

**“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, 1995-2005”.**

Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación
en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política de la
Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales
Sede Académica de México
IV Promoción, 2003-2006
por

Moisés Pérez Vega

Director de Tesis: Dr. Gabriel Negretto
Coordinador del Seminario de Tesis: Dr. Diego Reynoso

Para la realización de los estudios de doctorado se contó con una beca de CONACYT

Resumen

En el transcurso de las últimas dos décadas, a través de un proceso gradual de mayor competitividad electoral y pluralidad partidaria que ha ocurrido en gran parte de los estados y a nivel federal en México, se ha modificado el accionar de los poderes legislativos. Sin embargo, no ha quedado del todo claro en qué medida este proceso de cambio político se ha traducido en un control horizontal del poder más efectivo entre instituciones de gobierno. En este sentido, el presente estudio tiene el objetivo de evaluar hasta qué punto el surgimiento de gobiernos no unificados a nivel subnacional ha impulsado un control parlamentario más frecuente y efectivo sobre el poder Ejecutivo. Las hipótesis de investigación plantean que el surgimiento de gobiernos no unificados ha generado una mayor actividad de control parlamentario y se esperaría que ésta fuera más intensa bajo un contexto de gobierno dividido que bajo un escenario de gobierno sin mayoría. La presente investigación adopta el método del estudio de caso. Para tal objetivo se seleccionó el estado de Tlaxcala durante el periodo 1995-2005, ya que representa un caso de alternancia en la gubernatura que exhibe variación de gobierno unificado, dividido y sin mayoría. A partir del estudio de caso del estado de Tlaxcala, se pretende examinar la interacción entre la evolución de la distribución del poder partidario en las ramas de gobierno, el marco legal existente y el diseño y la capacidad de la legislatura para evaluar conjuntamente su papel en el control y fiscalización de los actos y políticas del poder Ejecutivo.

Palabras clave: Democratización, control parlamentario, marco institucional, ámbito subnacional, México.

Índice general

Agradecimientos.....	I
Introducción.....	1
Capítulo 1	
El control parlamentario bajo regímenes de separación de poderes: consideraciones teóricas y conceptuales.....	8
1.1 Delegación y control y sistemas de gobierno.....	9
1.2 Modalidades ex ante y ex post y la función de control de la burocracia.....	16
1.3 El estudio del control parlamentario en América Latina.....	21
1.4 Marco analítico para estudiar el control parlamentario.....	28
1.4.1 Control parlamentario: concepto, finalidad e importancia.....	29
1.4.2 Distribución del poder partidario en la legislatura e intereses contrapuestos entre Ejecutivo y Legislativo.....	37
1.4.3 Diseño y capacidad institucionales.....	43
Capítulo 2	
Democratización, transformación de las relaciones Ejecutivo- Legislativo y debilidad institucional de las legislaturas locales en México.....	50
2.1 El predominio del poder Ejecutivo sobre la rama legislativa a nivel nacional y local en México.....	51
2.2 Democratización y transformación de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México.....	59
2.2.1 El ámbito federal.....	59
2.2.2 El ámbito estatal.....	65
2.3 Sistema electoral, régimen de partidos y su impacto en las características de las legislaturas locales.....	71
2.3.1 La no reelección legislativa consecutiva y la baja profesionalización de los congresistas.....	72
2.3.2 La no reelección consecutiva y la gran dependencia de los legisladores hacia los partidos políticos.....	76
2.3.3 Gobierno centralizado, debilidad de los sistemas de comisiones y de los órganos de asesoría y apoyo parlamentario.....	81
2.3.3.1 Gobierno centralizado.....	81
2.3.1.2 Debilidad de los sistemas de comisiones.....	83
2.3.1.3 Debilidad de los órganos de asesoría y apoyo parlamentario.....	88

Capítulo 3	
Instrumentos de control parlamentario y gobiernos no unificados a nivel subnacional en México.....	94
3.1 Instrumentos legales de control parlamentario en el Congreso de la Unión: descripción y valoración general.....	95
3.2. Evaluación de los instrumentos legales de control parlamentario en los estados mexicanos.....	108
3.3 Reformas al marco legal de la fiscalización en el ámbito federal: descripción y valoración general.....	124
3.4 Reformas constitucionales en materia de fiscalización y aprobación de leyes de fiscalización superior en los estados.....	129
3.5 Evaluación del marco jurídico de la fiscalización en los estados.....	134
3.6 Control parlamentario y gobiernos no unificados en el ámbito subnacional.....	141
Capítulo 4	
Control político-parlamentario sobre el poder Ejecutivo en el estado de Tlaxcala, 1995-2005.....	152
4.1 Atribuciones y mecanismos de control parlamentario en el estado de Tlaxcala, 1995-2005.....	154
4.2 Conformación partidaria del Congreso y distribución e integración de comisiones 1995-2005.....	163
4.2.1 LV Legislatura, 1995-1999.....	163
4.2.2 LVI Legislatura, 1999-2002.....	165
4.2.3 LVII Legislatura, 2002-2005.....	168
4.3 Utilización de los mecanismos de control parlamentario sobre el poder Ejecutivo, 1995-2005.....	170
4.3.1 LV Legislatura.....	170
4.3.1.1 Solicitudes de comparecencia de funcionarios.....	170
4.3.1.2 Solicitudes de información.....	172
4.3.1.3 Comisiones de investigación.....	173
4.3.2 LVI Legislatura.....	173
4.3.2.1 Solicitudes de comparecencia de funcionarios.....	173
4.3.2.2 Solicitudes de información.....	176
4.3.2.3 Comisiones de investigación.....	179
4.3.3 LVII Legislatura.....	184
4.3.3.1 Solicitudes de comparecencia de funcionarios.....	184
4.3.3.2 Solicitudes de información.....	189
4.3.3.3 Comisiones de investigación.....	190
4.4 Órganos de asesoría y apoyo parlamentario.....	190
4.5 Conclusiones.....	195

