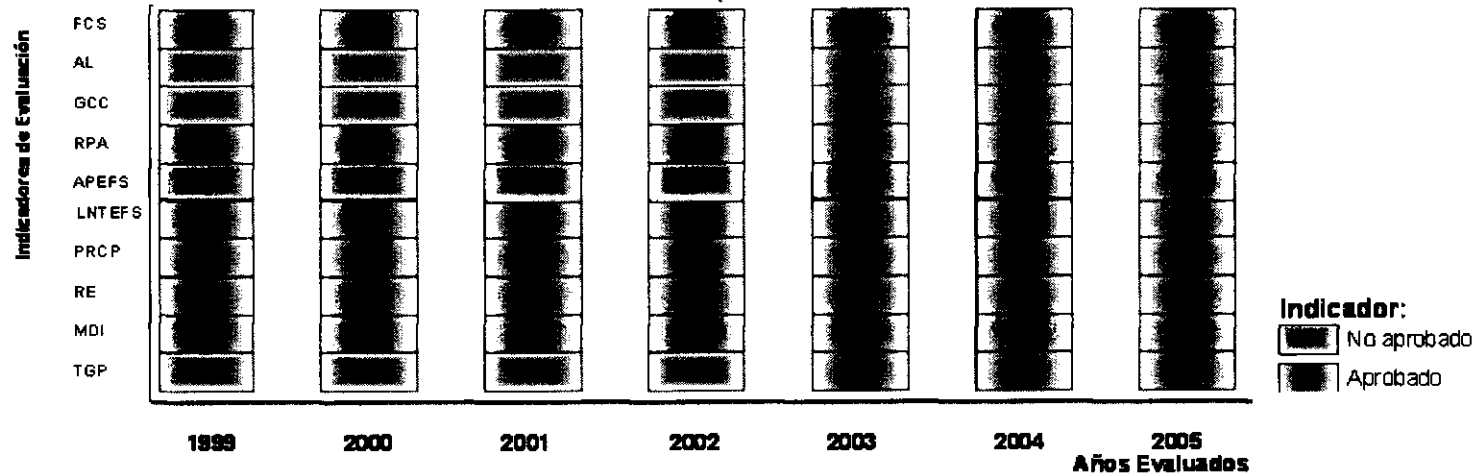
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Durango
1999-2005**



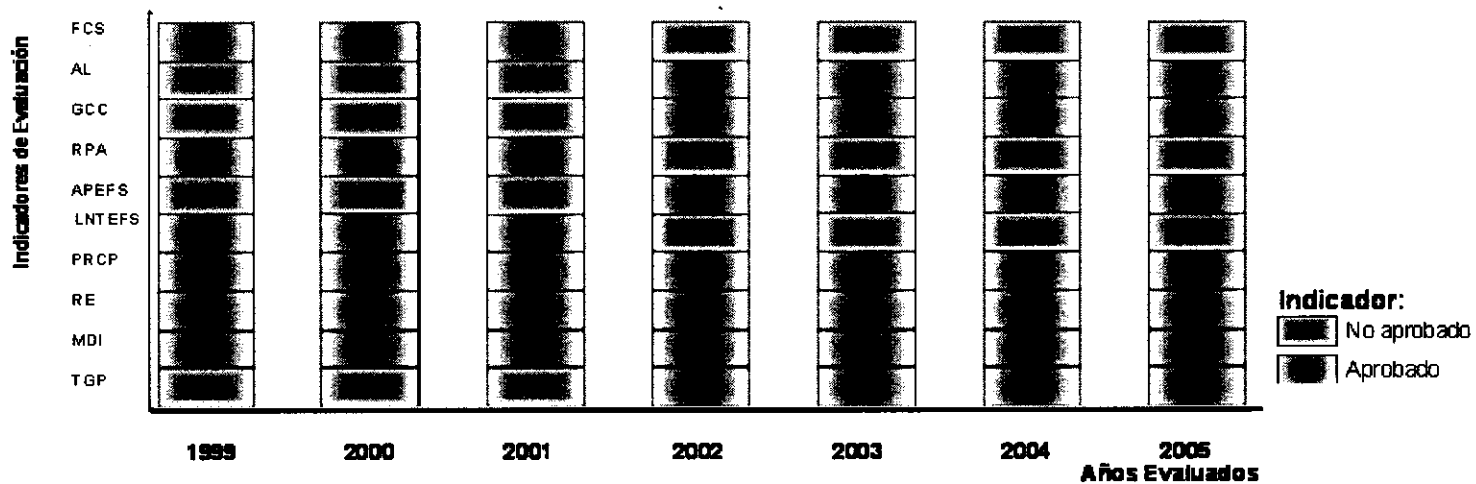
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de México
1999-2005**



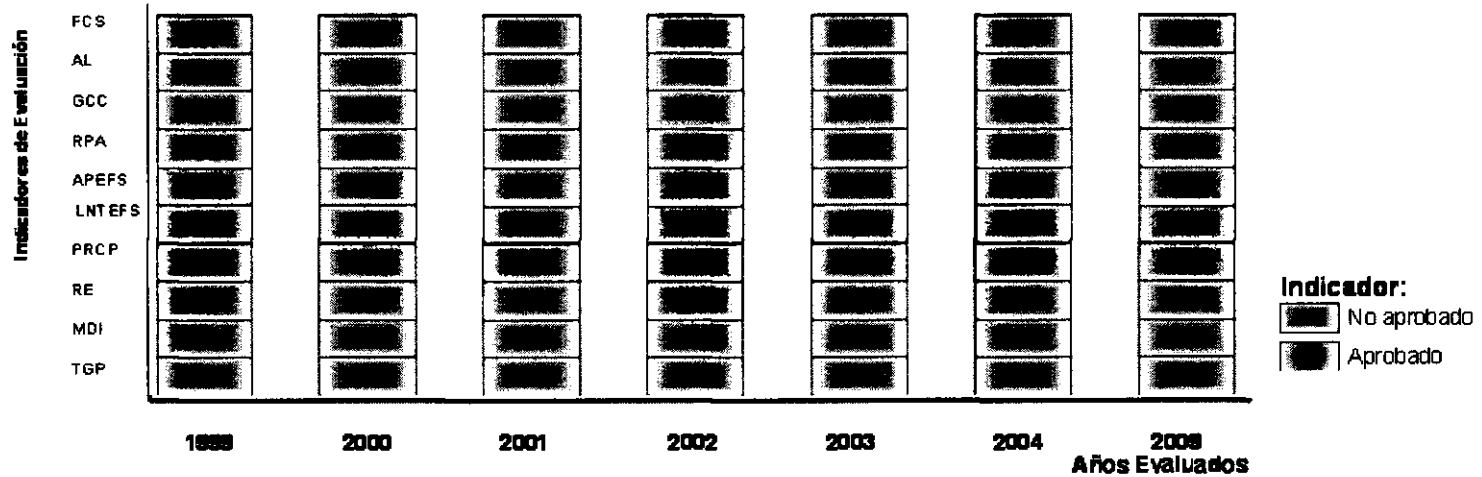
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Guanajuato
1999-2005**



