

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

**Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias  
Sociales con especialización en Ciencia Política.**

**VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO. LOS CASOS  
DE NUEVO LEÓN, DISTRITO FEDERAL Y TLAXCALA. 1997-2004.**

**Abel Villarreal Escobar**

**Director de Tesis: Dra. Luisa Béjar Algazi**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**In memoriam**

*“Para cerrar los ojos tengo que sufrir el colapso de la vida.*

*Pues no cerraré los ojos...*

*Tengo demasiados soles como para vivir a oscuras”*

*Para mi querida amiga Lizbeth Salinas Maciel.*

*†Septiembre-27-1977 †mayo-23-2004*

## **Agradecimientos**

Hace muchos años, entre los cinco ríos del Hades: Aqueronte, Cocito, Flegetonte, Lete y Estigia, Tiresias profetizó que el camino a Ítaca sería largo y difícil.

Desde la destrucción de la mítica e inolvidable Troya hasta las pruebas de fuego en la isla de Calipso, la odisea por llegar a Ítaca está llena de momentos inesperados, de aciertos y de errores, de subidas y de caídas, de emociones encontradas y de pruebas de vida. ¿Y cómo no serlo? Si en el camino se van encontrando caníbales lestrigones, la pesada plancha de piedra de Polifemo; el cíclope o las tentadoras flores de loto que hacen perder el deseo por llegar a Ítaca y olvidar todo lo logrado. ¿Cómo no sentir que se pierde el rumbo si durante el camino la imprudencia de los tripulantes de la odisea abre el talego de Eolo desatando las fuerzas que trastocan el viento favorable en terrible tormenta que amenaza con perder la esperanza de llegar a Ítaca? ¿Cómo no temer ante la imponente presencia de Escila y Caribdis, ante el sublime e irresistible canto de las sirenas, ante la furia marina de Poseidón o el rayo fustigador de Zeus?

Para tal empresa, sólo se puede llegar a Ítaca con la generosidad de los navegantes feacios y con las voces inframundas de los guerreros de la Iliada; los viejos compañeros de guerra: Agamemnon y Aquiles, el sabio Elpénor, la astuta Anticlea, el gran Herácles, el combativo Ajax y Circe la consejera. Para llegar a Ítaca, hacen falta los mesenas, las osadías verbales de Telémaco, el apoyo de la sabia Nausícaa, la hospitalidad de Menélaos y Helena, muy caros a Marte, la incesante búsqueda de Calíope, e ineludiblemente, de las discusiones filosóficas de Néstor, el rey de Pilos. Para llegar a Ítaca, también se necesitan las armas mágicas de las ninfas, espíritus de la naturaleza y del universo paralelo y del sátiro que las persigue, de las sacerdotisas del oráculo de Delfos y de Dionisio y de Pan; dioses del buen vino y de la irreverencia festejados por las desenfrenadas ménades.

Pero sobre todo, para llegar a Ítaca, se necesita de la domesticación y la entrega de los nueve tripulantes de la barca del mítico Ulises y de la incondicional e insuperable guía de Palas Atenea, la sabia consejera que ayudó a construir la alianza entre Nous, Psyché y Kardia, el tesoro para las futuras generaciones de Esparta y Atenas.

Con especial dedicación a la Dra. Mercedes Cruz Terán.

A mi tutora principal y lectores de tesis: Dra. Luisa Béjar Algazi; Dr. José María Calderón Rodríguez; Dr. José Luís Velasco Cruz; Dra. Cecilia Judith Mora Donatto; Dr. Víctor Hugo Martínez González.

A mis padres y hermanos: Juan José Villarreal Loera, Nora Escobar Chapa, René Villarreal Escobar, Damaris Villarreal Escobar y Rosa Alicia Segovia Vázquez.

A mis amigos y compañeros: Alfonso Robledo Leal, Arturo Chong Hernández, Carlos Alberto Piña Loredo, Eduardo Villarreal Cantú, Ernesto Villarreal Cantú, Jaime Javier Villarreal Rodríguez, Juan Manuel Gálvez Ibarra, Mirtha Ayala Macías, Lucía Aimé Castillo Pastor, Luís Carlos Barajas Montoya, Mauricio Zavala, Mónica Gutiérrez, Silvano Cantú, Sergio Ortiz Leroux, Moisés Pérez Vega y José Gómez Valle.

A mis amigos y compañeros de islas remotas: Antonia Muñoz, Cecilia Carolina Cardozo, Daniela Boscato, Gonzalo Souto, Jorge Balmaceda, Karina Kloster Favini, Lorencita Saavedra, Marcela Ávila Eggleton, Mayra Ramírez Santillán, Ricardo Ernst Montenegro, Susana Tejedo Arango, Sandra Colmenero Becerril

A Don Constantino Salinas, Helena Maciel y Tahalí Salinas Maciel.

A mis maestros de vida: Jack Baron Tapia, fundador del buceo puma y mis maestros David Calixto y Diego Reynoso.

A aquellos que quisieran estar y no podrán: Lizbeth Salinas Maciel (QEPD); Moisés López (QEPD); Federico Villarreal Ayala (QEPD), Macaria Loera Esquivel (QEPD) y Ludivina Chapa (QEPD).

A mis alumnos de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Universidad de Monterrey, de la Universidad Iberoamericana y de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por su valiosa aportación a la formación de especialistas la ciencia de este país.

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>APARTADO METODOLÓGICO.....</b>	<b>30</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO: MARCO TEÓRICO: PODER POLÍTICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS. ....</b>	<b>36</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>36</b>
<b>1.1 El Poder Político: Ese Oscuro Objeto del Deseo.....</b>	<b>38</b>
<b>1.1.1 El poder político en la historia del pensamiento político.....</b>	<b>39</b>
<b>1.1.2 El espacio social, el lugar donde convergen el poder y la política.....</b>	<b>40</b>
<b>1.1.3. Poder actual y poder potencial.....</b>	<b>41</b>
<b>1.1.4. Factores, modos y formas de medición del poder político.....</b>	<b>42</b>
<b>1.1.5. El abuso del poder.....</b>	<b>47</b>
<b>1.2. El Principio de la Representación Política, la razón de ser del accountability político.....</b>	<b>47</b>
<b>1.2.1. El principio de la representación política: definiciones y significados.....</b>	<b>48</b>
<b>1.2.3. Accountability y los mecanismos de control de la representación política...51</b>	
<b>1.3. Accountability político: mecanismos de control y dimensiones.....</b>	<b>53</b>
<b>1.3.1. Accountability y rendición de cuentas: crónica de una traducción imperfecta.....</b>	<b>53</b>
<b>1.3.2 La dimensión vertical-electoral del <i>accountability</i>.....</b>	<b>57</b>
<b>1.3.3 Accountability horizontal: el autocontrol del Estado.....</b>	<b>60</b>
<b>1.3.4 Accountability vertical-societal: el ciudadano vigilante.....</b>	<b>63</b>
<b>1.3.5 La dimensión trans -nacional del accountability.....</b>	<b>67</b>
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN Y LA VIGILANCIA LEGISLATIVA EN MÉXICO.....</b>	<b>69</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>69</b>
<b>2.1. El sistema político mexicano.....</b>	<b>71</b>
<b>2.1.1. El Presidencialismo mexicano.....</b>	<b>71</b>

2.1.2. El Partido Revolucionario Institucional y sus efectos sobre los poderes legislativos.....	74
2.1.3. La no reelección inmediata de los legisladores.....	75
2.1.4. La Transición a la democracia en México.....	77
2.2. El Diseño Institucional de la Fiscalización y la Vigilancia Legislativa.....	83
2.2.1. La Fiscalización Federal y Local.....	83
2.2.2. Auge y caída del sistema de comisiones legislativas.....	86
Conclusiones preliminares.....	92

**CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS FORMAL-LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN LOS CONGRESOS DE NUEVO LEÓN, DISTRITO FEDERAL Y TLAXCALA.....94**

Introducción.....	94
3.1. Mecanismos de vigilancia de vigilancia y fiscalización en la federación.....	96
3.1.1. Solicitudes de información y documentación.....	96
3.1.2. Comparecencias de los funcionarios públicos.....	98
3.1.3. Comisiones de Investigación.....	100
3.1.4. Facultades de control evaluatorio de las políticas públicas y su vinculación con el proceso presupuestario.....	101
3.1.5. Mecanismos de recursividad.....	103
3.1.6. Fiscalización.....	103
3.2. Fortalecimiento Institucional de los Sistemas de Comisiones en Nuevo León, Distrito Federal y Tlaxcala.....	105
3.2.1. Facultades de Vigilancia y Evaluación Permanente de la Política Pública Implementada por el Ejecutivo y sus dependencias.....	105
3.2.2. Facultades de Investigación de Comisiones.....	108
3.2.3. Vinculación del Sistema de Comisiones con el Presupuesto.....	110
3.2.4. Profesionalización y Recursos para el Trabajo de Comisiones.....	113

3.2.5. Recursividad del Sistema de Comisiones.....	116
<b>3.3. LA FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.....</b>	<b>120</b>
3.3.1. Independencia Política del Titular de la Entidad de Fiscalización Superior.....	120
3.3.2. Facultades Legales y Políticas de Auditoría, Fiscalización e Investigación de la EFS.....	123
3.3.3. Recursos para el Fortalecimiento Institucional de las EFS.....	128
3.3.4. Mecanismos de Recursividad de la EFS.....	131
<b>3.4. Comparativo por Entidad Federativa, Tipo de Gobierno y Período de Legislaturas.....</b>	<b>135</b>
3.4.1. Comparativo por Entidad Federativa: comisiones y EFS.....	135
3.4.2. Comparativo por gobiernos con mayoría vs gobiernos sin mayoría.....	137
3.4.3. Comparativo 1as legislaturas vs 2as Legislaturas.....	140
3.4.3.1. Comparativo comisiones 1as y 2as legislaturas.....	140
3.4.3.2. Comparativo EFS por 1as y 2as Legislaturas.....	141
Conclusiones preliminares.....	142
<b>CAPÍTULO CUARTO: LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL COMO ARMA POLÍTICA: UNA MIRADA DESDE LA INFORMALIDAD.....</b>	<b>147</b>
Introducción.....	147
4.1. La distancia entre los hechos y las normas.....	151
4.1.1. La Guerra de las Comisiones.....	151
4.1.2. Los efectos deseados o las intencionalidades de los Gobernadores y los partidos en los Congresos.....	152
4.1.2. Los factores de poder: recursos, alianzas y habilidades de los actores.....	153
4.1.3. Los modos de ejercicio del poder: manipulación, amenazas de sanción y promesas de recompensa.....	155

4.1.4. La medición del poder: poder restrictivo, costos del ejercicio del poder y resistencia de los actores al ejercicio del poder.....	156
4.1.5. Resultados.....	158
4.2. Entidades de Fiscalización Superior: Armas políticas de la rendición de cuentas.....	159
4.2.1. Los efectos deseados o las intencionalidades reales de los actores.....	159
4.2.2. Los factores del Poder: recursos, alianzas políticas y habilidades.....	162
4.2.3. Los modos de ejercicio del poder: persuasión, manipulación, amenazas de sanción y promesas de recompensa.....	163
4.2.4. La medición del poder: probabilidad verificada, esfera del poder, poder restrictivo de los agentes y costos del ejercicio y resistencia al poder.....	164
4.2.5. Resultados.....	165
4.3. Relaciones Ejecutivo-Legislativo: una relación asimétrica de poder.....	166
4.3.1. Los efectos deseados.....	167
4.3.2. Los factores de poder: recursos, habilidades y escala de valores.....	167
4.3.3. Los modos de ejercicio del poder: persuasión, manipulación, promesas de recompensas y amenaza de sanciones.....	169
4.3.4. La medición del poder: número de sometidos al poder, esfera de influencia, poder restrictivo, costos del ejercicio del poder y resistencia al ejercicio del poder.....	171
4.4. El Poder de los grupos parlamentarios en el congreso.....	172
4.5. Sistema de Partidos, Disciplina Parlamentaria y No reelección legislativa...	176
4.6. El factor societal.....	177
Conclusiones preliminares.....	180
CONCLUSIONES FINALES.....	182
Bibliografía.....	193
Anexos.....	203

## Introducción

Durante el período del autoritarismo mexicano, las funciones legislativas de vigilancia y fiscalización del Ejecutivo, implementadas a través de las comisiones legislativas y por el Órgano de Fiscalización Superior (OFS)<sup>1</sup>, operaron con gran simulación e ineficacia, debido en gran parte, al fuerte control que poseía el Ejecutivo sobre el Congreso mexicano y al dominio parlamentario del partido hegemónico (PRI).<sup>2</sup>

Con la democratización electoral de la década de los noventa (Schedler, 2002),<sup>3</sup> el legislativo mexicano, conformado ahora por la pérdida de la mayoría priísta y la inclusión de partidos de oposición, emprende una serie de reformas tendientes a fortalecer sus instrumentos de vigilancia y fiscalización, mismas que serán reproducidas en casi todos los congresos estatales de la república mexicana.

Se fortalecen las facultades de vigilancia en el control evaluatorio de la política pública implementada por el Ejecutivo por parte de las comisiones del Congreso (artículo 93)<sup>4</sup>, entre ellas, mayor autoridad para conocer información de las agencias de gobierno,<sup>5</sup> se facilitaron los requisitos para integrar comisiones de investigación<sup>6</sup> y se amplió el universo de instancias del gobierno susceptibles de ser investigadas (Valadés, Lujambio y Gutiérrez, 2001), además de incorporarse el derecho ciudadano de acceso a

---

<sup>1</sup> Anteriormente llamada Contaduría Mayor de Hacienda o CMH. En adelante utilizaré el término de OFS para designar a los órganos de fiscalización superior.

<sup>2</sup> Partido Revolucionario Institucional.

<sup>3</sup> De acuerdo con Andreas Schedler, el caso mexicano constituye un proceso de democratización por la vía electoral y a partir de esta arena, transmitido hacia otros ámbitos institucionales.

<sup>4</sup> El artículo 93 constitucional establece que las comisiones ordinarias tendrán a su cargo funciones de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

<sup>5</sup> En relación a los permisos de apuestas autorizados por la Secretaría de Gobernación, esta última agencia negó información solicitada por el Congreso de la Unión, con lo cual y paradójicamente, el Congreso tuvo que recurrir a una agencia gubernamental que el mismo Congreso no tiene. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública resolvió, acertadamente, que el Congreso sí tiene derecho a conocer la información solicitada. El problema es que el Congreso tuvo que actuar como particular y no como órgano de control político (Valadés, Diego, El Universal, 15 de agosto de 2005).

<sup>6</sup> Desde 1977 se estableció un nuevo párrafo al artículo 93 constitucional, donde se faculta a las cámaras del Congreso de la Unión para integrar comisiones de investigación a pedido de una cuarta parte de sus miembros, en el caso de los diputados, y de la mitad, tratándose de senadores, aunque sólo se pueden investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, quedan excluidos los organismos centralizados y los fideicomisos. 30 años después, en 1994, se incluyó al procurador general de la República entre los sujetos pasivos de control señalados en el segundo párrafo del artículo 93 (DOF del 31 de diciembre de 1994) en Valadés, Lujambio y Gutiérrez, 2001: 95.

la información en el trabajo de las comisiones, situación que fortalece definitivamente la rendición de cuentas por parte del propio congreso.

En cuanto a la fiscalización del gasto del Ejecutivo, desde el 29 de diciembre del año 2000 se crea una nueva entidad de fiscalización superior, dependiente del Congreso<sup>7</sup> y llamada ahora Auditoría Superior de la Federación (ASF),<sup>8</sup> que cuenta con mayores recursos, además de incluir entre sus facultades el fiscalizar al Congreso mismo, al Poder Judicial, a los entes públicos federales y todos los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, municipios y particulares. Se le otorgan así, facultades de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones; mayores facultades para fiscalizar los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares; recursos y herramientas para investigar los actos u omisiones que impliquen irregularidades en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales; fincamiento directo de responsabilidades; potestades para solicitar información escrita u oral para la realización de sus investigaciones, así como la inclusión de las auditorías de desempeño,<sup>9</sup> obligaciones de transparencia y acceso a la información de la estructura, aplicación de recursos y resultados de las auditorías (Adam y Becerril, 2003).

Sin embargo, a pesar de los avances logrados y de las reformas realizadas a las comisiones legislativas y a la Auditoría Superior de la Federación, quedan aun serios rezagos que permitan volver efectiva a una institución como lo es el Congreso mexicano. Basta con dar una rápida mirada al índice de recuperación de los créditos fiscales derivados de las sanciones impuestas a los servidores públicos por actos de corrupción y desvío de recursos. El índice de la ASF es extremadamente bajo y muy

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el artículo 74 Constitucional, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación, en los términos que disponga la ley”.

<sup>8</sup> Anteriormente era llamada Contaduría Mayor de Hacienda, institución de fiscalización que tiene su más remoto antecedente en el Tribunal Mayor de Cuentas, creado por las cortes españolas en el año de 1453 y que tenía como función específica la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Real. En 1524 se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, institución que tuvo como objetivo inicial, la revisión de los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés. Desde 1824, con la república independiente, fue llamada Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente del Congreso de la Unión hasta la reciente creación de la ASF en el año 2000 (Adam y Becerril, 2003).

<sup>9</sup> Las auditorías de desempeño son una especie de evaluación cualitativa, según el artículo 16 fracción IV de la Ley de Fiscalización Superior, ésta consiste en “evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijados en los programas federales, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos”.

inferior al del órgano de control del Ejecutivo. En el 2003, la ASF detectó 6,051.3 millones de pesos correspondientes a ese concepto, pero del 2000 al 2003, sólo se recuperaron 12.4 millones de pesos, es decir, un 0.2% del total de las sanciones. Los factores que han influido en el resultado, se relacionan con el elevado número de casos que son revocados por parte de los tribunales, debido a una integración deficiente de los expedientes, a la falta de sustento para promover la sanción y a la inconsistencia de la información proporcionada por el SAT o Servicio de Administración Tributaria (Cuenta Pública 2003, ASF).

El mismo órgano de control interno del Ejecutivo, llamado ahora Secretaría de la Función Pública o SFP (antes SECODAM), cuenta con un similar nivel de recuperación de créditos fiscales. Del total de daños al erario público federal, menos del 1% del total son recuperados. En el mismo 2006, se aplicaron sanciones administrativas por 19 mil 920 millones 706 mil 958 pesos, según la Secretaría de la Función Pública, pero de esta cifra, el Gobierno Federal, por medio del Servicio de Administración Tributaria (SAT), sólo ha logrado recuperar 38 millones de pesos, es decir, menos del 1% del total de las sanciones impuestas por actos de negligencia, contrataciones irregulares con proveedores, acciones de deshonestidad y otros motivos similares, en promedio y como indicador de impunidad, sólo se recupera un peso de cada 100 de las multas aplicadas.<sup>10</sup>

Pero si el índice de recuperación de recursos sustraídos es bastante bajo, también lo es el número de funcionarios castigados por los mismos delitos, es decir, si se desvían recursos, poco o casi nada se recupera y no se sanciona. En el mismo 2006, en la SFP, fueron castigados 3900 funcionarios por irregularidades y actos de corrupción, luego de un récord histórico de 11 mil 536 servidores públicos que recibieron sanciones administrativas en el 2000, la cifra comenzó a bajar hasta los 4 mil 79 de 2005 y de ahí a los 3900, la menor cifra de castigos desde el año de 1990, lo que representa un claro descenso en el número de funcionarios sujetos a sanción.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Reforma, 06 de septiembre del 2006.

<sup>11</sup> A los enormes costos que genera la corrupción para el erario público habría que contabilizar la enorme ineficiencia de las instituciones del Ejecutivo designadas para combatirla. Tan sólo en el 2006, la Secretaría de la Función Pública o contraloría interna del Ejecutivo, emitió menos sanciones administrativas y presentó menos denuncias ante el ministerio público (PGR) contra los funcionarios corruptos que en los demás años de la administración del Presidente Vicente Fox, es decir, hubo un descenso considerable en el combate a la corrupción al final del sexenio. Lo mismo sucede si se compara con la anterior administración del ex Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), donde en el 2006 se

Lo anterior también se confirma en el número de denuncias hechas ante el ministerio público (PGR) ya que en el 2006 hubo tan sólo 100 denuncias por actos de corrupción, la cifra más baja desde 1985. En tanto, para el mismo año, en promedio hubo 433 funcionarios que en definitiva fueron destituidos, 60% menos que en el sexenio del ex Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), con un promedio de 946 funcionarios destituidos por año.<sup>12</sup>

En síntesis, es claro que hasta la fecha la vigilancia y la fiscalización son temas inacabados en el México de la post-transición. Los índices de impunidad son en extremo preocupantes en el ámbito más sujeto a observación ciudadana de todo el país e incluso por los observadores internacionales, es decir, en el nivel federal. El mayor problema consiste en la lenta distribución de las reformas hacia los demás estados de la república. Los avances en materia de vigilancia y fiscalización legislativa en el ámbito federal, no han significado ni causado el mismo resultado en el ámbito subnacional. En los estados se puede observar una amplia gama de situaciones y características que vuelven desigual el fortalecimiento de esta trascendental actividad. El error, consiste entonces, en evaluar los logros o deficiencias obtenidas por las instancias federales sin tomar en cuenta los grados de asimetría y desarrollo de las entidades subnacionales. Cada entidad subnacional es diferente en sus características y en su desarrollo democrático, por lo tanto, los procesos que se llevan a cabo en su interior son importantes para comprender cuáles han sido los avances logrados en esta materia.

De acuerdo con Reynoso (2003), los estudios comparados suelen tener como unidad de observación los casos nacionales y a pesar de la riqueza que surge del análisis comparado, mucho se pierde en el tratamiento de los estados como unidades homogéneas y uniformes. Esta distorsión nos presenta la realidad como el “promedio” de las diferentes unidades subyacentes. Pero en la mayoría de los casos, nos enfrentamos a grados de diferenciación muy elevados, que parecen albergar verdaderos sistemas políticos heterogéneos, con lógicas específicas y relativa autonomía de cada unidad. Por ello, se hace imprescindible el estudio comparativo a nivel subnacional que

---

ejecutaron cuatro veces menos auditorías, con 22, 800, que en el último año de Zedillo, con 76, 900 auditorías (p’).

<sup>12</sup> Reforma, 06 de septiembre del 2006.

de cuenta de la diversidad territorial y de las asimetrías existentes en el proceso de cambio político, así como en su impacto en el funcionamiento institucional y el grado de eficacia y calidad de dichas sub-unidades políticas (Reynoso, 2003).

No obstante el enorme déficit de estudios comparados en esta materia, podemos observar con algunos simples datos, los diferentes grados de desarrollo en las funciones de vigilancia y fiscalización de los congresos locales.

De lo poco que se ha estudiado, Valadés, Lujambio y Gutiérrez (2001), encontraron que en los estados se han reproducido las deficiencias del nivel federal, pues de todos los países del mundo, sólo las constituciones de México y Paraguay limitan a sus propios congresos para investigar al gobierno por posibles actos de corrupción. Esta situación se refleja en el ámbito subnacional donde las constituciones estatales simplemente ignoran el tema de las comisiones de investigación y sus facultades, fortaleciendo así una clara tendencia neocaciquil. Lo cierto, sin embargo, es que las funciones de vigilancia y control evaluatorio de las comisiones estatales no tienen casi ningún referente de investigación en México, por lo que son aún una veta de análisis inexplorada.

Por la parte de la fiscalización subnacional, el Distrito Federal, por mucho la entidad federativa más vigilada del País, por ser la ciudad con más habitantes (alrededor de 23 millones de habitantes) y el centro de los poderes políticos y económicos entre otros motivos, presenta un índice de recuperación de recursos sustraídos de escándalo, en esta entidad sólo se recuperan cinco mil pesos por actos de corrupción de un total de un millón 345 mil 894 pesos.<sup>13</sup>

En otro rubro, pero dentro de la fiscalización, hasta el 2003, sólo 23 de las 32 entidades federativas habían suscrito convenios de colaboración con la ASF para la fiscalización y vigilancia de los recursos descentralizados, para el 2006, la cifra ascendía a 28 entidades de 32 (faltando Chihuahua, Oaxaca, Sonora y Tamaulipas). Sin embargo, el principal problema para el avance en las reformas es que todavía los

---

<sup>13</sup> Milenio, 21 de agosto del 2005.

gobernadores de los estados se han mostrado reticentes a la fiscalización federal (Pardinas, 2003).

De acuerdo con el informe de la ASF sobre la cuenta pública del 2001, hasta ese año no se habían aclarado el 85% de las anomalías en la contabilidad de las entidades. Lo anterior se debe en parte a una gran deficiencia compartida por casi todos los OFS del país, y es que las cuentas públicas no son saldadas sino hasta dos años después de que se concluyó el año fiscal. A esta situación habría que sumarle que el porcentaje auditado del gasto total ejercido por las entidades federativas es sumamente bajo y engañoso. Según Pardinas (2003) al comparar el porcentaje de presupuesto auditado con el tamaño del presupuesto total entre los países de la OCDE, la muestra auditada obtiene un resultado de entre el 5 y el 9 por ciento del presupuesto total del gobierno, en el ámbito federal, la ASF reconoció que apenas auditaba el 1.9% del total del gasto federal (casi 3% para el 2006 según la Cuenta Pública del 2004 de la ASF), mientras en los estados las cifras varían considerablemente. El OFS de Chiapas reveló que la muestra auditada era de un 4.8%, el OFS de Nayarit fiscalizaba el 8.2% del presupuesto estatal, incluyendo las cuentas de los ayuntamientos. En el resto de los 24 OFS, tres estados afirmaron que no tenían información disponible y 19 entregaron información muy por encima del promedio establecido por los países de la OCDE y la ASF. En promedio estos estados respondieron que fiscalizan la mitad de todo el gasto programable, en tanto el OFS de Quintana Roo respondió que la información era confidencial.

Precisamente la opacidad en la información continúa siendo un pesado lastre en el proceso de democratización y rendición de cuentas en México. Resulta extremadamente dudosa la información proporcionada por los OFS estatales y más aun el hecho de que no se revelen las cuentas “públicas” bajo el argumento falaz de la información confidencial o reservada. A lo anterior podría argumentarse que en este sentido existen leyes de transparencia y acceso a la información en todas las entidades federativas, sin embargo, si bien desde el 2002, y desde la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), hasta ahora de las 32 entidades federativas que cuentan con legislaciones de transparencia, apenas 25 cuentan con órganos que ejecuten esas funciones (Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Tabasco y Veracruz, son la excepción), 5 órganos de transparencia tampoco cuentan con remuneración para sus comisionados (Tlaxcala, Baja California, Baja California Sur y

Jalisco), sólo cuatro estados poseen rango constitucional autónomo (Chihuahua, Coahuila, Jalisco y Morelos), en 11 estados los partidos políticos no son claramente sujetos obligados (Baja California, Campeche, Distrito Federal, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Guanajuato, Guerrero, Edomex, Nuevo León y Puebla), entre otras muchas diferencias.<sup>14</sup>

Por lo anterior, no es extraño que después de la transición México siga siendo un país con altos niveles de corrupción e impunidad y con instituciones con percepción ciudadana bastante deterioradas.

Según un informe de Transparencia Internacional (IPC 2006), México ocupa el lugar número 70 de 163 países, junto con Brasil, China, Egipto, Ghana, India, Perú, Arabia Saudita y Senegal, con un 3.3 de 10 de calificación donde 0 es más corrupto y 10 es menos corrupto. Asimismo, México ocupa también, junto con Camerún, Paraguay y Camboya el primer lugar mundial (de una muestra de 66 países) en sobornos, donde cerca del 45% de los hogares efectúa algún tipo de soborno en relación con el sector público (BGC, TI 2005). En relación con el pasado, y particularizando el caso mexicano, 40% de su población opina que la corrupción en el sector público ha aumentado considerablemente, 19% menciona que ésta a aumentado poco y 29% considera que se mantiene.<sup>15</sup>

Las legislaturas y los partidos políticos en México, son considerados a su vez como las instituciones más corruptas de la sociedad, con un 4.7 y un 4.4 respectivamente, donde 1 representa una calificación no del todo corrupta y 5 extremadamente corrupta. Si bien, este parece ser un fenómeno compartido por casi todos los países del orbe, su caso representa más similitudes con las percepciones latinoamericanas (BGC, TI 2005).

---

<sup>14</sup> Fuente: IFAI

<sup>15</sup> En otro estudio similar, pero enfocado a los costos de la corrupción por las empresas que operan en México, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado estimó, que en el 2004 las empresas que cumplieron con sus obligaciones fiscales desembolsaron alrededor de 52 mil millones de pesos para influir en nuevas leyes, políticas públicas y cambios en las regulaciones para favorecer sus intereses. De igual forma, el CEESP estimó que si se contabilizaran todas las empresas, incluyendo las que no cumplieron con sus obligaciones fiscales, la cifra ascendería a 90 mil millones de pesos al año, pero si se incluyeran los negocios que operan en la ilegalidad y que no pagan impuestos, la cifra total ascendería a 210 mil millones de pesos año (Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado).

*De esta forma, podemos preguntarnos hasta aquí ¿Si la alternancia política en los ámbitos subnacionales, tanto en los ejecutivos estatales como en los congresos locales, no ha traído consigo los resultados que se esperaban en cuanto a las funciones de control que imposibilita que se alcance la eficacia y se concreten las reformas necesarias para una eficiente y efectiva vigilancia y fiscalización legislativa?*

Desde el punto de vista neoinstitucionalista, la respuesta parece encontrarse en el diseño inmediato de los mecanismos institucionales de vigilancia y fiscalización legislativa, es decir, que las comisiones legislativas y los órganos de fiscalización estatales no están diseñados para potenciar dichas funciones. De acuerdo con Valadés, Lujambio y Gutiérrez (2001), en la era posrevolucionaria mexicana no sólo el sistema de partido hegemónico (con mayorías parlamentarias), cuyo líder es también el titular del Poder Ejecutivo, inhibió el control evaluatorio de las políticas públicas por parte del Congreso y de sus comisiones. Hubo también, por otro lado, un diseño institucional que lo obstaculizó porque los arreglos institucionales y legales no estaban armonizados para potenciarlo.

Según este supuesto, y bajo los principios de la teoría institucional y de la elección racional, el bajo desempeño en cuanto a la vigilancia y fiscalización por parte de las instancias legislativas se debe, en gran medida, a la ausencia de un diseño institucional que incentive a sus actores (legisladores) para ejecutar dichas funciones con eficacia. De esta forma, la estructura interna, el conjunto de reglas y los mecanismos internos de ambos instrumentos (sistema de comisiones y OFS) promoverán el interés o desinterés de los legisladores. Resulta claro que si los instrumentos y los congresos no están ofreciendo los resultados ni las reformas esperadas es porque existe algún impedimento que lo está obstaculizando. En este caso, los individuos son actores centrales del proceso político y actúan racionalmente para maximizar su beneficio personal. Así, desde esta perspectiva, las instituciones son conjuntos de reglamentaciones que moldean la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones establecidos por esas reglas. Además se espera que la mayoría de los individuos respondan de la misma manera a los mismos incentivos (Guy Peters, 2003:75). Podríamos suponer, hasta este momento, que es el propio diseño institucional, de las comisiones y OFS, el que está obstruyendo y desincentivando que los legisladores ejecuten sus funciones, En otras

palabras, el propio diseño de comisiones y OFS es la piedra que veda el camino, donde, resulta irracional para cualquier legislador desempeñar con eficacia su función.

Lo anterior podría comprobarse fácilmente durante el período del presidencialismo mexicano. En esta etapa, el sistema de reglas, formales e informales en su conjunto, convertía prácticamente en un suicida político a quien desempeñara las funciones de vigilancia y fiscalización sin tomar en cuenta los designios del Presidente o de los gobernadores. Pero aquí nuestra interrogante tiene que ver con un nuevo contexto y una nueva correlación de fuerzas que anteriormente no existían. En primer lugar, tenemos ahora elecciones más libres y competitivas, además de una mayor vigilancia internacional hacia los procesos democrático-electorales en México;<sup>16</sup> el Presidente dejó de ser el principal pilar de poder del sistema político, más aun cuando el otrora partido revolucionario ha perdido considerablemente su hegemonía en las diversas instancias de elección popular (Presidencia, Congreso Federal, Gubernaturas, congresos locales y municipios), y donde las recientes configuraciones congresionales en los estados parecen dirigirse hacia los gobiernos divididos o con relativa alternancia política.

Con estas variantes, nuestra hipótesis principal (H1) apunta a deficiencias en el diseño institucional de las comisiones y de los OFS estatales, que en su conjunto, más que potenciar determinadas acciones colectivas e individuales, vuelven extremadamente complicado ejecutar las funciones de vigilancia y fiscalización con relativa eficacia. En otras palabras, el mismo diseño de las instituciones vuelve ineficaz y poco rentable el combate a la corrupción política desde el poder legislativo.

En esta misma línea de argumentación, Larry Diamond (2002: 2), sostiene que la idea central de la eficacia en las instituciones que combaten la corrupción política es que éstas eleven considerablemente los costos de la conducta corrupta, es decir, que los funcionarios públicos perciban como una amenaza real, creíble y con la suficiente potencialidad de ser descubiertos, expuestos y severamente castigados. Sin embargo, estas podrían ser sólo palabras carentes de contenido si además de los mecanismos

---

<sup>16</sup> La intervención internacional en los procesos democráticos por parte de organismos transnacionales se inserta en la denominada dimensión internacional del accountability o *external institutions of accountability*, que veremos más adelante en el capítulo primero.

legales y políticos no se cuenta con un diseño institucional lo suficientemente fortalecido para ejecutar una tarea de tales dimensiones.

Al respecto habría que analizar si las variantes legales de estas instancias de control apuntan hacia la eficacia, es decir, que estén orientadas a cumplir su cometido tanto en las funciones de vigilancia como en las de fiscalización. El mismo autor nos señala, que una legislación, que contenga explícitamente castigos efectivos al enriquecimiento ilícito, nepotismo, tráfico de influencias, abuso de poder o cualquier otro uso indebido de los recursos públicos por parte de todos y cada uno de los funcionarios siempre será mejor que una legislación que no los contemple o que los defina ambiguamente.<sup>17</sup> Además, habría que observar si las comisiones y los OFS, como instituciones que ejecutarán estas difíciles tareas, cuentan con los recursos, económicos, materiales y tecnológicos, acordes con las funciones a desempeñar. Para ambos instrumentos, la profesionalización se convierte a su vez en una variable insoslayable pues las dimensiones y sofisticación con que se lleva a cabo la corrupción política exigen instituciones que desarrollen lo mejor del recurso humano. Para el caso de las comisiones legislativas, aunque también para los OFS, es necesario incluir mecanismos que otorguen las mejores facultades para investigar a las poderosas agencias del Ejecutivo así como propiciar los incentivos necesarios que las vinculen con las áreas de gobierno a analizar, es decir, para que ésta función sea rentable.

*“The national legislature or congress provides another vital realm of oversight, particularly when it is organized into committees with the statutory authority and expertise to oversee particular ministries, agencies, and areas of public policy. These committees should have the legal power to obtain information and receive testimony from executive agencies under their jurisdiction, and the relevant public officials should be answerable to these committees for their conduct an investigation, for which some considerable trained staff is necessary”*(Diamond, 2002).

Entre tanto, los OFS deberán contar con autonomía propia y protección institucional contra interferencias de los poderes de gobierno a fin de auditar cualquier

---

<sup>17</sup> Al respecto, el autor recomienda definir mecanismos efectivos que incluyan la inclusión, revisión y transparencia de las declaraciones patrimoniales de todos y cada uno de los servidores públicos, en especial de los altos funcionarios.

agencia en cualquier tiempo y cuando exista evidencia de conducta corrupta por algún funcionario público. Hoy en día, independientes y sistemáticas auditorías a las cuentas públicas constituyen un alto e importante campo especializado de la administración pública (Diamond, 2002).

Finalmente, ambos instrumentos de control deberán contar también con mecanismos que los vuelvan a su vez en agentes auditables. Básicamente la idea es retomar el viejo dilema de ¿quién vigila al vigilante? Andreas Schedler (1999) utiliza esta vieja idea bajo la solución del principio de la recursividad. La propuesta consiste en no dejar ni una sola agencia de Estado sin ser sujeta a escrutinio y vigilancia, en el caso de las agencias que vigilan, la tarea consiste en abrir mecanismos para que otros agentes, bien sean entre agentes estatales (horizontal accountability) o por agentes sociales (societal accountability).<sup>18</sup>

Hasta aquí hemos analizado la parte relativa a las estructuras, mecanismos internos, sistemas de incentivos y reglas formales de los instrumentos de vigilancia y fiscalización (de los sistemas de comisiones y órganos de fiscalización superior subnacionales) que cuentan con resquicios o fallas en sus diseños internos y que más que la búsqueda de los objetivos planteados sabotean sus propias funciones, generando así un círculo vicioso que hace imposible que estas instituciones sean eficaces. ¿Pero qué sucede cuándo existen factores externos que no dependen del propio diseño de los instrumentos de vigilancia y fiscalización? En realidad, la línea de estudio más desarrollada para explicar la ineficacia de estos instrumentos y de sus objetivos tiene que ver más con la correlación de fuerzas políticas que se da al interior de las cámaras legislativas que con el propio diseño institucional interno, lo que en otras palabras puede designarse como la variable dependiente del gobierno dividido y del gobierno unificado.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> La idea básica del horizontal accountability es el control que se da entre los mismos agentes del estado, como la vigilancia, fiscalización o control entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En tanto, societal accountability se refiere al control ejercido por movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y ciudadanos entre otros, y que se da de éstos últimos hacia algún agente, política o agencia del Estado. Retomaremos este punto en el capítulo primero.