Capítulo 5

Aprobación del presupuesto y fiscalización del gasto público en el estado de Tlaxcala, 1995-2005.....	204
5.1 Análisis y aprobación del presupuesto de egresos.....	205
5.1.1 LV Legislatura.....	205
5.1.2 Legislaturas LVI y LVII.....	210
5.2 Fiscalización del gasto público.....	218
5.2.1 Atribuciones legales y recursos del órgano de fiscalización.....	219
5.2.2 Proceso de revisión y aprobación de la cuenta pública del poder Ejecutivo.....	223
5.2.2.1 LV Legislatura.....	225
5.2.2.2 LVI Legislatura.....	229
5.2.2.3 LVII Legislatura.....	239
5.3 Conclusiones.....	252
Conclusiones.....	255
Bibliografía.....	263

Índice de cuadros

1. Composición partidista y poder de la legislatura.....	41
2. Estados de la república con y sin alternancia en la gubernatura.....	67
3. Número de diputados y de comisiones en los congresos estatales.....	87
4. Índice de Fortaleza de los Mecanismos de control parlamentario.....	111
5. Índice de Fortaleza de los Mecanismos de Control Parlamentario en el Congreso de la Unión y en los congresos estatales de México.....	117
6. Valores del índice de los mecanismos de control y grupos de estados de acuerdo a la hegemonía de los poderes ejecutivo y legislativo.....	123
7. Situación de los estados mexicanos respecto a la realización de reformas legales en materia de fiscalización.....	131
8. Tipo de gobierno y partido en el gobierno en estados que modificaron marco constitucional y aprobaron ley de fiscalización superior	134
9. Índice Global de Modernización del Marco Regulatorio para la Fiscalización del Gasto Público, en la federación y las entidades de la república.....	137
10. Partido en el gobierno en estados que reformaron su marco legal de	

fiscalización y su posición de acuerdo al Índice Global de Modernización del Marco Regulatorio para la Fiscalización del Gasto Público.....	139
11. Gobiernos no unificados e integración de los congresos en las entidades federativas de México, 1989-2004.....	144
12. Gobiernos sin mayoría y divididos en las entidades federativas en México, 1989-2004.....	148
13. Comparación de los mecanismos formales de control parlamentario, Tlaxcala, 1995-2005.....	162
14. Distribución de presidencias de comisiones y diferencia entre los porcentajes de presidencias y escaños por partido político, Congreso de Tlaxcala, LV Legislatura, 1995-1999.....	164
15. Distribución de presidencias de comisiones y diferencia entre los porcentajes de presidencias y escaños por partido político, Congreso de Tlaxcala, LVI Legislatura, 1999-2002.....	167
16. Distribución de presidencias de comisiones y diferencia entre los porcentajes de presidencias y escaños por partido político, Congreso de Tlaxcala, LVII Legislatura, 2002-2005.....	169
17. Solicitudes de comparecencia de funcionarios del poder Ejecutivo, Congreso de Tlaxcala, LV Legislatura, 1995-1999.....	172
18. Solicitudes de comparecencia de funcionarios del poder Ejecutivo, Congreso de Tlaxcala, LVI Legislatura, 1999-2002.....	176
19. Solicitudes de información al poder Ejecutivo, Congreso de Tlaxcala, LVI Legislatura, 1999-2002.....	179
20. Solicitudes de comparecencia de funcionarios del poder Ejecutivo, Congreso de Tlaxcala, LVII Legislatura, 2002-2005.....	188
21. Solicitudes de información al poder Ejecutivo, Congreso de Tlaxcala, LVII Legislatura, 2002-2005.....	189
22. Utilización de los instrumentos de control, Congreso de Tlaxcala, Legislaturas LV, LVI y LVII, 1995-2005.....	199
23. Modificaciones a los proyectos de Presupuestos de Egresos en Tlaxcala, 1997-2005.....	213
24. Presupuestos del poder Legislativo, del órgano de fiscalización Legislativa y de la Contraloría del Ejecutivo de Tlaxcala, 1997-2005.....	231