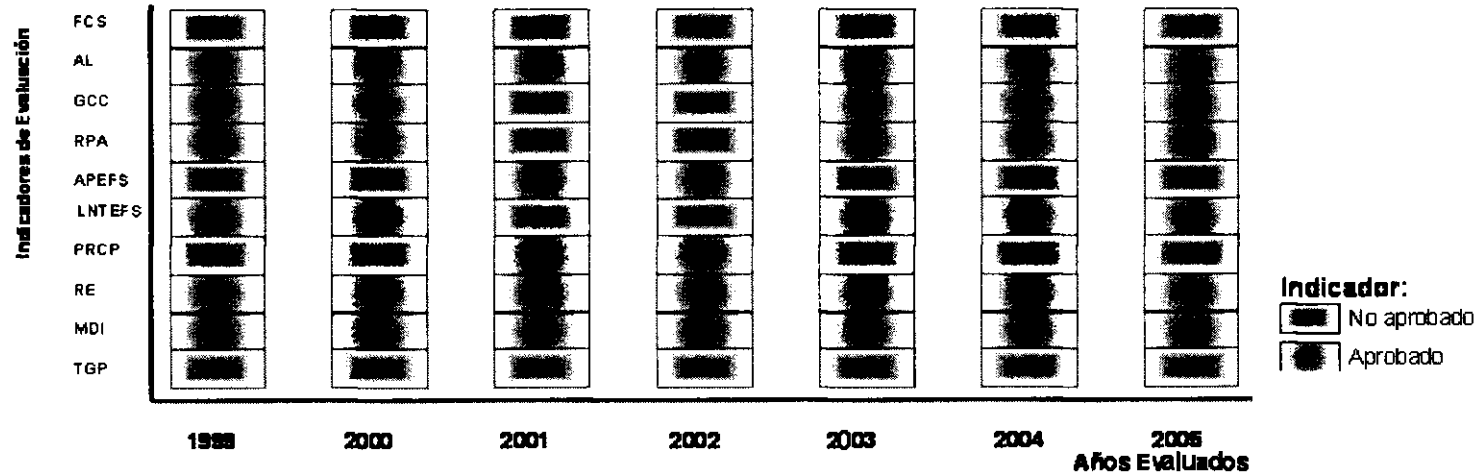
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Guerrero
1999-2005**



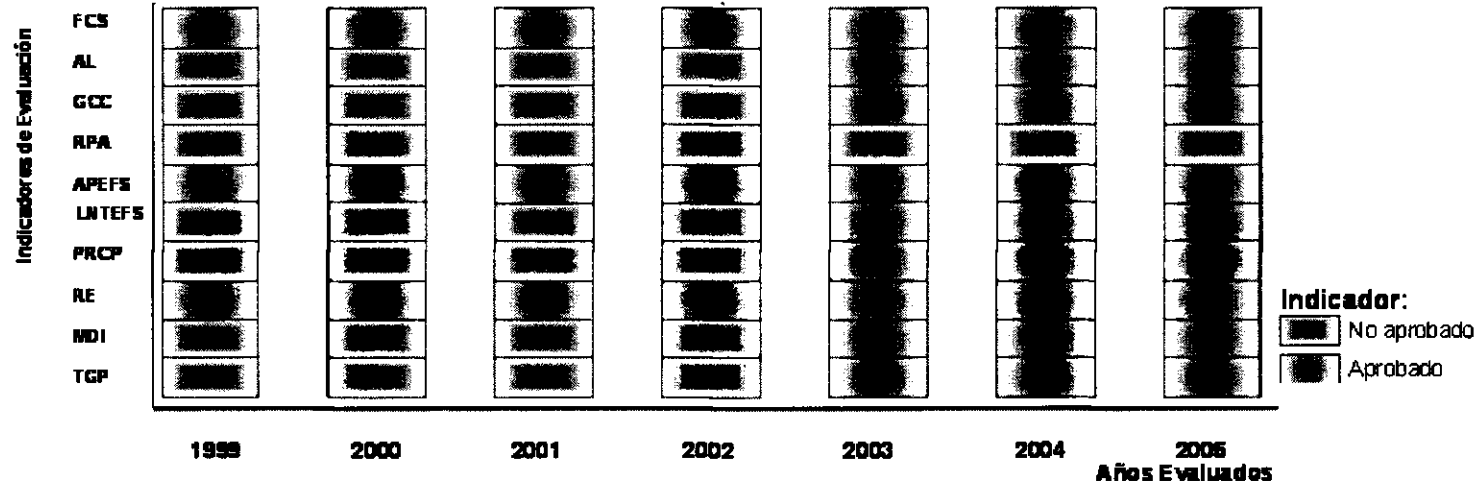
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Hidalgo
1999-2005**



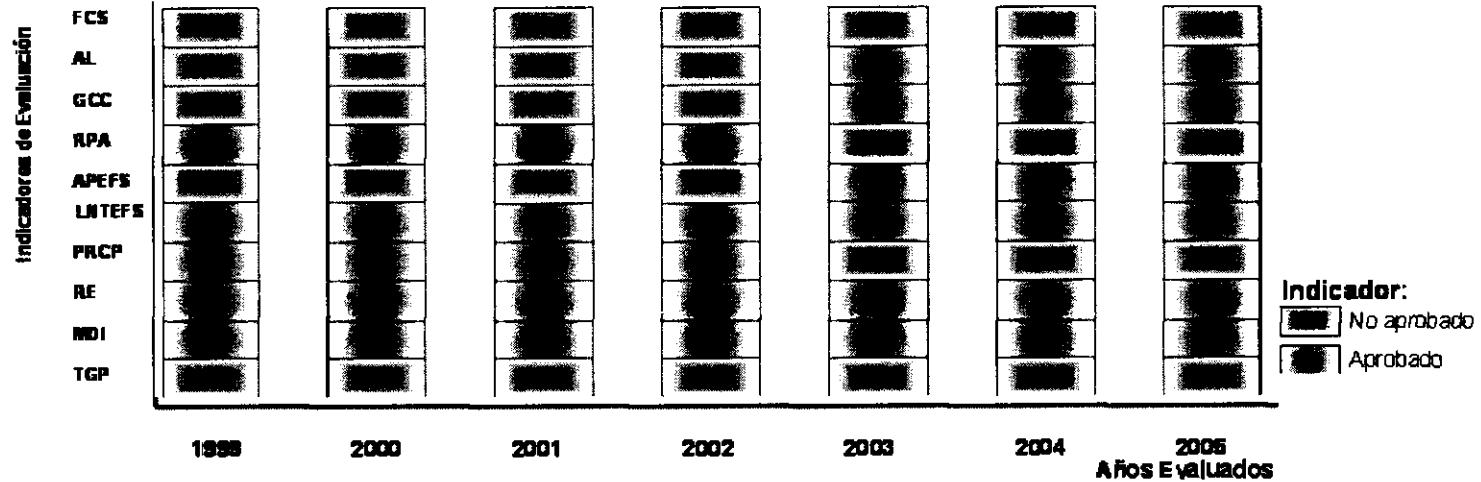
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Jalisco
1999-2005**