<sup>19</sup> Utilizaré esta línea de argumentación para formular la hipótesis segunda de esta investigación así como para el desarrollo de la selección de los casos a investigar.

Básicamente, en un sistema presidencial, se dice que un gobierno es dividido cuando al interior del Congreso existe mayoría parlamentaria (más del 50%) de una fuerza o partido político superior al del partido del Ejecutivo. En tanto, hay gobierno unificado cuando en el Congreso existe mayoría parlamentaria del mismo partido que del Ejecutivo. La tendencia, en este sentido, es que en un gobierno dividido la mayoría opositora tratará de bloquear al Ejecutivo para evitar que éste gobierne con facilidad, tenga más apoyo popular o se reelija, generando así una posible parálisis institucional, de no darse este extremo, la consecuencia es que la oposición esté obstaculizando constantemente la acción del gobierno. Lo contrario, sucedería con un gobierno de mayoría donde el partido del gobierno, al tener la mayoría, aprobaría más fácilmente las iniciativas del Ejecutivo permitiéndole gobernar. En sí, esta es la piedra angular de las discusiones sobre los tipos de gobierno parlamentarios y presidenciales, esencialmente se sostiene que el modelo presidencial, que se reproduce también en el ámbito subnacional mexicano, tiende a generar parálisis institucional y es menos efectivo para gobernar que un modelo de tipo parlamentario (Linz, 1994). Sin embargo, no me extenderé en este punto puesto que no es el objeto de esta investigación, pero valdría la pena preguntarse, si los gobiernos unificados son mejores para gobernar en tanto que los gobiernos divididos producen parálisis institucional, situación que Nacif (2005) ha demostrado que no necesariamente hay una correlación directa entre parálisis legislativa y gobierno dividido.<sup>20</sup> Sin embargo, ¿qué sucede en cuanto a sus funciones de control? Es decir, en un diseño presidencial ¿qué tipo de gobierno es mejor para vigilar, fiscalizar e inducir a los Ejecutivos a rendir cuentas de sus acciones? En este punto, la experiencia mexicana ha sido arrolladora. Los estudiosos sobre el tema han tomado como una constante empírica que los gobiernos unificados, basado en gran parte por las características de la época de partido hegemónico, tienden a ser menos eficaces para vigilar y fiscalizar al gobierno.

---

<sup>20</sup> En su estudio. ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México. Benito Nacif sostiene que: “la preocupación por la parálisis ha llevado a la búsqueda de indicadores que midan la capacidad del sistema político de producir los cambios que el electorado demanda. Los indicadores a los que usualmente se hace referencia son el volumen de la legislación producida, la “productividad” legislativa y la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Presidente de la República. Resume que si estos indicadores muestran una caída significativa con la llegada del gobierno dividido, entonces se estaría confirmando la hipótesis de que la naciente democracia mexicana padece un problema estructural de parálisis. Sin embargo, la revisión de los datos del proceso legislativo durante las últimas cuatro legislaturas (1991-2003) muestra que las variaciones en el volumen, la productividad y la tasa de aprobación del ejecutivo no son consistentes con la hipótesis de la parálisis. Pero incluso si lo fueran, no habría por qué alarmarse. Una caída en el volumen de la legislación, la productividad legislativa o en la tasa de aprobación no estaría reflejando necesariamente anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana”.

Por ejemplo, Javier Oliva (2000, 104) sostiene que; “independientemente del tipo de sistema político que se esté analizando, las posibilidades de intervención del Legislativo al Ejecutivo estarán profundamente condicionadas si la mayoría en el Legislativo forma parte de la misma organización política del jefe de gobierno o del jefe de Estado. Para el autor, está visto que mientras esta opción existe, habrá cierta relajación en las tareas de supervisión del Ejecutivo.

En otro estudio, Luis Carlos Ugalde (1997, 96) sugiere la hipótesis de que, a mayor presencia de la oposición en la Cámara, mayor será la fiscalización legislativa que se ejerza debido a los incentivos de los diputados de oposición, o bien, que a mayor presencia de diputados de oposición en las comisiones fiscalizadoras, mayor será la labor de control que esos comités realicen.

*“Desde 1988, los diputados de oposición han representado el 41% de la Cámara en promedio, con legislaturas donde esa cifra ha llegado a 48%. Es justamente desde 1988, año en que la oposición alcanza su máximo histórico de fuerza legislativa, que la actividad fiscalizadora del Congreso empezó a tener más visibilidad, y se llevó a cabo en mayor cantidad”.*

Como bien señala Jeffrey Weldon (1997: 102), Por razones que están relacionadas con la afinidad de preferencias entre los poderes Ejecutivo y Legislativo de mismo partido (a partir de 1929) y con la estructura interna del partido que inhibe la indisciplina, el poder legislativo ha dejado en manos del Presidente el poder del bolsillo.

Sin embargo, si bien es cierto que el contexto de los gobiernos unificados debilita la eficacia en los objetivos de vigilancia y fiscalización del Congreso, esto bien puede atribuirse más a las características propias del sistema de partido hegemónico y de la disciplina partidaria que a las del gobierno unificado. En su apreciación, Malcolm Shaw (1979) define lo siguiente en cuanto a las facultades de control de las comisiones legislativas: “Al entender que cuando un partido cohesionado y disciplinado posee la mayoría de las comisiones es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil. Excepcionalmente débil será si el mismo partido mantiene una posición dominante en la política nacional por un tiempo prolongado. Una posible explicación a esto, la

encontramos en que este tipo de partidos en el gobierno no tienen la expectativa de convertirse en partidos de oposición y, por lo tanto, están menos dispuestos a reconocer derechos a las minorías; no sucede lo mismo con los partidos que perciben más claramente la posibilidad de convertirse, algún día, en minorías.<sup>21</sup>

Esta misma línea de argumentación continúa con Cecilia Mora Donato (1998:215) quien atribuye la debilidad de las comisiones de control no sólo a fallas en el diseño institucional, sino en última instancia, a las características propias del sistema político mexicano que no daban posibilidad alguna de reforma. Entre ellas menciona, la histórica supremacía del Ejecutivo como eje esencial del sistema político mexicano, y al debilitamiento de las facultades del legislativo.

En resumen, es claro que en la época autoritaria la vigilancia y la fiscalización no operaban a su máxima potencialidad. Sin embargo, lo que sigue sin comprenderse todavía es, en qué medida esta ineficacia se debía fundamentalmente a la ausencia de los gobiernos divididos, al presidencialismo, a la falta de competencia y alternancia o a las características del sistema de partido hegemónico en su conjunto.

En este sentido, trabajaremos esta segunda línea explicativa como base para nuestra hipótesis alterna y selección de casos de investigación. Por un lado, exploraremos la fortaleza institucional de los mecanismos de vigilancia y fiscalización con base en las experiencias de otros parlamentos, de opiniones de expertos de otras disciplinas (de la contabilidad pública, del derecho, de los historiadores y de otros politólogos) es decir, utilizando un enfoque multidisciplinario, por otra parte, utilizaremos la antigua variante explicativa, y no comprobada hasta la fecha, del gobierno dividido vs gobierno unificado a escala subnacional, puesto que en México se dejó hace algunos años la etapa del sistema de partido hegemónico. Tal ineficacia de las instituciones de control legislativo no puede explicarse ahora por medio de la tesis del sistema de partido hegemónico, pues ahora contamos con un sistema multipartidista (en realidad más tripartidista), con competencia electoral y con alternancia política en casi todas las instancias de elección popular.

---

<sup>21</sup> Shaw, Malcolm, "Committees in Legislatures, Lees, John D., y, Shaw, Malcom (eds), Oxford, Martin Robertson, 1979,p.247. Citado por: Mora Donatto, Cecilia (1998) Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político, Cámara de Diputados LVII Legislatura y UNAM, p.231.

De esta forma, la hipótesis alterna (**H2**) se plantea de la siguiente manera: ¿Son mejores los gobiernos divididos para inducir la eficacia en la vigilancia y la fiscalización legislativa, los que promueven las reformas más avanzadas y los que obtienen los mejores resultados en cuanto al combate a la corrupción política que los gobiernos unificados?

#### *Selección de casos de estudio.*

Basándome en la hipótesis alterna elegiremos tres casos de estudio en dos momentos diferentes bajo los criterios de; a) alternancia en el Ejecutivo o ruptura de la hegemonía priísta sobre las gubernaturas; b) periodización de los casos de estudio entre 1997 y 2003; c) casos donde el ejecutivo haya contado con gobierno unificado, otro donde un ejecutivo haya tenido gobierno unificado y posteriormente gobierno dividido o sin mayoría de ninguna fuerza política y un tercero donde en ninguno de sus dos períodos congresionales haya tenido gobierno unificado, o bien, pasado de un gobierno dividido a uno sin mayoría. Lo anterior a fin de comparar el comportamiento de los distintos tipos de gobierno sobre la vigilancia y la fiscalización legislativa, el avance de sus reformas hacia el mejoramiento de sus mecanismos de control y la eficacia con que se combate la corrupción en el sector público.

De los 32 estados de la República mexicana, 16 estados tuvieron alternancia política en sus gubernaturas, condición mínima para romper con el vínculo característico del sistema de partido hegemónico, es decir, donde la hegemonía del gobernador priísta finalizaba y daba paso a un gobernador de otro partido. Descartamos de antemano los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz por no tener alternancia hasta el 2002 y 2003.<sup>22</sup> Quedan así los estados que tuvieron alternancia en sus ejecutivos a partir de 1989 y hasta finales del 2002 o principios del 2003: Ags-Aguascalientes (1998-2004), BCN-Baja California (1989-1995-1995-2001), BCS-Baja California Sur(1999-2005), Chps-Chiapas(2000-2006), Chi-Chihuahua(1992-1997), DF-Distrito Federal(1997-2000-

---

<sup>22</sup> Es importante señalar que, además de la alternancia, el presente estudio debía contar con casos que, al momento de la investigación hubieran finalizado ya sus respectivos mandatos, es decir, que no estuvieran todavía en funciones, razón por la cual, el año límite se ubicaba entre el 2003 y el 2004.

2000-2006), Gua-Guanajuato(1995-2000-2000-2006), Jal-Jalisco(1995-2000-2006), Mich-Michoacán(2001-2007), Mor-Morelos(2001-2006), Nay-Nayarit (1999-2005), NL-Nuevo León(1997-2003-2003-2009), Quer-Querétaro(1997-2003), Tlax-Tlaxcala(1998-2004), Yuc-Yucatán(2001-2007) y Zac-Zacatecas(1998-2004)<sup>23</sup> (Ver tabla A en Anexo 1).

Sin embargo, a fin de establecer un período que pueda ser comparable, seleccionamos los años de 1997 y 1998 como punto de partida, en este coinciden los dos partidos de oposición y por lo menos siete estados de la muestra. Los demás estados no cumplen ya con el criterio cronológico comparable, descartamos los estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit y Yucatán. Quedan así para la muestra representativa los estados de: Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas.

De estos siete estados, dos tuvieron legislaturas con amplias mayorías en ambos períodos, es decir, con gobierno unificado: Chihuahua con el 54% de mayoría priísta en 1998, y en el 2001; y Nuevo León con el 57% y el 54% en 1997 y en el 2000 respectivamente. Otras dos entidades, Aguascalientes y el Distrito Federal tuvieron ambos, inicialmente, legislaturas con amplias mayorías en su primer período, Aguascalientes con 59% en 1998, y el Distrito Federal con el 57%, en tanto, para sus segundos períodos perdieron la mayoría en sus respectivos congresos en el 2000 y 2001 respectivamente. En estos casos se transitó de un gobierno unificado a uno sin mayoría para ningún partido político, Aguascalientes bajó a 37% en el 2001 y el Distrito Federal bajó a 29% en ambos períodos ningún partido político obtuvo la mayoría en las cámaras legislativas. En otros dos estados, ninguno de sus gobernadores tuvo nunca un gobierno unificado. Tlaxcala obtuvo primero en 1998 un gobierno dividido con mayoría de oposición priísta con 53%, para posteriormente pasar en el 2001 a uno sin mayoría de ningún partido político. En tanto, Zacatecas y Querétaro no contaron en ambos períodos con mayoría parlamentaria de ningún partido político (ver Tabla B en Anexo 2 sobre porcentaje de escaños por partido político y tipos de gobierno en legislaturas locales).

---

<sup>23</sup> Antepongo la abreviatura correspondiente a cada estado a fin de localizarlos fácilmente en la siguiente Tabla A.

De estos siete estados seleccionaremos sólo tres estados y seis legislaturas, es decir, para comparar dos períodos legislativos con un Ejecutivo (de seis años) que haya poseído dos legislaturas con gobierno unificado, otro que haya pasado de un gobierno unificado a un gobierno dividido o sin mayoría (para observar el avance en las reformas de control), y finalmente una entidad donde un ejecutivo no haya contado en ningún de sus períodos legislativos con mayoría de su propio partido.

En el primer caso, Chihuahua y Nuevo León cuentan ambos con gobiernos unificados en ambos períodos legislativos, sin embargo, Chihuahua vuelve a tener un gobernador priísta y en este caso no es posible observar el cambio con partidos de oposición por lo que descartamos este caso para seleccionar el estado de Nuevo León. En el segundo caso, ambos estados son bastante parecidos, a excepción de que el Distrito Federal cuenta con un mayor equilibrio entre sus fuerzas políticas, es decir, en el caso de Aguascalientes el PRD es prácticamente es inexistente y más bien existe un bipartidismo acentuado en el PRI Y el PAN, configuración que se da exactamente en el sistema de partidos del estado de Nuevo León.<sup>24</sup> Para el tercer caso, seleccionamos el estado de Tlaxcala por ser el único caso que transita, de un gobierno dividido con mayoría priísta a un gobierno sin mayoría de ningún partido político. Mención a parte merece que el gobernador de este estado, Alfonso Sánchez Anaya pertenecía a las filas del PRI y posteriormente se postuló por un partido de oposición, el PRD.

Finalmente los casos a estudiar, así como la correlación de las fuerzas políticas y tipos de gobierno al interior de los congresos queda de la siguiente manera, tal y como está expuesto en la siguiente tabla C.

**Tabla C. Casos de estudio y tipos de gobierno.**

Estado	1ª Legislatura	Tipo de Congreso	2ª Legislatura	Tipo de Congreso
Nuevo León	LXVIII (97-00)	Unificado	LXIX (00-03)	Unificado
Distrito Federal	I Asamblea (97-00)	Unificado	II Asamblea (97-00)	Sin Mayoría
Tlaxcala	LVI (98-01)	Dividido	LVII (01-04)	Sin Mayoría

<sup>24</sup> Vale la pena recalcar, que el Distrito Federal constituye un caso por demás excepcional, ya que es la entidad federativa con mayor dinamismo político entre las tres principales fuerzas políticas del País, se encuentra más sujeto a observación ciudadana que cualquier otro estado, y además es la entidad con mayor población del País, la que posee mayores recursos y la que cuenta con un estatus diferente al de los demás estados, por ejemplo la deuda pública depende del Congreso Federal y no de su Asamblea local.

## *Resumen de capítulos.*

### *Capítulo primero. Marco Teórico.*

A manera de síntesis, el capítulo primero se ocupa del marco teórico conceptual de la vigilancia y la fiscalización legislativa bajo el concepto de accountability horizontal (O'Donnell, 2002). Se analizan los orígenes de este modelo, sus dimensiones de análisis o vinculación con otras esferas del sistema político, su pertinencia con respecto a otros enfoques y las razones por las cuales este nuevo enfoque puede contribuir a renovar las instituciones legislativas, combatir la corrupción política y mejorar la calidad de la democracia, en especial de las incipientes democracias latinoamericanas.

Asimismo, se introducen los elementos institucionales que servirán de variables de análisis para la vigilancia (oversight) y la fiscalización en los sistemas de comisiones y en los órganos de fiscalización superior (OFS), instrumentos institucionales imprescindibles para enfrentar la corrupción política dentro y desde el Poder Legislativo. A partir de las experiencias particulares de México y de distintos parlamentos, se coloca especial énfasis en el sistema presidencial norteamericano por ser el país con más larga tradición y eficacia con respecto a estas funciones. Por último, incluiremos los diferentes resultados en las investigaciones sobre la forma en que los tipos de gobierno, divididos y/o unificados, impactan en la calidad y eficacia de la vigilancia de comisiones y en los órganos de fiscalización superior.

También en este capítulo incluiremos una reflexión sobre el poder político, que es el objeto central de la política. En él, analizaremos sus distintas formas de ejercicio del poder real o de las intencionalidades reales de los actores a diferencia de lo que establecen las normas jurídicas, sus efectos deseados, sus factores de poder, los modos de ejercer el poder, la medición del mismo y sus resultados. La mayor parte de este análisis conformará la base de análisis del capítulo cuarto, basado fundamentalmente en entrevistas hacia los actores que disputan la vigilancia y la fiscalización legislativa en los estados mencionados.

*Capítulo segundo. La experiencia mexicana en la vigilancia y fiscalización legislativa: las razones de su inoperancia.*

En el segundo apartado, se examinarán las diferentes razones por las cuales, distintos componentes del sistema político mexicano inhibieron la eficacia en la vigilancia y la fiscalización legislativa. Por un lado, se observan las facultades y las fortalezas institucionales que impedían desplegar dichas funciones, tanto en comisiones como en los OFS, pero sobre todo, por las características formales e informales del sistema político que hacían imposible desarrollar dichas funciones democráticas con relativa eficacia.

Más concisamente, observaremos cómo los distintos elementos del sistema a nivel federal fueron reproducidos en el ámbito subnacional (Facultades metaconstitucionales de los ejecutivos, verticalidad de mando de la clase política, monopolización de las instancias de representación, subordinación del legislativo al ejecutivo y cultura política) y en cuyos contextos sociales operaban los gobernadores como auténticos caciques regionales.

Finalmente, expondremos de qué manera la corrupción política florecía sin más limitantes institucionales que las permitidas por los caciques, pero también de qué forma, distintos movimientos en el sistema político mexicano impulsaron cambios sustantivos en la democratización del país y en la forma en que éstos repercutieron directa e indirectamente en la alternancia política y en la configuración de los gobiernos divididos, condición indispensable, de acuerdo a diversos autores (Ugalde, 2002), para que los legislativos locales activaran sus funciones de control.

*Capítulo tercero. Comisiones Legislativas y Órganos de Fiscalización Superior: ¿Instituciones eficaces de accountability horizontal?*

La transición mexicana a la democracia de finales de los ochenta y principios de los noventa arribó desde la periferia al centro y por la vía electoral, ello trajo consigo un nuevo contexto en el cual se desarrollarían las otrora durmientes funciones de control legislativo. La alternancia política no sólo se dio en las gubernaturas y en los ayuntamientos locales, sino también, algunos congresos estatales se configuraron con la

presencia de los partidos de oposición generando con ello los tan ansiados gobiernos divididos o sin mayoría, que hasta antes de los ochenta no existían o resultaban impensables. Se pensaba entonces, que la existencia de estos contextos traería consigo, casi en automático, un giro hacia la efectividad en el combate a la corrupción política en el Ejecutivo y en la introducción de reformas legislativas tendientes a aumentar la fortaleza institucional de sus instrumentos de control, es decir, se decía que mientras se mantuviera la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y no hubiera elecciones libres y competitivas que generaran alternancia y gobiernos divididos, nunca vendrían los cambios necesarios para fortalecer al legislativo en las funciones ya mencionadas.

Sin embargo, como mencionamos en líneas anteriores, la efectividad sigue brillando por su ausencia. De esta manera, ¿Cuáles son las causas por las cuales los instrumentos de vigilancia y fiscalización a niveles subnacionales, es decir, las comisiones legislativas y los órganos de fiscalización superior no han funcionado hasta ahora?, ¿Qué inhibe la eficacia de éstos instrumentos en los casos seleccionados?, ¿Por qué no se avanza en la dirección correcta? ¿Están estos instrumentos diseñados de tal forma que sus mecanismos sabotean sus propios objetivos, es decir, que no incentivan el comportamiento en la dirección correcta? O bien. ¿Donde existen gobiernos divididos se avanza a mayor velocidad que en los gobiernos unificados?, de ser esto cierto, ¿son los gobiernos unificados un lastre para la eficacia en la vigilancia y la fiscalización legislativa?

*Capítulo cuarto: Instituciones, corrupción endémica y sistemas de accountability.*

Los análisis de las investigaciones sobre la fortaleza institucional de las comisiones y de los órganos de fiscalización superior (OFS), en Nuevo León, Distrito Federal y Tlaxcala, arrojaron importantes resultados, así como la comparación de los mismos en contextos de gobiernos unificados, divididos y sin mayoría. Si bien éstos comprueban nuestra hipótesis primera y en cierta medida la segunda, éstos no son de ninguna forma resultados determinantes. Al comparar la operatividad entre los mecanismos formales y la práctica política mediante el uso de entrevistas surgió además una importante distancia entre las normas y los hechos. La acción individual y colectiva

de los actores políticos que conducen los instrumentos de vigilancia y fiscalización no sólo se ve influenciada por las estructuras internas de las comisiones legislativas y de los órganos de fiscalización superior o por los condicionantes de los tipos de gobierno, sino además por los distintos componentes del sistema político cuya combinación, interacción y dinamismo afectan negativamente la eficiencia y eficacia de los mismos instrumentos, incluso sobre la voluntad de los actores responsables de dicha eficacia.

Aquí impactan de forma contundente aspectos de diseño y de las reglas del juego al interior de los congresos, y externamente, en la estructura de los congresos en su relación con el ejecutivo, producto de la herencia del sistema político mexicano en los tiempos del partido hegemónico. Internamente, entran en juego las facultades de los grupos parlamentarios al interior de los congresos, la falta de incentivos para la carrera parlamentaria, la disciplina partidaria, las reglas que privilegian la toma de decisiones de los grupos parlamentarios sobre las comisiones y los OFS, además de las relaciones de poder entre los actores que utilizan las instituciones de rendición de cuentas como armas políticas en su lucha por el poder.

También señalaremos algunos elementos de la relación entre el ejecutivo y el legislativo que inhiben el equilibrio de poderes y cuya discusión actual en México se dirige hacia un serio retroceso. Por otra parte, de los resultados de la investigación también aparecen elementos no contemplados al inicio del estudio. Surgen así, cuestionamientos de tipo metodológico y del enfoque con que analizamos las instituciones políticas: su excesivo determinismo institucionalista, el mínimo peso que se le otorga al actor político (noción de individuo y no de sujeto), su relativa autonomía, el peso de la estructura socio –cultural en que éste se desarrolla, el impacto de la cultura política, el dinamismo de la acción política y el funcionamiento de los agentes al nivel del sistema y no sólo como entidades políticas que operan autónomamente y cuya estructura y reglas internas no dependen de otros elementos del sistema.

## **APARTADO METODOLÓGICO.**

### **Punto de partida.**

El presente estudio intenta explicar las causas del deficiente funcionamiento de las agencias de rendición de cuentas en los congresos estatales mexicanos. Como explicaremos más adelante, las comisiones legislativas (CL) y las entidades de fiscalización superior (EFS) son los instrumentos del Congreso para efectuar las tareas de vigilancia de la política pública y de fiscalización del gasto de esas políticas que implementan los funcionarios del Ejecutivo (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001: 104). Al respecto, existe un amplio consenso entre los estudiosos de los procesos políticos de la rendición de cuentas acerca de la variable independiente que condiciona dicha actividad y que por ello afecta sus resultados, a saber, el diseño de reglas, procedimientos y estructura de incentivos, tanto positivos como negativos de las instituciones en las cuales operan los actores políticos que interactúan en esa relación (Diamond, 2002, Lederman, Loayza y Soares 2005, Schedler, 2003 y Schmitter, 2005).

Como todo proceso de rendición de cuentas política, se necesitan dos actores o más para efectuar esta actividad, es decir, el agente A que tiene como objetivo principal inducir la rendición de cuentas, y el agente B, que es el agente obligado a rendir cuentas al agente A. Aquí, el agente A no se encuentra desprotegido, detrás de él, existe una estructura institucional conformada por agencias, reglamentos y mecanismos que le permiten efectuar su función. En tanto, el agente B también se ve constreñido por esa estructura institucional que lo obliga a rendirle cuentas al agente A. Sin embargo, la calidad, eficiencia y eficacia con que se dé ese proceso depende de cómo estén conformadas esas estructuras, si el sistema institucional no está diseñado para potenciar dicha actividad los resultados del proceso no serán satisfactorios. Es decir, más allá de lo que desee el agente A o el agente B, su comportamiento, el cual influye determinadamente en la calidad de las funciones que le son encomendadas, obedece a tres factores que determinan el proceso político: a) el interés personal de cada actor es fundamental para el resultado; b) el proceso cognitivo para tomar una decisión, acatar o quebrantar una regla es producto de una elección individual y racional con base en la maximización de sus intereses personales; y c) las instituciones son factores paramétricos que constriñen las decisiones de los actores, y por ello también afectan el

resultado. Estos fundamentos constituyen los puntos de partida para los analistas de la rendición de cuentas y en cierta forma, para gran parte de los especialistas de las instituciones políticas y cuyo origen se encuentra en los enunciados del individualismo metodológico, de las teorías de la elección racional y del neoinstitucionalismo.

En forma muy breve, el punto de partida es que el comportamiento político puede entenderse como el resultado de las decisiones de los individuos que actúan según su propio interés, en este caso, los individuos no actúan por motivaciones morales sobre el bien común, sino mediante un proceso cognitivo cuya decisión se sustenta en el interés personal de cada actor. Los intereses son de los individuos, no del grupo (Ward, 1995: 88). A su vez, tanto el individualismo metodológico como los fundamentos de la elección racional tienen un vínculo con las ideas de Tomas Hobbes, quien en su *Leviatán* mencionaba que la forma de explicar los fenómenos políticos, sociales y económicos era que, 1) los hombres actúan por interés propio; y 2) que las acciones colectivas deben explicarse por las motivaciones individuales de las personas que forman parte de la sociedad (Dieterlen, 1987).

En cierta forma, el pensamiento económico contemporáneo se sustenta en estos principios, donde todos y cada uno de los seres humanos estamos adoptando continuamente decisiones, es decir, eligiendo entre las alternativas disponibles. Elegir, en este caso, significa sencillamente asignar un valor diferente a cada una de las alternativas posibles (Dieterlen, 1987). Empero, en dicha elección, no se elige con libertad absoluta, existen restricciones al mismo proceso condicionado por ciertos factores. En primer lugar, para garantizar una elección se necesitan tres elementos; 1) un grupo de cursos de acción factibles que satisfagan ciertas restricciones lógicas, físicas y económicas, las cuales llamaremos alternativas; 2) un grupo de creencias racionales sobre la estructura causal de la situación que va a determinar qué cursos de acción nos llevan a qué resultados y que se llamarán interpretaciones del actor; y 3) un ordenamiento subjetivo de las alternativas factibles que se derivan del ordenamiento de las consecuencias a las que se quiere llegar, que finalmente denominaremos escala de valores (Dieterlen, 1987).

En síntesis, y derivado de lo anterior, actuar racionalmente significa elegir la alternativa con la jerarquía más alta dentro de un grupo de alternativas factibles. A su

vez, toda situación de elección se divide en dos dimensiones: una situación donde existe información completa, aunque esta sea bastante anómala; y otra donde hay información imperfecta, que es la más común, en ella los individuos miden el riesgo que representa efectuar determinada jugada; y la incertidumbre, que es una situación en la que el criterio normativo para tomar una decisión consiste en elegir la opción que maximice la utilidad esperada (Dieterlen, 1987).

La otra dimensión importante es la que existe entre las decisiones paramétricas y las decisiones estratégicas, la primera se refiere a las decisiones que se ven afectadas por restricciones externas que ya están dadas. El agente primero estima las restricciones y luego decide qué hacer. En tanto, en una situación estratégica se da una interdependencia entre las decisiones de los diferentes agentes. El agente, antes de tomar su decisión, tiene que prever qué es lo que los otros van a hacer, y tiene que prever lo que los otros van a pensar que va a hacer él (Dieterlen, 1987).

Ahora bien, bajo estos principios, lo que queremos señalar es que la corrupción política, entendida como el abuso del poder público para el beneficio privado se observa en un entorno de seres racionales que buscan satisfacer sus propios intereses en un mundo donde los recursos son escasos y la información es imperfecta, el monitoreo tiene un alto costo y las oportunidades son abundantes (Ackerman, 1978). Aquí, los actores calculan la diferencia entre los costos y los beneficios de cometer un acto ilícito y de cumplir la ley. Sin embargo, lo mismo opera para quien persigue los actos ilícitos, en este caso, los actores generalmente se preguntarán si será lo suficientemente rentable para su carrera política aplicar la rendición de cuentas o si en vez de ello, lo mejor sería no tocar ciertos intereses. A final de cuentas, la elección de aplicar o no la rendición de cuentas no sólo dependerá de su entera voluntad, sino de los incentivos que la estructura institucional le proporcione para aplicar la ley. El asunto se convierte en problema cuando los incentivos para aplicar la rendición de cuentas son negativos y las aplicaciones de la ley se vuelven más la regla que la excepción. Este es el caso de las sociedades donde existe una corrupción endémica (Diamond, 2002), donde el diseño institucional envía señales a los actores políticos de que cometer un acto ilícito generalmente derivará en impunidad.

Para controlar la corrupción política, y aquí es donde entran en juego los criterios normativos y descriptivos de la elección racional, la utilidad esperada o el ratio del costo/beneficio para los funcionarios públicos de obedecer la ley debe ser más alta que la utilidad esperada que la conducta corrupta (Diamond, 2002). En este caso se espera un funcionamiento óptimo de las instituciones para el beneficio del colectivo, pero para lo cual es necesario intentar predecir cómo se comportarán los actores políticos involucrados.

Sin embargo, si las instituciones políticas, entendidas como el conjunto de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y en donde existe un espacio político en el cual funcionan e interactúan muchos actores interdependientes (Peters, 2003), no están atacando la corrupción política en forma efectiva es porque, tanto los actores vigilados, como los encargados de vigilar perciben que no hay rentabilidad en el acatamiento de las reglas formales. De ser así, ¿por qué un burócrata tendría que entregar información de calidad si no existe un adecuado diseño que lo obligue a cumplir la norma? O de otra manera, ¿Por qué un burócrata entregaría más información de la que le obligan las leyes de transparencia? Si existen resquicios en la norma, como por ejemplo, no especificar qué, cuánta, cuándo y en qué condiciones debe ser suministrada una información en la red, no podríamos esperar que los funcionarios, por su propia voluntad, harán su mejor esfuerzo para el beneficio de los ciudadanos. Si bien se pueden dar excepciones, éstas no son gratuitas, en un caso de excepción el funcionario puede estar obligado por factores paramétricos, como es el caso de un compromiso público en un medio de comunicación, por la presión de organizaciones sociales o bien por un partido político de oposición. De cualquier forma, la mejor manera de constreñir el comportamiento político de los servidores públicos es mediante el establecimiento de instituciones que motiven la elección de los individuos hacia ciertas metas para el beneficio colectivo.

En resumen, hasta aquí hemos centrado los argumentos por los cuales se ha tomado al diseño institucional como la variable independiente de la ineficacia en las instituciones de rendición de cuentas, reconociendo también, la parte normativa y descriptiva del enfoque neoinstitucionalista de elección racional, es decir, del intento de predecir la conducta de los actores políticos para producir beneficios colectivos, no

tomando como punto de partida los criterios morales y sí los egoístas, racionales e individuales.

Sin embargo, aunque la mayoría de los capítulos tienen su base en este enfoque, no descartamos la introducción de un elemento propio de los neoinstitucionalistas históricos, cuyo punto de partida para el análisis de las instituciones es que las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno afectan las decisiones posteriores (Skocpol, 1992; King, 1995), sobre ello tocará el capítulo segundo.

Además de estos dos enfoques, utilizaremos una estrategia ecléctica mediante las aportaciones de diferentes disciplinas emparentadas con la ciencia política. De hecho, varias décadas antes de que los politólogos conocieran la existencia de la palabra rendición de cuentas ya los expertos en filosofía, derecho, economía y administración pública habían tomado la batuta para emprender investigaciones sobre estos problemas y que constituyen una gran aportación para los especialistas en ciencia política (Carpizo, 1978, Casanova, 1965, Ayala, 2005).

Lo anterior no significa que no se persiga la búsqueda del conocimiento en forma sistemática, con claridad conceptual y con una estrategia metodológica acorde a los recursos de la investigación. Por ejemplo, la naturaleza misma del enfoque utilizado y de las hipótesis nos coloca en una orientación metodológica de tipo deductiva, debido en gran parte a la disposición de predecir ciertas conductas y al carácter empírico de las unidades y propiedades a observar. Si bien éstas no son suficientes para extraer generalizaciones, si lo son para una estrategia inversa y poner a prueba las generalizaciones a partir de casos específicos.

Otra limitación es el número de unidades y de casos a observar que se ve restringido por obvias limitaciones. Si multiplicáramos los tres agentes en los dos períodos analizados por el universo total de estados, es decir, Congresos, Comisiones y EFS por los 32 estados en dos períodos legislativos tendríamos un total de 192 unidades para observar. Lo anterior sin contar con que cada propiedad a observar y operacionalizar cuenta con al menos 4 ó 5 indicadores empíricos. Por lo mismo, habremos de considerar un punto de equilibrio entre una estrategia de investigación

intensiva y otra extensiva, ya que no se estudia un solo caso pero tampoco el universo de unidades existentes, sino tan sólo una muestra representativa de acuerdo a criterios no estadísticos, como es el caso de los gobiernos unificados y los gobiernos divididos.

También de lo anterior, se desprende la elección de escoger una dimensión temporal sincrónica en la investigación, su opuesto, la dimensión diacrónica presentaría serios problemas debido a la poca disponibilidad de datos en las legislaturas y al inconveniente de conseguir entrevistas a actores que ya no están en dichas legislaturas.

Por último, si bien el grueso de la estrategia de la investigación gana en operatividad, ello se sustenta en el ejercicio del capítulo primero que está destinado a la clarificación del concepto madre, que es Accountability Horizontal. Dicho concepto, debe contar con un capitulado exclusivo que clarifique no sólo la univocidad de su significado, sino también de la intensividad – extensividad con que se describen las características y propiedades del concepto, producto de su origen eminentemente teórico (ver Anexo 3 donde se muestran las unidades y las propiedades a observar en el capítulo tercero).

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO TEÓRICO: PODER POLÍTICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

#### Introducción

La rendición de cuentas o *political accountability*, tal y como la conciben la mayoría de los especialistas de la ciencia política comparada, cuenta con una fuerte carga normativa de lo que se espera de un sistema democrático y del comportamiento de sus actores políticos. En gran parte, dichas expectativas se encuentran asentadas en la estructura misma de las instituciones democráticas, es decir, en el ejercicio del sufragio, el sistema electoral y de partidos, las libertades de asociación y de manifestación y en el diseño de los pesos y contrapesos entre los agentes del Estado. Sin embargo, tal y como mostraremos más adelante, no siempre o casi nunca, coinciden las expectativas con las realidades de la política.

De esta forma, el presente capítulo contempla, en primera instancia, el marco teórico conceptual para un análisis realista del poder político y de sus manifestaciones en el ejercicio de la rendición de cuentas. Las razones, como mencionamos líneas arriba, son que no siempre coinciden las expectativas creadas con las relaciones de poder que se establecen entre los actores políticos. En nuestro caso, asumimos que el “poder” es el objeto central de la política y por lo tanto, que este elemento es consustancial a todo tipo de análisis relacionado con las instituciones y los procesos políticos (Schedler, 1999). Por ende, el acotamiento al uso y abuso del poder político es la clave para entender la rendición de cuentas como elemento central de la democracia en determinados sistemas políticos.

El poder y sobre todo el poder político, deben entenderse a partir de su naturaleza misma que es inherente a la socialización entre los seres humanos, por lo tanto, se trata de un poder de tipo social del que se deriva la política. Entender cuáles son sus formas y manifestaciones, las intencionalidades reales de los actores, sus modos de acción y formas de medición, así como sus peligros e interpretaciones en la historia

del pensamiento político son los objetivos a describir en el presente capítulo, mismos que serán contrastados con los fundamentos de la rendición de cuentas normativa.

Sin embargo, no sólo se trata de un análisis del ser de la política en sí mismo, en democracia, también cuenta el deber ser como aspiración o guía de lo que una comunidad política espera de dicho sistema. Por ejemplo, la rendición de cuentas se justifica a partir del contrato de la representación política entre gobernantes y gobernados, sin este elemento es imposible justificar la rendición de cuentas de los políticos. El buen gobierno, tal y como lo concebían los filósofos griegos, se encuentra entre las aspiraciones legítimas de todo ciudadano. De lo contrario. ¿Quién puede justificar que los políticos pueden hacer lo que deseen y allegarse de recursos en forma ilícita cuando la representación consiste en que éstos se deben a los ciudadanos y no a la inversa? Es decir, en un sistema democrático, los gobernantes deben rendir cuentas de sus acciones precisamente porque existe un contrato por el cual ellos se allegan de recursos y poder para servir de la mejor manera posible a los intereses de sus ciudadanos (Cotta, 1986). Cuando este contrato es violado y el gobernante traspasa los límites de su autoridad es cuando tiene su razón de ser la rendición de cuentas.