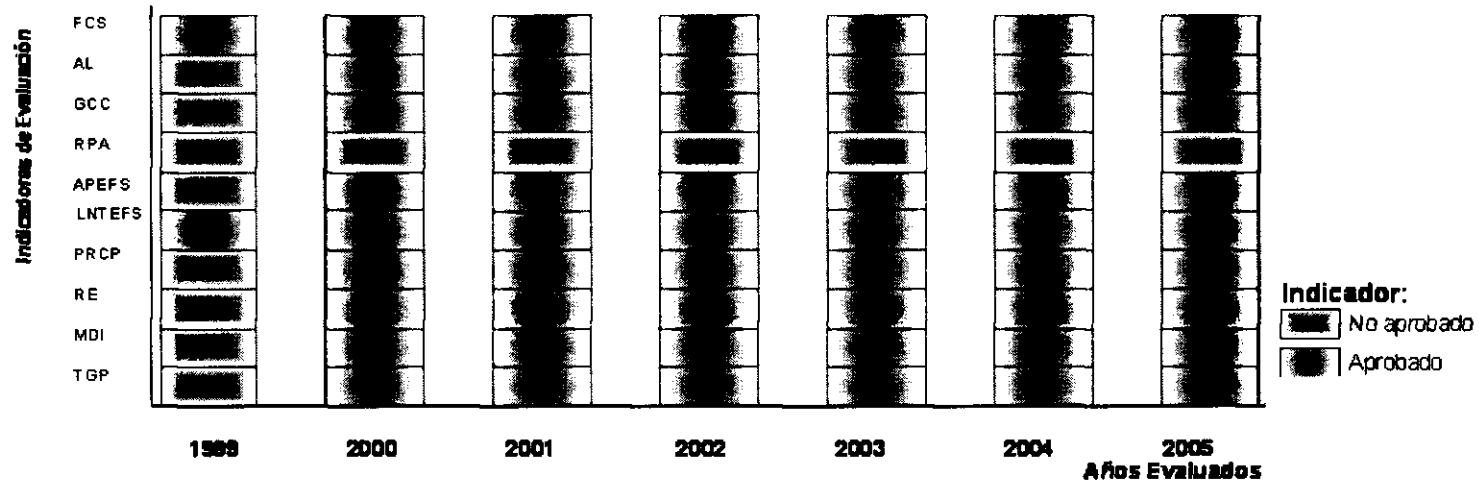
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Michoacán
1999-2005**



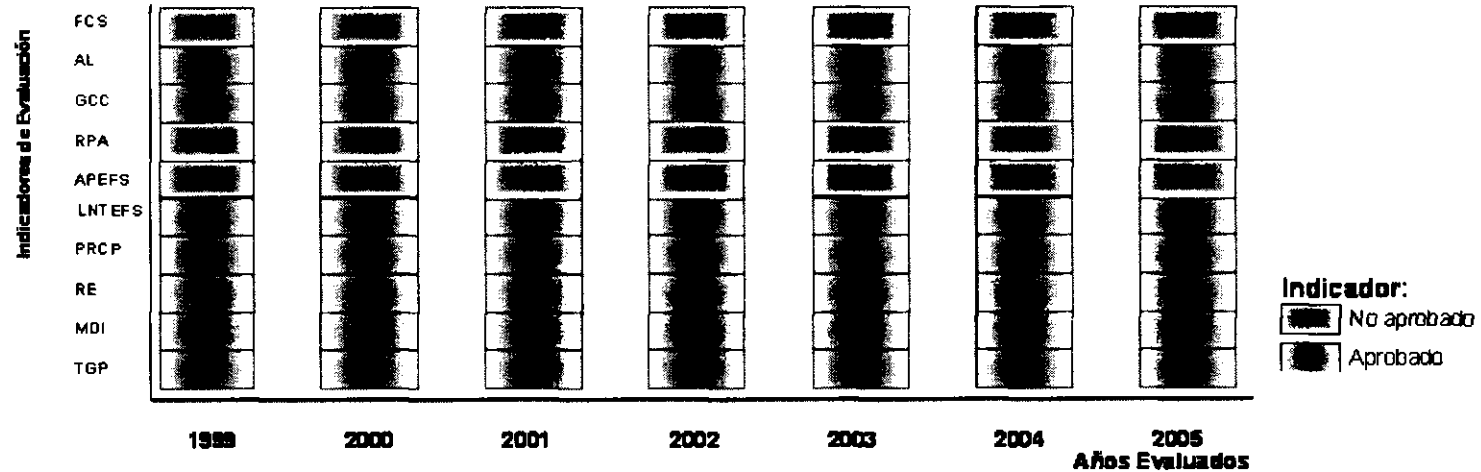
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Morelos
1999-2005**



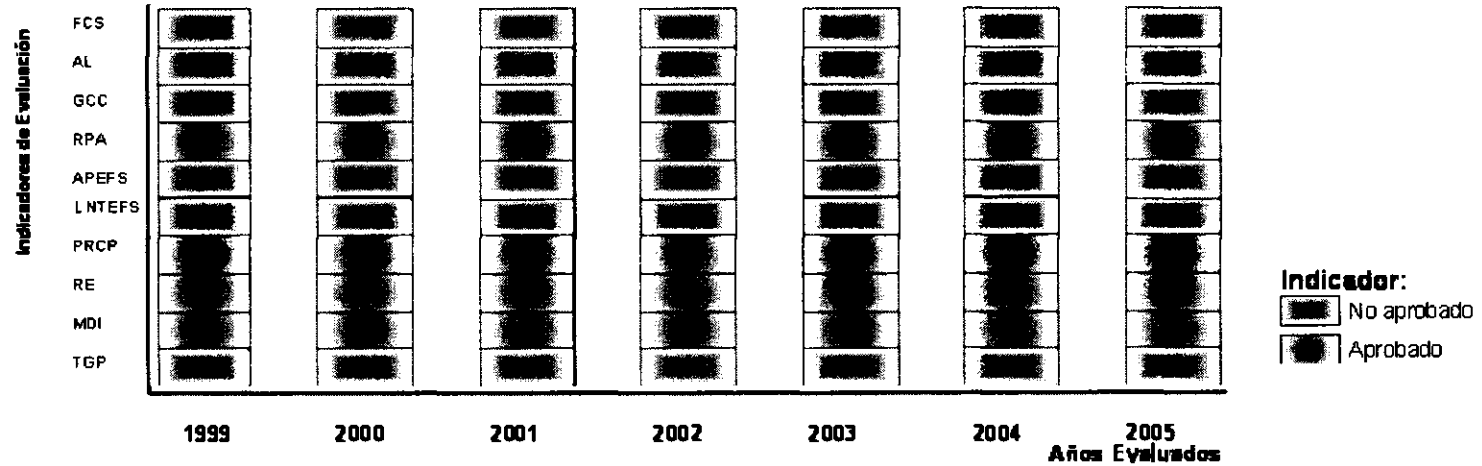
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Nayarit
1999-2005**



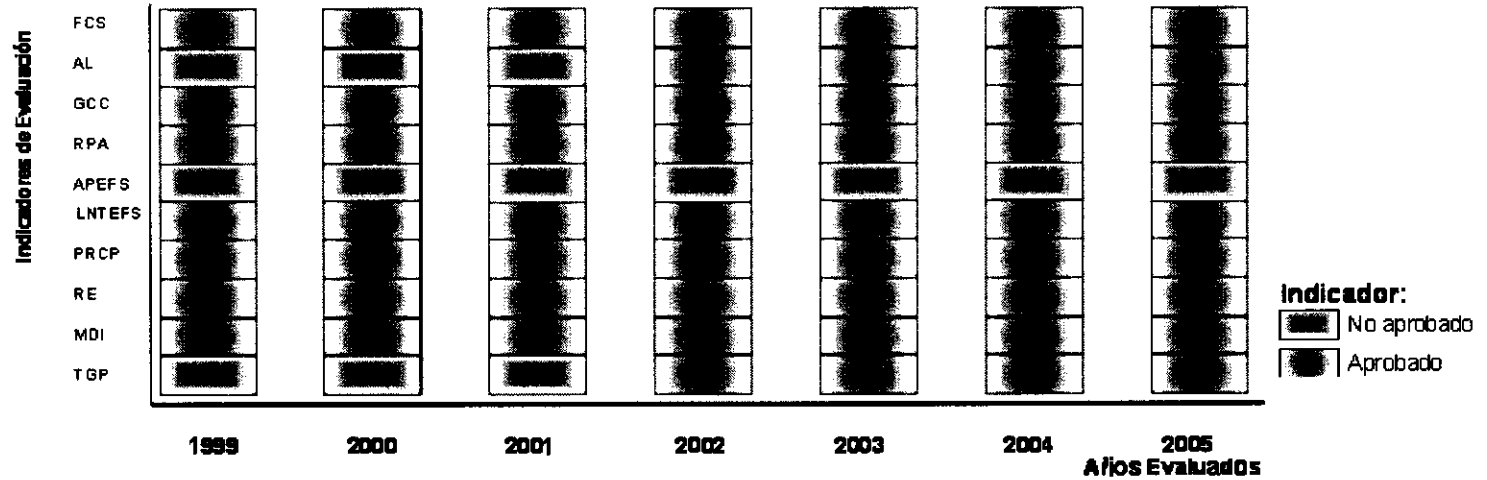
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Nuevo León
1999-2005**



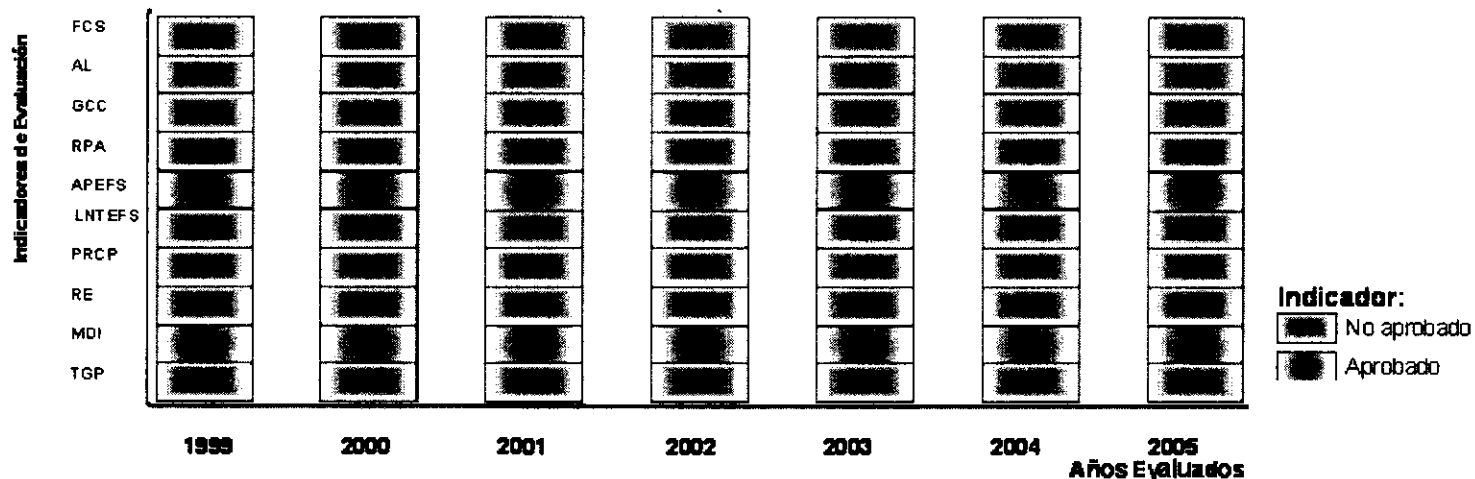
Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Oaxaca 1999-2005



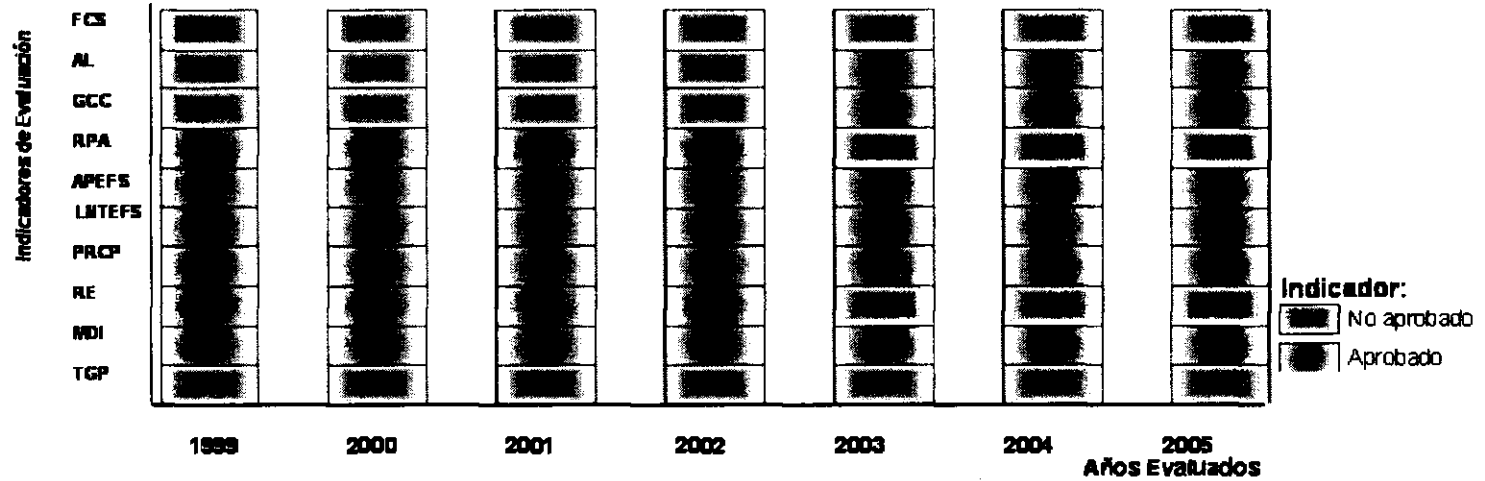
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Puebla
1999-2005**