Aun así, es importante señalar que la rendición de cuentas democrática es un sistema en sí mismo dentro de un sistema más amplio de instituciones democráticas, por lo tanto son múltiples sus formas y dimensiones desde las cuales se pueden observar los procesos que conllevan diversas acciones como la fiscalización, la vigilancia, la transparencia, la supervisión o el monitoreo sistemático de acciones de gobierno. En nuestro caso, usaremos como guía los tres pilares de la rendición de cuentas; información, justificación y sanción bajo cuatro dimensiones: *la rendición de cuentas vertical-electoral*, que consiste en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas; *la rendición de cuentas vertical-societal*, que reside en el control de autoridades políticas por parte de ciudadanos comunes, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y medios de comunicación con la finalidad de exponer los errores gubernamentales y de abuso de poder; *la rendición de cuentas transnacional*, la cual se encuentra directamente relacionada con el accionar de múltiples agentes, estatales y no estatales y que actúan a través de las fronteras nacionales promoviendo el ejercicio de la rendición de cuentas; y *la rendición de cuentas horizontal*, nuestra dimensión central, que consiste

en el ejercicio de la rendición de cuentas pero entre agentes estatales, generalmente a través de los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es en esta dimensión, y en la relación Ejecutivo–Legislativo, donde concentraremos nuestra atención a fin de exponer las aspiraciones de la rendición de cuentas horizontal tal y como se entiende en la literatura política especializada.

### **1.1 El Poder Político: Ese Oscuro Objeto del Deseo.**

Como primer punto, planteamos que una de las preocupaciones más recurrentes de los pensadores políticos tanto de los antiguos como de los modernos, y por la cual tiene sentido que el Legislativo vigile y fiscalice al Ejecutivo, es el establecimiento de límites al uso y abuso de la sustancia más importante de la política: el poder político. Y puesto que el Estado es el terreno donde dos tipos de actores, es decir, donde el legislativo y el ejecutivo establecen relaciones de poder a fin de producir determinados bienes sociales a un tercero, es menester explicar qué es el poder político y por qué es fundamental acotarlo en el ámbito de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Con lo anterior no queremos afirmar que el poder político se encuentre por completo delimitado a la esfera del Estado ni a la exclusividad de las relaciones entre gobernantes y gobernados, la delimitación corresponde sólo para los fines de este estudio. Si analizamos el significado de la palabra poder, aislada de su connotación política, asumimos que es: la capacidad para producir efectos deseados y puede ser referido ya sea, a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza (Stoppino, 1982). Aquí el poder puede dirigirse bien a transformar la naturaleza o bien a transformar la conducta de otros hombres.

De la definición anterior, debemos rescatar dos cosas, en primer lugar por poder nos referimos al poder humano sobre otras cosas o seres y no a la inversa, aunque bien podríamos hablar, en determinadas circunstancias, del poder de la naturaleza sobre el hombre, como por ejemplo del poder de un movimiento telúrico, una erupción volcánica o un huracán que caen intempestivamente sobre un grupo de seres humanos y cuyas consecuencias serían devastadoras para esa comunidad de seres humanos, pero aquí hablamos de poder intencionado, por lo tanto del poder del hombre sobre otras cosas y otros seres.

### **1.1.1. El poder político en la historia del pensamiento político**

Cuando el poder es intencionado y opera sobre otros hombres poco a poco nos vamos acercando hacia la esfera de poder social que es donde se encuentra el poder político, calificado por algunos pensadores como el poder más fuerte de entre todos los poderes existentes utilizados por el hombre. Aristóteles, en la antigua clasificación del poder, distinguía tres tipos de poderes sociales basados en el interés del cual era ejercido el poder: el poder paterno, que se ejercía en favor del hijo; el poder despótico, que operaba en interés del patrón; y el poder político, aquél que era ejercido en interés de quien gobierna y de quien es gobernado. Siglos más tarde, se modificó el criterio con el cual se analizaron los distintos tipos de poder social.

Con los iusnaturalistas, el principio de legitimación se convierte en el eje rector y así el poder paterno se justifica por la variable de la naturaleza; el poder despótico, en tanto, se justifica por el castigo por un delito cometido; y el del poder civil o político por el consenso (Bobbio, 1982). Sin embargo, tal y como señala Norberto Bobbio, el poder basado sobre el consenso dirigido en interés de los gobernados es un carácter distintivo no de cualquier gobierno, sino sólo del “buen gobierno”, en otras palabras, seguimos relacionando poder político con el poder como queremos que sea, no con el que es.

Con la nueva tipología de las formas de poder se coloca el acento en los medios sobre los cuales se sirve el sujeto activo de la relación para condicionar el comportamiento del sujeto pasivo (Bobbio, 1982). Aquí encontramos una definición más realista del poder y del paso de la política clásica a la moderna. De nuevo, se clasifican tres tipos de poder; el poder económico, el poder ideológico y el poder político. Hay que recordar que la definición de poder se centra en la posesión de los medios, que es lo que le da su capacidad para obtener una ventaja o un fin deseado. Así, el poder económico utiliza la posesión de ciertos bienes para inducir a aquéllos que no los poseen a fin de actuar de cierta manera (Bobbio, 1982). El poder ideológico, por su parte, se basa sobre la influencia que las ideas formuladas, emitidas en ciertas circunstancias por una persona investida con una cierta autoridad y difundidas con ciertos procedimientos, tienen sobre la conducta de los asociados (Bobbio, 1982). Por último, el poder político

se basa sobre la posesión de los instrumentos a través de los cuales se ejerce la fuerza física, en otras palabras, del poder coactivo (Bobbio,1982).

Retomando de nuevo la definición del poder social, donde el sujeto A pretende, sobre la base de la posesión de ciertos recursos, modificar, inducir, provocar o determinar la conducta de otro sujeto (individuo o grupo) llamado B, la posesión del uso exclusivo de la fuerza se convierte en el medio más eficaz para condicionar el comportamiento de B, tal y como lo señala Max Weber:

*“No es posible definir un grupo político –y tampoco el Estado- indicando el objetivo de su actuación de grupo. No hay ningún objetivo que grupos políticos no se hayan propuesto jamás, por lo tanto, puede definirse el carácter político de un grupo social sólo a través del medio, que no es exclusivamente de él, pero es en todo caso específico, e indispensable para su esencia: el uso de la fuerza”*.<sup>25</sup>

### **1.1.2. El espacio social, el lugar donde convergen el poder y la política.**

Sin embargo, también es cierto que el uso exclusivo de la fuerza es una condición necesaria, más no suficiente para la existencia del poder político. Aunque política sigue siendo un término que cuenta con distintas interpretaciones, de alguna manera también alude a ese espacio que es la toma de decisiones y de la lucha por la posesión de los recursos que afectan directamente el destino de otros seres humanos, es decir, del espacio donde se genera la toma de decisiones que son colectivamente vinculantes. Puede haber política dentro del Estado, del Estado con la sociedad, de la sociedad con el Estado y dentro de las mismas esferas de la sociedad. Es decir, el poder de tipo político no siempre alude a la exclusividad de la posesión del recurso legítimo de la violencia. En política, y también en el Estado, se ejercen otros recursos como la capacidad de otorgar bienes materiales, la posesión de información privilegiada, la disponibilidad de enormes recursos económicos, la posesión del aparato administrativo, los mecanismos para la difusión de las ideas, entre otros, que no dependen del uso exclusivo de la violencia y cuya utilización o posesión genera una dinámica política.

---

<sup>25</sup> La cita es de Norberto Bobbio citando a Max Weber. En Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Ciencia Política, Editorial Siglo XXI.

En todo caso, no ubicamos la existencia del poder político en el empleo de la violencia, aunque reconozcamos su importancia y exclusividad, sino en la posesión y el empleo de los recursos (o medios) para conseguir un fin deseado en esa esfera donde se toman decisiones que son colectivamente vinculantes.

### **1.1.3. Poder actual y poder potencial.**

Dentro de esa esfera conflictiva donde se toman decisiones que son colectivamente vinculantes podrían llevarse a cabo dos tipos de empleo del poder: el poder actual, que es una relación entre el comportamiento de A y el de B, donde A trata deliberadamente de modificar el comportamiento de B. Si A es más poderoso que B, en teoría suponemos que modificará su conducta, pero como en un juego el resultado no está predeterminado, B podría, con menos recursos no ceder ante las presiones de A o realizar jugadas que A no esperaría. En ambos casos, se trata de un poder ejercido donde no siempre sucede que el agente con más recursos sea el ganador.

En otra jugada, A podría no hacer nada y B modificar su conducta sin siquiera mover una pieza debido a que conoce del poder de A; en este caso se denomina poder potencial de A o de disuasión porque B conoce de los recursos de A, es decir, de la capacidad de determinar los comportamientos ajenos con el simple hecho de que B teme ciertos recursos de A. El poder potencial no significa el uso, en tiempo presente, de los recursos, sino más bien da a conocer la posesión de ciertos recursos para disuadir la conducta de B. Aquí es donde entran en juego el papel de las percepciones sociales, de las expectativas y del mecanismo de las reacciones previstas (Stoppino, 1982).

Si colocamos el ejemplo en forma inversa, A, quien es el Gobierno, podría no emplear la fuerza física sobre B porque conoce los recursos de B, y porque que A no desearía desatar las reacciones de B, aunque A sea más poderoso. Supongamos como ejemplo hipotético que B es un sindicato de maestros, y que A se ve obligado a negociar con B debido a que conoce de los recursos y del poder de B. En este caso, A, aunque es más poderoso debe modificar su conducta, previendo una confrontación donde los costos de ejercer presión sobre B sean demasiado altos para A. Aquí B ni siquiera realizó movimiento alguno, las piezas del juego se modificaron con el simple hecho de que A sabe muy bien de las acciones desagradables que B adoptaría sino modifica su

conducta. En resumen, podemos entender el poder como una relación recíproca donde A ejerce el poder pero sin que el poder de B fluya o esté ausente.

Para estos casos, las percepciones o imágenes sociales de la distribución del poder político en el ámbito social al que pertenecen los actores, contribuyen a determinar su comportamiento en relación al juego de poder (Stoppino, 1982). Lo anterior significa que los actores pueden realizar jugadas estratégicas sin llegar a entrar en una confrontación directa sino por la sola percepción de los recursos que poseen, lo cual puede disuadir una determinada conducta.

Sin embargo, en todos estos ejemplos, como vemos, no es indispensable ni que A tenga más poder que B para determinar su conducta ni de la posesión de la fuerza o del poder coactivo para que exista poder político, ambos actores pueden desistir de una confrontación por el simple hecho de conocer ambos cuáles son sus poderes. Nuevamente, estamos hablando de una relación de poder recíproco donde no necesariamente hay una asimetría que determine de antemano los resultados de esa relación. Tampoco es necesaria la existencia del Estado para que se den este tipo de situaciones, lo mismo puede acontecer al interior de una organización, como lo es un sindicato o una universidad o bien al interior de un movimiento social. Lo que sí es preciso, en cambio, es delimitar quiénes son los agentes A y B, qué recursos poseen, cómo se mide su poder y por qué, para los fines de nuestro estudio es fundamental fortalecer, acotar y estabilizar la continuidad de los comportamientos deseados de esas relaciones de poder, lo que en otras palabras llamaríamos de relaciones de poder institucionalizadas (Stoppino, 1982).

#### **1.1.4. Factores, modos y formas de medición del poder político.**

Una vez explicados los tipos de poder social existentes, pasaremos a efectuar un marco de referencia realista del poder y que nos servirá como guía para ubicar y describir los factores, los modos y las formas de medición del poder político, mismos que serán expuestos en la siguiente tabla 1.

**Tabla 1. Matriz de Análisis para el Poder Político.**

<b>Efecto deseado</b>	<b>Factores de poder</b>	<b>de Modos de Ejercicio</b>	<b>Medición del Poder</b>	<b>Resultados</b>
E1	Recursos:	Persuasión:	Probabilidad Verificada.	Pasado
E2	Habilidades	Manipulación:	Número de sometidos al poder.	Presente
E3	Escala de Valores	Amenaza de sanción	Esfera del poder.	Pronóstico
E4		Promesas de recompensa:	Poder restrictivo de A. Costos de A/B Fuerza de A/B.	

Como primer punto, y siguiendo las directrices de Stoppino, pasaremos a explicar los factores, modos de ejercicio y las formas de medición del poder en una relación dual con la finalidad de proporcionar una guía para describir las relaciones de poder existentes entre dos actores estatales.<sup>26</sup>

En primer lugar hay que delimitar quienes son los actores en disputa, supongamos que A es el gobierno o poder ejecutivo, él es el agente mayor y del cual dependen diferentes A menores o burocracias, es decir, a1, a2, a3, a4, a5, a6, así sucesivamente hasta a<sup>n</sup>, quienes son las secretarías del despacho que dependen de A.<sup>27</sup> En tanto, B es una entidad legislativa semejante en rango pero menor en recursos, que en teoría debe obligar a A y a sus dependencias, a rendirle cuentas de sus acciones, bien sea vigilando la calidad de las políticas públicas de a<sup>n</sup>, o bien fiscalizando las cuentas de A y de a<sup>n</sup>. En tanto, existe un tercer actor que es C, y que es el ciudadano motivo y razón por las cuales A y a<sup>n</sup> ejecutan políticas públicas para su beneficio y donde B vigila y fiscaliza a A y a<sup>n</sup> a fin de que esas políticas públicas sean de la mejor calidad en beneficio de C y que no se desvíen recursos para A.

Una vez identificados quienes son los actores en esta relación pasaremos a determinar los factores de poder de cada uno de los implicados. De esta forma, tenemos en primer lugar que reconocer los factores de poder de A, B y C, puesto que aquí tenemos una tríada de poder. Entre estos tenemos que descubrir: a) los recursos, b) las

<sup>26</sup> Las siguientes descripciones serán utilizadas como marco de referencia de las relaciones de poder informales entre el Ejecutivo y el Legislativo, mismas que serán ejemplificadas en el capítulo cuarto.

<sup>27</sup> En este ejemplo imaginamos la estructura formal tradicional del poder Ejecutivo mexicano con las secretarías de despacho o dependencias centralizadas como la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Hacienda y así sucesivamente.

habilidades y c) la escala de valores. Por ejemplo, a) los recursos que A posee serían un presupuesto mucho mayor que B, sofisticados sistemas de información, un aparato administrativo profesionalizado, acceso a información privilegiada, mayores recursos humanos, tecnología, la exclusividad para ejecutar políticas públicas y sobre todo el canal por excelencia para la toma de decisiones.<sup>28</sup> En tanto, B posee, además de la facultad de crear leyes, la facultad, los recursos, los mecanismos, el personal, y la encomienda de vigilar y fiscalizar a A. Queda pendiente el peso específico de ambos recursos para la investigación empírica, pero en teoría todos los congresos del mundo cuentan con facultades y capacidades mínimas para realizar esta función. El problema surge con C, pues C tiene la legitimidad y los mecanismos para decidir quien será A y quien será B y cuando removerlos, pero C no es una entidad uniforme destinada a ser gobernada, C es mucho más numeroso, hablando en términos de millones de seres humanos con diferentes capacidades y recursos para influir en A y en B. Sin embargo, para un primer comienzo diremos que el recurso de C es hasta ahora el sufragio.

b) Las habilidades, tanto para A como para B, son las destrezas para hacer algo, en nuestros casos, la habilidad puede estar constituida por la experiencia (perfil histórico) y la profesionalización (perfil especializado), sin embargo nadie puede predecir si en el ejercicio de una relación alguien se equivoque o ceda ante otros factores. C por su parte puede discernir, con las limitantes de información y preparación cuando A y B sirven a sus intereses.

c) Por último, la escala de valores es el grado en que un actor está dispuesto a ceder ante las presiones del otro, si bien pueden existir relaciones de cooperación, asumimos que en determinados casos el grado de presión de un actor sobre otro enfrentará resistencias, bien sean la moral o el condicionamiento de otras fuerzas. Como bien menciona Stoppino (1982:1220) en el siguiente caso, tanto el poder actual como el poder potencial es una relación entre hombres, una relación que se quebranta si a los

---

<sup>28</sup> Sobre este punto consultar el excelente análisis de Roderic Ai Camp (2000:215-216), quien menciona que, a diferencia del sistema político norteamericano donde el proceso de toma de decisiones pasa en gran parte por el poder Legislativo, en México, este proceso concentra su atención en las estructuras ejecutivas, tanto federales como estatales. En este caso, las principales instancias para que los distintos grupos de interés canalicen sus demandas a fin de influir en la toma de decisiones son: la Presidencia, la burocracia federal, los gobernadores y sus burocracias y algunas autoridades locales.

recursos de A y a su habilidad de emplearlos no corresponde la disposición de B de dejarse influir.<sup>29</sup>

*“El hecho de que A esté dotado de recursos y de habilidades aun en máximo grado no es suficiente para hacer que A tenga poder sobre B. A puede ser riquísimo y sin embargo no tener poder sobre un paupérrimo B respecto de ciertos comportamientos si el segundo no está dispuesto a sostener tales comportamientos por ningún precio. Análogamente, un hombre que dispone de los más poderosos medios de violencia no tiene poder sobre un hombre inerme respecto de un cierto comportamiento. Es el caso del mártir que rechaza renegar de su Dios o del conspirador que rechaza la revelación de los nombres de sus compañeros.”*

Una vez establecidos los factores de poder de uno y otro actor debemos tomar en cuenta los modos en que se ejerce el poder político. Tanto A como B disponen de modos de persuasión, que significa inducir, mover u obligar a alguien con razones a creer o a hacer algo, y de manipulación, que es intervenir con medios hábiles y, a veces arteros, con distorsión de la verdad o la justicia y al servicio de intereses particulares por medio de una manipulación ideológica o bien por coacción. Ambos métodos pueden utilizarse mediante amenaza de sanciones o mediante promesas de recompensas. Por ejemplo, A puede persuadir a B de que no ejecute una vigilancia efectiva o se haga de la vista gorda frente un acto de corrupción advirtiéndole que sancionará a un aliado de B, que le negará recursos, que apoyará su carrera política, que podría obtener beneficios de una transacción y así sucesivamente. En todo caso, en una relación se emplean los recursos de dos actores y de ninguna manera el resultado está predeterminado. Todavía faltaría observar que jugadas realizará un C disgregado en una pléyade de seres de acuerdo con su capacidad y recursos, por ejemplo, células de C podrían aplicar el instrumento del sufragio para renunciar a A o a B de acuerdo con las limitantes de información disponibles, en este caso mediante el poder ideológico (suministro de información) que sea proporcionado por otros C (medios de comunicación) que estén en alianza con A o con B, o bien, otros C que podrían aplicar directamente vigilancia sobre A ó B, desatando otros resultados inesperados tanto para A como para B.

Pero el problema principal, además de conocer los factores y los modos en que se emplea el poder, es cómo medir el poder una vez que A, B y C entablen una relación.

---

<sup>29</sup> En nuestro caso de estudio, ejemplificaremos la escala de valores como la resistencia de un actor político de dejarse corromper o sobornar por otro actor político.

De acuerdo con Stoppino (1982), la medición del poder estaría determinada por a) La probabilidad de que el comportamiento deseado se verifique: Probabilidad Verificada cuanto más es probable que B reaccione positivamente a los mandatos y directivas de A, tanto mayor es el poder de A sobre B. En otras palabras, cuáles son las probabilidades de que qué las ordenes de A sean ejecutadas por B o a la inversa, cuál sería la probabilidad verificada de que las ordenes de B, de vigilar y fiscalizar eficiente y eficazmente a A sean ejecutadas o de que A corrompa a B para disuadirlo; b) el número de hombres sometidos al poder: hay poderes que se dirigen a una sola persona a miles o a millones, cuanto más sea el número de B más poderoso será el poder de A y a la inversa; c) La esfera del poder: Con base en la escala de valores prevaleciente en una cierta cultura se puede decir que un poder que concierne a una cierta esfera tiene un peso mayor o menor que otro concerniente a una esfera diferente, por ejemplo un gobernador es más influyente que un modisto, y por lo tanto pertenece a una esfera de poder mayor; d) El grado en que el poder de A restringe las alternativas de comportamiento que quedan abiertas para B. -Poder **Restringido** de **A** es = a **A** menos las **Opciones de B** a la **n**, o A restringe (menos) la opción 1 de b, la opción 2 de b, la opción 3 de b, y así sucesivamente hasta limitarlo a la opción deseada por A. e) Los costos en los cuales incurre A para tratar de ejercer poder sobre B. y así sucesivamente que son restados al Costo Total del Resultado Obtenido de A; **f) la Fuerza**, que son los costos en los cuáles incurriría B si rechazara seguir el comportamiento deseado por A. En este caso, la Fuerza de **A** está delimitada por el Costo **Probable** de **B** a la **n**, es decir, por el costo 1 de b + el costo 2 de b, + el costo 3 de b, y así sucesivamente que B tendría que pagar por no someterse a los designios de A. En todos los casos mencionados anteriormente, debemos considerar que ambos actores toman en cuenta las posibles reacciones de C, que en todo momento estarán en juego.

Hasta aquí hemos discernido acerca de las definiciones de poder, política, poder político y de sus formas de análisis, pero no hemos mencionado todavía el porqué de la necesidad de delimitar las manifestaciones del poder político. Tan indispensable es, en un régimen democrático, otorgar poder como delimitarlo, y es que la fuente del poder político no es tanto la legitimidad con la cual se ejerce ni discutir cuándo sí ni cuándo no se ejerce el poder, sino la naturaleza de quien lo usa y de los peligros que conlleva.

### **1.1.5. El abuso del poder.**

En política, siempre se ha argumentado cuál es o debería ser la mejor forma de administrar el poder político, y todas las instituciones sociales, tanto formales como informales que sirven a ello, han sido, son y seguirán siendo creaciones humanas, por lo tanto, también a lo largo de los siglos el hombre ha aprendido acerca de los peligros de permitir el ejercicio del poder ilimitado, donde es el ser humano, utilizando su inteligencia el único responsable del abuso de tal poder. En política, está demostrado que la distribución asimétrica del poder es inevitable y por tanto inevitable que el poder pueda ser ejercido en contra de los demás seres humanos. Experiencias sobre el abuso del poder son inagotables, prácticamente no existe sociedad alguna donde no se acote el poder ejercido, desde las formas de sociedad más primitivas hasta las más modernas, y todas contemplan, con relativo éxito o fracaso, formas de acotamiento del poder, de ese oscuro objeto del deseo que algunos seres humanos buscan incrementar en esa incansablemente necesidad de obtener más y más poder sobre las cosas y los seres humanos.

### **1.2. El Principio de la Representación Política, la razón de ser del accountability político.**

Si resulta natural que el poder político exista y sea inevitable, que también sea asimétrico y que a su vez se abuse de él, ¿por qué entonces deberíamos establecer mecanismos institucionales para controlarlo?, ¿Por qué ir contra la naturaleza del ser humano? En democracia, a diferencia de los sistemas autoritarios o totalitarios, se establece una diferencia fundamental sobre los demás tipos de regímenes políticos y es que sabemos que el estado de naturaleza o la ley del más fuerte no conducen a nada más que al caos. E insistimos, con esto no queremos decir que no exista el elemento de la dominación en un régimen democrático, sino que este tipo de régimen es el que más contempla mecanismos para resistir la dominación humana.

Las luchas históricas por el poder político, en todas las sociedades y en todas las épocas, generalmente se encuentran escritas con sangre, a excepción claro está de la democracia. La democracia es el único sistema de gobierno que establece mecanismos para que los grupos que buscan acceder al poder lo hagan sin derramamiento de sangre,

pero además de ello, es el único sistema que establece una relación inversa del poder donde es la base social la justificación del contrato por el cual determinadas personas son representantes de otras personas y sirven a ellas, al menos en teoría.

Por ejemplo, ¿por qué los gobernantes deberían de rendir cuentas de sus acciones a otras personas con menos poder y recursos que ellas? En los sistemas totalitarios es el pueblo quien se debe al gobernante, en los sistemas autoritarios lo que reina es el cinismo, en los sistemas basados en la herencia, en el título nobiliario o en el poder de los imanes el pueblo siempre es quien se encuentra por debajo del gobernante. Sólo en democracia existe un contrato por el cual el gobernante es electo por el pueblo y al menos normativamente sirve a él a través de un contrato original que se denomina representación política.

La representación política es la razón de ser de la acción de rendir cuentas y por la cual insistimos en crear un estado de *accountability* político o de control del poder, es decir, en crear un sistema donde los gobernantes no tengan poder ilimitado y donde sí justifiquen sus decisiones a los ciudadanos. El gobernante, en este caso, es gobernante porque el gobernado lo ha electo para que tome decisiones por él y para que actúe en nombre y en interés del gobernado, para lo cual, la democracia contempla como uno de sus elementos fundamentales un sistema de mecanismos para hacer valer ese contrato.

Pero desglosemos más a fondo el significado de la representación política para entender que de facto existe un contrato por el cual, el gran dilema de los regímenes democráticos es precisamente cómo hacer respetar los términos del contrato de la representación ante la dura y cruda realidad de la asimetría social y donde unos pocos siempre obtienen más que otros.

### **1.2.1. El principio de la representación política: definiciones y significados.**

Comenzamos en abstracto con el significado de la palabra representación, Hanna F. Pitkin (1967) distingue cinco variantes del concepto de representación: 1) la representación como cesión de autoridad; 2) la representación como responsabilidad; 3) la representación como espejo o reproducción de una determinada realidad; 4) la

representación como evocación simbólica; y 5) la representación como acción en interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente.

Excluimos de momento, el punto número cuatro ya que este se refiere a la evocación simbólica de una persona o una institución, como cuando se dice que el jefe de Estado representa a la nación, y también el punto número tres: el problema de la representación “espejo” que reside en la capacidad de las instituciones, especialmente las parlamentarias, de reflejar las características del cuerpo político que es representado (Cotta: 1986, 270).<sup>30</sup>

En el punto número uno, se concibe la representación como cesión de autoridad, que permite que las acciones del agente A (en adelante entenderemos por el agente A el gobernante y por gobernado el agente C) valgan para el agente C (Gobernado) y lo comprometan. Este punto no presenta mayor problema, pues esta situación hace referencia a todas aquellas situaciones en las cuales, al no poder una colectividad actuar en primera persona debe recurrir a sujetos que actúen legítimamente para ella. Sin embargo esta acepción no necesariamente involucra representación en el sentido democrático. De acuerdo con Mario Cotta (1986, 268) también esta acepción fue utilizada para justificar el contrato original de las monarquías absolutistas.<sup>31</sup>

En el punto número cinco, la representación se define sobre la base del interés del representado, significa por lo tanto una acción de los intereses de quien no puede o no quiere actuar en primera persona (Cotta, 1986, 268-269). Según Pitkin, un gobierno es representativo cuando sus acciones satisfacen del mejor modo posible los intereses de sus ciudadanos y en caso de conflicto de intereses, cuando actúa en beneficio de una mayoría.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Sobre esto, la gran dificultad consiste en la selección de las características del cuerpo político a reproducir. El paso de una población que puede ser de millones de individuos con una enorme variedad de atributos a una población de pocas centenas de unidades de los “representantes” de las instituciones parlamentarias no permite materialmente la fiel reproducción de la distribución de dos o tres características. Sobre esto se refieren los estudios del voto proporcional y de los sistemas electorales.

<sup>31</sup> Para Thomas Hobbes, la representación era actuar en nombre de otro que previamente le ha dado su autorización, de manera que los actos del representante se adscriban y comprometan al representado, Para Hobbes, la representación por cesión de autoridad era ilimitada en el tiempo y en el campo de acción, afirmaba que cuando el pueblo autoriza a un soberano a través del contrato social lo convierte en su ilimitado representante (Millar, 558).

<sup>32</sup> Dejaremos esta afirmación en suspenso por falta de espacio, pues consideramos que no siempre actuar en interés de la mayoría es representar el mejor interés de una comunidad política. Si esto fuera así, las

Para Mario Cotta (1986, 268) actuar por el mejor interés del representado puede interpretarse de dos formas, como por ejemplo, el hecho de concebir al representante como el único autorizado para establecer cuál es el verdadero interés del representado o bien que se reconozca a este último el derecho a determinarlo. Según Cotta, se puede advertir en seguida cómo se valen de la primera interpretación los regímenes autocráticos de todos los tiempos cuando se visten con los atributos de la representación mientras que, por el contrario, los regímenes liberal democráticos se inspiran en la segunda. Con esto volvemos al punto de que el representante, una vez en el puesto, debe actuar en beneficio del mejor interés del representado, respetando el derecho del representado a determinar en qué consiste su propio interés, lo que nos lleva directamente a la segunda acepción, que es la relación de responsabilidad.

En la segunda acepción, la representación es entendida como una relación que comporta una responsabilidad del representante en las relaciones con el representado y prevé mecanismos para hacerla valer.<sup>33</sup> Tanto en la quinta acepción como en la segunda, sólo se expresa la dimensión procedimental de la relación representado-representante, es decir, el poder del representado de controlar y sancionar (por medio de una rescisión de la relación) al representante y su correspondiente deber de someterse.

Finalmente agregando las tres acepciones (puntos 1, 2 y 5) la representación política se define del siguiente modo: “Una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto del cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales (Cotta:1986, 272)”.

---

minorías quedarían siempre a merced de los intereses de las mayorías, y no me refiero por minorías a los ricos y poderosos, sino a las mal calificadas minorías por el alcance de su influencia política y que siempre han sido discriminados, aunque sean mayorías reales (raza, género, preferencia, estatus).

<sup>33</sup> Esta noción se basa en la noción de que lo que define a la representación no es la autorización inicial, sino la responsabilidad última; el representante tiene obligaciones especiales en tanto que el representado o ciudadano tiene derechos y poderes especiales (Millar, 1989:558).

### **1.2.3. Accountability y los mecanismos de control de la representación política.**

De la definición anterior podemos rescatar dos cosas; en primer lugar, la representación política es una relación dual entre gobernantes y gobernados inevitable en las sociedades democráticas modernas, y por la cual sólo tiene sentido en la medida en que el gobernante actúa, una vez que se le ha cedido el poder de tomar decisiones que afectarán a quien lo ha electo, para defender los intereses del gobernado quien en todo momento cuenta con el derecho de definir cuál es su mejor interés. En segundo lugar, tan bella resulta ser la frase como imposible su materialización sin la existencia de mecanismos institucionales para hacer valer los términos del contrato, sin esta parte, es definitivamente imposible el ejercicio de la representación pues se caería en el despotismo.

Si algo nos ha enseñado la historia, es que las mieles y las hieles de la representación política obedecen a un constante e interminable conflicto de intereses sociales donde el representante no puede representar a todos, sino sólo a ciertos ciudadanos en detrimento de otros, pues el ciudadano no constituye una entidad homogénea sino más bien es diversa y heterogénea. En estos casos, los mecanismos de control electorales llegan a constituirse en una condición necesaria más no suficiente para el control del poder de los gobernantes.

En este punto, tanto Pitkin como Mauricio Cotta cometen un doble error del cual han adolecido los antiguos pensadores de la representación política. La desvirtualización de la representación política obedece no sólo a que el representante, una vez en el puesto, persiga sus propios intereses en detrimento del ciudadano que lo ha electo y le ha otorgado poder político, sino también, porque una parte de esos ciudadanos logra que el representante actúe en favor de ellos y no del resto de la población.

En este sentido, Jean Jacques Rousseau afirmaba que: “las denominadas instituciones representativas sólo sirven para sustituir la voluntad del conjunto de la comunidad por la de un puñado de gente, sin garantía alguna o probabilidad de que ambas coincidan. Concluye que los votantes son libres sólo en el momento de las

elecciones; tan pronto como son representados, se ven de nuevo sometidos a una voluntad ajena (Rousseau, 2004).” Esta idea era constantemente repetida durante la Convención Constituyente de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, pero con la variante de que el mecanismo de la representación serviría sólo para los intereses de una minoría. Aquí los antifederalistas no conservadores arremetían en contra de la idea de la representación y del sistema de pesos y contrapesos defendida con elocuencia por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay. Para los antifederalistas, cuanto más se alejara su sistema político de la democracia directa por el de la representación más se acercaría su sociedad a una tiranía. *“En la voz de Thomas Young de Vermont, resultaba claro que, tan pronto como el poder delegado se aleja de las manos de la gente que lo delega, queda establecida algún grado de tiranía. Era una creencia difundida entre ellos, aquella según la cual el poder, habitualmente, convertía a un buen hombre en su vida privada, en un tirano desde la administración”* (Gargarella, 1997:46). Para estos últimos, el establecimiento de los mecanismos de representación política y de los pesos y contrapesos sólo contribuía a desvirtuar el interés de la mayor parte de la población pobre y endeudada en beneficio de una minoría, en ese entonces de los ricos y bien nacidos.

El segundo error, es que la democracia representativa no sólo depende del procedimiento electoral para su funcionamiento, como mencionamos anteriormente, la democracia se sustenta en el principio de la representación política que contempla mecanismos electorales para respetar los términos del contrato, pero no es el único mecanismo disponible. A fin de evitar que el representante se convierta en un tirano o sólo sirva a los intereses de unos cuantos, el Estado democrático contempla otros mecanismos para distinguir cuándo un representante obra para su beneficio personal y cuándo favorece ilegalmente unos intereses sobre otros. Por ello, no es casualidad que sólo en democracia, los representantes queden, a través de ciertos mecanismos, obligados a rendir cuentas de sus acciones antes, durante y después de unas elecciones.

En resumen, el histórico temor de los antiguos pensadores políticos es la pérdida de control de los ciudadanos hacia los gobernantes, por ello se han creado un sin fin de controles políticos a lo largo de los siglos, sin embargo, hay que subrayar, que pese a este temor, la rendición de cuentas no trata de eliminar el ejercicio del poder, sino sólo de acotarlo, vigilarlo, transparentarlo y guiarlo hacia ciertos objetivos. Para estos fines,

es necesario reconstruir semánticamente el concepto de rendición de cuentas o *accountability*, y que trata de las formas en que el diseño institucional y la acción política de los ciudadanos pueden obligar a un representante político a rendir cuentas de sus acciones en múltiples niveles.

### **1.3. Accountability político: mecanismos de control y dimensiones.**

Hasta aquí hemos explicado qué es lo que entendemos por poder político, los motivos por los cuales resulta fundamental acotarlo en el ámbito de las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados, así como de las razones por las cuales *accountability* constituye el elemento que hace posible el ejercicio de la representación al establecer mecanismos de control y vigilancia del poder en favor de los gobernados. *Accountability* o rendición de cuentas como se traduce en lengua castellana, constituye no sólo una forma de control del poder político, es también un elemento que le da sentido a la democracia, pues en este punto, se diferencia de todos los demás regímenes políticos.

A fin de explicar más concretamente esta idea, debemos delimitar, en primera instancia, qué significa *accountability*, en qué se diferencia de su equivalente castellano, rendición de cuentas, cuáles son sus dimensiones, elementos, estructura interna y nexos con la vigilancia y la fiscalización legislativa.

#### **1.3.1. Accountability y rendición de cuentas: crónica de una traducción imperfecta.**

La primera gran confusión acerca de lo que es y lo que no es *accountability*, radica precisamente en su sello de importación del mundo, la cultura y del lenguaje anglosajón al hispanohablante, y donde dicha transacción no sólo acarrea problemas en su definición, sino que en algunos casos se llega a la pérdida absoluta de su significado original (Schedler, 2003).

De esta forma, la palabra rendición de cuentas es una traducción imperfecta de la palabra inglesa, *accountability*<sup>34</sup> que es, al mismo tiempo, una palabra compuesta por,

---

<sup>34</sup> Sobre esta traducción, nos referimos a los estudios que toman la rendición de cuentas como sinónimo o traducción de *accountability*, es decir, de aquellos estudios que hablan de la rendición de cuentas tomando

*account* (cuenta) y *ability* que significa tener la capacidad y el poder de hacer algo o ser capaz de lograr algo,<sup>35</sup> también de *accountable* que significa ser responsable ante alguien de algo, de ahí que la palabra *accountability*, sea interpretada como la capacidad de ser responsable ante alguien de algo.<sup>36</sup> Mientras que rendición de cuentas está compuesta por rendición, que significa; *i)* acción y efecto de rendirse, *ii)* producto o utilidad que da o rinde algo, *iii)* cantidad de moneda acuñada durante un período determinado y que no ha obtenido aún del Gobierno la autorización necesaria para su circulación, *iv)* precio a que se redime o rescata.<sup>37</sup> En tanto, “cuenta” significa acción y efecto de contar.<sup>38</sup> Nótese enseguida como rendición de cuentas carece de las propiedades de; capacidad, poder, responsabilidad y de la relación dual de su contraparte angla, pues la acción y el efecto de rendirse aluden más bien al sometimiento ante un enemigo.