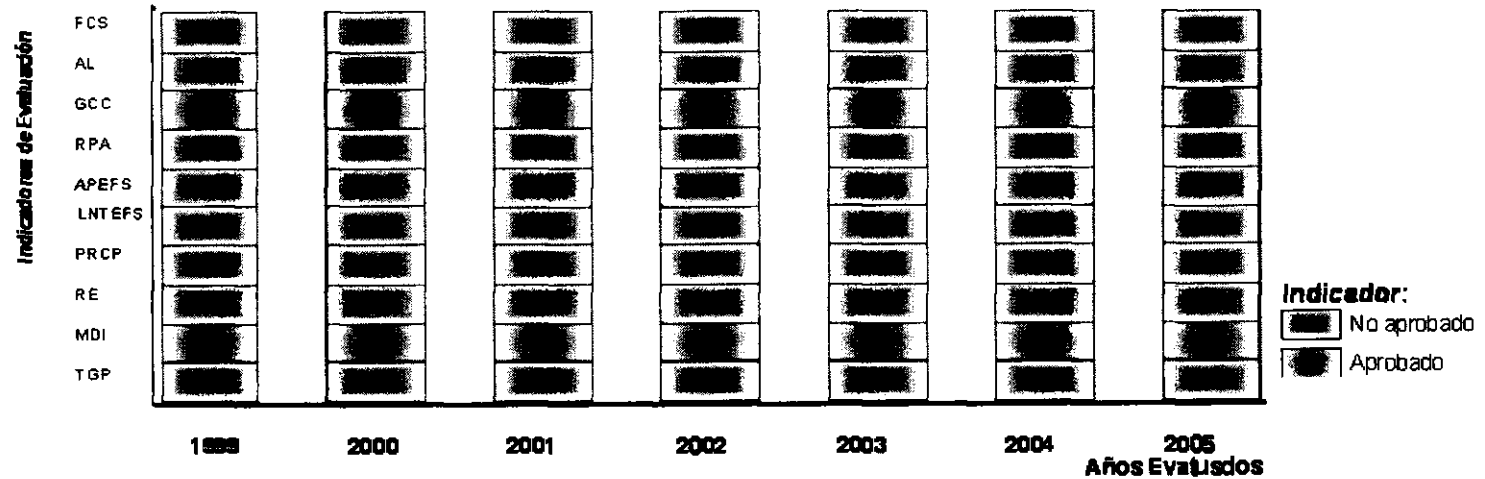
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Querétaro
1999-2005**



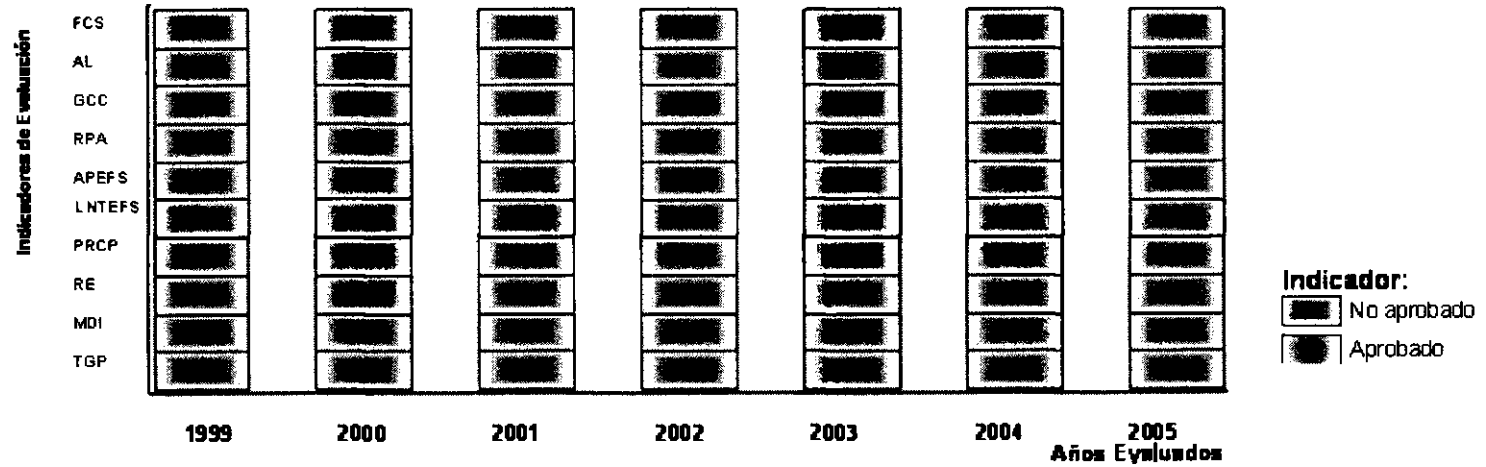
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Quintana Roo
1999-2005**



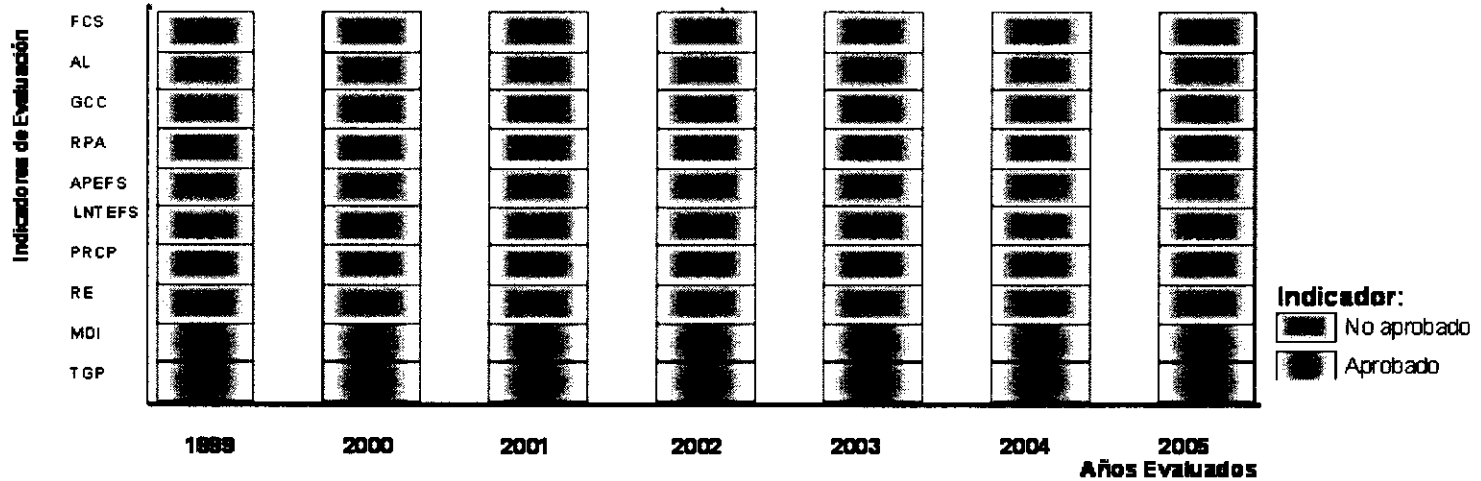
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de San Luis Potosí
1999-2005**