Al trasladar estos términos de la discusión semántica al de la ciencia política comparada la diferencia resulta aún mayor. Rendición de cuentas en general es tomada como sinónimo de fiscalización pero sin sujetos, y con frecuencia se refiere al proceso de entregar cuentas, como si ésta fuera una acción voluntaria sin más mediación que la acción aislada de entregar, por así decirlo, una cuenta. Sin embargo, *accountability* muestra una faceta desconocida en la interpretación castellana que se refiere a un “status”, una situación en que se encuentra alguien o algo, y en especial cada uno de sus sucesivos modos de ser.<sup>39</sup> Esta diferencia nos marca otra idea totalmente radical pues la clave del *accountability* es el estado de estar sujeto, el estado de ser responsable de algo ante alguien en forma obligada y periódica. Cuando introducimos estos elementos se comprende mejor que *accountability* es algo más que la simple presentación de informes, de los discursos retóricos de los políticos ufanándose de entregar cuentas, e incluso va más allá del hecho de revisar las cuentas públicas.

---

como base la idea de *accountability*. La historia de la palabra rendición de cuentas no la contemplamos en este capítulo, pues su historia es mucho más antigua de lo que se piensa, sus orígenes pueden remontarse al año de 1388 con la creación de contadores mayores por la corte de Castilla en España.

<sup>35</sup> Diccionario Larousse (2005) Español- Inglés, México.

<sup>36</sup> Diccionario Oxford (1996) Inglés-Español, Oxford University Press, New York.

<sup>37</sup> Diccionario de la Lengua Española (2001), Real Academia Española, XXII Edición, Editorial Espasa, España.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

*Accountability* es más que nada un “*status*” en que se encuentran los políticos en puestos de responsabilidad, producido en gran parte por una estructura institucional, sustentada en una doctrina ideológica, que funciona de forma dinámica dentro de un sistema mucho más complejo donde interactúan lo mismo instituciones, que individuos y entidades sociales.

Entonces, ¿cuándo podemos decir que en una democracia existe el elemento del *accountability* político? Para descifrar este acertijo, tenemos que, en primer lugar, la diferencia estriba en que hay una “situación”, un estado permanente entre actores, donde A —y aquí la diferencia es clave, ya que por A entendemos a los políticos y no a un solo sujeto—, se encuentra obligado a informar, explicar o justificar algo ante B —donde B pueden ser los ciudadanos u otra entidad estatal—, quien cuenta con los instrumentos institucionales para sancionar o premiar a A por sus acciones u omisiones (Schedler, 2003).

Segundo, esta situación existe, o puede llegar a existir, debido al carácter “obligatorio” para el agente A o gobernante de rendirle cuentas a B en forma periódica, y donde B tiene el “derecho” sobre A de exigirle cuentas por sus acciones. Este derecho está sustentado sobre la base de la doctrina democrática de la representación política, puesto que B es el sujeto gobernado; el ciudadano, aquél que es la fuente de la autoridad que Estado y Gobierno ejercen sobre ellos, el ciudadano que no sólo es portador de determinados derechos, sino el origen y justificación del poder sobre el que descansa la capacidad del Estado, Gobierno y por supuesto representantes políticos,<sup>40</sup> de tomar decisiones que son colectivamente vinculantes (O’Donnell, 2004).

En tercer lugar, y de acuerdo con Andreas Schedler (2003, 20), *accountability* está compuesto de tres pilares bajo dos dimensiones básicas que conforman sus estructura interna: *answerability* que es la capacidad de responder de algo ante alguien, bien sea mediante la presentación de informes o mediante comparecencias explicando o justificando su conducta; y por *enforcement*, que significa tener la capacidad de hacer cumplir algo, en este caso tener la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. De esta forma tenemos dos

---

<sup>40</sup> He añadido a la explicación de Guillermo O’Donnell la figura del representante político para explicar con mayor claridad el argumento precedente.

dimensiones básicas, *answerability* compuesta por criterios informacionales o argumentativos, y *enforcement*, compuesto por criterios punitivos.

Como ejemplo, decimos que hay un estado de *accountability* cuando frecuentemente, y en forma obligada, los políticos deben presentar informes convincentes y exhaustivos a los ciudadanos, o cuando el mismo (el político) es llamado a explicar y justificar determinada política pública ante otra entidad del Estado, así como también cuando los políticos corruptos son descubiertos y se ven forzados a la exposición pública, reciben una sanción administrativa e incluso penal. Pero recordamos, *accountability* no significa, como rendición de cuentas, uno, o dos, o tres o más casos aislados, son las situaciones en su conjunto las que la convierten en una práctica cotidiana, internalizada en la sociedad y estable a lo largo del tiempo, más concretamente, son una forma de relaciones de poder institucionalizadas entre gobernantes y gobernados.

En cuarto lugar, la cantidad de mecanismos, instrumentos, agentes, acciones y formas de conducir esta empresa, es decir, bajo estas dimensiones y pilares, es tan diversa y compleja que muchos la confunden con fiscalización, supervisión, transparencia, vigilancia o control. Pero estos no son sino partes de un todo que sirven a un mismo fin, domesticar el ejercicio del poder. Por ejemplo, al pensar el *accountability* como un sistema que pretende producir un estado de sometimiento de los funcionarios públicos para explicar y justificar sus acciones, no se está pensando en un control *per se* donde la voluntad de un individuo sea propiedad de la otra, sino en diferentes formas de control que permitan gobernar, pero no sin vigilancia, sin revisión de cuentas, sin agentes supervisores, en otras palabras, no es un cheque en blanco pero tampoco una camisa de fuerza que inhiba la acción y creatividad de los funcionarios públicos para gobernar o implementar políticas públicas.

Las formas de control, como hemos mencionado, son tan diversas y se encuentran en tan variadas esferas, que es necesario delimitar sus cursos de acción para poder ubicarla dentro de un gran sistema que es el control del poder. Sin embargo, hay que aclarar que dichas esferas son sólo para ubicar espacios donde se ejerce el *accountability* político y que constituyen una especie de metáfora de acuerdo a la vieja delimitación piramidal del poder político donde los gobernantes, o los más poderosos,

se encuentran en la cúspide de la cadena del poder, en tanto, los que están abajo, constituyen la masa de ciudadanos, disgregada, sin organización y casi a merced de las decisiones de los gobernantes. Hay que resaltar, que en la realidad esto no sucede así, el poder es una sustancia tan difícil de medir y de ubicar pero no imposible de reflexionar.

Así las cosas, comenzaremos por delimitar las dimensiones vertical-electoral, horizontal (intraestatal e interestatal), vertical-societal y transnacional de la rendición de cuentas.

### **1.3.2 La dimensión vertical-electoral del *accountability*.**

La distinción entre los tipos de controles de *accountability*; verticales y horizontales, obedece a la metáfora del poder piramidal, esto es, donde existe una relación directa entre la altura y la posesión de los recursos. En este sentido, el *accountability* vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes (Schedler, 2003:34). De acuerdo con esta metáfora, en la cúspide del poder se encuentran los gobernantes, particularmente los funcionarios con cargos públicos de representación y de responsabilidad,<sup>41</sup> y debajo de la relación, se encuentran los ciudadanos, más numerosos, pero con menor disponibilidad de recursos que los políticos, salvo el voto y las elecciones.<sup>42</sup>

Así, la dimensión vertical –electoral del *accountability* consiste en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas en que los ciudadanos pueden evaluar, seleccionar y castigar a sus gobernantes —con la no reelección—, si consideran que éstos no cumplieron sus expectativas, cometieron actos de corrupción, ineficiencia o irresponsabilidad.

Básicamente, si los ciudadanos pueden discernir si los gobiernos actúan conforme a sus intereses —de los ciudadanos—, y si éstos pueden sancionarlos

---

<sup>41</sup> Por cargos públicos de representación me refiero a aquellos cargos de funcionarios que sean electos o no electos pero con cargos de responsabilidad en sus funciones de una institución pública y no a los puestos de los subordinados.

<sup>42</sup> También existe una posición de *accountability* que corre de arriba hacia abajo, esto es, el ejercicio del poder donde el Estado obliga a los ciudadanos a cumplir con ciertos compromisos, especialmente en sus obligaciones como ciudadanos y en la aplicación de normas o políticas públicas vigentes. Al igual que la relación burocrática tampoco trataré esta dimensión en este apartado.

apropiadamente, entonces los gobernantes anticiparán las reacciones de sus electores y actuarán conforme a los intereses de sus ciudadanos, de manera que, aquellos gobiernos que actúan en función del mejor interés (Pitkin diría de la mayoría, 1967) logran la reelección y aquéllos que no, la pierden (Manin, Przeworski, Stokes, 2002:32).

Es importante mencionar que entre los distintos tipos de *accountability* que existen en un sistema político democrático, sin duda alguna el vertical es el más importante, ya que sin la garantía de este modelo de control no existirían las condiciones para ejercer ninguno de los demás tipos de controles. La seguridad de mínimas condiciones de elecciones libres y transparentes, respeto al sufragio y derechos para ser libremente elegido, constituyen el primer paso en toda democracia, sin este punto, no tiene sentido hablar de otros tipos de control puesto que son la primera condición de una democracia representativa.

Al respecto, para algunos autores (Shugart, Moreno and Crisp, 2003), el *accountability* vertical-electoral es tan importante como suficiente para ejercer un eficaz control sobre los políticos. Estos autores afirman, que si el *accountability* de los funcionarios electos funcionara como se debe —de manera que los votantes puedan y de hecho castiguen las infracciones de los funcionarios electos—, las diversas instituciones de superintendencia horizontales y sociales serían innecesarias (O'Donnell, 2001).

Sin embargo, esta afirmación no concuerda con otras investigaciones que demuestran el relativo control de las elecciones. Bernard Manin, Susan Stokes y Adam Przeworski (2002:44) demuestran que: “*el control de los políticos por parte de los ciudadanos es extremadamente imperfecto en la mayoría de las democracias. Las elecciones no son un mecanismo suficiente de control para asegurar que los gobiernos harán cuanto puedan a fin de maximizar el bienestar de los ciudadanos.*”

Además de las asimetrías de información que poseen los gobernantes con respecto de los ciudadanos, existen demasiadas desigualdades como para que se ejerza un control efectivo. Por ejemplo, no en todos los países existe el mecanismo de la reelección para inducir la responsabilidad de los gobernantes; como son los casos de México y Costa Rica, ni tampoco existe la seguridad, de que en todos los casos, los

políticos buscarán a toda costa reelegirse, por cierto, se olvida fácilmente que no todos los políticos se encuentran en puestos de elección popular.

Lo mismo sucede con los partidos de oposición, que en su afán de buscar el poder, se supone que “controlarán” la actuación del gobierno e informarán a los ciudadanos sobre irregularidades observadas en el partido gobernante. Aunque en cierta forma esto sucede así, pero si estos partidos se encuentran demasiado divididos, dedicarán la mayor parte de sus esfuerzos a las luchas internas antes que vigilar la acción del gobierno, además de que no siempre el hecho de “informar” es en estricto sentido una información veraz y objetiva. Por último, los votantes deben contar con más instrumentos institucionales para recompensar o castigar a los gobiernos por los resultados que generan. Sin embargo, las elecciones son esencialmente un solo instrumento de control, los gobernantes poseen una disponibilidad de recursos, económicos, políticos, financieros, y los ciudadanos sólo el instrumento del voto, el cual pueden ejercer, tan sólo cada cierto período de tiempo.

Es precisamente en este punto donde se revela la insuficiencia del *accountability* vertical-electoral, sí los ciudadanos pueden ejercer un control parcial o no del todo eficaz en cada elección, ¿qué sucede en el tiempo en que transcurren las elecciones? ¿Quién vigila, monitorea, contrapone, fiscaliza o sanciona a los políticos electos? Más aún, ¿quién garantiza que los encargados de organizar las elecciones sean transparentes y obren con imparcialidad, objetividad y eficiencia? ¿Acaso éstos también están sometidos a elecciones periódicas? Desde luego, no hay que remitir esta pregunta tan sólo al ámbito de la organización de las elecciones y de los funcionarios electos, la burocracia política, como habíamos mencionado, también requiere una vigilancia de otras agencias, sean estas instituciones o individuos.

Una de las respuestas a estas preguntas se encuentra relacionada con las funciones que realizan algunas agencias estatales para controlar a otras agencias también estatales, esto es, lo que llamamos como *accountability* horizontal o rendición de cuentas horizontal, que es el proceso de control o equilibrio entre agentes estatales.

### 1.3.3 Accountability horizontal: el autocontrol del Estado.

Como mencionamos en las primeras páginas de nuestro capítulo, el *accountability* horizontal es la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 2003).

Específicamente, los ilícitos que el *accountability* horizontal busca prevenir y llegado el caso sancionar, son las extra-limitaciones o trasgresiones ilegales por parte de una agencia estatal hacia la autoridad o límites de la otra; y la corrupción política, que consiste en las ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados (O'Donnell, 2003).

En el primer caso, la trasgresión ocurre cuando una institución estatal sobrepasa los límites de su propia jurisdicción legalmente establecida e invade los de otras instituciones; la reparación de la trasgresión entraña restablecer esos límites y eventualmente castigar a los transgresores. En este contexto, estamos frente a una situación de *accountability horizontal de balance*, que en general, es ejercida por alguna agencia de la clásica división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial). Pero también, a este tipo de relaciones se suman otras agencias cuyos ámbitos de acción, suceden dentro de una misma agencia, como entre la cámara baja y la cámara alta de un congreso federal, o entre agencias externas, cuando un congreso local considera que un congreso federal se extralimitó en sus funciones o viceversa.

Para todos estos casos, es necesario contar con un poder judicial fuerte, que sea independiente y confiable y que esté comprometido con ese tipo de *accountability*. El poder judicial en este sistema, es la última instancia a la que recurren las agencias en conflicto y es, en palabras de Guillermo O'Donnell (1998), el nivel donde cierra todo el sistema de *accountability*.

Pero por otra parte, este tipo de transgresiones no son nada sencillas de resolver. En general son bastante “dramáticas” ya que suelen crear conflictos altamente visibles y costosos entre las supremas instituciones estatales. Estos conflictos se agudizan más cuando, en los regímenes presidencialistas, se involucran poderes –el legislativo y el ejecutivo- que comparten legitimidad electoral. Los actores en estos conflictos son a menudo percibidos como motivados por razones partidarias, lo que contribuye al agravamiento y a las dificultades de solucionar el conflicto dado (O’Donnell,2003).<sup>43</sup>

Ante estos riesgos, acompañan en esta misión otro tipo de agencias con diferentes características y que ahora son comunes en la gran mayoría de las democracias del mundo; estas son las agencias con *accountability horizontal asignada*. Este tipo de agencias son llamadas así por su propósito de prever riesgos más o menos específicos de trasgresión pero también de corrupción. Como ejemplo, están los ombudsmen, las entidades de fiscalización superior, tanto internas como externas al Ejecutivo, los contralores, las fiscalías especializadas, las comisiones de la verdad, las comisiones legislativas de supervisión del presupuesto, entre otras, y que son agencias legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover o sancionar acciones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales.<sup>44</sup>

Este tipo de agencias tienen además diversas ventajas con respecto a las de balance. Una es que estas agencias pueden ser continuas en su actividad, es decir, sin interferencia temporal. Otra es que, por esta razón, pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan. Otra ventaja es que para sus acciones pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o políticos. Y finalmente, por su carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden

---

<sup>43</sup> Como un ejemplo, Diego Vázquez (2006), señala que, en México, el gobierno dividido del 2000 no pudo sacar adelante las reformas estructurales constitucionales por una falta de acuerdos y por el constante bloqueo mutuo entre Ejecutivo y Legislativo. A su vez, es muy probable que el impacto del gobierno dividido en el presidencialismo mexicano sea mucho mayor al del presidencialismo norteamericano debido a los candados en la legislación electoral (COFIPE) para evitar mayorías calificadas y a la pluralidad de partidos. [www.expectativasracionales.wordpress.com/2006](http://www.expectativasracionales.wordpress.com/2006).

<sup>44</sup> Entre este tipo de agencias encontramos en México a la Auditoría Superior de la Federación (anteriormente llamada Contaduría Mayor de Hacienda), La Comisión Nacional de Derechos Humanos, las comisiones de vigilancia del poder legislativo; en Brasil el Tribunal de Cuentas, El Comité Investigador Parlamentario (CIP); en Sudamérica están las Defensorías del Pueblo, con excepción de Brasil, Chile y Uruguay, etc (PNUD, 2004).

desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales (O'Donnell 2003).

Además de las trasgresiones a los límites de las jurisdicciones de las agencias estatales, en cuyo caso las agencias asignadas realizan una función muy importante, la detección de la corrupción en las instituciones públicas también es parte de estas agencias. La corrupción política, como mencionamos anteriormente, consiste en las ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos o sus asociados. Comúnmente, la corrupción suele limitarse a un sistema normativo de referencia, por lo general al sistema jurídico de cada entidad política, acercando este concepto al de ilegalidad.

En otros casos, la corrupción dentro de la esfera pública también puede incluir criterios de la moral imperante en una sociedad y en una época determinada, es decir, existen prácticas que no son comunes a todas las sociedades y a todas las épocas y que son cuestionadas por diversos actores, por ejemplo, las prácticas de incluir a familiares en puestos de gobierno. En este sentido, Nora Rabotnikof (2003,53) apunta que la corrupción política varía de acuerdo a lo que en cada régimen político y en cada sociedad se tipifica como corrupción política con lo cual también es una construcción cultural.

Pero las agencias asignadas del *accountability* horizontal no buscan sancionar o vigilar todas las prácticas culturales de lo que se entiende por corrupción política, por lo general, estas agencias se remiten tan sólo al ámbito jurídico de referencia, es decir, a lo que es y no es legal, por ejemplo, un primer tipo corresponde a los organismos encargados del control de la hacienda pública, y cuya función se limita a vigilar y supervisar que los fondos públicos se empleen de conformidad con las normas y con los procedimientos legales: las contralorías generales, los tribunales de cuentas o las entidades de fiscalización superior son algunos de estos organismos que por lo general se encuentran en casi todos los países del mundo. Es común, sin embargo, que este tipo de agencias estén destinadas a vigilar y fiscalizar sobre todo al poder ejecutivo, el cual es un poder que por sus características tiende a transgredir las funciones de otros poderes y de tener mayor peso que otras agencias.

Otro ejemplo, lo constituyen las comisiones legislativas que tienen entre sus múltiples funciones: la creación de leyes, la elaboración de políticas públicas, la negociación de la aprobación del presupuesto, y sobre todo, para efectos del *accountability* horizontal, la función de control-inspección de las políticas públicas que las agencias de gobierno fondean. Esta función es también conocida como monitoreo parlamentario, oversight parlamentario o vigilancia legislativa y constituyen un ejemplo clásico, aunque muy poco estudiado, de agencias asignadas en plena vigilancia de otras agencias de gobierno.

Más adelante, en el capítulo tercero, desarrollaremos ampliamente estos dos puntos, tanto de la vigilancia parlamentaria como de las entidades de fiscalización superior, pero antes de terminar con esta parte debemos recordar que el *accountability* horizontal no es más que la creación de instituciones que tienen como función el autocontrol del Estado. Estas formas de autocontrol pueden también darse en dos niveles dentro de las agencias del Estado, en forma intra-estatal, es decir, entre agencias separadas, como las comisiones legislativas que investigan posibles actos de corrupción de las agencias del Ejecutivo; y las inter-estatales que operan dentro de una misma agencia, como el que se da entre las dos cámaras que conforman un congreso o como los órganos de control interno que operan dentro de una misma agencia de gobierno.

Sin embargo, como en un sistema de *accountability* ninguna agencia opera aisladamente, las acciones de otros agentes externos al nivel horizontal también realizan una excepcional aportación para que el mismo proceso horizontal sea más efectivo, en este caso, hay que incluir otra dimensión desde la cual múltiples actores sociales han ejercido innovadoras formas de control, esta es, la dimensión vertical-societal del *accountability*.

#### **1.3.4 Accountability vertical-societal: el ciudadano vigilante.**

Según Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, (Mainwaring and Welna, 2003) “societal *accountability*” o rendición de cuentas social es un mecanismo no electoral, pero también vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación, que tienen como objetivo exponer los errores gubernamentales,

trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o activando el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposiciones ilustran algo de los no institucionales (cuya efectividad) se basa en sanciones simbólicas.

Tal y como lo han definido Smulovitz y Peruzzotti (2003:310), hoy en día es inconcebible pensar en una rendición de cuentas efectiva sin la participación de la sociedad civil en la vigilancia y supervisión de los actos gubernamentales. Por supuesto ésta no es una concesión gratuita de los gobernantes, de hecho, cada vez encontramos con mayor frecuencia ciudadanos más participativos, que por diversos motivos, están interesados tanto en promover sus intereses como en el control de la corrupción política.

La enorme variedad de actores sociales que desempeñan estas funciones oscila desde las organizaciones no gubernamentales hasta los movimientos sociales, pasando por individuos con renombre, ciudadanos comunes, académicos y medios de comunicación. Estos agentes abarcan por lo general todo tipo de problemas que atañen a diversos sectores y que operan más desde una dimensión informal; desde la promoción de los derechos humanos, el cuestionamiento en la aplicación del presupuesto, la vigilancia de las cuentas públicas, la detección de actos de nepotismo, las concesiones sospechosas del gobierno a empresas privadas e incluso hasta el incumplimiento de las promesas de campaña de los funcionarios electos.

El *accountability* societal no es tampoco una dimensión que supla de ninguna manera a las anteriores dimensiones; como la vertical electoral o la horizontal, pero sin duda alguna, es actualmente una parte indispensable de todo sistema democrático.

En resumen, las acciones de estos agentes efectúan por lo general una importante contribución a la consolidación democrática al llevar nuevos temas a la agenda pública y realizar demandas legales a los funcionarios corruptos que hayan librado los controles verticales u horizontales, pero quizá, su mayor contribución al sistema de *accountability* es la de activar los mecanismos que se encuentran en el nivel horizontal, particularmente recurriendo al poder judicial o interpelando y presionando el accionar del legislativo.

Por mencionar sólo algunos casos, en México se han llevado a cabo multitudinarias protestas de carácter político y social en forma de demandas por mayor seguridad y se han expuesto públicamente actos de corrupción de integrantes del Gobierno del Distrito Federal, del Partido Revolucionario Institucional con el sindicato petrolero—caso “pemexgate”—, y por el caso “amigos de Fox”, del partido conservador mexicano. Las protestas sociales en Brasil, son otro ejemplo, cuando más de ochocientos sindicatos, grupos religiosos, asociaciones profesionales y movimientos sociales organizados bajo el movimiento por la “Ética Política” tomaron las calles por el voto exitoso del Congreso para sancionar al presidente Fernando Collor de Mello (Hagopian, 2005:68). En otros casos, la prensa, ya sea en forma escrita, por televisión, por radio o por internet, recoge cientos de demandas de la sociedad civil, y cuestiona, vigila o expone a la luz pública innumerables casos de corrupción, desvíos de recursos no programados y hasta decisiones políticas que por más inverosímiles que parezcan no son siquiera tomadas en cuenta por los agentes de *accountability* horizontal.<sup>45</sup>

En otro ejemplo, los académicos también se han convertido en promotores del *accountability* societal. Según John Carey (2004:22). Los académicos del Instituto Tecnológico de México (ITAM) durante toda la década de los noventa, y a principios del 2000 han realizado notables esfuerzos por transparentar el registro de votos de los diputados a través de la página web del Congreso.

El vínculo y la trascendencia que tiene el accionar de los agentes societales de *accountability* hacia la dimensión horizontal es más que palpable. Ante la duda sobre posibles complicidades, entre el agente horizontal que investiga y el agente que es investigado, la dimensión societal es un complemento indispensable para un efectivo acto de *accountability*.

Antes de cerrar con este apartado, es necesario dedicar algunas líneas a uno de los mecanismos más poderosos del *accountability* societal: la transparencia y el acceso a

---

<sup>45</sup> En el estado de Nuevo León, en México, el gobernador del estado; Natividad González Parás contrató los servicios de seguros contra desastres naturales en el 2004 y que fueron calificados de absurdos por la prensa escrita. Estos seguros, consistían en proteger al estado contra desastres naturales tales como tsunamies, volcanes, tornados y terremotos. La historia geográfica y climática de esta región ha demostrado que no han habido tragedias de este tipo en miles de años. Pero lo más increíble de este acontecimiento es que ninguna agencia de carácter horizontal cuestionó estos contratos; Milenio Diario.

la información son tal vez los dos mecanismos, que siendo tomados muy en serio, son los de mayor poder y trascendencia para inducir la rendición de cuentas en todas sus direcciones.

La transparencia, al igual que el acceso a la información, reduce las asimetrías de información entre los gobernantes y los gobernados, y no sólo eso, también es un instrumento que facilita el accionar de los agentes horizontales como el congreso o los partidos de oposición. Más aún, estos dos mecanismos están estrechamente relacionados con el principio de la publicidad de la democracia. Como menciona Norberto Bobbio en el futuro de la Democracia (2003: 37), ¿qué funcionario puede declarar en público que utilizará el dinero del pueblo para intereses privados? La obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante, no sólo para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control por parte de los ciudadanos y es un expediente que permite ver lo que es lícito de lo que es ilícito.

Sin embargo, al aplicar altos estándares de transparencia y acceso a la información pública, los agentes sociales pueden contribuir a mejorar la calidad y eficiencia de los demás tipos de controles. Si bien en este sistema no todo es miel sobre hojuelas, en muchos casos un “supuesto” agente societal de *accountability* se convierte en un extorsionador de otro agente propiciando la corrupción misma. Por ejemplo, alguien dijo una vez, que en el medio periodístico se gana más por lo que no se dice que por lo que se dice. En otro ejemplo, en una conversación con un legislador de Nuevo León, éste comentaba que un “notable” periodista recibía cuantiosos regalos a cambio de no hacer campañas en su contra o de ocultar ciertos comportamientos por parte de los legisladores a cambio de dádivas. En este ejemplo, el *accountability* societal pierde un hermoso terreno utópico frente a las realidades de la corrupción social, que mencionaremos más adelante, pues nada garantiza que el vigilante no intente extorsionar y corromper al vigilado.

Por último, hay que reconocer que no todo el sistema de *accountability* se encuentra remitido al ámbito nacional o subnacional de un determinado país. En gran parte, muchos de los efectos que observamos de los agentes sociales hacia los horizontales tienen alguna relación con agentes externos. En un mundo cada vez más

globalizado, las interconexiones ya no son sólo de tipo económicas y entre Estados, sino desde hace ya varios años a interconexiones sociales, políticas y culturales a escala mundial. También en esta dinámica, recorren el mundo ideas, voces, acciones y reclamos de otros agentes sociales (o estatales) hacia agentes de otro territorio, presionando y llevando a cabo demandas de información, explicación, dando sanciones morales y/o apoyando a otras organizaciones sociales mediante la asesoría técnica, el apoyo financiero, la difusión de ideas, etc. En otras palabras, lo que se conoce como el *accountability* transnacional.

### **1.3.5 La dimensión trans -nacional del accountability.**

Los agentes transnacionales de *accountability* son toda esa gama de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras nacionales (Schedler, 2003). En esta dimensión, operan en las funciones de control diversas organizaciones como: *Transparencia Internacional*, *Amnistía Internacional*, *Human Rights Watch*, *el Foro Mundial Social*, *Greenpeace*, *la Organización de los Estados Americanos* hasta manifestaciones sociales en contra de las guerras y una amplia gama de temas sociales y políticos. A esta dimensión se le suele llamar la “tercera dimensión” del *accountability* debido a que no encajan en la dicotomía de los agentes verticales y horizontales (Schedler, 2003).

Podemos ilustrar, como ejemplo, las declaraciones de individuos y organizaciones sociales sobre los “feminicidios” en Ciudad Juárez, México, los movimientos en contra de la guerra en Irak, las demandas por información de medios de comunicación internacionales, las acciones de organizaciones de derechos humanos sobre los presos en Guantánamo, o los actos en favor de los derechos de los indígenas en Chiapas.

Si bien en la mayoría de los casos estas acciones no tienen un efecto directo sobre los mecanismos verticales y horizontales de otro Estado, ya que no poseen canales formales, sí activan en cambio, mecanismos horizontales de rendición de cuentas en forma indirecta. Desde esta perspectiva, es poco tratado en la literatura sobre el *accountability* este tipo de controles, pero menos explorados aun, son los vínculos y los efectos que tienen este tipo de relaciones.

Por ejemplo, se habla mucho acerca de la influencia de los medios de comunicación sobre determinadas políticas de los gobiernos, pero pocas veces se analiza cómo fluyó este contacto, cómo se transformó en crítica hacia otros medios y cómo se transformó en una organización entre ciudadanos que a la postre activaron controles nacionales.

Los académicos e intelectuales, por su parte, también difunden sus conocimientos hacia otros agentes, crean y analizan estándares de transparencia, de democracia, de legitimidad electoral y continuamente llegan a influir en la creación de sistemas de *accountability*. Por recordar un caso, John Carey (2004:21-22) ilustra como una agencia, dependiente de Transparencia Internacional, apoyó los esfuerzos locales en Panamá para promover un sistema electrónico de registro de votos que fuera accesible al público. Con esto, menciona el autor, se realizó un esfuerzo por construir la rendición de cuentas de los ciudadanos hacia los legisladores, al dar a conocer cuáles fueron sus votos en forma individual, y en algunos casos, forzándolos a dar explicaciones sobre su proceder y recibiendo sanciones reputacionales, que derivarían en castigos electorales.

Con la incorporación de la “tercera dimensión” del *accountability*, podemos resumir, hasta aquí, que *accountability* es más que una simple acción de rendición de cuentas, es más un sistema construido y operado por los hombres, que abarca diversas dimensiones y esferas de acción, donde es el hombre y nadie más que el hombre, quien opera los mecanismos que él mismo ha creado en sus relaciones de poder con otros hombres. Y como en todo propósito imaginado por el hombre, *accountability* también es un espacio donde operan relaciones de poder, desde quien emplea los recursos para un fin determinado hasta quien emplea otros recursos para ofrecer una resistencia para otro fin determinado; vigilar, y evadir la vigilancia, fiscalizar y burlar la fiscalización, transparentar las cuentas públicas y ocultarlas al público, y así sucesivamente en un ir y venir interminable de estrategias sin principio ni final.

## Capítulo Segundo

### **Antecedentes de la Fiscalización y la Vigilancia Legislativa en México.**

#### **Introducción.**

La vigilancia y fiscalización legislativa en el México del siglo XX fue sumamente inoperante tanto a nivel nacional como en los estados. Esta inoperancia puede explicarse a partir de las características formales e informales del sistema político mexicano, las que inhibieron esta importante función en el Congreso de la Unión. Entre ellas, se puede mencionar la enorme concentración de poder en la institución presidencial, misma que llevó a la subordinación de todos los demás actores del sistema. Aunando a esto, el sistema de partidos hegemónico vigente en el país obstaculizó el acceso al poder de otras fuerzas políticas, por lo que sólo se accedía a los congresos a través de la pertenencia, disciplina y lealtad al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin contrapesos efectivos, con un debilitamiento de las instituciones parlamentarias en sus relaciones con el ejecutivo, y sin una competencia real que llevara a otros actores al escenario parlamentario, la rendición de cuentas legislativa, tanto en sus funciones de vigilancia como de fiscalización, fue sólo una función plasmada en la norma, pero no en la práctica política. Su impacto social, fue más que nada nulo, tan sólo un sueño de los demócratas del pasado que nunca llegó a realizarse.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> En 1897 se dio una importante discusión en el parlamento mexicano, la discusión apuntaba a la concesión de poderes al Legislativo para interpelar y llamar a cuentas a los Secretarios de Despacho de Ejecutivo, así las cosas, se discutía una reforma al artículo 131 (137, 138 y 139) para aprobar o reprobar la conducta del Ejecutivo. “El lic. Pardo temía que a México le ocurriera lo que a sus ojos se veía en Europa, la influencia nefasta y contradictoria del parlamentarismo, donde el Legislativo mostraba votos de confianza o censura a los secretarios del Ejecutivo, conceder el derecho al legislativo de evaluar la función administrativa del Ejecutivo implicaría un revés para el equilibrio de la división de poderes. Un voto de censura del legislativo podría acarrear serios problemas al Ejecutivo al obligarlo a renunciar a un ministro que él mismo ha puesto. El diputado Pineda replicaba al Sr. Pardo, que la discusión era manipulada, la cuestión real era, en suma, decidir si el parlamento mexicano había de ser algún día un verdadero parlamento, o para siempre había de estar condenado en la penumbra del coro político. P. 19 Que la discusión de la división de poderes era amañada, que el legislativo sí debía tener derecho a pedir informes al Ejecutivo y a declarar, en su caso, si quedaba el parlamento satisfecho, o no, con esas explicaciones.” José Romero, 1914 [2004] “Recuperando el Pasado” Vol. I. Cámara de Diputados, México.

Durante el tiempo que duró este arreglo, los congresos locales reprodujeron la misma lógica federal, llevándola incluso a límites extremos pues los gobernadores operaban como auténticos caciques regionales (Casar, 1999). En esos congresos locales coexistían legisladores que, siguiendo sus propios intereses y sin ninguna otra puerta de salida, se domesticaron absolutamente a los designios del partido y del Presidente de la República en turno, inhibiendo por completo todo intento de rendición de cuentas efectiva.

Por otra parte, el deficiente diseño institucional de fiscalización y control evaluatorio de las políticas públicas implementadas por el ejecutivo nunca estuvo diseñado para potenciarlo, aun y cuando se llegaron a mostrar algunos importantes avances en su dimensión federal, en el ámbito local, la situación de retraso fue casi siempre evidente.

En el ámbito federal, la fiscalización legislativa evolucionó en forma lenta y paulatina desde 1917 hasta 1999, con décadas de distancia entre una reforma y otra, y donde se fueron ampliando los sujetos de control; las facultades del órgano técnico de fiscalización; sus atribuciones; su autonomía y sus mecanismos de sanción, pero sin una decisión tajante de implementar una verdadera fiscalización que combatiera la corrupción e incrementara el control del gasto público.

En tanto, las comisiones legislativas, encargadas de las funciones de vigilancia y control evaluatorio de la política pública puesta en práctica por el Ejecutivo, también siguió un camino ascendente desde 1824 hasta 1977, fecha en que se produce un enorme retraso para las comisiones legislativas debido a una serie de reformas tendientes a fortalecer a las entidades de fiscalización superior en detrimento de las comisiones legislativas. En este año, las funciones de control evaluatorio pasaron a ser prioridad de la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, con lo cual las comisiones perdieron la exclusividad para evaluar la calidad de la política pública (Valadés, 2001).<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Según Diego Valadés, Gutiérrez y Lujambio, los años de 1977, 1978 y 1979 supusieron una regresión en la ruta hacia un diseño institucional para la fortaleza del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados y la tendencia no se revertiría hasta 1999 con la aprobación de las reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977 y de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978, de modo totalmente sorprendente se eliminó el papel del sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control evaluatorio de la política pública, al asignar dicha tarea a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Esta situación perdura hasta 1996, año en que las reglas del juego electoral cambian de forma drástica la composición de la Cámara de Diputados, y se acelera la transición a la democracia por la vía electoral. Esto hace que la configuración de los congresos, federal y estatales se vuelvan más plurales y, en algunos casos, den lugar a la conformación de gobiernos divididos restándole con ello poder a los ejecutivos locales e iniciando el camino hacia una rendición de cuentas un poco más efectiva. Sin embargo, a pesar de las múltiples reformas acaecidas desde el inicio de la transición democrática, el sistema de comisiones en la Legislatura no ha tomado un rumbo claro, y la mayor parte de las veces, su actuación se ha desarrollado en forma desordenada y caótica, lo que ha dado lugar a la ineficacia en el control evaluatorio de la política pública a cargo del ejecutivo, sin que se hayan podido fortalecer los órganos técnicos de fiscalización.

## **2.1. El sistema político mexicano.**

Entre los elementos del sistema político mexicano del siglo XX destacan tres factores con influencia determinante en el debilitamiento del Poder Legislativo como agente de control del Ejecutivo. Estos fueron; a) la enorme concentración de poder en la institución presidencial, b) el predominio del partido hegemónico en el sistema de partidos mexicano (no competitivo)<sup>48</sup> y; c) la cláusula de la no reelección legislativa, todos ellos reproducidos fielmente en los ámbitos nacional y en los estados.

### **2.1.1. El Presidencialismo mexicano.**

Luego de agotado el período posrevolucionario, el presidencialismo mexicano comenzó a configurarse como un sistema de gobierno fincado en un poder concentrado que le apostó a la supremacía del Ejecutivo sobre los otros poderes a fin de lograr un ejercicio eficaz del poder, mientras que su legitimidad tuvo que ser derivada de la

---

<sup>48</sup> Según Giovanni Sartori (2000:276), el sistema de partido hegemónico, es un subtipo de sistema de partidos no competitivo, en el cual no se permite ni una competencia oficial ni de facto por el poder. Se permite la existencia de otros partidos, pero no existen condiciones de equidad en la competencia política. Sartori clasificó al PRI como un partido hegemónico-pragmático, en razón de que no se fundamenta en una ideología única, ya que, pese al mito revolucionario, el PRI es decididamente pragmático y tan inclusivo y agregador que se acerca a un partido de tipo amalgama.

gestión gubernamental a favor de ciertos sectores, más que de la victoria obtenida en comicios competitivos.

En este sentido, Luís Rubio (2006) apunta que el presidencialismo mexicano se estructura sobre la legitimidad del pacto fundacional entre los herederos de la revolución y sobre la legitimidad de la participación de diferentes grupos sociales a cambio de privilegios.

*“Desde sus inicios, el presidencialismo se fincó en el pacto fundacional de la “participación a cambio de privilegios” entre los herederos de la familia revolucionaria. La vieja estabilidad del sistema político mexicano surgió de los compromisos que se establecieron al amparo de los arreglos constitucionales de 1917 (el llamado pacto social) y que adquirieron una estructura formal a lo largo de los años veinte hasta culminar con la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929. La esencia de la estructura institucional que ahí se conformó y que le dio al país muchas décadas de paz no sólo social, sino sobre todo política, era muy simple: las cabezas de los diversos grupos, partidos, ejércitos, sindicatos, de las organizaciones etcétera, participaron en el sistema político (que entonces era prácticamente idéntico al PNR) y lo apoyaron, a cambio de beneficios y privilegios excepcionales, así como de la capacidad de favorecer a los intereses que cada uno de ellos representaba. El grupo de beneficiarios era muy representativo de la sociedad políticamente organizada, por lo que el mecanismo le confería una legitimidad envidiable al sistema en su conjunto (Rubio, 2006).*

Además del pacto fundacional, el llamado, “presidencialismo mexicano”<sup>49</sup> fincó su poder no sólo en la concentración de poderes formales en el Ejecutivo<sup>50</sup>, sino, sobre todo, en las llamadas “facultades metaconstitucionales” del Presidente de la República, arreglo que incentivó la concentración del poder en su figura y anuló la rendición de cuentas del Legislativo. Entre los componentes de este arreglo se encontraban: La jefatura principal del partido del gobierno (PNR, PRM, PRI); la atribución para designar a su sucesor a la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los estados; y el control político de los poderes públicos, a través, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal (Carpizo: 1978). Todo ello permitió al Presidente en turno controlar no sólo el gobierno y la administración pública federal, incluyendo los cuerpos paraestatales, sino también a

---

<sup>49</sup> El término de presidencialismo mexicano hace referencia a la enorme concentración de poderes, tanto formales como informales en el poder Ejecutivo (Weldon, 2002).

<sup>50</sup> Al respecto, Carpizo (1978); Cárdenas Gracia (1996); y Pedroza de la Llave (1999) señalan que la Constitución de 1917 favoreció el predominio del Poder Ejecutivo sobre las otras ramas de gobierno.

los poderes legislativo y judicial, y, desde luego, los gobiernos estatales (Weldon, 1997: 225-258).

En consecuencia, el federalismo mexicano jamás funcionó en la práctica al convertir a gobernadores y congresistas locales en agentes enteramente dependientes de la Presidencia de la República. A este respecto, conviene recordar que de acuerdo con Pablo González Casanova (1965), el control presidencial sobre las entidades estatales dependía no sólo del aspecto financiero, sino también del político y militar en manos del Presidente.

*“La dependencia de los estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Desde la aplicación de la Constitución para la destitución de gobernadores, pasando por funciones políticas de los jefes de la zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder del Presidente conforme transcurre el período presidencial, todos estos hechos hacen que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de “contrapesos y balances, del tipo que proponía Madison, no funcionen en la realidad del México contemporáneo.”*

Con tales recursos a su disposición; más la legitimidad y el apoyo de grupos sociales, el poder del Presidente de la República se convirtió en la cúspide” de la clase política mexicana, mientras que el Poder Legislativo quedaba apenas como un instrumento sometido a su control, y no a la inversa. A través de la construcción de una maquinaria electoral renuente a la competencia, éste consiguió así gobernar con un mando *cuasi* absoluto, en un país en el que la democracia era más que nada una falacia. Este esquema, por otra parte, se reproducía puntualmente en los estados de la República. De ahí que los gobernadores, se convirtieran también en los líderes de la élite política de sus respectivos estados (Hernández, 2003).

*“Una de las obligaciones de cada gobernador es reproducir, en su ámbito, la lógica del dominio central: los gobernadores son, a su vez, los líderes del partido en el poder dentro de los estados y, también, los responsables reales del manejo legislativo y judicial en sus territorios, a través de una combinación de facultades legislativas y partidistas que, como en el caso de la presidencia de la República, constituyen una sólida trama de alianzas, cobijada en las instituciones formales del País.”*

Así las cosas, los gobernadores se constituyeron en los dirigentes reales a nivel estatal. El dominio unipartidista de los Poderes Ejecutivo y Legislativo generó cuerpos parlamentarios con casi nula influencia en la toma de decisiones políticas, mientras que, al igual que en el nivel nacional,<sup>51</sup> las fuerzas de oposición apenas alcanzaban una escasa representación en las legislaturas locales (Pérez Vega, 2007).

### **2.1.2. El Partido Revolucionario Institucional y sus efectos sobre los poderes legislativos.**

El dominio del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles fue en gran parte proporcionado por la maquinaria electoral del Partido Revolucionario Institucional, llamado en ese entonces PRM, que durante la época del general Lázaro Cárdenas se convirtió en un “partido de masas”. Según sus dirigentes, en esos años éste tenía cuatro millones 305 mil miembros, de los cuales dos millones 500 mil eran campesinos, un millón 250 mil obreros, 500 mil del sector popular y 55 mil del militar. Desde su fundación, el partido nace como un proyecto dirigido a monopolizar los cargos de elección popular y los puestos administrativos tanto en la federación como en los estados y los municipios.

Principal instrumento del Presidente y de los gobernadores a nivel local, el PRI logró dominar la escena política al hacer imposible el desarrollo de una carrera política fuera de sus filas. En el caso de la Cámara de Diputados el Revolucionario Institucional sumaba virtualmente todos los escaños. En efecto, de 1946 a 1961 obtuvo el 95% de los asientos, y entre 1964 a 1976 ocupó más del 80% de las curules, para pasar de 1979 a 1985 al 70% (Nacif, 1997; Peschard, 1993). Por su parte, ese partido también controló todas las gubernaturas hasta 1989, año en que por vez primera un candidato de Acción Nacional logró finalmente conquistar la gubernatura de Baja California.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> De acuerdo con Pablo González Casanova (1986: 31), entre 1935, 1937 y 1941 el 100% de los proyectos enviados por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados fueron aprobados por unanimidad. También, de 1943 a 1961, fueron sancionados por unanimidad en promedio, 77% de las iniciativas presidenciales y en los que son aprobados por mayoría de votos, los votos en contra, sólo representaban poco más del 5% del total.

<sup>52</sup> En 1989 se da la primera derrota electoral importante para el Partido Revolucionario Institucional. En Baja California el candidato del PAN, Ernesto Ruffo Appel, se alza como el primer gobernador de oposición.

A partir de este momento y hasta el 2001, la oposición, constituida principalmente por el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), logra ya conquistar 15 de las 31 entidades estatales, lo que tiene inmediatas consecuencias para la calidad del control parlamentario.

El recuento relativo a la situación de las legislaturas estatales arroja un resultado similar. A principios de 1970 sólo 4 legislaturas de 30 contaban con algún miembro de la oposición: Chiapas con una diputada del PAN; Jalisco con dos diputados del PAN; Nayarit con un diputado del PARM y uno del PPS y Tamaulipas con un diputado del PARM. En el resto, todos los diputados pertenecían al PRI (Lujambio, 2000: 54). Sin embargo, la hegemonía priísta llegaría su fin a partir de la década de los noventa. Durante esa década, los congresos estatales con mayoría absoluta del PRI comienzan a delinear una tendencia a la baja, primero con Baja California al obtener el PAN el 0.53% de los escaños, seguido por Baja California Sur, con el 0.53% para ese mismo partido, y por Chihuahua, con el mismo porcentaje.

En el resto de las legislaturas locales, las mayorías absolutas, antes controladas por el PRI, comienzan así a declinar. En algunos estados, además, los números alcanzados por este partido son los más bajos a lo largo de toda su existencia. El panorama a este respecto, a principios de los noventa, es el siguiente: Aguascalientes (80%), Campeche (80%), Coahuila (71%), Colima (70%), Chiapas (82%), Distrito Federal (60%), Durango (52%), Estado de México (59%), Guanajuato (66%), Guerrero (69%), Hidalgo (70%), Jalisco (70%), Michoacán (63%), Morelos (66%), Nayarit (70%), Nuevo León (65%), Oaxaca (77%), Puebla (75%), Querétaro (71%), Quintana Roo (71%), San Luis Potosí (75%), Sinaloa (61%), Sonora (66%), Tabasco (68%), Tamaulipas (76%), Tlaxcala (73%), Veracruz (70%), Yucatán (72%) y Zacatecas (71%).<sup>53</sup>

### **2.1.3. La no reelección inmediata de los legisladores.**

Ahora bien, para explicar el gran poder alcanzado por la Presidencia en el pasado priísta es necesario añadir una pieza clave, responsable en buena medida del debilitamiento de todos los legislativos locales frente al ejecutivo federal, se trata de la

---

<sup>53</sup> Fuente: base de datos del Doctor Diego Reynoso, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.

no reelección consecutiva de legisladores federales y estatales. Para algunos autores (Casar, 1996; Cosío Villegas, 1978; Lujambio, 1995; Weldon, 2002) el arreglo responsable del debilitamiento del legislativo lo constituyó la prohibición de la reelección legislativa inmediata instaurada en 1933 (Artículo 59 Const.). A ello se suma además la abolición de los partidos locales en la segunda convención nacional del PNR en Querétaro (Hernández, 2001; Ugalde, 2002 y Camp, 1995) y la duración trianual de la legislatura frente a los 6 años asignados al mandato del Ejecutivo y de los gobernadores.

Según dichos autores, los efectos de esta reforma produjeron una seria limitante para alentar la carrera parlamentaria a la vez que tendieron a fortalecer la disciplina partidista de los legisladores. En este sentido, el cambio incentivó que los diputados buscaran ocupar una curul en otra Cámara, ya sea en el Senado o en un Congreso local, pero también que buscaran conseguir un cargo en la burocracia federal o local, cuando no ser candidato a gobernador o intentar obtener una posición dentro de su partido (Ugalde, 1997: 89).

De lo anterior se desprende que ni la vigilancia ni la fiscalización podían ser redituables para ninguno de los diputados del PRI durante los tiempos en que éste se ostentó como partido hegemónico. Debido a que los procedimientos de nominación para candidaturas a cargo de elección popular eran controlados por el Presidente de la República en el plano federal y por los Gobernadores en el plano estatal, sus diputados no tenían más opción que disciplinarse a los designios del Poder Ejecutivo federal (Hernández, 2001; Ugalde, 2002 y Camp, 1995). Además, cualquier intento de emancipación de la línea marcada por éste a través del partido, o de hacer efectivo el control y la fiscalización parlamentaria era sofocado por los responsables de coordinar a sus grupos en ambas cámaras a través del control entregado por la ley electoral al partido sobre la carrera política de cualquiera de sus miembros. De esta forma, quienes poseían el poder real en los estados, léase los gobernadores, tampoco tuvieron que preocuparse por que los integrantes del congreso investigaran sus gastos en las formas que la Constitución local lo mandaba.

Por otra parte, no está de más señalar un efecto adicional de la prohibición a la reelección legislativa inmediata: la generación de legisladores poco profesionales y con

escasa experiencia legislativa, pendientes más de asegurar su futuro político que el cumplimiento de su compromiso representativo. (Ugalde, 1997: 91).

En resumen, la falta de incentivos para continuar una carrera parlamentaria se tradujo, tanto en el plano federal como en el estatal, en una inexperiencia clara por la deficiencia en los conocimientos necesarios para lograr una fiscalización y una vigilancia efectivas. A este respecto conviene recordar que, de acuerdo con Luís Carlos Ugalde (1997), la renovación trianual de la Cámara de Diputados se ha traducido en la llegada de novatos que en forma mayoritaria deberán hacer frente a los burócratas altamente especializados contratados por el Ejecutivo, mismos que han dedicados largos años a adquirir los conocimientos y las habilidades necesarias para dirigir las entidades del Gobierno (Ugalde, 1997: 92).

#### **2.1.4. La Transición a la democracia en México.**

A pesar de que la cláusula de la no reelección consecutiva sigue siendo, hasta la fecha, un fuerte impedimento para la profesionalización de los legisladores, en la práctica la alternancia política y el surgimiento de los gobiernos divididos ha sido un factor determinante para la emancipación del Poder Legislativo, sobre todo a partir de 1997, momento en que el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría en el Congreso de la Unión. De acuerdo con José Antonio Crespo, a partir de este año la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo cambió significativamente; la oposición, en bloque, cobró más fuerza que nunca y logró controlar la mesa directiva y la mayoría de las comisiones parlamentarias y por primera vez en décadas se rechazaron iniciativas del poder Ejecutivo en el Congreso (Crespo, 1978).

Sin embargo, cabe recordar que dicha independencia, trascendental para ejercer una vigilancia y fiscalización con relativa eficacia, acontece debido a un proceso de transición lento, paulatino, que surge en forma pacífica y negociada, desde la periferia al centro y sobre todo por la vía electoral (Becerra, Salazar y Woldemberg, 2001). A diferencia de otras transiciones; como la Chilena, que tuvo que hacer un referéndum especial y concesiones a miembros del viejo régimen en la figura de senadores vitalicios; de la española, donde se necesitó de una nueva constitución con la

continuidad de la monarquía; o de los países de Europa del Este donde las camarillas comunistas debían abandonar el poder; en México, la transición a la democracia, definida en términos de instituciones y procedimientos, tuvo un exceso de “momentos fundadores” y no hubo, así mismo, una ruptura definitiva con el antiguo régimen. Como menciona Andreas Schedler (2000: 28), en México no hubo un pacto, sino muchos; no hubo unas elecciones decisivas, sino varias contiendas dramáticas; tampoco hubo una obra maestra institucional, sino seis reformas electorales que construyen la democracia mexicana y que dan forma al poder legislativo mexicano en sus vertientes federal y local.

La primera de ellas ocurre en 1977 y marca el inicio de la transición democrática<sup>54</sup> al dar los primeros pasos hacia la construcción de partidos políticos nacionales e incrementar el pluralismo en la institución parlamentaria al ampliar el número de integrantes de la Cámara a 300 diputados por el principio de mayoría relativa y 100 diputados por el principio de representación proporcional.<sup>55</sup> Cabe recordar, que esta reforma se implementa como respuesta del régimen al descontento y radicalización de las distintas fuerzas sociales inconformes con el autoritarismo del régimen priísta. La iniciativa presidencial comienza a cambiar las reglas del juego<sup>56</sup> y la coalición dominante maneja el descontento social al integrar a los disidentes al sistema a través de la competencia electoral, aunque en ningún momento prevé la cesión del poder ni tampoco las consecuencias que dichas iniciativas tendrían décadas más tarde.

La segunda gran reforma, también decisiva para la construcción de un legislativo más activista, se daría nueve años más tarde, en 1986 con la consigna de aumentar el número de representantes en la Cámara de Diputados y donde al final quedarían establecidos 300 diputados por mayoría relativa y 200 por representación proporcional.

---

<sup>54</sup> Catorce años antes se da la reforma de 1963, con la introducción de la figura de diputados de partido, es la primera rectificación del régimen en cuanto su estrategia de eliminar toda presencia discordante en los órganos de representación (Béjar, 2003).

<sup>55</sup> Entre las reformas constitucionales enviadas al Poder Legislativo se encontraban: a) las que conferían a los partidos políticos el carácter de instituciones de interés público y de carácter nacional, así como su participación en elecciones estatales y municipales; b) la instauración del registro condicionado con la oportunidad legal para que los partidos se presentasen a los procesos electorales sin restricciones previas, salvo el único requisito de cumplir con el 1.5% de la votación; c) la modificación y ampliación a la Cámara de Diputados con 300 diputados por mayoría relativa y 100 diputados de representación proporcional, y d) La Nueva Ley de Organizaciones Políticas y procesos Electorales.

<sup>56</sup> Desde otro punto de vista, para Mauricio Merino la transición mexicana a la democracia no implicó cambios en las reglas del juego, sino la recuperación de las instituciones ya existentes (Merino, 2003).

Diversos conflictos postelectorales suscitados por fraudes sistemáticos del PRI en Puebla (1982), Oaxaca (1983) y Chihuahua (1986), aunados a una crisis económica de grandes dimensiones, acrecentaron la demanda por una mayor participación política, el régimen responde con una reforma electoral dirigida principalmente a elevar la composición plural de la cámara de diputados.

Entre 1989 y 1990 acontece otra serie de reformas significativas para la transición mexicana. La principal de ellas, se refiere a la reforma al artículo 41 constitucional que consiste en la creación de una de las instituciones más trascendentales para la construcción de un legislativo fuerte y para la democratización del país, se trata en síntesis de la creación-invencción del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual debe ser de carácter público, profesional y autónomo en sus decisiones, aunque todavía sin desprenderse de la injerencia gubernamental.<sup>57</sup> Dicha institución vendría a ser en los años por venir la indiscutible garantía de los procesos electorales limpios y confiables para todas las fuerzas políticas.

En 1993, 1994 y 1996 también se realizarían otras tres grandes reformas que darían los pasos definitivos para fortalecer el sistema electoral y de partidos mexicano y que concluiría con las elecciones intermedias de 1997 y las presidenciales del año 2000.

La primera de ellas vendría en medio de una situación de desfase para el régimen, no sólo por las reformas que estarían por venir en materia política, sino por los grandes cambios estructurales de liberalización económica que se estaban gestando desde la cúspide del poder político en México.<sup>58</sup> De esta forma, el asunto pendiente

---

<sup>57</sup> A la creación del IFE le precede un hecho difícil de olvidar; la caída del sistema en las elecciones de 1988, donde reinaron la duda y la inconformidad por los resultados electorales, principalmente del Frente Democrático Nacional liderado por Cuauhtémoc Cárdenas. Este hecho, sumado a las diferencias en cuanto al modelo económico por venir, hizo que el gobierno salinista negociara 7 artículos constitucionales sólo con el PAN. La exclusión deliberada del PRD fue un acto definitivamente con sentido hacia el modelo económico que estaba por implementar el candidato ganador, Carlos Salinas de Gortari. El PRD constituía un obstáculo para la política económica del nuevo gobierno y de ahí su exclusión. En cambio, las negociaciones con el PAN se debieron a que este partido compartía muchas de las tesis del nuevo gobierno, además de que fue recompensado extralegalmente con varias alcaldías y gubernaturas (Rousseau, 2001).

<sup>58</sup> El Presidente Carlos Salinas estaba implementando un cambio estructural de grandes proporciones, con un programa de mercado, de liberalización económica, de privatización de empresas estatales, de apertura económica al mundo. En lo político, el Estado seguía siendo clientelar y corporativista pero seguían las reformas para el fortalecimiento de los partidos de oposición y la intensificación de la lucha electoral. Para los disidentes de la coalición gobernante ya había “salidas” para reciclarse en los partidos de

estaría destinado a regular el financiamiento de los partidos políticos y el trabajo del Instituto Federal Electoral para el proceso siguiente. El Congreso de la Unión se modificaría nuevamente a raíz de la implementación de 4 senadores por entidad federativa, uno de los cuales se otorgaría a la primera minoría de cada entidad; la calificación de las elecciones ya no sería por parte de la Cámara de Diputados, sino por un órgano electoral autónomo y, en segunda, por el Tribunal Federal Electoral con excepción de la elección presidencial; y por último, la más importante de las reformas constitucionales enviadas al poder Legislativo: el control de las finanzas de los partidos. Así las cosas, quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, estados y ayuntamientos, dependencias y entidades públicas, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, empresas mercantiles y de personas que vivan o trabajen en el extranjero (Becerra, Salazar y Woldemberg, 2000).

Para la elección siguiente, se renovarían el Congreso de la Unión y se elegiría al nuevo Presidente de la República, pero con el alto costo de la violencia política. Las reformas emprendidas por Carlos Salinas de Gortari desafiaban el pasado revolucionario, estatista, agrarista, corporativo, proteccionista y laico, y sus medidas promovidas desde la cúspide del poder iban en sentido contrario y habían provocado desajustes y reacomodos en la coalición gobernante y en diversos grupos sociales.<sup>59</sup> Así, desde el primer minuto de enero de 1994 estalló el alzamiento zapatista contra el Tratado de Libre Comercio para América del Norte y las reformas salinistas y donde se afirmaba que la única salida a las demandas de justicia y dignidad sólo se podía alcanzar por la vía armada. Como respuesta, los partidos y el gobierno convinieron en revalidar su propia obra, las leyes, las instituciones y la viabilidad de las elecciones (Becerra, Salazar y Woldemberg, 2001).

---

oposición, pero el tema de dinero y partidos estaba excluido, faltaba legislación sobre el financiamiento a los partidos, en especial hacia el partido de Estado y la rendición de cuentas de los mismos (Becerra, Salazar y Woldemberg, 2000).

<sup>59</sup> La Reforma del Estado durante el período salinista tocaba una cuestión central en el sistema político: el papel y el tamaño del Estado en la sociedad. El estatismo que hacía obeso al sistema se basaba en la ecuación: “más Estado, más justicia social y más progreso económico”. Conservando los mismos términos, Salinas cambia las medidas: “menos Estado, más justicia social y más progreso”. (Rousseau, 1995).

A pesar de ello, las reformas habían sido posibles sólo gracias a los resultados electorales que el PRI obtuvo en 1991 y al apoyo de la segunda fuerza política, el PAN. El congreso de la Unión con tan sólo estas dos fuerzas, inició las reformas constitucionales al artículo 41 para dotar de autonomía e independencia al IFE; los partidos perdieron su derecho al voto y sólo se les concedió la representación igualitaria de un representante por partido; así mismo, se introdujo la figura de consejeros ciudadanos independientes de la decisión presidencial, ahora sería a propuesta de los partidos políticos y deberían ser ciudadanos de reconocido prestigio.

Por último, para 1996 todavía quedaban grandes problemas pendientes en materia electoral. Seguían la desigualdad en la asignación de los recursos financieros de los diferentes partidos, la imposibilidad de revisar los casos polémicos en las elecciones locales y la consolidación de la autonomía de los órganos electorales estatales. Por ello, en el ámbito local ocurrían conflictos electorales de gran envergadura, generalmente con soluciones extralegales por lo débiles de las instituciones encargadas de organizar las elecciones.

En este caso, Ernesto Zedillo, ganador de las elecciones mejor organizadas y más vigiladas de la historia de México, argumentaba que el problema consistía en que las elecciones habían sido legales, más no equitativas, el PRI había erogado el 71.4% de todo el dinero gastado en las elecciones presidenciales, el 77.25% en la elección para senadores y el 81.24% en la de diputados (Becerra, Salazar y Woldemberg, 2001). En este sentido, el Presidente estuvo dispuesto a fomentar nuevas reglas electorales tendientes a la equidad en dos sentidos, el financiamiento a los partidos políticos y sus campañas, y el acceso a los medios de comunicación. Así, las reformas constitucionales enviadas al poder legislativo consistían en: a) consolidar la autonomía e independencia de los órganos electorales, los ocho consejeros y el presidente serían los únicos con derecho a voto y serían elegidos por los congresos de entre las propuestas de los partidos políticos, el gobierno abandonaría definitivamente la organización de las elecciones; b) todos los conflictos, tanto federales como locales en materia electoral, así como la calificación de las elecciones, serían resueltos por el Tribunal Federal Electoral; c) los recursos financieros para los partidos aumentarían 600%, el 70% se distribuiría conforme a la votación y el restante 30% de modo igualitario entre los partidos, también se modificaría el acceso igualitario a los medios de comunicación; d) Finalmente se

abriría la competencia electoral en la Ciudad de México mediante la elección directa de su jefe de gobierno y la ampliación de las facultades para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En síntesis, las seis reformas electorales en su conjunto fueron dando los pasos necesarios para una transición democrática estable y sobre todo para la tan ansiada emancipación legislativa. Sin embargo, es a partir de la última reforma cuando se dan las condiciones definitivas para que las elecciones federales de 1997 pongan fin al “gobierno unificado”, se inaugure la era del presidencialismo con gobierno dividido y por vez primera en la historia de México, el Congreso de la Unión funcione sin el control absoluto del PRI.

Por su parte, en los estados también se daría una nueva revolución legislativa con gobiernos divididos y sin mayoría. Entre 1997 y 1998, 17 gobernadores priístas aún mantenían congresos unificados (Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán); 3 gobernadores priístas tendrían congresos divididos o sin mayoría (Estado de México, Morelos y Sonora) y un Gobernador priísta volvería al gobierno unificado sólo después de haber sido gobernado previamente por el PAN; este último partido, tendría a su vez 3 gubernaturas con congreso unificado (Nuevo León, Jalisco y Aguascalientes); 4 con congreso sin mayoría de ningún partido político (Baja California, Guanajuato, Nayarit y Querétaro); en tanto, el PRD tendría 2 gobernadores con gobierno unificado (Distrito Federal y Michoacán); 1 gobernador con gobierno dividido (Tlaxcala) y 1 sin mayoría (Zacatecas).

Lo anterior provoca que las instituciones legislativas ahora sí estén en condiciones de poner a prueba su independencia para ejecutar funciones de vigilancia y fiscalización legislativa, los resultados, sin embargo, hasta estas fechas son impredecibles. En teoría se supone que las posibilidades de intervención y de control del legislativo serán más altas si el gobernador o jefe de gobierno no posee una mayoría parlamentaria en el congreso (Oliva, 2001). La experiencia, como mostraremos en forma breve en el siguiente apartado, demuestra que los cambios en las instituciones a menudo requieren de largos períodos de tiempo para consolidarse y que no bastan cambios en las reglas del juego para que sus efectos se materialicen de inmediato.

## **2.2. El Diseño Institucional de la Fiscalización y la Vigilancia Legislativa.**

En los siguientes apartados veremos brevemente la evolución, y en algunos casos involución, que tuvo la fiscalización y la vigilancia legislativa durante la época del presidencialismo y de partido hegemónico. Debido a la escasez de información sobre el funcionamiento de las entidades de fiscalización superior y de las comisiones legislativas en sus ámbitos locales, nos concentraremos principalmente en los cambios ocurridos en la legislación federal, mismos que serán reproducidos en los estados.

### **2.2.1. La Fiscalización Federal y Local.**

Desde sus inicios, la Constitución de 1917 vislumbró formalmente los instrumentos y los mecanismos para que el Legislativo mexicano pudiera exigir cuentas al Ejecutivo sobre sus gastos y políticas públicas. Pero no sólo eso. Los Constituyentes de 1917 contemplaron, además de la división funcional de poderes, los pesos y contrapesos entre los mismos a fin de instaurar un régimen de rendición de cuentas, que aunque limitado, no deja lugar a dudas sobre cuáles serían las labores de fiscalización y vigilancia legislativa. Así podemos ver, como función clave del Poder Legislativo no sólo examinar sus gastos, sino también llamar a cuentas a los funcionarios del Poder Ejecutivo a fin de justificar en qué se gastaron las partidas presupuestales y a decidir las respectivas responsabilidades en caso de que no se justificaran.

De esta forma, en el artículo 65 y en el 73 de la Constitución de 1917 se señalaba:

*Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:*

*1.- Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente.*

*Artículo 73, de las facultades del Congreso, fracción XXX.- Para presentar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender*

*dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.*

Como se ve, es atribución de la Cámara de Diputados fiscalizar la cuenta pública que le entregue el Poder Ejecutivo pero también se especifica la justificación de los hechos y las responsabilidades a las que hubiera lugar,<sup>60</sup> es decir, la fiscalización legislativa contempla el examen de verificación y justificación de las partidas ejercidas, mismas que pueden ser aplicadas de acuerdo al artículo 93 Constitucional.<sup>61</sup> A partir de entonces, a la Entidad de Fiscalización Superior se le han efectuado pocas modificaciones, principalmente orientadas hacia la eficacia en la revisión cuantitativa del gasto público. La primera de ellas, data de 1937, cuando se publica la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que contemplaba ordenar las visitas<sup>62</sup> de carácter especial que estimara necesarias.<sup>63</sup>

Sin embargo, la reforma más importante a la Contaduría Mayor de Hacienda se da hasta el año de 1963 cuando se publica el decreto a los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1937. Así, se estableció que las oficinas del Ejecutivo de la Federación y todas aquellas que de acuerdo con la Ley presentaban la Cuenta anual, debían remitir a la CMH los estados de contabilidad que resumiesen sus cuentas anuales. Se especificaba también que debían conservar, a disposición de la Contaduría, los documentos

---

<sup>60</sup> En estos artículos puede observarse como la rendición de las cuentas públicas contiene los elementos informacionales, argumentativos y punitivos que se suponen exclusivos en el concepto de *accountability* por los especialistas de la ciencia política comprada.

<sup>61</sup> *Capítulo III, del Poder Ejecutivo. Art.93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras, podrán citar a los secretarios de Estado, para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría.*

<sup>62</sup> Las visitas constituían formas de control de tipo disciplinario que se implementaron en el siglo XVIII, principalmente derivadas de las reformas borbónicas de tipo francés para ejercer la fiscalización de las cuentas de la Corona española. Éstas operaban en cualquier momento en que el monarca o algún tribunal tuvieran sospecha o recibieran alguna denuncia en contra de cualquier funcionario de la Corona donde se despachaba inmediatamente un visitador para que investigara las quejas (Malagón, 2004:278).

<sup>63</sup> En 1937, la CMH tenía como facultad prioritaria fiscalizar la contabilidad de las oficinas públicas ordenando las visitas de carácter especial que estimara necesarias, previa aprobación de la comisión inspectora de la Cámara de Diputados. Una vez revisada y glosada una cuenta normal, la CMH tenía facultades para extender el documento extintivo de la obligación que se enviaba a la oficina remitora de la Cuenta para que ésta, a su vez, expidiera el certificado respectivo a cada oficina o empleado dependiente de ella, con la particularidad de que los finiquitos se podían otorgar por una cuenta anual ya glosada, aun y cuando se encontrara otra pendiente. Así, en ocasiones, el finiquito se otorgaba estando pendientes de glosar algunas cuentas (Manjarrez, 1991).

comprobatorios originales, así como los libros de contabilidad para su revisión, glosa y consulta. Esta reforma precisó el plazo de un año para que la CMH practicara la revisión y glosa (Manjares, 2001). Hasta este año y con algunas modificaciones en 1948, la Contaduría Mayor realizaba funciones de fiscalización eminentemente cuantitativa.

No es sino hasta el año de 1977 cuando se dan dos importantes reformas, la primera orientada hacia la fiscalización del gasto y la segunda hacia la fiscalización de tipo cualitativa, es decir, hacia la evaluación del desempeño de las políticas públicas del Ejecutivo. Así, el artículo 8º de la Ley Orgánica de la CMH, ésta quedó facultada para practicar no solamente visitas, sino auditorias a las diversas oficinas. Así mismo, se le facultó para solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a las empresas privadas o particulares que de alguna manera hubieran participado en operaciones de ingreso y del gasto público federal en el desempeño de sus funciones (Manjares, 2001).

Para 1979, se le otorgo a la CMH la tarea de realizar el control evaluatorio de la política pública del Ejecutivo en detrimento del sistema de comisiones legislativas. Así, el artículo 74, fracción IV, párrafo 4 de la citada Ley orgánica, decía: “La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

A partir de ese año, no hubo ninguna reforma importante a la entidad de fiscalización superior sino hasta 1999, año en que desaparece la Contaduría Mayor de Hacienda y se crea una entidad más poderosa llamada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y cuyas tareas consistían en: “fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, custodia y la aplicación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

Para el año 2000 se promulga la ley de fiscalización superior del 29 de diciembre, misma que dotaría a la nueva Auditoria Superior de la Federación de nuevos recursos, facultades y mecanismos para desarrollar más eficientemente su función. Así,

el órgano de fiscalización estaría dotado de: 1) autonomía técnica y de gestión; 2) protección jurídica y sujeción a la Constitución y a la ley sin orientación partidista; 3) mayor fortaleza en sus atribuciones; 4) sus responsabilidades serían más amplias y abarcarían a toda la federación; 5) dotar al organismo de mayores atribuciones para el fincamiento de responsabilidades y la determinación de daños y perjuicios que afectasen a la Hacienda Pública Federal. Sin embargo, los avances mostrados en el ámbito federal no se han correspondido en su totalidad con el resto de los estados que componen la Federación.

De acuerdo con un estudio efectuado por Jorge Manjares (2001), la fiscalización que se realiza en las entidades federativas todavía es sumamente deficiente, las evaluaciones de desempeño sólo se realizaban, hasta el 2001, en sólo 22.7% de las entidades de fiscalización, esto a pesar de que el 70% de ellas tenía las facultades para realizarlas. Además, para estas fechas, sólo una entidad de fiscalización superior practicaba auditorías al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

En tanto, en la mayoría de ellas, existe una alta tasa de rotación de los titulares de dichos organismos, pues solamente 25% de ellos termina su período oficial, además de que en el 70% de los casos la duración oficial del titular es igual o menor de seis años, lo que representa un inconveniente para la efectividad de las EFS. Sin embargo, el mayor problema para dichas entidades no es tanto la falta de mecanismos, pues estos no operan debido a los obstáculos políticos por parte de los gobernadores, quienes todavía conservan la autoridad máxima de las regiones.

### **2.2.2. Auge y caída del sistema de comisiones legislativas.**

Las comisiones legislativas, en sus funciones de control evaluatorio de la política pública del Ejecutivo, tuvieron un largo, lento y limitado avance desde la Constitución de 1824 hasta 1997, donde comienzan a introducirse nuevas reformas que apuntan, en primera instancia, a un reforzamiento de sus facultades, recursos e instrumentos de evaluación y de control.

Sin embargo, en 1977 se implementa una reforma que asesta un golpe mortal al sistema de comisiones en las tareas de control evaluatorio, hecho que parece intentar corregirse a partir de 1997 cuando se inicia la era de los gobiernos divididos y donde por vez primera en la historia del México posrevolucionario, la oposición intenta darle un giro importante a dicho sistema. A pesar de estos esfuerzos, las últimas reformas han seguido un curso sin rumbo fijo y poco claro, pues a pesar de que esta función se introdujo manifiestamente en las normas, las reformas implementadas no son armónicas con otros elementos del sistema que son determinantes para su buen funcionamiento. Vale decir, que todo el esfuerzo realizado por fortalecer el sistema de comisiones legislativas en el plano federal, y modelo de las estatales, se dirige hacia un camino sin salida, pues no existe una visión clara de hacia dónde se quiere llegar con esta función de las comisiones.

Da la impresión, de qué a partir de las reformas efectuadas, nunca se intentó seriamente realizar un control evaluatorio eficaz, aun y cuando las reformas efectuadas parecían dirigirse en ese sentido. Por ejemplo, desde el establecimiento de la primera Constitución del México independiente, se facultaba a las comisiones legislativas para solicitar información de las dependencias del Ejecutivo. Sin embargo, en este artículo, no se manifiestan serias intenciones para ampliar los sujetos de control ni los mecanismos para obligar a los citados sujetos a entregar la información.

“El artículo 67 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824, establecía para esta función que: *“Las comisiones por medio de su presidente, podrán pedir de cualquiera archivos y oficinas de la nación todas las instrucciones y documentos que estimen convenientes para la mayor ilustración de sus negocios, con tal que no sean de aquellos que exijan secreto, cuya violación pueda ser perjudicial al servicio público (Valadés, 2001:98).”*

Setenta y tres años más tarde, se introduce una nueva reforma en el camino hacia la eficacia de las comisiones para incrementar las funciones de control evaluatorio. El artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con fecha del 20 de diciembre de 1897, añade la obligación para los sujetos del control, de proporcionar las constancias de los documentos solicitados. Es decir, como resultado de las negativas de los funcionarios a entregar dicha información a las comisiones legislativas.

Artículo 88: “Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la nación todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios; y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto, cuya revelación puede ser perjudicial al servicio o a los intereses públicos (Valadés, 2001: 98).”

Para 1934, se anexa un nuevo mecanismo que prevé una acción en caso de que los funcionarios del Poder Ejecutivo no entreguen dichas constancias, es decir, 37 años después de la última adición al artículo anterior y 110 años desde la primera, se implementa una especie de sanción por la negativa a proporcionar información. No obstante, y desde la primera Constitución, la sanción por no entregar información no tiene absolutamente ninguna consecuencia seria para los funcionarios pues deja en manos del Ejecutivo la sanción correspondiente.

Artículo 89. “Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas comisiones para dirigirse en queja al C. Presidente de la República. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934. Valadés, 2001:98.”

Cuarenta y un años después, se introduce una nueva reforma para que las comisiones legislativas citen a comparecer a los funcionarios del Ejecutivo, es decir, 151 años después de la primera Constitución se introducen las facultades de comparecencia para que los funcionarios den razones y justifiquen sus acciones ante estos organismos de control.

“Pueden también, las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de sus negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las comisiones tuvieran una dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior (el 89, es decir dirigirse en queja al presidente de la República). Las comisiones de ambas cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante. DOF del 20 de enero de 1975.”

Sin embargo, el año de 1977 resulta ser un año contradictorio para el accionar de las comisiones legislativas. Por un lado, se faculta a estas para integrar comisiones de investigación, pero por el otro, esta facultad sólo se le conceden a las minorías, en el caso de la cámara de Diputados y se restringe su ámbito sólo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, es decir, no se le concede a todo organismo público.