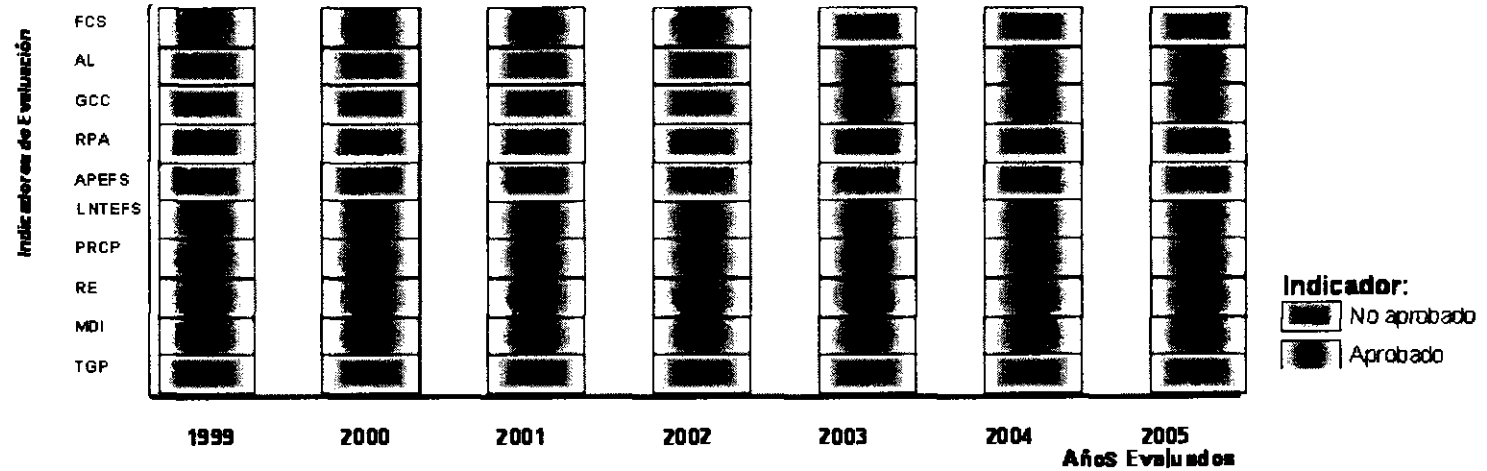
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Sinaloa
1999-2005**



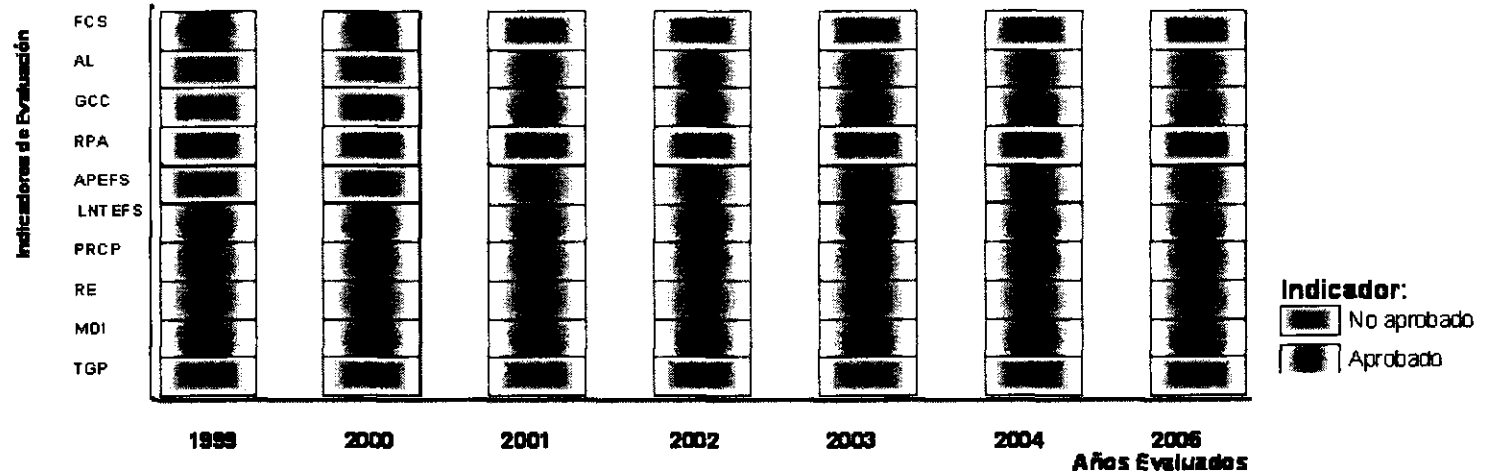
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Sonora
1999-2005**