*“Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.”*

Hasta aquí parecería que los timoratos intentos por fortalecer y ampliar las facultades de las comisiones legislativas en sus funciones de control evaluatorio seguirían su lento curso en forma ascendente, pero una modificación constitucional el 6 de diciembre de 1977 y de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda el 29 de diciembre de 1978 da la estocada final al sistema de comisiones. Se elimina por completo el papel del sistema de comisiones en el control evaluatorio de la política pública y se traslada el poder de control evaluatorio a la Contaduría Mayor de Hacienda y a la Comisión de Vigilancia.

Art. 74, fracción IV, párrafo 4.- *“La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (Valadés, 2001).*

A partir de entonces, la LVII Legislatura (1997-2000) ha intentado corregir el rumbo introduciendo nuevas reformas, tanto en cantidad como en calidad, como ninguna otra en la historia legislativa de este país. No obstante, si bien es loable, y para nada despreciable el esfuerzo realizado, las reformas introducidas han incorporado novedosos elementos para fortalecer institucionalmente el control evaluatorio de la política pública pero a su vez con grandes errores en su diseño y que no son para nada armónicos con los resultados que se esperan obtener.

Entre los aspectos a rescatar, se encuentra que en esta legislatura se corrigió, aunque no en forma que trascendiera a esta legislatura, el añejo problema del sobredimensionamiento de las comisiones legislativas, cuya desproporción y variación,

dificulta no sólo las tareas de control evaluatorio sino que constituyen un obstáculo para su institucionalización.<sup>64</sup>

Otros de los aspectos positivos que se implementaron en esta legislatura, y que en cierta forma han constituido un modelo para las legislaturas estatales, es que se restableció la función del control evaluatorio para las comisiones ordinarias (artículo 39)<sup>65</sup>; se facultaron a las comisiones ordinarias para solicitar información de todos los organismos públicos y para solicitar información más allá de la que le proporcione el Ejecutivo (artículo 45),<sup>66</sup> además de introducir novedosos mecanismos de capacitación, profesionalización y de rendición de cuentas, como la obligación de las comisiones para planear sus trabajos en forma permanente, para trabajar en forma constante y rendir informes semestrales de su trabajo (artículo 45); también se realizó un intento por vincular los trabajos de vigilancia permanente de las comisiones con el presupuesto, la glosa del informe del Ejecutivo y con la cuenta pública (artículo 45), así como con la

---

<sup>64</sup> La LVII Legislatura (1997-2000) tuvo un cambio drástico hacia la institucionalización del sistema de comisiones, comenzó con 55 y terminó con 27 a partir de la nueva LOC. La excesiva creación de comisiones crea un sobredimensionamiento que debilita el sistema de comisiones, lo que representa un obstáculo para la institucionalización de un control evaluatorio eficaz (Valadés, 2001).

<sup>65</sup> Artículo 39. LOC: 1. Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. 2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de Legislatura a Legislatura y son las siguientes: 3. Las comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal. LOC. Valadés, 2001:11-112.

<sup>66</sup> Artículo 45. LOC. 1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal cuando se trate de un asunto de su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. 2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables. 3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República. 6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes: a) Elaborar su programa anual de trabajo; b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos; c) organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberán ser entregados ala Legislatura siguiente; d) Sesionar cuando menos una vez al mes; e) Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne; f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos; y g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables de los acuerdos tomados por el pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

evaluación de los programas de las dependencias públicas y de los indicadores de evaluación y de gestión.

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos, las medidas aducen serios problemas para su funcionamiento, contradicciones y caminos que no conducen a nada más que a muros infranqueables a la hora de cumplir sus objetivos. Por ejemplo, si bien el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso restableció el control evaluatorio para las comisiones, este artículo las limita al hacerlas dependientes de la información proporcionada por el Ejecutivo, además de que interrumpe el control evaluatorio permanente al circunscribirla al primer período de sesiones (Valadés, 2001).<sup>67</sup>

Por otra parte, las atribuciones para solicitar información a todo el universo de agencias auditables, hacerse de información, capacitación y recursos (artículo 45 LCMH) es más que nada para las comisiones ordinarias y no para las comisiones especiales y de investigación, que son las que combaten frontalmente los casos de corrupción en el Ejecutivo.<sup>68</sup>

Según Valadés, en el mismo artículo 45, también se implementa una jerarquización innecesaria, pues para las comparecencias de los funcionarios se llama a

---

<sup>67</sup> En palabras de Diego Valadés: *El párrafo 3 del artículo 39 introduce al parecer una limitante al control evaluatorio, al establecer que dicho control se hará conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del 93 constitucional. Dicho párrafo obliga a los secretarios de despacho y a los jefes de los departamentos administrativos a acudir a las cámaras a dar cuenta "del estado que guardan sus respectivos ramos", "luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias". Ello supone dos limitaciones importantes: las comisiones sólo pueden realizar su función de control evaluatorio de la política pública con base en la información proporcionada por el propio Poder Ejecutivo (cuando éstos van) y, por otro lado no pueden realizar permanentemente esta función al circunscribirla a los que se ha dado en llamar "la Glosa del Informe Presidencial" a la que acuden los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo luego de abierto el período ordinario que inicia el 1o de septiembre con el informe presidencial. No se hace cargo de los dos períodos ordinarios de sesiones (septiembre-diciembre y marzo-abril). En teoría la ley debería obligar a los funcionarios a acudir al Congreso a dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos al menos dos veces al año. Aun así, es obvio que una comisión permanente no puede hacer un control evaluatorio permanente si sólo tiene como insumos la información proporcionada por un Ejecutivo que sólo la ofrece dos veces al año (Valadés, 2001: 112-113).*

<sup>68</sup> Organización de audiencias con expertos, levantamiento de encuestas, recepción de puntos de vista de cabilderos de grupos de presión, recepción de quejas de ciudadanos en relación al modo en que se administran los programas o la conducta de las agencias correspondientes sean telefónicas, por escrito o personales, análisis del staff de las comisiones sobre las implicaciones de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo sobre la política pública implementada, etc.

cualquier funcionario de la dependencia, y no a su titular, además de que éste comparecería ante el pleno de la Cámara y no ante las comisiones.

Por otro lado, la vinculación de las comisiones ordinarias con el presupuesto no se basa en las funciones del trabajo de las comisiones, es decir, en su monitoreo permanente sino en el trabajo de la Entidad de Fiscalización Superior.<sup>69</sup> Por último, en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001, se señala, que las dependencias están obligadas a enviar a la Cámara, por conducto de las comisiones, informes semestrales de sus objetivos, metas e indicadores de evaluación y de gestión, mismas que serán enviadas a las dependencias académicas para su evaluación. El problema con esto es que la responsabilidad de la evaluación recae, no en las comisiones legislativas ni en la Entidad de Fiscalización Superior, sino en las propias dependencias, aquí las comisiones pueden emitir opinión respecto a dichas evaluaciones e indicadores, fundamentales para el control evaluatorio de la política pública, mas sin embargo, sus opiniones no tienen ninguna repercusión en las evaluaciones (Valadés, 2001).

### **Conclusiones preliminares.**

Como hemos visto, el funcionamiento del sistema político mexicano, con un modelo estatista, corporativo, de partido hegemónico y con un presidencialismo exacerbado, inhibió completamente la creación de un poder legislativo lo suficientemente independiente para ejecutar funciones de vigilancia y fiscalización hacia el Ejecutivo, esto tanto en el plano federal como en los estados. Por supuesto, el diseño institucional de la no reelección legislativa y las tibias reformas que se le instauraron desde los inicios del México independiente tampoco contribuyeron a que dichas funciones tuvieran un mínimo de eficacia.

---

<sup>69</sup> Llama la atención que la opinión fundada que las comisiones ordinarias han de ofrecerle a la ahora llamada Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, no deba basarse en su labor permanente de monitoreo y en el documento señalado en el párrafo 4, sino en los resultados del ejercicio de las atribuciones de la EFS. lo anterior significa un avance importante en la incorporación de las comisiones ordinarias al análisis del estado que guardan los ramos de la administración y posteriormente al proceso presupuestario. Sin embargo la vinculación presupuestaria entre comisiones ordinarias, comisión de presupuesto y cuenta pública y EFS sigue sin orientarse hacia al control evaluatorio permanente (Valadés, 2001).

Tal y como observamos en las reformas implementadas desde mismo poder político, fueron décadas de distancia las que tuvieron que pasar para modificar los mecanismos existentes de vigilancia y fiscalización.

En resumen, podemos afirmar que estas funciones nunca fueron prioridad para ninguno de los actores políticos de la centuria pasada. La poca profesionalización y experiencia legislativa en la materia puede explicarse por la falta de incentivos que produjo tanto la disciplina del Partido Revolucionario Institucional, como la cláusula de la no reelección legislativa, pero sobre todo, porque el sistema político mexicano tenía como eje de la rendición de cuentas al presidente y no a los ciudadanos. Cualquier diputado, federal o local, temía más las sanciones de un ejecutivo poderoso más que la del ciudadano común, y es que su carrera, futuro político e integridad no dependía de forma alguna del electorado. En cambio, sí podemos situar el año de 1997, como el fin del sistema de presidencialismo con gobierno unificado y como el comienzo de una nueva etapa donde por fin la rendición de cuentas legislativa comienza a desarrollarse.

Por supuesto, también como mencionamos anteriormente, dicha emancipación legislativa sólo resultó posible gracias a las continuas reformas efectuadas al sistema electoral y de partidos mexicano. Sin un sistema electoral competitivo y sin partidos políticos nacionales resultaba prácticamente imposible la creación de congresos que tuvieran mínimos incentivos para vigilar y fiscalizar al Ejecutivo.

## CAPÍTULO TERCERO

### ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS FORMAL-LEGALES PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN LOS CONGRESOS DE NUEVO LEÓN, DISTRITO FEDERAL Y TLAXCALA.

#### **Introducción.**

En el presente capítulo analizaremos en forma exclusiva, los mecanismos formal-legales de las agencias asignadas por el legislativo para emprender acciones de vigilancia y fiscalización hacia el Ejecutivo: las comisiones legislativas (CL) y las entidades de fiscalización superior (EFS).

Las comisiones son instituciones que funcionan en un entorno definido por estructuras, procedimientos y reglamentos organizacionales, y por las expectativas y las decisiones de otros actores (Rivera, 2004:264). Una de sus principales funciones consiste en evaluar el impacto de las políticas públicas que están siendo fondeadas con recursos presupuestales. A este tipo de función se le conoce como funciones de control-inspección, en la medida en que, paralela a la decisión sobre las decisiones presupuestales de que gozarán las agencias de gobierno, también hay una acción analítica permanente por parte del Congreso de las políticas públicas que las agencias fondean (Valadés, Gutiérrez y Lujambio, 2001: 88).

Por su parte, las entidades de fiscalización superior son los órganos técnicos del Poder Legislativo encargadas de la fiscalización de las agencias del Ejecutivo y corresponden a las llamadas agencias de control externo por ser de un poder externo a la entidad a ser fiscalizada. Su principal función es la revisión de las cuentas públicas, es decir, de la revisión cuantitativa del gasto público, aunque en algunos casos como veremos más adelante, también las EFS incluyen revisiones cualitativas o del desempeño de las agencias del Ejecutivo (Ayala, 2005).

Para nuestro caso de estudio, analizaremos la fortaleza institucional, entendida como la autoridad y la capacidad de las agencias mencionadas para emprender acciones de vigilancia y fiscalización de las agencias del Ejecutivo, de las comisiones y EFS de

los congresos de Nuevo León, Distrito Federal y de Tlaxcala. También analizaremos el avance de sus reformas de acuerdo a nuestra hipótesis original de que, los gobiernos divididos o sin mayoría tienden a ejercer y a fortalecer a sus instrumentos de control congresional en mayor medida que los gobiernos unificados o con mayoría parlamentaria del Ejecutivo.

Como gran parte de nuestros indicadores son tomados de los avances mostrados en la legislación federal del Congreso de la Unión, contemplaremos como primer medida, los mecanismos de vigilancia y fiscalización de la federación, sus facultades para solicitar información y explicación de las agencias auditadas, de las comparecencias de los funcionarios públicos, de las facultades para investigar posibles casos de corrupción, del control evaluatorio de las políticas públicas, así como de los mecanismos de fiscalización y de recursividad para que los vigilantes sean a su vez vigilados y auditados.

En un segundo momento, Analizaremos estas mismas variables para los sistemas de comisiones y para las entidades de fiscalización superior de los congresos citados, finalizando con los resultados de la introducción de las reformas aprobadas por cada entidad federativa, por el tipo de gobierno al interior de los congresos y por la comparación entre las primeras y las segundas legislaturas.

Advertimos, que gran parte del análisis empleado en este capítulo deriva de la estructura formal-legal de las comisiones y de las EFS por lo cual cada indicador está sustentado en una norma jurídica y administrativa muy precisa. Lo anterior puede ser sumamente pesado para el lector ajeno a la especialidad. Sin embargo, también constituye un parámetro para futuros análisis pues pasa de una propuesta meramente teórica y abstracta a un análisis en el nivel microinstitucional de corte eminentemente empírico. Todos y cada una de las variables analizadas, así como cada uno de los indicadores propuestos, constituyen mecanismos más o menos empleados en todas las instituciones de este tipo en todos los parlamentos del mundo.

### **3.1. Mecanismos de vigilancia de vigilancia y fiscalización en la federación.**

Como mencionamos anteriormente, la mayoría de los indicadores para medir la fortaleza institucional de las agencias asignadas son tomados de los avances, y en algunos casos retrocesos, de la legislación federal. De esta forma, el parámetro para medir los avances en materia de *accountability* horizontal en las entidades federativas está inspirado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes y reglamentos del Congreso de la Unión. De éstos, el análisis se enfoca principalmente en los mecanismos de control-inspección del congreso federal para vigilar, supervisar, evaluar, fiscalizar y sancionar la posible conducta corrupta de los funcionarios del Ejecutivo o en su caso, por la ineficiencia en las políticas públicas. Entre ellos podemos citar; a) las solicitudes de información y de documentación, b) las comparecencias de los funcionarios públicos, c) la formación de las comisiones de investigación; d) las facultades de control evaluatorio de las políticas públicas, e) los mecanismos de recursividad y f) la fiscalización del gasto del Ejecutivo.<sup>70</sup>

Con base en estas variables, nuestro análisis se centrará en determinar cuán fortalecida se encuentra una institución de vigilancia y fiscalización a partir de la sumatoria de indicadores propuestos, es decir, de cero a un indicador por variable constituirían una calificación baja en dicha variable, de dos a tres una calificación media y de cuatro a cinco o seis una calificación alta por cada variable. De lo anterior, observaremos si las calificaciones más altas se dieron en alguna entidad federativa en particular, o si en estas influyó el tipo de gobierno al interior de cada congreso, o por último, si en ellas contó el hecho de pertenecer a las primeras o a las segundas legislaturas.

#### **3.1.1. Solicitudes de información y documentación.**

Con respecto a las solicitudes de información, éstas constituyen una herramienta básica e imprescindible para una vigilancia eficaz. Si un congreso no cuenta con esta facultad no existe posibilidad alguna para una verdadera división de poderes, pues constituye

---

<sup>70</sup> Todas estas variables pueden consultarse en el Index of Public Integrity: [www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org).

una condición necesaria para todo ejercicio de contrapeso político. En el caso federal mexicano tenemos que, para las comisiones legislativas sí se encuentra esta disposición en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), el cual menciona lo siguiente:

*“Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponde atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. 2. No procederá solicitud de información o documentación cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables. 3. El titular de la entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República.”*

En este artículo contamos con diversos factores, tanto positivos como negativos, en cuanto a las solicitudes de información. El primer y más grande problema con este artículo, pese a sus exiguos y casi imperceptibles avances desde la Constitución de 1824 (ver capítulo 2), es que esta facultad no se encuentra en el nivel de rango constitucional. Resulta muy poco serio que esta facultad se encuentre, por un lado, reconocida para cualquier ciudadano y no para los diputados, tanto en lo individual como para la figura del congreso (Mora-Donatto, 2006:228).

De hecho, tal y como menciona la norma, el reconocimiento sólo es explícito para los presidentes de las comisiones y no para los demás miembros de las comisiones o para cualquier legislador. Lo anterior resulta ser un síntoma de debilitamiento de esta facultad para un control eficaz. En segundo lugar, se debe avanzar mucho más en la delimitación, especificación y justificación de qué información es o no reservada y cuáles son sus criterios para definirla, puesto que en un caso de investigación sobre posibles actos de corrupción o abuso de poder, existe un enorme vacío que deja lugar a una discrecionalidad casi absoluta para los miembros del Ejecutivo.

Derivado de lo anterior, la frase: “el titular de la dependencia estará obligado a entregar la información en un plazo razonable” adolece del mismo síntoma, pues nadie puede saber a ciencia cierta, cuánto tiempo constituye el tiempo razonable, además que la sanción por no entregar información no existe tampoco en la norma. De otra forma, ¿Cómo se puede vigilar eficazmente al ejecutivo que no entrega información si la

sanción por no entregar información es quejarse ante el mismo ejecutivo? En resumen, este mecanismo, a nivel federal, se encuentra todavía en un nivel muy limitado para una vigilancia eficaz, sin embargo, observaremos el potencial de este mecanismo en los casos seleccionados y observaremos si alguna entidad o tipo de gobierno, muestra un mejor diseño que el del caso federal.

### **3.1.2. Comparecencias de los funcionarios públicos.**

Las llamadas facultades de comparecencia para el trabajo de comisiones constituyen uno de los elementos más importantes del *accountability* político o de la rendición de cuentas política. En este caso, las comparecencias sirven para que el sujeto que es llamado a cuentas justifique, explique y argumente las razones de sus decisiones. Para nuestro caso de estudio, es importante analizar el grado de eficacia de este mecanismo, en el nivel federal en comparación con los casos estatales seleccionados, a fin de medir cuál es el poder efectivo del agente que va a obligar al otro agente a que le rinda cuentas de sus acciones.

De esta forma, la legislación federal contempla dos tipos de comparecencias, en el primer caso contamos con las comparecencias programadas en la declaración y entrega de la Glosa del Informe del Ejecutivo, y en la cual se señala (artículo 93) que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos estarán obligados a dar cuenta al congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias. En este punto no hay mucho problema, pues constituye un mecanismo obligatorio y de rutina para la rendición de cuentas del Ejecutivo, salvo la limitación temporal que impide una vigilancia permanente por parte de las comisiones al delimitarla al primer período de sesiones. En este caso, el funcionario del ejecutivo sólo se encuentra obligado a rendir cuentas una vez al año y no los dos períodos de sesiones del poder legislativo (Valadés, 2001). A su vez, la misma LOCG señala que las comisiones ordinarias “harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional según su competencia”. El problema con esta norma, es que no se especifica qué fin o uso se le dará a dicho estudio así como tampoco su vinculación efectiva con el presupuesto o si de esta pueden derivarse sanciones específicas.

El segundo tipo de comparecencias corresponde a aquellas comparecencias donde se requiera la presencia del titular de alguna dependencia para sus tareas legislativas. El siguiente párrafo intenta definir cuáles son sus atribuciones y para qué fines:

*Artículo 93. “Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de Departamento Administrativo, así como directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades”.*

*Para las comisiones ordinarias “harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional según su competencia” Artículo 45, numeral 4. Las comisiones podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos ante la propia comisión y, si esta considera que se requiere la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, “podrá solicitar al presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos que el secretario del Despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el pleno.”*

De los anteriores párrafos se pueden deducir algunos inconvenientes: en primer lugar, si bien el artículo 93 constitucional representa algunos avances para las comparecencias de los funcionarios públicos, en el trabajo de las comisiones se limita su funcionamiento al ceder el control de la comparecencia al Presidente de La Conferencia para la Dirección y Programación, y en segundo, la comparecencia es ante el pleno de la Cámara, y no ante la propia comisión. En este sentido, Valadés (2001) menciona que existe una jerarquización totalmente innecesaria, pues una comisión puede llamar a comparecer a servidores públicos para profundizar en el análisis, pero no a su titular, quien en todo caso comparece ante el pleno y no ante la comisión. En este sentido, difícilmente el pleno de la Cámara estará más capacitado para ejercer un control evaluatorio eficaz que una comisión legislativa.<sup>71</sup>

De esta forma, tomaremos como indicadores las dos facultades de comparecencia para nuestros casos de estudio analizando si dichas comparecencias pueden efectuarse directamente para las comisiones y no ante el pleno, y si se puede citar a sus titulares en lugar de cualquier otro funcionario público.

---

<sup>71</sup> Durante las LVIII (2000-2003) y LIX (2003-2006) se estableció que dichas comparecencias pueden realizarse en comisiones o ante el pleno de la Cámara.

### 3.1.3. Comisiones de Investigación.

En las comisiones de investigación encontramos uno de los mecanismos más efectivos para combatir la corrupción política en las instancias del Ejecutivo. Ya desde 1977 se adicionó un párrafo (tercero) al artículo 93 constitucional para delimitar los requisitos para constituir una comisión de investigación así como los sujetos que dichas comisiones podrán investigar.

*“Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.”*

Del anterior artículo podemos deducir que, desde la norma federal existe una seria limitación para constituir comisiones de investigación, pues si bien la ley federal le otorga esta facultad a las minorías para poder formarse con tan sólo una cuarta parte de los votos, en el caso de los diputados, para la cámara de senadores lo obstaculiza, pues la relega a la mitad del total de los votos. Para nuestros casos de estudio, observaremos el número total de votos necesarios para constituir una comisión de investigación tomando como requisito una cuarta parte de los votos para su constitución.

Además de lo anterior, el mayor problema es la restricción de los sujetos susceptibles de ser investigados por una comisión. Como vemos en el artículo anterior, dicha facultad sólo es permitida para investigar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, pero no así para las dependencias centrales de la administración pública ni para el Procurador General de la República. En este sentido, resulta una grave omisión la exclusión de todo el universo de funcionarios públicos, en especial de aquellos que son más cercanos al titular del Ejecutivo.

### **3.1.4. Facultades de control evaluatorio de las políticas públicas y su vinculación con el proceso presupuestario.**

Tal y como mencionamos en el capítulo segundo, las comisiones legislativas sufrieron un duro revés con la aprobación de las reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977 y de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 29 de diciembre de 1978, donde se eliminó por completo el papel del sistema de comisiones en el control evaluatorio de la política pública y se trasladó ese poder a la CMH y a la Comisión de Vigilancia (Artículo 74, IV, párrafo 4). Sin embargo, para 1999 se introducen nuevas reformas en la LOCG para reinstaurar las funciones de control evaluatorio a las comisiones legislativas y que a la letra señalan:

*“Las comisiones ordinarias (...) tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.”*

Derivado de lo anterior, el párrafo 5 del citado artículo, y que mostramos a continuación, menciona que los trabajos de control evaluatorio, realizados por las comisiones ordinarias, deberán estar vinculados con el proceso presupuestario a fin de contribuir a mejorar aspectos presupuestales específicos en relación con el cumplimiento de los programas.

*“Así mismo, las comisiones a las que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con base en los informes que rindan el poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública.”*

Si bien resulta loable que se reintegrara la función de control evaluatorio para las comisiones ordinarias, así como su vinculación con el proceso presupuestario, dicha reforma adolece de varios inconvenientes. De acuerdo con Valadés, Gutiérrez y Lujambio (2001), el marco legal establece una innecesaria duplicidad de funciones, pues la Constitución otorga esa facultad a la Auditoría Superior de la Federación, en tanto, la LOCG se la otorga a las comisiones legislativas. También, de acuerdo con los autores, las comisiones legislativas deberían contar con la atribución constitucional para

evaluar la política pública con el apoyo del órgano técnico de fiscalización y no a la inversa como sucede actualmente. En tercer lugar, los autores mencionan que la “opinión fundada” que las comisiones envían a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública esté basada solamente en el análisis de la ASF y no en su labor de monitoreo permanente como lo establece la LOCG.

Finalmente, existe otro inconveniente con la participación de las comisiones ordinarias en su vinculación con los indicadores de evaluación y de gestión de los programas de las políticas públicas. Observemos entonces, cómo en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2001 se establece el papel de las comisiones sobre dichos indicadores:

*“Las dependencias de la administración pública deberán enviar trimestralmente a la Cámara de Diputados los indicadores de evaluación y gestión, así como los principales resultados de la evaluación de los programas, con base en las reglas de operación de los mismos. Las comisiones legislativas podrán emitir opinión respecto a los indicadores de evaluación y de gestión de los programas. Los programas deberán ser evaluados por instituciones académicas nacionales y por organismos internacionales especializados. Dichas evaluaciones deberán ser enviadas por las dependencias a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que sean consideradas en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.”*

Del párrafo anterior, los autores señalan el inconveniente de que no se responsabilice a las comisiones ni a la ASF de la evaluación de los programas, sino a las mismas entidades y dependencias de la administración pública, cuyos programas deberán ser evaluados por instituciones académicas y organismos internacionales especializados. Pero el problema estriba en que en la evaluación de los programas las comisiones no juegan papel alguno, sino que sólo se limitan a la valoración de las evaluaciones realizadas por entidades externas, puesto que no generan por cuenta propia insumos sobre la evaluación de los programas.

Así las cosas, de este entramado de funciones contradictorias, tomamos las recomendaciones de los autores para comparar estas atribuciones en los casos locales seleccionados.

### **3.1.5. Mecanismos de recursividad.**

Desde el capítulo primero, mencionamos que el principio de la recursividad consiste, básicamente, en la existencia de mecanismos para que el vigilante sea vigilado, bien sea por alguna agencia estatal o societal.

En este caso, las modificaciones a la LOCG, en su artículo 45 numeral 6to introdujeron mecanismos más efectivos de rendición de cuentas para las comisiones legislativas. Por ejemplo, se introdujo el mandato para que éstas elaboraran un programa anual de su trabajo, para que rindan un informe semestral de sus actividades a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos; para que sesionen al menos una vez al mes, y para obligar a las mismas a planear sus trabajos, además de introducir reformas para que éstas se alleguen de información más allá de la que le proporcione el Ejecutivo. Sin embargo, los mecanismos más importantes devienen de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, los cuales incluyen tanto a las comisiones legislativas como a las entidades de fiscalización superior.

### **3.1.6. Fiscalización.**

En materia de fiscalización sin lugar a dudas ha habido considerables avances, en este sentido, trataremos de no repetir algunos de los indicadores ya mencionados previamente en el apartado de las comisiones legislativas y de algunos que mencionaremos más adelante para los casos específicos de estudio. Sin embargo, cabe destacar que, en esta materia, por lo menos la fiscalización sí se ha institucionalizado al elevar esta función a rango constitucional (artículo 79), donde se establece claramente sus atribuciones situándola como la única entidad fiscalizadora encargada de la revisión de la cuenta pública de la federación. Además de esta función, la ASF ha avanzado en lograr mayor autonomía técnica y de gestión, indicador que no trabajaremos en este apartado por privilegiar los mecanismos de protección contra la intervención de los Ejecutivos. Sin embargo, sí introduciremos la capacidad de las EFS para auditar a todo el universo de agentes que de una u otra manera emplean recursos públicos, tal y cómo

se instauró en la ASF, además de la ampliación del margen de revisión de la cuenta pública y la incorporación de las evaluaciones de desempeño de la política pública.

En correspondencia con la integración de los avances de la gestión financiera, instrumento que integra la información preliminar sobre los adelantos físicos y la situación financiera de los programas aprobados, colocaremos el indicador de las preauditorias, mecanismo tomado de la General Accounting Office (GAO) de los Estados Unidos, así como de la publicidad y recursividad de las mismas entidades de fiscalización donde esta obligación se encuentra en rango constitucional.

Hasta aquí hemos mencionado algunos de los mecanismos más importantes para ejercer una vigilancia y fiscalización eficaz tomados de los avances en el ámbito de las agencias federales. Los siguientes apartados consisten en evaluar la fortaleza institucional en los congresos seleccionados de acuerdo a los parámetros federales. En primer lugar, comenzaremos por definir la situación subnacional en cuanto a las facultades de vigilancia y evaluación permanente de las comisiones legislativas, sus mecanismos para investigar al gobierno por posibles actos de corrupción, la vinculación de las mismas con el presupuesto, la profesionalización y los recursos de las comisiones y los mecanismos de recursividad en dichos sistemas.

### **3.2. Fortalecimiento Institucional de los Sistemas de Comisiones en Nuevo León, Distrito Federal y Tlaxcala.**

#### **3.2.1. Facultades de Vigilancia y Evaluación Permanente de la Política Pública Implementada por el Ejecutivo y sus dependencias.**

Las facultades de vigilancia y evaluación permanente de la política pública implementada por el Ejecutivo y sus dependencias son sumamente importantes para orientar el polo de la discusión legislativa hacia el polo del debate especializado en detrimento del debate clientelar entre los partidos, es decir, hacia el polo del debate no especializado, de estira y afloje para la reasignación de fondos entre programas generales tendientes a satisfacer a las clientelas partidarias (Valadés, 2001:92). En cierta forma, podría argumentarse que una gran parte de las políticas públicas están orientadas hacia esta última fase.<sup>72</sup>

Al respecto, es importante mencionar que para Diego Valadés, Gutiérrez y Lujambio (2001) el problema de los bajos niveles de control evaluatorio no sólo se debe a la monopolización del partido hegemónico bajo el mando del Ejecutivo, lo que incentiva ampliamente el sistema clientelar, sino también a un diseño institucional que no estaba diseñado para potenciarlo.

Para que esto suceda, las comisiones legislativas ordinarias, especializadas o de investigación, deben contar con facultades que les permitan ejecutar la vigilancia y el análisis de la política pública en forma permanente. Por ejemplo; a) el mandato expreso para efectuar una vigilancia de la política pública; b) la especificación clara y contundente para analizar el desempeño de una política pública o de una agencia en particular; c) facultades informacionales, que les permitan solicitar informes a cada agencia del Ejecutivo según la especialidad de su comisión; d) facultades de comparecencia, donde las comisiones puedan citar a comparecer al responsable de la

---

<sup>72</sup> Sobre una experiencia en particular: en el año del 2004 se realizó en la ciudad de Tlaxcala un estudio especial para combatir la pobreza urbana en la región, se seleccionaron tres barrios pobres, el criterio para seleccionar dichas ciudades fue que se encontraran en pobreza extrema, sin embargo, todas las autoridades condicionaron el estudio a las tres colonias gobernadas por el partido político afín al Gobernador en turno, por lo tanto, en dichas colonias operaban el alcalde y los representantes de colonias, también del mismo partido del gobernador, éstos dos últimos, apoyaron siempre y cuando los enlaces para desarrollar dicho estudio fueran afines políticamente al partido del Gobernador (los Barrios Pobres en México,2004).

agencia para que explique las razones de sus acciones y; e) el establecimiento de sanciones para aquellos funcionarios que se nieguen a entregar informes o a comparecer ante las comisiones.

Veamos entonces, en la siguiente tabla, con qué facultades cuentan los sistemas de comisiones en los casos y períodos seleccionados.

**Tabla 3.2.1 Vigilancia y Evaluación Permanente de Comisiones.**

	Nuevo León LXVIII (97- 00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98- 01) Dividido	Nuevo León LXIX (00- 03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01- 04) Sin Mayoría
Vigilancia Permanente.	0	0	0	0	0	0
Evaluación Desempeño.	0	0	0	0	0	0
Informar a Comisiones.	1	0	0	1	1	1
Comparecencia Comisiones.	0	0	0	0	0	1
Sanción negar info-comp.	0	0	0	0	0	0
Calificación	<b>BAJA</b>	<b>NULA</b>	<b>NULA</b>	<b>BAJA</b>	<b>BAJA</b>	<b>MEDIA</b>

- Calificación: 0= nula, 1 y 2= baja, 3 y 4= media, 5= alta.

En lo que respecta a los casos seleccionados, el desarrollo de la vigilancia y evaluación permanente es contundentemente pobre, las comisiones legislativas no cuentan con un mandato expreso para realizar estas funciones, pues no son las actividades que tienen prioridad dentro su agenda, sino la creación de dictámenes legislativos cuyos procesos tampoco cuentan con las facultades mínimas para desarrollarlos. Es decir, en ninguna de las legislaturas estudiadas, la vigilancia y la evaluación permanente de la política pública constituyen en elemento prioritario, esto independientemente del tipo de gobierno, unificado o dividido, con o sin mayoría del partido en el gobierno. La excepción lo constituye el mecanismo informacional aunque no se encuentre en él ninguna relación con el tipo de gobierno.

Por ejemplo, Nuevo León, con gobierno unificado del PAN cuenta con esta facultad para las comisiones desde 1992,<sup>73</sup> cuando todavía gobernaba el PRI con

<sup>73</sup> El Artículo 50: las Comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cualquier oficina del Estado o Municipal, todas las instrucciones y exhibición de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios que les hayan turnado, y esas constancias deben serles proporcionadas, siempre

mayoría en 1991 (65% de escaños para el PRI frente a 32% del PAN).<sup>74</sup> En tanto, los Congresos del Distrito Federal<sup>75</sup> y de Tlaxcala,<sup>76</sup> en sus segundas legislaturas con gobiernos sin mayoría introducen estas reformas a partir del 2000 y 2001 respectivamente.

Caso contrario ocurre con las comparecencias, pues los congresos de Nuevo León<sup>77</sup> y del Distrito Federal<sup>78</sup> contemplan las comparecencias pero ante el pleno de las cámaras, no así para el trabajo específico de sus comisiones. Entre tanto, la segunda legislatura de Tlaxcala, con gobierno sin mayoría, sí contempla esta facultad en forma mucho más explícita para que los funcionarios del sector público acudan a comparecer ante las comisiones.<sup>79</sup> Sin embargo, el problema, en todos los casos, es la sanción por no entregar información o negarse a comparecer ante las comisiones, pues todas las legislaciones colocan la responsabilidad ante el titular del Ejecutivo.<sup>80</sup> Como mencionó

---

que el asunto de que se trate no sea de los que deben conservarse en secreto. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

<sup>74</sup> Fuente: base de datos legislativa del Dr. Diego Reynoso, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina.

<sup>75</sup> Artículo 67, tercer párrafo: Las Comisiones, previo acuerdo de sus miembros, podrán solicitar de la Administración Pública del Distrito Federal (agencias) la información que precisen para el desarrollo de sus trabajos. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>76</sup> Artículo 79. Para expedir los proyectos que se les requieran, las comisiones podrán convocar a los demás diputados y allegarse las opiniones de la ciudadanía en general, así como de especialistas para ilustrar su juicio. De igual manera, podrán solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas de gobierno del Estado y para celebrar entrevistas con los servidores públicos de los gobiernos federal, estatal y municipales. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

<sup>77</sup> En el caso de Nuevo León, el artículo 62 de la Constitución del Estado, contempladas comparecencias están ante el pleno, donde se le faculta a recibir funcionarios, secretarios de despacho, procurador y magistrados, pero no especifica ni la obligatoriedad ni la especificación para las comisiones.

<sup>78</sup> Artículo 151.- Cualquier Diputado podrá solicitar a los servidores públicos a través de los Presidentes de Comisiones, del Presidente de la Mesa Directiva del Pleno o del de la Diputación Permanente, según sea el caso, la información por escrito sobre los cuestionamientos que haya formulado y que no le fueron contestados durante la comparecencia respectiva. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>79</sup> Art. 74. Las comisiones, por medio de su presidente, podrán solicitar a las oficinas públicas estatales la información que estimen necesaria para la atención y desahogo de los asuntos de su ramo o de la iniciativa o asunto que se les haya turnado. Se indicará que deberá rendirse por escrito o mediante comparecencia, previa invitación a sus titulares, para que concurran ante las propias comisiones en el recinto oficial del Congreso. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

<sup>80</sup> En el caso de Nuevo León en su Artículo 50 del Reglamento Interior, se especifica que, en caso de negativa, se dará aviso al Gobernador, Presidente del Tribunal o Ayuntamiento, pero no hay ningún

en una entrevista un diputado de Acción Nacional, a pesar de la ley, ningún funcionario recibe sanción alguna por no entregar información o negarse a comparecer:

*“Si, muchas veces no nos entregan toda la información tal y cual se las pedimos, en ese caso le volvemos a pedir la información que no nos envió. Si no la envía no se dictamina o simplemente se acepta o se rechaza (según la gravedad de lo que faltó) y esto no implica, necesariamente, que la Contaduría o el Congreso emprendan acciones contra quienes no informaron debidamente o falsearon información”.*<sup>81</sup>

En síntesis, las calificaciones para los tres estados van de nulas a bajas, a excepción del congreso sin mayoría de Tlaxcala, cuyas comisiones sí cuentan con facultades “informativas” y de comparecencias a partir del 2001. Sin embargo, aún y cuando se contemplan estas facultades, ni la vigilancia ni la evaluación permanente están garantizadas, lo que significa una ausencia legal, aunque no fáctica de esta función para el sistema de comisiones pues en muchos casos las comisiones pueden realizar acciones de evaluación y vigilancia por su cuenta, pero el problema es que no existe un ordenamiento claro y legal al respecto y deja un enorme margen para la discrecionalidad.

### **3.2.2. Facultades de Investigación de Comisiones.**

La capacidad para integrar comisiones de investigación es un poderoso instrumento de control congresional y parte fundamental del accionar legislativo y de los pesos y contrapesos entre los agentes del Estado. Ante alguna omisión del control interno del ejecutivo para investigar un determinado acto de corrupción, no detectado por éste o por la entidad de fiscalización, las comisiones de investigación se convierten en un segundo instrumento para ejercer dicho control. Aun así, este tipo de comisiones deben contar

---

castigo y no dice qué sucede en caso de que el titular sea el que no entregue información ni obligatoriedad alguna. Resulta sorprendente, que esta misma situación se resolvió en el nivel federal hasta agosto de 2005 por una agencia inferior en rango al del Congreso; el IFAI. Ante la negativa de la Secretaría de Gobernación de no proporcionar información a la Comisión permanente del Congreso. Valadés 15 de agosto de 2005. El Universal: Un Congreso Limitado. En tanto, en el Distrito Federal, Artículo 152.- "Las Mesas Directivas del Pleno, de la Diputación Permanente o de las Comisiones, podrán dirigirse mediante oficio en inconformidad ante el superior jerárquico del servidor público que no haya dado respuesta por escrito a los cuestionamientos formulados en la comparecencia respectiva y requerir que satisfaga dicha omisión". Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En el caso de Tlaxcala, su ley orgánica no contempla ninguna sanción al respecto.

<sup>81</sup> Entrevista personal con el Diputado Alfonso Robledo, Presidente de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda del H. Congreso del Estado de Nuevo León, LXIX legislatura, 2000-2003.

con instrumentos y herramientas para efectuar su labor, reglamentos claros a su favor, facultades para llamar a cuentas al titular de una dependencia y no sólo a los funcionarios de menor rango, así como dar cabida a las minorías para que también puedan integrar comisiones de investigación en el ejercicio de sus derechos de representación política (Valadés, 2001).

**Tabla 3.2.2. Facultades de Investigación de Comisiones.**

	Nuevo León LXVIII (97-00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00-03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01-04) Sin Mayoría
Investigación de Comisiones	0	0	0	0	1	1
Investigación Efectiva	0	0	0	0	1	0
Acceso Minorías	0	0	0	0	1	0
Comparecencias Titular de Com.	0	0	0	0	0	0
	<b>NULA</b>	<b>NULA</b>	<b>NULA</b>	<b>NULA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>

- Calificación: 0= nula, 1 y 2 = baja, 3= media, 4= alta.

En la tabla 3.2, podemos observar que en los primeros períodos ninguno de los casos analizados, independientemente de su correlación de fuerzas y tipo de gobierno, contaba con facultades para integrar específicamente comisiones de investigación, mucho menos las demás facultades. No es sino hasta las segundas legislaturas, en el caso del Distrito Federal y de Tlaxcala donde se introducen estas reformas a partir de 2000 y 2001 respectivamente, ya con gobiernos sin mayoría.

En lo que respecta a la Asamblea Legislativa, ésta introduce a partir de 2003 la facultad expresa para integrar comisiones de investigación para investigar todo lo relacionado con las dependencias y entidades de la administración pública estatal, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal,<sup>82</sup> así como la obligación de dotar de

<sup>82</sup> Artículo 59: " Las Comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea". Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Artículo 28 (Reglamento Interior del Congreso) segundo párrafo.- "Las Comisiones son órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea". Quinto párrafo: "Las Comisiones podrán efectuar directamente investigaciones, foros y consultas legislativas sobre los asuntos a su cargo; así como coadyuvar con el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en la gestión de los asuntos que se les encomienden". Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

recursos a estos organismos sin especificar cuáles o de qué tipo.<sup>83</sup> En el apartado del acceso a las minorías, éstas se pueden integrar con 17 diputados de un total de 40, lo que representa más de una cuarta parte de los votos del total del pleno, ante un caso de mayoría absoluta por parte de la mayoría legislativa, las minorías no podrían integrarse.<sup>84</sup> Lo mismo sucede con las comparecencias de los titulares, pues no se especifica el llamar a cuentas al titular de una dependencia, sino a cualquier funcionario en general.<sup>85</sup> En cambio, en el caso de Tlaxcala, a partir de su segunda legislatura sin mayoría se contemplaron comisiones especiales, que también pueden ejecutar funciones de investigación en algún caso específico, sin embargo, esta función o actividad no está expresamente mencionada en la norma.

Como resumen, es evidente que durante las primeras legislaturas ninguno de los congresos citados, independientemente del tipo de gobierno, contaba con facultades expresas para integrar comisiones de investigación, y sólo a partir de los segundos períodos, en el caso del Distrito Federal, con una puntuación media, hasta ahora la más alta, y de Tlaxcala, con un sólo y ambiguo requisito, contemplaba esta función. En este sentido, el caso de la Asamblea Legislativa constituye hasta ahora la entidad con mayor fortaleza para investigar al gobierno por posibles actos de corrupción, las dos restantes continúan hasta el día de hoy a la zaga.

### **3.2.3. Vinculación del Sistema de Comisiones con el Presupuesto.**

A decir de Valadés, Gutiérrez y Lujambio (2001) la vinculación de las comisiones con el presupuesto comienza desde que la glosa del informe del Ejecutivo sobre el estado que guarda la administración pública pasa a manos del poder Legislativo. Sin embargo,

---

<sup>83</sup> Artículo 44: de las comisiones de investigación: Las Comisiones de Investigación podrán abocarse a investigar todo lo relacionado con las dependencias y entidades de la administración pública central, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal, así como con los órganos políticos administrativos, dependiendo de la naturaleza de la investigación a realizar, se le deberá dotar de los recursos suficientes para cumplir eficazmente con su cometido, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la Asamblea. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>84</sup> Artículo 44: Podrán constituirse por acuerdo del Pleno de la Asamblea Legislativa a propuesta de cuando menos 17 Diputados a la Asamblea y se integrará con los Diputados que apruebe el pleno, en los términos de lo establecido en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>85</sup> Artículo 45: I. Solicitar a las autoridades competentes la información necesaria para esclarecer el asunto objeto de investigación; II. Citar por conducto del Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno, en los recesos, a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, que a su juicio puedan aportar mayores elementos para esclarecer la investigación.

remitir la glosa del informe a una sola comisión legislativa, al igual que la cuenta pública, deja de lado la incorporación de las demás comisiones al debate especializado de la política pública. Lo anterior por parte del congreso, pero también del lado del Ejecutivo se desaprovecha la aportación de las comisiones para emitir recomendaciones, observaciones, así como la participación de las mismas en el diseño de indicadores de evaluación de desempeño, lo cual mejoraría enormemente la calidad del proceso presupuestario. La vinculación, en este sentido, simplemente aprovecha una actividad, en teoría permanente, al análisis del ejercicio presupuestario de los diferentes ramos administrativos. Se trata en suma, de vincular el sistema de comisiones con los resultados de la acción pública.

En el caso de la legislación federal, Valadés reprocha que las comisiones puedan estar vinculadas con la Glosa del Informe, con la Cuenta Pública y con dependencias y órganos de control interno de las agencias administrativas, pero la falla consiste en que en sus trabajos no se hace explícito el uso que se le dará a los documentos en que consten las conclusiones de las comisiones ordinarias respecto del informe que los altos funcionarios presentan sobre el estado que guardan sus respectivos ramos, ni tampoco su vinculación con el proceso presupuestario porque no se hace explícito en la norma. Es decir, ni siquiera vagamente se hace alusión a este tipo de vinculación, aunque podrían existir, pero aquí el parámetro es que sea explícito, tanto en el uso que le darán las comisiones a los documentos e informes relacionados con el presupuesto como a la especificación de los alcances de las comisiones para emitir opiniones y recomendaciones a las diferentes ramas de la administración pública.

En este sentido, Valadés (2001, 125) señala:

*“las comisiones ordinarias difícilmente podrán realizar comentarios presupuestarios atinados si la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no comparte con ellas la información contenida en el proyecto de presupuesto del ramo administrativo correspondiente, lo que significa que no están vinculados los trabajos de control evaluatorio con el presupuesto. De hecho, si consideramos todo el análisis y el poco tiempo que se tiene para analizar, tanto la Glosa del Informe como la Cuenta Pública de toda la Administración Pública, resulta evidente que una sola comisión es insuficiente para analizar todos los aspectos. Lo contrario también repercute, pues de nada sirve contar con comisiones ordinarias que tengan la capacidad de conocer lo que sucede en la administración pública, si los resultados de sus conclusiones no producen ningún efecto en los análisis que realice la comisión de presupuesto y cuenta pública o su equivalente en los estados”.*

Como vemos, las observaciones de los autores apuntan a que una vinculación efectiva del sistema de comisiones con el presupuesto debería contemplar que no sólo la glosa del informe del Ejecutivo pasara obligatoriamente a las comisiones legislativas, sino que éstas pudieran emitir observaciones y recomendaciones a las respectivas agencias del Ejecutivo, que su trabajo de control evaluatorio estuviera vinculado con las comisiones especializadas y con la cuenta pública, así como su participación en la construcción de indicadores de evaluación de desempeño. Veamos entonces qué nos muestran los casos estatales retratados en la siguiente tabla 3.3.

**Tabla 3.2.3. Vinculación del Sistema de Comisiones con el Presupuesto.**

	Nuevo León LXVIII (97-00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00-03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01-04) Sin Mayoría
Glosa Comisiones.	1	1	1	1	1	1
Observación-Recomend. AP	0	0	0	0	0	1
Vinculación C. Ord - Esp.	0	0	0	0	0	0
Vinculación C. P. Com.	0	0	0	0	0	0
Vinculación Indi-OCI	0	0	0	0	0	0
	<b>BAJA</b>	<b>BAJA</b>	<b>BAJA</b>	<b>BAJA</b>	<b>BAJA</b>	<b>BAJA</b>

- Calificaciones: 0= nula, 1 y 2= baja, 3 y 4 media, 5= alta.

Al tomar como modelo las observaciones del caso federal de los autores anteriormente citados, observamos que en los casos seleccionados (tabla 3.3), los resultados fueron sorprendentemente bajos, sus legislaciones sólo contemplaron que la Glosa del Informe del Ejecutivo sea distribuida en comisiones, esto independientemente del tipo de gobierno, pero salvo este punto, ni Nuevo León, Distrito Federal o Tlaxcala, contaron con especificaciones sobre la vinculación del trabajo de las comisiones ordinarias con las especializadas (Presupuesto y Cuenta Pública) o con la cuenta pública, así como tampoco con el análisis y participación de las mismas en la construcción de los indicadores de evaluación de desempeño de los órganos de control interno de las respectivas agencias o del órgano de control interno (OCI) de los ejecutivos estatales.

La única excepción en este rubro lo constituyó la segunda legislatura de de Tlaxcala con gobierno sin mayoría, que establece en su artículo 38 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, la facultad para las comisiones de conocer, opinar y hacer recomendaciones en el presupuesto de egresos del Estado y en las leyes de ingresos estatal y municipales, pero está claro que la legislación del congreso les permite a las comisiones conocer, opinar y emitir recomendaciones, sin embargo, del lado del Ejecutivo no existe ninguna obligatoriedad para tomarlas en cuenta.

Así las cosas tenemos que la fortaleza institucional del sistema de comisiones para vincular su trabajo de control evaluatorio con el presupuesto y con las diferentes ramas de la administración pública es bastante débil y sin sentido, lo que en cierta forma significa una enorme subutilización de este sistema y de estas funciones, no sólo con el presupuesto sino con el sistema en su conjunto.

#### **3.2.4. Profesionalización y Recursos para el Trabajo de Comisiones.**

El tema de la profesionalización<sup>86</sup> de las comisiones tiene muy poca discusión, en general, ni en ellas ni en ninguna otra dependencia u organismo público es esperable que surja un trabajo eficaz o de calidad si no se cuenta con los instrumentos, la infraestructura o la profesionalización adecuada, máxime en el caso de las comisiones que deben vigilar a las poderosas agencias del Ejecutivo, quienes cuentan con más recursos y cuadros mucho más profesionalizados que los integrantes de las comisiones.

Si bien es poco frecuente que todos los integrantes de las comisiones cuenten con un perfil acorde con el área a desempeñar en una comisión legislativa, las legislaciones locales sí deben incentivar esa relación entre la profesión-especialización o experiencia del representante electo y el área a operar en la comisión legislativa. Por ejemplo, un integrante de una comisión legislativa del área de Hacienda, sin experiencia, sin recursos y sin un perfil adecuado difícilmente desempeñará una labor efectiva frente a las poderosas agencias de hacienda de cualquier nivel.

---

<sup>86</sup> Por profesionalización nos referimos a las cualidades que ejerce una persona o una institución con relevante capacidad y altos niveles de especialización y conocimiento de su trabajo.

Aun y cuando no se posea una legislación que favorezca la conexión entre perfil del vigilante y el área a vigilar, no debe obviarse que las comisiones legislativas puedan allegarse de información y asesorías especializadas para desempeñar su trabajo, por ejemplo, facultades expresas y suficientes para contratar profesionales, servicios de consultoría, apoyo de las universidades o centros de estudios, además de distintos mecanismos de comunicación con la sociedad.<sup>87</sup> En este caso, las audiencias con expertos, las encuestas ciudadanas, entre otras facultades, también permiten al legislador que se encuentra en las comisiones aprender y ganar experiencia de su ramo. El mismo aprendizaje también puede obtenerse mediante la estimulación del contacto de las comisiones con otras comisiones en distintos niveles, ya sean entre comisiones estatales, la federal o las comisiones internacionales.

En suma, de lo que se trata, en el caso del control evaluatorio de las comisiones, es que no podrá haber jamás un trabajo eficiente sin una profesionalización y recursos adecuados, por lo tanto, debemos observar hacia dónde se dirigen los esfuerzos para fortalecer a las comisiones, o si por el contrario, se ha estancado o incluso retrocedido. La siguiente tabla 3.4, nos muestra qué estados y qué tipo de legislatura ha contribuido más a la profesionalización de sus comisiones, misma que no sólo beneficiaría a la función de control evaluatorio sino a todas las demás funciones legislativas.

**Tabla 3.2.4 Profesionalización y Recursos para el Trabajo de Comisiones.**

	Nuevo León LXVIII (97-00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00-03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01-04) Sin Mayoría
Asesoría a Comisiones.	1	0	0	1	1	1
Info Externa Comisiones.	1	0	0	1	1	1
Interacción Comisiones.	1	0	0	1	1	0
Experiencia Comisiones.	0	0	0	0	0	0

<sup>87</sup> “Las comisiones pueden realizar cualquier actividad, de motu proprio, relacionadas con la materia de su competencia y, por lo tanto, tiene la puerta abierta para hacerse de información más allá de la que el Ejecutivo tenga a bien proporcionarles (organización de audiencias con expertos, levantamiento de encuestas entre los beneficiarios del programa, recepción de quejas de ciudadanos con relación al modo en que se administran los programas o la conducta de las agencias correspondientes sean telefónicas, por escrito o personales, análisis del staff de las comisiones sobre las implicaciones de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo sobre la política pública implementada, etcétera” Valadés, Gutiérrez y Lujambio (2001: 116).

Asistentes a Comisiones.	0	0	0	0	0	0
	<b>MEDIA</b>	<b>NULA</b>	<b>NULA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>

- Calificación: 0= nula, 1 y 2= baja, 3 y 4= media, 5= alta.

En esta variable tenemos una novedad, en lo que respecta a la asociación o conexión legal entre la experiencia, el perfil o la especialización de un integrante de comisión y su área a desempeñar, no encontramos ninguna referencia a la misma en ninguna de las legislaciones locales, lo que no significa que esto no suceda en la práctica, sino que la referencia explícita en la norma no existe. Lo mismo sucede con la obligatoriedad de proporcionar recursos humanos (en forma de asistentes) para el trabajo de comisiones. Ninguna de las legislaciones analizadas contempla siquiera esta figura para las comisiones, sino para los grupos parlamentarios, por lo tanto no otorgamos ninguna puntuación al respecto. En este sentido, no influyó el tipo de gobierno, así como tampoco en los demás indicadores, pues Nuevo León, con gobierno unificado en sus dos períodos, obtuvo una calificación media con tres puntos incorporando facultades (desde el año 2000) para que el congreso o alguna entidad externa pueda asesorar a las comisiones, así como allegarse de información externa a la que tenga a bien proporcionarle el Ejecutivo y facultades para que las comisiones puedan tener contacto con otras comisiones.<sup>88</sup> Por su parte, la Asamblea Legislativa<sup>89</sup> y el congreso de Tlaxcala,<sup>90</sup> ambos en su segundo período y con gobiernos sin mayoría,

<sup>88</sup> Artículo 75: Podrán participar en reuniones de información y audiencia, a invitación de su Presidente, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre el asunto, por acuerdo tomado por la mayoría de sus integrantes. Así mismo, las comisiones podrán, a través de la Directiva, convocar a foros u otros eventos de consulta popular. Ley Orgánica del Poder legislativo de Nuevo León. Y Artículo 67: es facultad del Centro de Estudios Legislativos el celebrar convenios de colaboración con entidades académicas y congresos internacionales, proponer asesorías externas, asesorar a las comisiones de dictamen sobre consultas ciudadanas, asesoría técnica especializada y demás recursos para la función legislativa y de las comisiones. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. Lo curioso es que en esta función no sean las comisiones las facultadas para celebrar este tipo de acciones y sí el Centro de Estudios Legislativos.

<sup>89</sup> Artículo 34, cuarto párrafo.- "Las Comisiones podrán igualmente invitar a estar presentes en sus sesiones de trabajo a personas que por razón de su oficio, ocupación o profesión posean conocimientos útiles para el mejor cumplimiento de las tareas propias de la Comisión". Artículo 35.- "En estos casos, el Presidente de la Comisión extenderá directamente las invitaciones. En las reuniones de trabajo de las Comisiones a que concurren servidores públicos y expertos, la Comisión formulará una agenda y las reglas conforme a las que se desarrollará la sesión". Aunque el primer artículo está cruzado junto con las facultades para citar a funcionarios, también alude a citar expertos para sus audiencias o allegarse de información más allá de la que proporcione el Ejecutivo. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>90</sup> Artículo 79. Para expedir los proyectos que se les requieran, las comisiones podrán convocar a los demás diputados y allegarse las opiniones de la ciudadanía en general, así como de especialistas para

también las incorporaron a partir del año 2002. Como vemos, el fortalecimiento en ese rubro no estuvo influenciado por el tipo de gobierno, pues aunque así pareciera en los casos de la Asamblea Legislativa y del congreso de Tlaxcala, el gobierno unificado de Nuevo León constituye la excepción a la regla.

### **3.2.5. Recursividad del Sistema de Comisiones.**

Nuestra quinta variable para medir la fortaleza institucional del sistema de comisiones se basa en el principio de la recursividad, indicador propuesto por Andreas Schedler (1999) y que básicamente consiste en el establecimiento de mecanismos de control recursivos, es decir, de la existencia de mecanismos institucionales para vigilar al vigilante. Entre los múltiples mecanismos que podemos encontrar y que forman parte de un sistema integral de *accountability*, tenemos a aquellos mecanismos que obligan a un agente a no irse por la libre, sino a rendir cuentas de su trabajo obligatoriamente a otro agente.<sup>91</sup> En nuestro caso de estudio, nos referimos a la obligación para las comisiones de rendir informes de su trabajo a otra comisión o al pleno del congreso, así como de mantener un archivo completo de su trabajo y entregarlo a la legislatura siguiente a fin de que se le dé un mínimo seguimiento a su trabajo por otra comisión. Cabe recordar que éste es un mínimo requisito para la institucionalización del trabajo de comisiones ya de por sí bastante acotado por el mecanismo de la no reelección de los legisladores en forma inmediata.

En seguida proponemos la obligación (legal) de trabajar en forma constante, como sostener una reunión al mes o rendir informes de su trabajo en forma trimestral. Sin este punto, ninguna comisión legislativa estaría obligada a trabajar en forma constante y habría un vacío enorme en las tareas de vigilancia permanente. En el tercer punto, nos encontramos el mecanismo del enlace ciudadano, una especie de conexión con la sociedad basado en la propuesta de las “alarmas de incendio” y que consiste, básicamente, en esperar a que los ciudadanos afectados por la ineficacia, la

---

ilustrar su juicio. De igual manera, podrán solicitar, por conducto de su presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas de gobierno del Estado y para celebrar entrevistas con los servidores públicos de los gobiernos federal, estatal y municipales. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

<sup>91</sup> Indicador tomado del Index of Public Integrity.

improductividad, la excesiva discrecionalidad administrativa o la corrupción burocrática, acudan al poder legislativo y hagan sonar “las alarmas” para provocar una respuesta congresional (Mc Cubbins y Schwartz, 1984). Finalmente, los tres últimos indicadores corresponden al principio de la publicidad, es decir, del derecho ciudadano de estar presente en el trabajo legislativo de las comisiones, así como de encontrar información de las mismas por el espacio de la red mundial de Internet, o en su caso, de la capacidad ciudadana para solicitar información no encontrada en esta última pero que puede obtenerse mediante una solicitud de información. Estos últimos indicadores constituyen una innovación de las instituciones mexicanas, pues aunque la transparencia y el acceso a la información son muy recientes, el hecho de que los ciudadanos puedan estar presentes en las discusiones y trabajos de las comisiones representa un gran avance para la rendición de cuentas societal.

**Tabla 3.2.5. Recursividad y Transparencia del Sistema de Comisiones.**

	Nuevo León LXVIII (97-00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00-03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01-04) Sin Mayoría
R.C. Congreso.	0	0	0	0	1	0
Asistencia C.	0	0	0	0	1	1
Enlace Ciudadano C.	0	0	0	0	1	1
Presencia Ciudadana C.	1	0	0	1	1	1
Transparencia C.	0	0	0	0	0	0
Acceso- Info-C.	0	0	0	1	1	0
	<b>BAJA</b>	<b>NULA</b>	<b>NULA</b>	<b>BAJA</b>	<b>ALTA</b>	<b>MEDIA</b>

- Calificación: 0= nula, 1y 2= baja, 3 y 4= media, 5 y 6= alta.

En el cuadro 3.5 podemos observar que la recursividad para los sistemas de comisiones aumentó de las primeras a las segundas legislaturas en todos los casos, pues aunque Nuevo León permaneció con una calificación baja, por contar sólo con la presencia ciudadana al trabajo de comisiones (a partir del 2000),<sup>92</sup> sí se incluyó en el 2003 la Ley de Acceso a la Información Pública que incluye a las comisiones.

En la segunda Asamblea Legislativa del Distrito Federal con gobierno sin mayoría se provoca un giro más contundente para el fortalecimiento del sistema de

<sup>92</sup> Artículo 75: Las sesiones de las Comisiones serán públicas, salvo determinación en contrario de la mayoría de sus integrantes. Ley Orgánica del Poder legislativo de Nuevo León.

comisiones a partir del año 2002, donde se introducen todas las reformas tendientes a incrementar la rendición de cuentas de las comisiones legislativas. Desde este año, se incorpora la obligación para las comisiones de rendir información de su trabajo en forma constante y de entregarlo a la legislatura siguiente;<sup>93</sup> también se incorpora la obligación de sesionar al menos una vez al mes;<sup>94</sup> que cuenten con un comité de atención, orientación y quejas ciudadanas;<sup>95</sup> y donde los ciudadanos tienen derecho a exigir información del trabajo de comisiones,<sup>96</sup> además de que las reuniones de trabajo también sean públicas,<sup>97</sup> por lo tanto, este es el primer caso con calificación alta de todos los analizados hasta el momento.

Por lo que toca al segundo congreso de Tlaxcala, sus reformas también comienzan a partir del año 2002. Aquí el primer indicador es algo confuso, pues aunque las comisiones sí están obligadas a rendir informes de sus actividades y de sus

---

<sup>93</sup> Artículo 42.- "Dentro de la última semana de cada receso, las Comisiones deberán presentar a la Comisión de Gobierno, un informe por escrito de las actividades desarrolladas durante el receso y un listado de los asuntos dictaminados, así como las iniciativas y actividades pendientes o en proceso de Dictamen". Artículo 38, primer párrafo.- "Los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que en su caso, pasen para su estudio y, a este efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos". Segundo párrafo.- "Previo al término de la Legislatura, los Presidentes de Comisión presentarán un informe de las principales actividades desarrolladas por ésta, así como una memoria de las reuniones de trabajo y los principales resolutivos o acuerdos, los cuales les serán entregados a la Coordinación General de Servicios Parlamentarios por escrito". Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del DF.

<sup>94</sup> Artículo 39.- "Las Comisiones sesionarán por lo menos una vez al mes. Podrán igualmente hacerlo en fechas diversas, previa convocatoria de su Presidente y de su secretario". Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del DF.

<sup>95</sup> Artículo 28, Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del DF.

<sup>96</sup> Artículo 66.- Cualquier ciudadano tiene derecho a pedir y obtener información sobre los trabajos, funciones o actividades de la Comisión, previa solicitud por escrito dirigida a la Presidencia de la Comisión, cuando no exista impedimento legal, reglamentario o administrativo para ello, y si lo hubiere deberá fundarse y motivarse la negativa". Artículo 39 tercer párrafo.- "Cualquier Diputado podrá solicitar copia de las versiones estenográficas de las Comisiones o Comités, aún y cuando no sea integrante de las mismas, excepto cuando se trate de sesiones secretas. La Asamblea a través de las unidades administrativas competentes, garantizará que los Diputados y la población en general tenga acceso a esta información a través de sistemas de cómputo, mecanismos, instrumentos expeditos, ágiles, eficientes y económicos. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del DF.

<sup>97</sup> Artículo 67.- "Las reuniones de trabajo serán públicas, excepto aquellas que por acuerdo de la Comisión, se decida que serán privadas y preferentemente, no deberán sesionar los días que exista sesión del pleno, a menos que se trate de un asunto urgente". Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Es positivo que exista un artículo relativo a la legalidad de las visitas o la presencia de ciudadanos sin especificar ningún rango más. Por otro lado, si se decide que algunas reuniones deben ser o no privadas no repercute negativamente en la consideración de este requisito, tampoco se pretende que estos requisitos sean una camisa de fuerza.

programas de trabajo a la Gran Comisión del Congreso, esto sólo sucede cuando la Gran Comisión lo estime conveniente y no en forma permanente, por lo tanto conservamos este indicador sin puntuación.<sup>98</sup> Las reuniones periódicas, en cambio, sí están reguladas y el presidente de cada comisión debe convocar a reuniones de trabajo por lo menos una vez al mes o a solicitud de cualquiera de sus integrantes.<sup>99</sup> Por otra parte, las comisiones también están obligadas a conceder audiencias ciudadanas en forma periódica o cuando a éstas acudan los ciudadanos al Congreso.<sup>100</sup> Las leyes de transparencia no entran en vigor sino hasta el 2004, por lo tanto no tiene puntuación, pero los trabajos de las comisiones sí pueden ser públicos desde el 2002.<sup>101</sup>

En resumen, resulta interesante que esta variable haya sido la que más puntos acumuló durante las segundas legislaturas, si se observa nuevamente la tabla 3.5, veremos que durante las primeras legislaturas no hubo prácticamente ningún cambio importante. Pero en todos los casos, las calificaciones durante las segundas legislaturas se incrementaron considerablemente yendo incluso hasta la calificación más alta en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por supuesto, en este capítulo no especularemos sobre sus posibles causas, pero ya desde ahora podemos ir observando cómo los grandes cambios, al menos en la variable de la recursividad, ocurren a partir de los segundos períodos y no de los primeros.

---

<sup>98</sup> Artículo 34, fracción VI. Cuando se considere necesario, solicitar a las comisiones del Congreso informe de actividades y en su caso, programa de trabajo. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

<sup>99</sup> Artículo 66. El presidente de cada comisión convocará a una reunión por lo menos una vez al mes, así mismo podrá hacerlo a solicitud de cualquier integrante de la misma. Si a la reunión no concurre el presidente, uno de los vocales presidirá la reunión. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

<sup>100</sup> Artículo 38. De las atribuciones de las comisiones ordinarias. Conceder audiencias a la ciudadanía periódicamente o cuando con ese fin acudan al Congreso. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

<sup>101</sup> Artículo 63. Párrafo tercero.- Las demás reuniones de las comisiones deberán ser públicas, salvo que el asunto requiera tratarse en privado, previo acuerdo unánime de los integrantes de la Comisión. Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.

### **3.3. LA FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR.**

#### **3.3.1. Independencia Política del Titular de la Entidad de Fiscalización Superior.**

Durante muchos años, la independencia política del titular de la Entidad de Fiscalización Superior en los estados estuvo pobremente acotada, con todos los gobernadores pertenecientes al PRI y todos los congresos estatales con mayoría absoluta del mismo partido, resultaba imposible desarrollar una independencia política del titular de la EFS. De hecho, en algunos casos, como en el caso de Nuevo León, el control externo por parte del legislativo no se constituyó sino hasta 1992, siendo que hasta antes de ese año, la revisión de las cuentas del Ejecutivo las realizaba el contador particular del gobernador con papel y lápiz.<sup>102</sup> En el caso del Distrito Federal, esta entidad estuvo desde 1896 bajo la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Federación.<sup>103</sup> A nivel local, la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue publicada el 31 de mayo de 1995 y la Contaduría inició sus funciones el 1o de enero de 1996 y sólo hasta 1999, se publicó la Ley Orgánica de la CMH como órgano técnico dependiente de la Asamblea Legislativa para revisar la Cuenta Pública del gobierno del Distrito Federal. En tanto, en el Congreso de Tlaxcala su primera ley de fiscalización en forma “independiente” data del 7 de octubre de 1995 con la Ley de la Contraloría Mayor del Ingreso y Gasto Públicos, siendo sus últimas reformas, la nueva Ley de Fiscalización Superior el 6 de noviembre del 2001 y la del 1º de septiembre del 2004.

Como vemos, la historia de la fiscalización en el ámbito subnacional es bastante reciente y altamente dependiente del control Ejecutivo. En este sentido, Juan Pardinas (2003) nos hace la recomendación de que, por tales motivos, la persona que sea designada como titular de la EFS debe ser designada por la Legislatura local por al menos las dos terceras partes de los votos y ninguna interferencia del Ejecutivo en el proceso de selección, lo que no significa que la legislación por sí sola evite la injerencia

---

<sup>102</sup> Entrevista personal con el C.P. Ricardo Páez, titular de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León el 24 de agosto del 2005.

<sup>103</sup> Hacia 1896, en el Congreso se expide por primera vez la ley Orgánica de la Contaduría Mayor, cuyas funciones era glosar la cuenta del tesoro federal, elaborar la glosa de las Tesorerías del Distrito Federal y de los territorios federales. Fuente. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

del Ejecutivo, pero al menos, por esta vía, se colocaría un importante mecanismo para incluir a las demás fuerzas de oposición en el proceso de designación. En segundo lugar, el autor ofrece otra sugerencia para la protección del titular, que es el establecimiento de un mínimo de seis años para permanecer en el puesto. De acuerdo con Pardini (2003:18), el tiempo que permanece en su cargo el titular de la EFS, en buena medida determina el grado de autonomía de la institución frente a los poderes públicos y los calendarios electorales. Mientras más prolongado sea el período legal del funcionario, más sólido será el blindaje frente a las presiones de los ciclos sexenales y los trienios de las legislaturas. En países con larga tradición democrática, los períodos son superiores a los diez años con posibilidad de reelección.

*“El diseño institucional idóneo para las entidades mexicanas deberá tener períodos superiores a los seis años y las nominaciones o ratificaciones al cargo debieran ocurrir lo más alejado posible de las elecciones y tomas de posesión del gobernador y los diputados”.*

En cuanto al último punto, el *Index of Public Integrity* coloca como uno de sus requisitos para la integridad en el ámbito gubernamental, que el titular de la EFS esté protegido contra remociones sin una justificación relevante, es decir, con la implementación de mecanismos de votación para que el titular no pueda ser removido tan fácilmente en caso de incomodar al Ejecutivo. En este caso, una votación de dos terceras partes haría más complicada su remoción que una por mayoría simple.

Así las cosas, veamos en la siguiente tabla 3.3.1 la calificación para las legislaturas seleccionadas en cuanto a la protección al titular de la EFS con respecto a la injerencia de los ejecutivos.

**Tabla 3.3.1. Independencia política del Ejecutivo EFS.**

	Nuevo León LXVIII (97-00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00-03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01-04) Sin Mayoría
Designación Titular OFS.	0	0	0	0	0	1
Temporalidad Titular OFS.	1	0	0	1	0	1
InterfeElectoral OFS.	0	0	0	1	0	0
Remoción Titular OFS.	1	1	0	1	1	1
	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>	<b>NULA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>	<b>MEDIA</b>

- Calificación: 0= nula, 1 y 2 baja, 3= media, 4= alta.

En el caso de Nuevo León, nuestro primer indicador permanece sin calificación, pues a pesar de que el titular sí es designado por el Congreso, no especifica si la designación debe ser por mayoría simple, absoluta, dos terceras, o por unanimidad, aquí si hay o no injerencia del Ejecutivo no puede conocerse pues no se especifica el mecanismo de selección.<sup>104</sup> En el caso del Distrito Federal, el artículo 10 párrafo tercero<sup>105</sup> otorga la facultad de propuesta a la Comisión de Vigilancia y la ratificación es hecha por el pleno del congreso por mayoría simple de los presentes, pero la legislación local no otorga más requisitos para su designación. En tanto, en Tlaxcala, segunda legislatura sin mayoría, la Gran Comisión emite, dentro de los tres días siguientes, un dictamen mediante el cual propone al Pleno del Congreso una terna para que de entre esta, se elija al profesional que deba desempeñar el cargo de auditor de fiscalización superior, a través de las dos terceras partes de sus miembros presentes.<sup>106</sup> Es decir, Tlaxcala sí cumple al menos con el requisito de las dos terceras partes.

En cuanto a la temporalidad del titular de la EFS, en el caso de Nuevo León es de ocho años para su titular, desde 1994, sin cambio alguno durante las dos legislaturas con gobierno unificado (artículo 8 vo);<sup>107</sup> el Distrito Federal, en cambio, otorga un máximo de dos años (artículo 10 fracción b, 4º párrafo)<sup>108</sup> y Tlaxcala seis años (artículo 28 fracción III)<sup>109</sup>, ninguno de estos estados contempla la posibilidad de protección ante interferencia electoral.

Para la protección contra remociones del titular de la EFS, en Nuevo León se<sup>110</sup> destaca la intervención de diversas instancias para la remoción, en estas actúan la Oficialía Mayor del Congreso, la Comisión de Vigilancia, el Pleno del Congreso y el

---

<sup>104</sup> Artículo 5.- Como Titular de la Contaduría Mayor de Hacienda fungirá un Contador mayor de Hacienda, designado por el Congreso del Estado, de entre las propuestas que se presenten por algún miembro de la Legislatura, siempre y cuando esta propuesta cuente con el apoyo de cinco Diputados más. El Titular ejercerá las atribuciones que competan a dicha Contaduría y será auxiliado en sus funciones por uno o varios subcontadores Mayores y por el personal que sea necesario para el desempeño de sus labores. Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

<sup>105</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.

<sup>106</sup> Artículo 28 fracción III de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus municipios.

<sup>107</sup> Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

<sup>108</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.

<sup>109</sup> Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus municipios.

<sup>110</sup> Artículo 9º de la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

acusado tiene derecho a defenderse en audiencia ante el pleno. Para el Distrito Federal, de entrada el artículo 12 <sup>111</sup> le da el carácter de inamovibles a los contadores (a partir del 2004), pero el artículo 13, fracción III, hace que también intervengan varias instancias; Comisión de Gobierno, Comisión de Vigilancia y Pleno del Congreso con lo cual, en el caso de una remoción, todos los partidos tendrían conocimiento y facultades de votación en contra o favor. En Tlaxcala, el Auditor de Fiscalización Superior dura en el cargo seis años y podrá ser removido por el Congreso del Estado, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento o por las causas y conforme al procedimiento previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. También en este caso, se necesitan dos terceras partes de los votos de los diputados, lo cual incrementa los incentivos para negociar y evitar una decisión unilateralmente. Aunque de manera realista, en los casos de un gobierno unificado difícilmente se podrá confiar en las agencias intervinientes si estas están controladas por el partido en el gobierno.

### **3.3.2. Facultades Legales y Políticas de Auditoría, Fiscalización e Investigación de la EFS.**

Otro de los aspectos a considerar para el fortalecimiento institucional de las EFS, son sus facultades legales y políticas de auditoría, fiscalización e investigación. Este aspecto significa que existan condiciones mínimas de auditoría para ejercer una fiscalización eficaz, es decir, de condiciones que fortalecen a la EFS para controlar más eficazmente al ejecutivo y sus dependencias a fin de comprobar si se están gastando los recursos de manera eficiente. Aquí deben concordar las cifras obtenidas; las auditorías al desempeño y eficacia de la política pública; las auditorías constantes, las sanciones para quienes no rindan adecuadamente la información solicitada; los órganos de control interno del ejecutivo deben, de alguna manera, estar sujetos a rendirle informes de sus acciones a la EFS y la EFS debe contar con las facultades para interponer denuncias a quienes encuentre responsables.

---

<sup>111</sup> Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.

En sí estas son sus facultades exclusivas, pues de entrada se supone que la EFS solicitará informes, documentos, pruebas o citatorios a fin de comprobar el gasto eficiente de los recursos. En este sentido, las evaluaciones cualitativas del gasto público o evaluaciones de desempeño, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los programas establecidos por las entidades, así como su relación con el manejo y aplicación de los recursos públicos es una necesidad urgente de la administración pública. De hecho, en el pasado, la estructura programática utilizada por el Gobierno Federal no permitía evaluar adecuadamente el desempeño de las dependencias y entidades gubernamentales con respecto a la calidad de los servicios y de los bienes que proporcionaba a la sociedad, sólo se limitaba únicamente al seguimiento de la normatividad para considerarse el cumplimiento en cuanto al desempeño requerido (Valera 2004: 58).