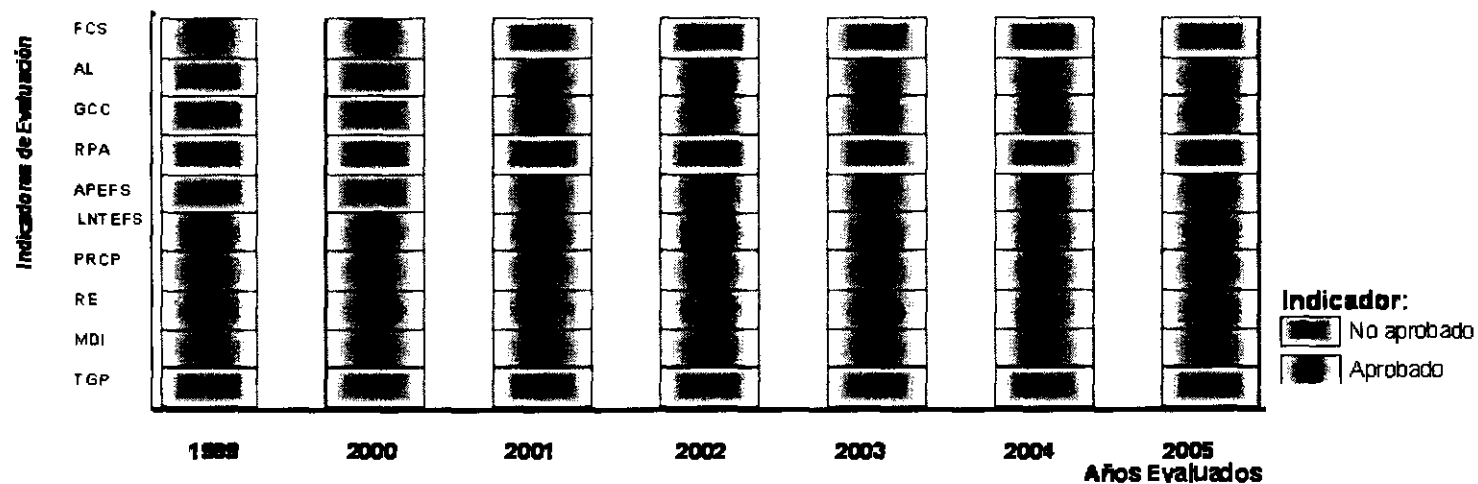
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Tabasco
1999-2005**



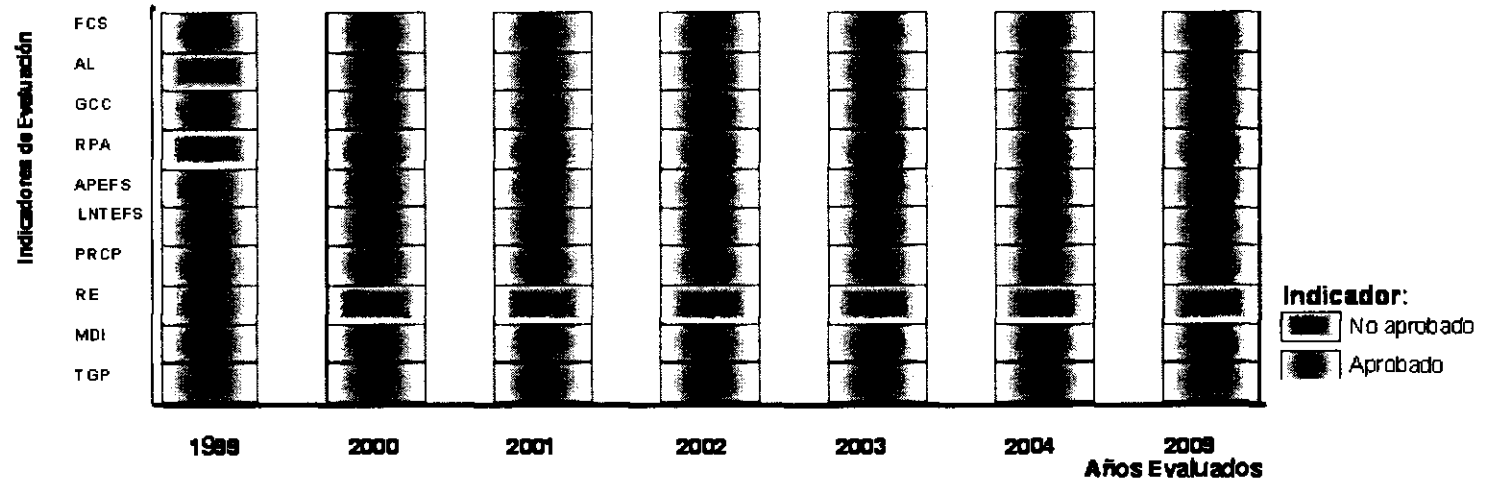
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Tamaulipas
1999-2005**



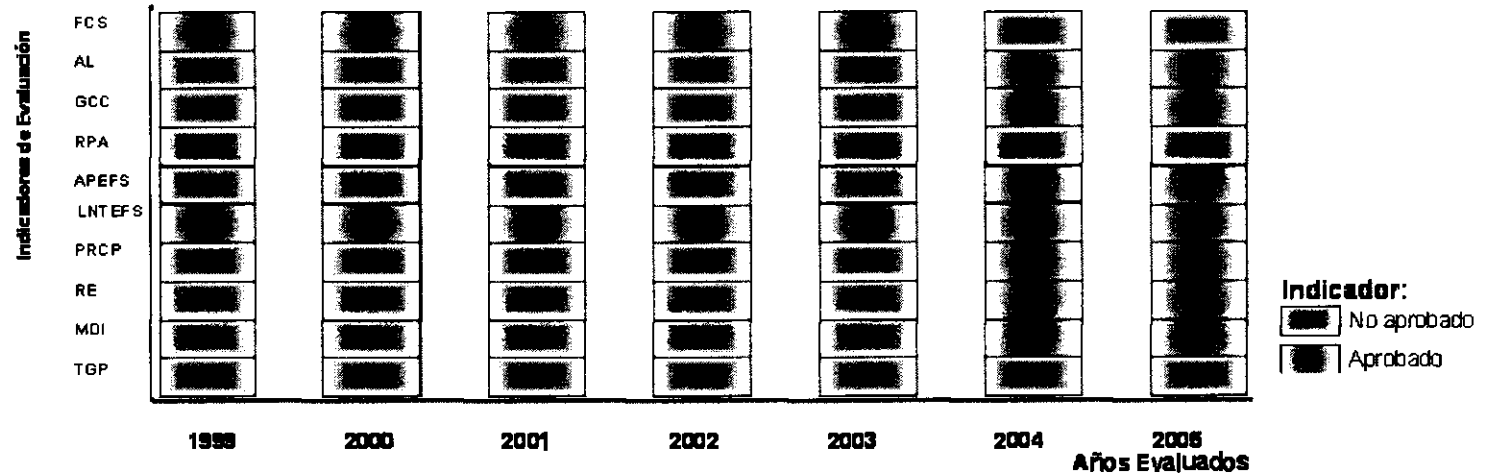
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Tlaxcala
1999-2005**



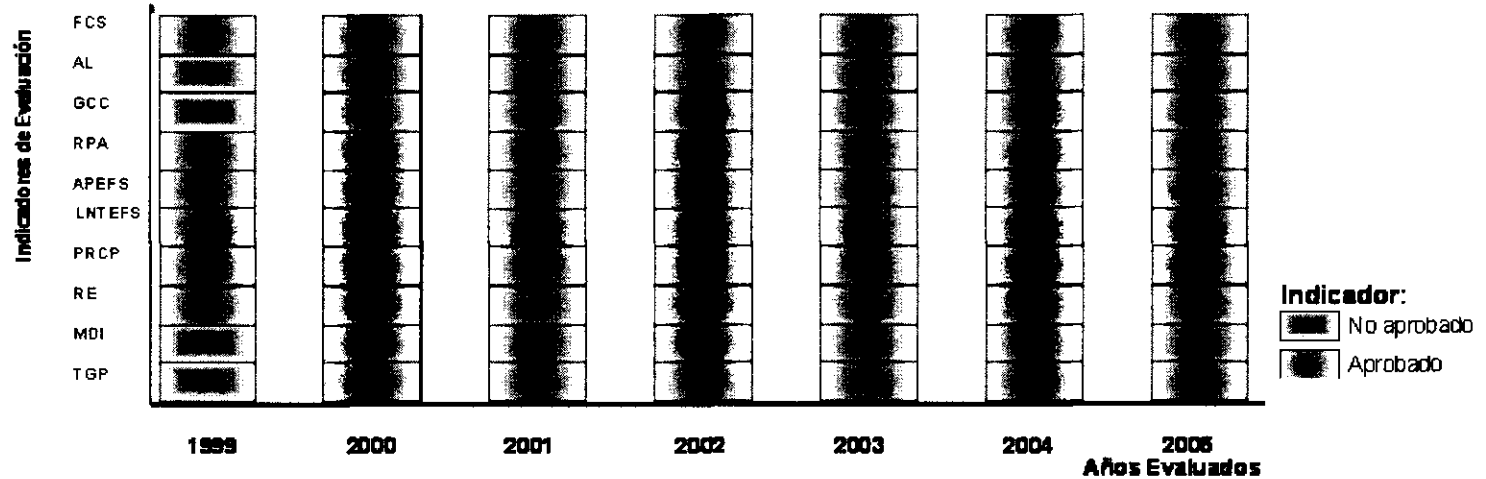
**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Veracruz
1999-2005**



**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Yucatán
1999-2005**



**Comparativo anual de los indicadores de evaluación de las leyes
de Fiscalización Superior del Gasto Público del Estado de Zacatecas
1999-2005**



ANEXO 7

VARIACION DEL ESTUDIO DE PANEL

Presentación:

La variación de este estudio de panel, consiste en utilizar la clasificación de Lujambio (1996) sobre los gobiernos divididos. La muestra se compone de 95 gobierno divididos y 129 unificados. Seis variables fueron significativas, pero lo interesante es que los indicadores presentaron un comportamiento similar al de nuestro estudio: los gobernadores se muestran adversos a un marco similar al federal. En los congresos, prevalece el disenso.

5.7. EVIDENCIA: ESTIMACIÓN POR INDICADORES DE LOS FUNDAMENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).

Indicadores de la Regresión

Variables dependientes	Actualización	Plazo	Revisión	Glosario	Medición
pgefpanc	0.08 (0.14)	-0.34 (-0.76)	-0.69 (-1.41)	-1.15* (-1.53)	-0.90*** (-2.26)
pgefpric	-0.58 (-1.18)	-0.28 (-0.69)	-1.02*** (-2.34)	-1.11* (-1.64)	-0.87*** (-2.33)
pgefprdc	0.54 (1.06)	-0.36 (-0.92)	-0.75*** (-1.81)	-0.03 (-0.05)	-0.75*** (-2.06)
pgefotrosc	-0.36 (-0.22)	-0.37 (-0.27)	-2.61*** (-1.70)	-3.86* (-1.61)	-2.85*** (-2.29)
partpanc	3.75*** (3.30)	0.49 (0.54)	-0.96 (-0.96)	2.95* (1.64)	1.14 (-1.34)
partpric	1.22 (1.43)	-0.36 (-0.43)	0.17 (0.19)	-1.07 (-0.77)	-1.42** (-1.77)
partprdc	2.16*** (2.47)	0.91 (1.07)	-0.71 (-0.65)	1.13 (0.65)	-1.60*** (-1.71)
partotrosc	17.63*** (3.79)	9.27*** (2.37)	-5.46 (-1.32)	6.40 (1.02)	-4.85 (-1.31)
tgobcode2	-0.26*** (0.27)	-0.03* (-0.43)	-0.09* (-1.07)	-0.11 (-0.86)	0.02 (0.34)
Constante	1.70*** (2.91)	2.04*** (4.15)	2.99*** (5.03)	2.02 (2.36)	3.56*** (7.81)
Observaciones	224	224	224	224	224
Wald-CHI2	86.73***	14.01	19.60*	26.41**	12.42
Prob > chi2	0.0000	0.1220	0.1242	0.0018	0.1908
Log Likelihood	-419.24	-529.39	-559.41	-419.24	-548.57
/lnalpha	0.56	0.55	0.27	0.56	-0.57
alpha	1.75	1.74	1.31	1.75	0.56
chibar2(01)	223.39***	604.06**	630.65***	223.39***	249.28***
Prob>chibar2	0.0018	0.000	0.0000	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.

5.8 EVIDENCIA: ESTIMACIÓN POR INDICADORES DE LOS FUNDAMENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).

Indicadores de la Regresión

Variables dependientes	Autonomía	Fundamento	Transparencia	Legitimidad	Reglamento
pgefpanc	-1.10** (-2.54)	-2.43 (-0.87)	3.35** (1.66)	-0.35 (-0.71)	3.00 *** (6.60)
pgefpric	-1.69*** (-4.52)	-2.07 (-0.75)	2.01*** (1.89)	-0.17 (0.34)	3.00 *** (6.01)
pgefprdc	0.04 (0.13)	-1.01 (-0.37)	5.12*** (2.80)	0.09 (0.24)	3.00 *** (4.01)
pgefotrosc	-3.16*** (-2.43)	-15.81 (-0.83)	8.04*** (1.84)	-1.82 (-1.07)	0.65 (1.14)
partpanc	1.39 (1.55)	-3.54*** (-2.24)	2.18 (1.43)	-4.78*** (-3.61)	2.40 (0.48)
partpric	-0.05 (-0.07)	-0.07 (-0.05)	-2.25 (-1.37)	-3.83*** (-3.35)	-4.84 ** (-2.04)
partprdc	0.66 (0.54)	-2.41 (-1.24)	-1.41 (-0.66)	-4.82*** (-3.21)	-2.23 (-1.06)
partotrosc	8.25*** (2.25)	2.55 (-0.42)	15.95*** (2.38)	-14.51*** (-3.00)	-10.87 (-1.30)
tgobcode2	-0.12* (1.62)	-0.16 (-1.25)	-0.77*** (-5.55)	0.11 (1.12)	0.53*** (2.67)
Constante	3.06*** (4.88)	4.07* (1.44)	0.38 (-0.35)	3.64*** (5.80)	3.00 *** (4.11)
Observaciones	224	224	224	224	224
Wald-CHI2	80.20***	32.57***	70.09***	16.96	19.68
Prob > chi2	0.0000	0.0004	0.0000	0.0493	0.0280
Log Likelihood	-692.06	-436.14	-469.23	-510.49	-515.37
/lnalpha	1.71	1.67	1.64	1.03	1.49
alpha	5.53	5.32	5.17	2.80	4.45
chibar2(01)	2044.51***	989.44***	757.50***	907.03 ***	973.90***
Prob>chibar2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

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