En este punto, Jeffrey Weldon (1997: 122) critica que la, en ese entonces Contaduría Mayor de Hacienda, fuera la única responsable por las cuentas financieras y que careciera de responsabilidad en relación con la evaluación de los programas. Comparándola con la *General Accounting Office* (GAO) de Estados Unidos, ésta tiene la autoridad para examinar todas sus cuentas públicas, así como de analizar los gastos para su uso adecuado (31 USC. 712). La mayoría de los recursos se gastan en realidad en la investigación y la evaluación de los programas aprobados por el congreso. Si la CMH tuviera una competencia similar, esta podría proporcionar información útil al congreso sobre la eficiencia de los programas gubernamentales (Weldon, 1997:122).

En el caso de las pre-auditorías, significa simplemente efectuar auditorias y visitas antes de que concluyan los reportes de las entidades a fiscalizar. Según Weldon (1997:122) una desventaja de la anterior CMH al nivel federal era que sus actividades eran extemporáneas, y las investigaciones y auditorias más importantes se realizan después de que el gasto fue ejercido. La GAO, por ejemplo no tiene esa responsabilidad de restricciones de tiempo y la mayoría de sus actividades son realizadas mientras los gastos están siendo ejercidos.

*“El contralor general de los Estados Unidos puede investigar: q) por su propia cuenta, b) cuando lo ordena cualquiera de las Cámaras, o c) cuando un comité del Congreso lo ordena. La mayoría de los gastos deben ser preaprobados por el contralor general*

*antes de que el cheque pueda ser expedido (este es conocido como pre-auditoría). Si la CMH tuviera la oportunidad de auditar las agencias durante el año fiscal, entonces muchas correcciones podrían hacerse antes de que se dañara el tesoro nacional”.*

Otra dificultad que puede obstaculizar una efectiva función de fiscalización es la inexistencia de sanciones efectivas para aquellos titulares de agencias que no reporten toda la información requerida por la EFS. Esto es, que para que se pueda aplicar la ley en la básica función de pedir información. ¿Si nada obliga al titular de una agencia a reportar veraz y oportunamente toda la información que le es solicitada, entonces qué consecuencias habría de no hacerlo así? Desde el punto de vista del órgano fiscalizador, no tendría ningún sentido recibir información parcial, pues la información estaría segada propiciando la corrupción. Para el titular de una agencia, este aspecto lo exime en la práctica de rendir cuentas.

En el caso de la obligación para los titulares de los órganos de control interno (de cada una de las agencias del ejecutivo) de rendir informes a la EFS, la vinculación existe en el sentido de que ambos controles no deberían ser considerados como excluyentes ante el universo de acción de entidades a auditar, la cooperación y la colaboración entre ambos rubros debería ser alentada y no reducida, esto a parte de que es también una forma de que los órganos de control interno estén también sujetos a rendir cuentas (Weldon, 1997).

Por último la EFS debe tener la facultad de fincar sanciones directamente. De acuerdo con Luís Carlos Ugalde (1997: 94)

*“es simplemente la incapacidad para sancionar directamente. Debido a que la anterior CMH carecía de personalidad legal para sancionar directamente a los responsables, ésta tenía que acudir directamente ante las autoridades competentes para promover el fincamiento de sanciones. De esa forma, el proceso pasa a ser responsabilidad del Poder Ejecutivo y puede durar varios años en ser completado. Intereses burocráticos y políticos interfieren en la aplicación de las sanciones respectivas, y con ello todo el proceso previo de investigación que lleva a cabo la contaduría pierde efectividad en esta última fase”.*

De esta forma, contamos ya con indicadores muy precisos para medir la fortaleza institucional de las EFS en el rubro de las facultades legales y políticas de

auditoria e investigación para nuestros casos seleccionados, mismos que son expuestos en la siguiente tabla 3.3.2.

**Tabla 3.3 2. Facultades Legales y Políticas de Auditoria e Investigación OFS.**

	Nuevo León LXVIII (97-00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00-03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01-04) Sin Mayoría
EvalDesempeño OFS.	0	0	0	0	0	0
Preauditorias OFS.	0	0	0	0	0	0
Sannegación Información OFS.	1	0	0	1	0	0
Reportes OCI-OFS.	1	0	0	1	0	1
Denuncias Ministerio OFS.	0	0	0	1	0	1
	<b>BAJA</b>	<b>NULA</b>	<b>NULA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>NULA</b>	<b>BAJA</b>

- Calificación: 0= nula, 1 y2= baja; 3 y 4= media, 5= alta.

En el aspecto de las evaluaciones cualitativas de la política pública implementada por el ejecutivo y sus dependencias, ni Nuevo León, Distrito Federal o Tlaxcala, en sus seis legislaturas, cuentan con facultades explícitas para ejecutarlas y se remiten sólo a evaluaciones cuantitativas y legales. Lo mismo sucede con las pre-auditorias, en general, las auditorias no comienzan ni siquiera cuando termina el año fiscal, sino hasta dos años después. Pero en el caso de Tlaxcala la cuenta pública es entregada mensualmente aunque no se realizan auditorias sino hasta concluido el período fiscal.

En cuanto a las sanciones por negación de información, sólo el congreso de Nuevo León cuenta con puntuación en este aspecto, el Artículo 19 (lo turna a la Comisión de Vigilancia y ésta al Congreso para que resuelva lo procedente); y el artículo 22, fracciones I, II y III. A todo el universo de acción. Además el artículo 50, fracción XXXVII, obliga a todo servidor público a proporcionar información oportuna y veraz sobre todo documento relacionado con la administración y finanzas públicas y a no obstaculizar la práctica de visitas, inspecciones o auditorias y el acceso a los archivos que le requieran las autoridades competentes en la Ley de la Contaduría Mayor de

Hacienda y la Ley de administración financiera del estado.<sup>112</sup> Los otros dos estados no presentan sanción al respecto.

Sin embargo en cuanto a la obligación de los órganos de control interno de reportar al OFS sobre sus resultados, sólo el Distrito Federal está excluido de esta facultad durante el periodo de estudio, pero a partir del 2004, esta facultad fue anexada a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.<sup>113</sup> Nuevo León<sup>114</sup> y Tlaxcala<sup>115</sup> si cumplen con este requisito.

Llama la atención, que en este aspecto, los congresos no hayan hecho casi ningún esfuerzo por modificar estas carencias. Las facultades legales y políticas de auditoria e investigación continúan siendo pobres. Nuevo León obtiene la puntuación más alta con tres puntos de cinco posibles, en tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus dos períodos conserva aun una calificación nula, esto independientemente de su tipo de gobierno, mientras, el Congreso de Tlaxcala avanzó dos puntos a partir de una calificación nula para su segunda legislatura con congreso sin mayoría.

---

<sup>112</sup> Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala.

<sup>113</sup> Reformado en el 2004. Artículo 8, fracc. XI a) y b): Establecer la coordinación con los sujetos de fiscalización para la estricta observancia y aplicación de las normas, sistemas, métodos, procedimientos de contabilidad y de archivo integral; Así como de los documentos relativos al ingreso y gasto público: a) Los convenios y mecanismos de coordinación descritos deberán prever los criterios generales y específicos del programa de trabajo que realiza la Contraloría General del DF. b) La Contraloría y la Contaduría harán un intercambio de sus respectivos programas de auditorias, aprobados a efecto de que oportunamente se establezcan en términos de ley los plazos para el desahogo o solventación de observaciones y recomendaciones por cada auditoria concluida con el objeto de evitar duplicidad de esfuerzos y optimizar la aplicación de recursos. Con ello se estará en posibilidad de recibir, analizar y dar seguimiento institucional de las respuestas producidas por los sujetos de fiscalización en el ámbito de su competencia. Para la implantación de su Programa Anual de Auditoria, la Contaduría deberá tomar en consideración las auditorias realizadas, o que se encuentren desarrollando por la Contraloría (verificar). En otras palabras, hay intercambio de información de auditorias.

<sup>114</sup> Artículo 18, fracc: II.-"La Secretaría General del Estado y las contralorías u órganos internos de fiscalización de los municipios y de sus entidades, o en su caso, los auditores externos, están obligados a enviar a la Contaduría mayor de Hacienda, cuando se les solicite, copia de los programas de revisión o auditoria y de los dictámenes o informes derivados de las auditorias practicadas por éstos, así como hacer las aclaraciones que les sean solicitadas".

<sup>115</sup> Art. 66, Los órganos de control interno de las personas jurídicas fiscalizadas, deberán rendir al Órgano de Fiscalización Superior en un plazo que no excederá de noventa días naturales contados a partir de la recepción del requerimiento, un informe del resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que hubiere impuesto, así como de las demás acciones ejercidas ante su autoridad competente, para la determinación de responsabilidades y de imposición de sanciones.

### **3.3.3. Recursos para el Fortalecimiento Institucional de las EFS.**

Los recursos humanos, materiales y tecnológicos de que disponga la EFS son imprescindibles para su buen funcionamiento, está claro que sin estos mínimos elementos no es posible aspirar a una aceptable función de auditoría. Es decir, en este apartado proponemos indicadores utilizados por múltiples especialistas de la función fiscalizadora, aunque eso no significa que todas las EFS deban de contar con ellos, sino que simplemente se constituyen a partir de las necesidades de una fiscalización moderna. Por ejemplo, el *Index of Public Integrity* (IPI) dedica toda una sección a recomendaciones tendientes a fortalecer la integridad en la administración pública (a niveles nacionales), destaca entre ellos el importante apartado de una institución suprema de auditoría con recursos suficientes para desempeñar sus funciones.

En el primer punto, el IPI considera que esté legislado que la EFS cuente con un equipo de staff profesionalizado y de tiempo completo, así como apoyos suficientes para equipo y mobiliaria, por supuesto, una cosa es que lo diga la ley y otra es que se cumpla o se mida si es suficiente o no, pero el hecho de que se ampare a la EFS obligando legalmente al Estado a que proporcione dichos insumos es vital para una fiscalización efectiva. Está claro que si tomamos en cuenta la enorme cantidad de dependencias estatales del ejecutivo; que contiene dependencias centralizadas, descentralizadas, paraestatales, autónomas, y todas aquellas agencias que reciben de alguna manera fondos públicos, además de los numerosos fideicomisos públicos que siguen funcionando aún muchos años después de que cumplieron los fines para los cuales fueron creados, nos da una idea de que el objeto a estudiar es extraordinariamente enorme.

Por otra parte, especialistas en el área de la fiscalización en México, como José Luís Valera (2004) también consideran otros dos puntos como necesarios y urgentes en la fiscalización moderna, esto es que las EFS cuenten con todas las facilidades y los apoyos para contratar auditores externos independientes. Simplemente ninguna EFS cuenta con la capacidad para auditar a todo el universo de acción por sí mismo. Los

auditores externos efectúan las revisiones de las cuentas públicas de los entes auditados y van conformando los pliegos de observaciones y los informes correspondientes a la evaluación del control interno y cumplimiento de la normatividad aplicable por parte del ente auditado. Es decir, ese tipo de revisiones tienen como finalidad verificar que el ejercicio del gasto presupuestal se realice cumpliendo la normatividad vigente, se detecten las irregularidades, así como los sub-ejercicios o sobre-ejercicios presupuestales (Valera, 2004: 24).

Pero aquí también hay un hecho para considerar, la Auditoría Superior de la Federación, como parte de su revisión a todas las entidades públicas, toma en cuenta el dictamen emitido por auditores externos designados por la Secretaría de la Función Pública, es decir, del propio Contralor Interno del Ejecutivo. A este aspecto y por lo que se refiere al sector central ejecutivo, así como a los Poderes legislativo y Judicial, no se cuenta con dictámenes de auditores externos sobre el examen de sus estados financieros.

El otro punto que también es necesario dentro de la esfera de la nueva fiscalización es la posibilidad de contar con equipos multidisciplinarios, claro, esto sólo puede justificarse si se realizan las auditorías de desempeño, que constituye el nuevo enfoque de revisión de la Auditoría Superior de la Federación. Esta actividad, al igual que las otras, puede ser desarrollada por el propio órgano fiscalizador o por auditores externos, los cuales en este caso, también deben integrar equipos multidisciplinarios dependiendo de las características del ente o programa gubernamental a auditar.<sup>116</sup>

Por último, el servicio civil de carrera es otro mecanismo institucional que fortalece la autonomía y el desempeño de los organismos de fiscalización superior (Pardinas, 2003: 19). De acuerdo con Pardinas, sin un servicio civil de carrera funcional siempre quedará abierta la puerta para politizar los trabajos de auditoría. Pero lo más importante del servicio civil de carrera, es que al menos su constitución, es requisito

---

<sup>116</sup> Así, para calificar el grado de eficiencia con que se han utilizado los recursos humanos, financieros y materiales por parte del ente, se necesitan equipos multidisciplinarios que puedan analizar, por ejemplo para las revisiones de obra pública, especialistas en estudios ambientales, legales, o que se cuente con el apoyo de ingenieros con distintas especializaciones, como de abogados y otros profesionistas como pueden ser economistas, sociólogos o politólogos (Valera, 2004: 25).

indispensable para la profesionalización de todas las entidades de la administración pública, incluyendo al órgano de fiscalización superior.

**Tabla 3.3.3. Recursos para el Fortalecimiento Institucional de la EFS.**

	Nuevo León LXVIII (97- 00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00-03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01- 04) Sin Mayoría
Equipo de Staff OFS.	1	1	0	1	1	0
Apoyo Equipo OFS.	1	0	0	1	0	0
Audidores Externos OFS.	1	1	1	1	1	1
Equipos Multidi. OFS.	0	0	0	0	0	0
SSC. OFS.	0	0	0	0	1	1
	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>	<b>BAJA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>

- Calificación: 0= nula, 1 y 2= baja; 3 y 4= media, 5= alta.

A primera vista, este rubro parece ser bastante aceptable, pues en el congreso de Nuevo León en sus dos legislaturas con gobierno unificado, cuenta ya con tres puntos de cinco posibles, lo que le da una calificación media. Incluso, desde antes de que entrara ya la mayoría panista en 1998, su legislación contemplaba el apoyo para equipo de staff,<sup>117</sup> recursos materiales y humanos para su funcionamiento<sup>118</sup> y la facultad para contratar auditores externos.<sup>119</sup>

Por su parte, la Asamblea Legislativa avanza un punto de la primera a la segunda legislatura con gobierno sin mayoría. Desde la primera asamblea, contaba ya

<sup>117</sup> Artículo 5o. El Titular ejercerá las atribuciones que competan a dicha contaduría y será auxiliado en sus funciones por uno o varios Sub-Contadores Mayores y por el personal que sea necesario para el desempeño de sus labores. Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

<sup>118</sup> Artículo 7, fracciones V, VII y b) III. Es difícil saber con exactitud si esta EFS cuenta con equipo suficiente para su labor fiscalizadora, los anteriores incisos manifiestan libertad absoluta para designar personal administrativo, técnico, grupos de trabajo y en general cualquier contingencia o solicitud para la adquisición de bienes muebles o inmuebles va adjunto en el proyecto de presupuesto que presenta el contador mayor, en última instancia, su aprobación depende del pleno del Congreso. Al menos en la ley, la EFS sí cuenta con facultades para solicitar lo que sea necesario. Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

<sup>119</sup> Artículo 14.- "Las visitas, inspecciones y auditorías ordenadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, se efectuarán por él o los auditores y personal expresamente comisionados para tal efecto. La Contaduría Mayor de Hacienda podrá contratar los servicios profesionales de personal especializado externo para el mejor desempeño de sus funciones. Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

con facultades expresas para contar con equipo de staff y para contratar auditores externos, en tanto, para el segundo período con gobiernos sin mayoría perredista, se incorpora el servicio civil de carrera para la EFS.<sup>120</sup>

Para el caso de Tlaxcala, su primer congreso contaba ya con la facultad de contratar auditores externos, en tanto, para la segunda legislatura con gobierno sin mayoría, se incorpora la obligación del servicio civil de carrera para el OFS quedando aun y con este requisito en una calificación baja.<sup>121</sup> Sin embargo, es también es claro que este rubro no se encuentra debidamente fortalecido, una entidad de fiscalización superior, si es que quiere incrementar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos y combatir la corrupción debe contar con mayores recursos para su funcionamiento y no como dice el dicho, acudir a la guerra sin fúsil.

### **3.3.4. Mecanismos de Recursividad de la EFS.**

Los mecanismos de recursividad de la entidad de fiscalización son claves y sencillos, en primer lugar, el principio de la recursividad que propone Andreas Schedler (1999) es simplemente que ninguna agencia, y mucho menos las encargadas de auditar o vigilar a otras agencias, queden fuera de la inspección de otra agencia o de otros agentes ya sean estos estatales, sociales o por cualquier ciudadano.

Vigilar al Vigilante o el auditor auditado, de eso trata el principio de la recursividad. Al respecto, el *Index of Public Integrity* recomienda, en su apartado sobre

---

<sup>120</sup> Transitorios. Quinto: "Los trabajadores de la Contaduría no serán afectados en forma alguna en sus derechos laborales con motivo de la entrada en vigor de esta ley y el reglamento que en consecuencia se emita. Para garantizar la profesionalización y desarrollo de los trabajadores de la Contaduría, se establecerá el Servicio Civil de Carrera, para tal efecto se definirán en el Reglamento los procedimientos relativos a la incorporación y desarrollo en el servicio, ascensos, estímulos, evaluaciones, así como las demás disposiciones necesarias". Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>121</sup> Artículo 40. El Órgano de Fiscalización Superior deberá establecer un servicio civil de carrera, que permita la objetiva y estricta selección de integrantes, mediante exámenes de ingreso y que en atención a su capacidad, eficiencia, calidad y sujeción a los ordenamientos legales aplicables, garanticen a través de las evaluaciones periódicas, su permanencia y excelencia en la prestación del servicio a su cargo. Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala.

las auditorias, que la entidad fiscalizadora emita reportes de su desempeño a la legislatura o alguna agencia dentro de la legislatura, por ejemplo a la Comisión de Vigilancia. Es decir, se trata de que la EFS rinda cuentas de su trabajo a otra agencia y de que contenga mecanismos que abran la puerta a la inspección pública para que éstos activen la participación de otros agentes no horizontales.

Al respecto, añadimos el requisito de una página web del órgano fiscalizador, tal y como sucede con la Auditoria Superior de la Federación. Este mecanismo de transparencia es facilitador, a diferencia del acceso a la información pública, que de acuerdo con Ernesto Villanueva (2003:19) es más complejo: “La prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.

En tanto, para Juan Pablo Guerrero (2005:47), La transparencia se refiere a toda aquella información del gobierno que sin que haya necesidad de una solicitud específica por parte de un ciudadano, esté disponible al público. Las llamadas obligaciones de transparencia que se refieren sobre todo a la información vinculada con el marco general de actuación de una agencia de gobierno que debe estar disponible en internet. Todo lo demás es la regulación del acceso, por parte de la sociedad, a la información que genera, obtiene, adquiere, transforma o conserve por cualquier motivo el gobierno.

Así la diferencia plenamente establecida, podría todavía argumentarse que si la información se encuentra disponible en internet es suficiente para decir que existe transparencia, pero esto no es así. Generalmente la información que contienen las paginas web de los estados mencionados y la información que está disponible, no son nada comparables a la información de la página web de la Auditoria Superior de la Federación, así las cosas, el parámetro es la Auditoria Superior de la Federación que sí ha profesionalizado y avanzado en lo relativo a transparencia con una página web de calidad.

**Tabla 3.3.4. Recursividad y Transparencia OFS.**

	Nuevo León LXVIII (97- 00) Unificado	Distrito Federal I Asamblea (97-00) Unificado	Tlaxcala LVI (98-01) Dividido	Nuevo León LXIX (00- 03) Unificado	Distrito Federal II Asamblea (00-03) Sin Mayoría	Tlaxcala LVII (01- 04) Sin Mayoría
Recursividad a Com.	1	0	1	1	0	1
Transparencia OFS.	0	0	0	0	0	0
A. Info OFS.	0	0	0	1	1	1
	<b>BAJA</b>	<b>NULA</b>	<b>BAJA</b>	<b>MEDIA</b>	<b>BAJA</b>	<b>MEDIA</b>

- Calificación: 0= nula, 1= baja, 2= media, 3= alta.

En cuanto a la variable de recursividad, la tabla 3.3.4., nos muestra que todos los congresos contemplan la forma de la rendición de cuentas de las EFS a otras agencias, salvo el caso del Distrito Federal que mencionaremos más adelante.

Entrando en materia, los congresos de Nuevo León y de Tlaxcala cuentan con la obligación, para sus EFS, de rendir cuentas a otra agencia. En ambos periodos legislativos del estado de Nuevo León, sus legislaturas obligan a la EFS a rendir informes trimestrales de su presupuesto y desempeño a la Comisión de Vigilancia en forma permanente; entre tanto, Tlaxcala deja toda la responsabilidad a la Gran Comisión del Congreso que es el órgano de gobierno y dirección política del Congreso y que está compuesta por los coordinadores parlamentarios y representantes de partido.<sup>122</sup> Llama la atención que no sea la comisión de vigilancia, sino el órgano de dirección la agencia que vigila y controla el desempeño del órgano fiscalizador de Tlaxcala. Esta comisión tiene, sin embargo, todas las funciones de la comisión de vigilancia del estado de Nuevo León, y aún muchas más, le corresponde por ejemplo, desde la facultad de proponer al congreso la terna de candidatos para ocupar el puesto de auditor superior, recibir quejas y denuncias sobre el comportamiento del personal de la EFS, citar al auditor superior, conocer de su presupuesto, conocer su programa de actividades y evaluar su desempeño y cumplimiento.<sup>123</sup>

Lo anterior significa que la Gran Comisión tiene un enorme poder sobre el desempeño del órgano fiscalizador, lo cual lo hace parecer en manos del legislativo, es

<sup>122</sup> Artículos 67 y 68 de la Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado de Tlaxcala.

<sup>123</sup> Artículo 44 de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios.

decir, casi es un extremo porque el OFS depende desde el momento de la propuesta de candidatos, su designación, vigilancia, evaluación y sanción, es decir, todo el proceso de control en manos de un órgano de dirección legislativo conformado por todos los partidos políticos, claramente Tlaxcala si cumple con este requisito.

La Asamblea Legislativa, en cambio, sí cuenta con este punto, pero con la salvedad de que la EFS le rinde cuentas no a un ente de representación como lo es una comisión legislativa, ¡sino a la burocracia! Es decir, corresponde a la contraloría interna, generalmente el brazo y los ojos del ejecutivo en el recinto legislativo. Por ejemplo, el artículo 15 menciona: “corresponde al órgano colegiado de la Contaduría: II. Informar a la Comisión (de vigilancia), a través de su Presidente, sobre el origen y la aplicación del presupuesto. Presentar trimestralmente un informe ante la Comisión (de vigilancia) y un informe anual, mismos que se remitirán dentro de los treinta días siguientes al término del ejercicio correspondiente. Pero en su artículo 18 expresa: “las funciones de control y evaluación del desempeño de la Contaduría las ejercerá la Contraloría general de la Asamblea legislativa del DF, de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de la ALDF”.

En apariencia, el artículo 15 concede que la EFS rinda cuentas de su presupuesto a la comisión de vigilancia, pero el 18 claramente deja el control y la evaluación a un ente administrativo, que como ya mencionamos, constituye el brazo político del gobernador en el congreso, por tal motivo dejamos sin puntuación a las legislaturas del Distrito Federal.

En cuanto a la página web, ninguno de los estados cumplía, hasta el 2004, con este requisito, mientras el acceso a la información es una cuestión de tiempo. En Nuevo León y en el Distrito Federal entran en vigor las leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública hasta el 2003, mientras en Tlaxcala entran en vigor hasta el 2004. De esta variable podemos deducir, que sus avances no corresponden al tipo de gobierno que tenga cada legislatura, la transparencia y el acceso a la información, así como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas, parece ser más una tendencia

que se arrastra desde la federación hacia los estados y no una consecuencia de un tipo de congreso que sea favorable a las leyes de transparencia.

### 3.4. Comparativo por Entidad Federativa, Tipo de Gobierno y Período de Legislaturas.

Nuestro siguiente apartado consiste en analizar si, en las reformas introducidas en los casos seleccionados influyó el factor de la entidad federativa, es decir, si algún congreso local realizó mayores esfuerzos por fortalecer a sus órganos de control parlamentario, o si por el contrario, el tipo de gobierno, bien sea con o sin mayoría, incrementó y mejoró la calidad de las reformas. Por último, se introdujo una comparación no contemplada que surgió durante la investigación, la comparación entre las primeras y las segundas legislaturas.

Para dicho análisis, se otorgaron distintos valores a cada indicador y cada variable, mismos que están expuestos en los anexos al final del documento.

#### 3.4.1. Comparativo por Entidad Federativa: comisiones y EFS.

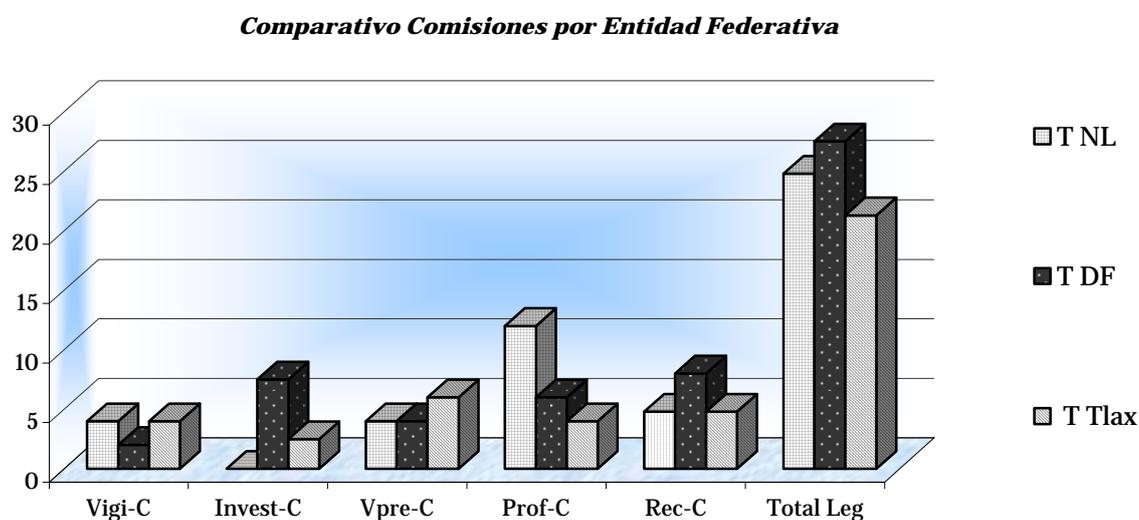
**Tabla 3.4.1.1. Valores ponderados de comisiones por entidad federativa**

	Total Ponderado NL	Total Ponderado DF	Total Ponderado Tlaxcala	Total Entidad Federativa
Vigi-C	4	2	4	10
Invest-C	0	7.5	2.5	10
Vpre-C	4	4	6	14
Prof-C	12	6	4	22
Rec-C	4.8	8	4.8	17.6
<b>Total</b>	<b>24.8</b>	<b>27.5</b>	<b>21.3</b>	<b>73.6</b>

Vigi-C: Facultades de Vigilancia Permanente de Comisiones; Invest-C: Facultades de Investigación de Comisiones; Vpre-C: Vinculación con el Presupuesto de Comisiones; Prof-C: Apoyos y Recursos para la Profesionalización del Trabajo de Comisiones; Rec-C: Recursividad de Comisiones.

Como resultado del comparativo de valores ponderados por entidad federativa se obtuvo que el Distrito Federal fue la entidad que más puntaje consiguió del total de las variables analizadas con un 27.5% en comparación con un 24% para Nuevo León y un 21% para el estado de Tlaxcala. Estos mismos valores pueden observarse en la siguiente gráfica donde algunos estados son más fuertes en algunas variables que otras, sin embargo, la comparación por entidad federativa no arroja ningún resultado determinante para afirmar que una legislatura de alguno de los estados analizados sea más fuerte que otra.

Gráfico 3.4.1.1. Comparativo de Comisiones por Entidad Federativa.



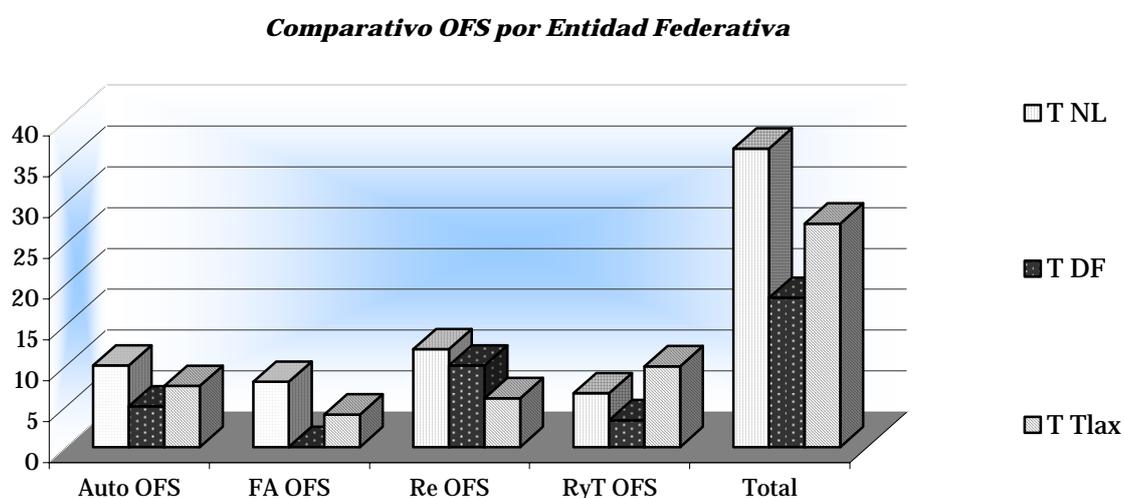
Al trasladar este mismo análisis a las Entidades de Fiscalización Superior para los estados, podemos observar que los resultados cambian de acuerdo al caso a analizar. Como observaremos en la siguiente tabla y en la gráfica por entidad federativa, Nuevo León destaca en fortalecimiento de las EFS con un 36.6% contra un 27%.4% de Tlaxcala y un 18.3% del Distrito Federal. Esto nos indica que si bien una entidad federativa se encuentra fortalecida más que otra en un determinado rubro, inmediatamente se coloca en otro lugar inferior, o a la inversa, al colocar el análisis en otra variable como lo es la fiscalización.

**Tabla 3.4.1.2. Valores ponderados de OFS por entidad federativa.**

	Total Ponderado NL	Total Ponderado DF	Total Ponderado Tlax	Total Entidad Federativa
Auto OFS	10	5	7.5	22.5
FA OFS	8	0	4	12
Re OFS	12	10	6	28
R y T OFS	6.6	3.3	9.9	19.8
<b>Total</b>	<b>36.6</b>	<b>18.3</b>	<b>27.4</b>	<b>82.3</b>

Auto OFS: Autonomía Política y de Gestión del OFS; FA OFS: Facultades de Auditoría e Investigación del OFS; Re OFS: Recursos Humanos, Materiales y Tecnológicos del OFS; R y T OFS: Recursividad y Transparencia del OFS.

**Gráfico 3.4.1.2. Comparativo OFS por Entidad Federativa.**



De esta forma, puede observarse cómo los resultados favorables en fortalecimiento de comisiones dejan de serlo inmediatamente al compararse con el rubro de fortalecimiento de las EFS. En este caso, la entidad que contaba con más puntuación del total de los valores ponderados, el Distrito Federal, se coloca en un rango inferior al trasladar la comparación de fiscalización, lo mismo sucede con los demás estados. En síntesis, la comparación por entidad federativa, tanto en comisiones como en EFS, no arroja ningún resultado determinante para afirmar que una legislatura de una entidad federativa cuenta con mayor fortaleza institucional que otra.

### **3.4.2. Comparativo por gobiernos con mayoría vs gobiernos sin mayoría.**

Por otra parte, si observamos el comparativo ponderado de comisiones en gobiernos con mayoría o unificados (Nuevo León LXVIII y LXXIX y Distrito Federal 1ª Asamblea) y gobiernos sin mayoría o divididos (Tlaxcala LVI y LVII y Distrito Federal 2ª Asamblea), los gobiernos sin mayoría obtienen un puntaje mucho más alto con **46.8%** del valor ponderado en comparación con los gobiernos con mayoría que cuentan con el **26.8%**.

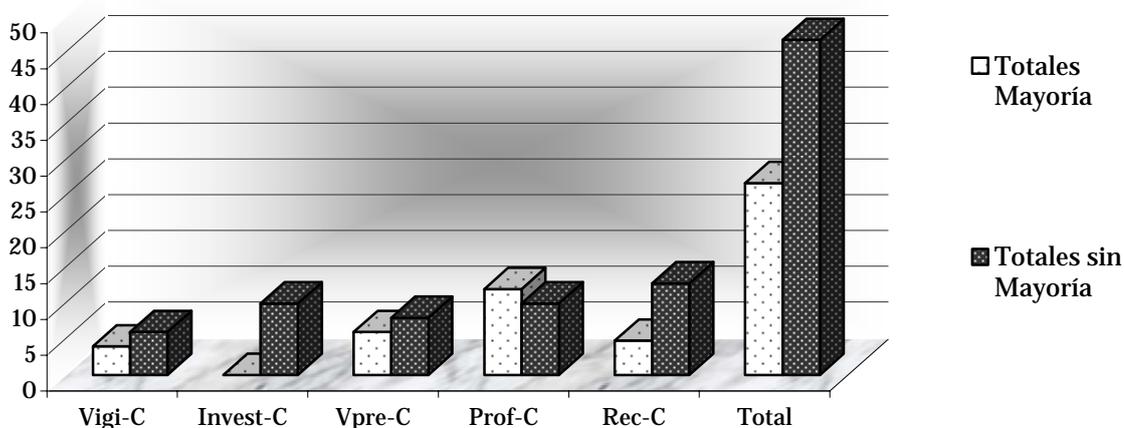
**Tabla 3.4.2.1. Valores ponderados de comisiones con legislaturas de mayoría y sin mayoría.**

variable	Comisiones con Mayoría				Comisiones sin Mayoría			
	NL 1L	NL 2L	DF 1A	Total Mayoría	DF 2A	Ta 1L	Ta 2L	Total sin Mayoría
Vigi-C	2	2	0	4	2	0	4	6
Invest-C	0	0	0	0	7.5	0	2.5	10
Vpre-C	2	2	2	6	2	2	4	8
Prof-C	6	6	0	12	6	0	4	10
Rec-C	1.6	3.2	0	4.8	8	0	4.8	12.8
<b>Total</b>	<b>11.6</b>	<b>13.2</b>	<b>2</b>	<b>26.8</b>	<b>25.5</b>	<b>2</b>	<b>19.3</b>	<b>46.8</b>

En la gráfica siguiente puede observarse cómo el fortalecimiento institucional de comisiones por tipo de gobierno arroja un resultado notablemente más alto para los gobiernos sin mayoría legislativa del mismo partido del gobernador.

**Gráfico 3.4.2.1. Comparativo Comisiones de Legislaturas Con y Sin Mayoría.**

*Comparativo Comisiones de Legislaturas Con y Sin Mayoría*



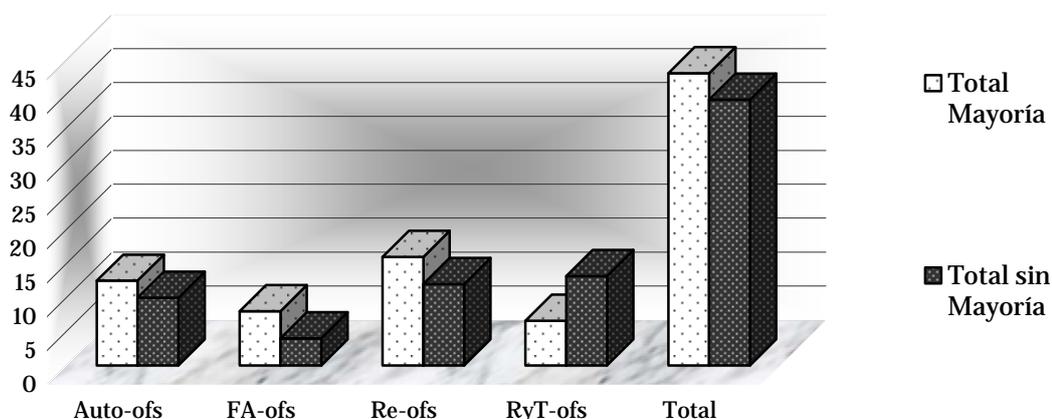
Sin embargo, si trasladamos el mismo análisis comparativo en el rubro de fortalecimiento a la EFS, podemos notar que en este caso, los gobiernos con mayoría legislativa del mismo partido del gobernador obtienen una calificación más alta con un 43.1% en comparación con un 39.2% de los congresos donde la mayoría legislativa o ninguna partido es afín al gobernador.

**Tabla 3.4.2.2. Valores ponderados de OFS con legislaturas de mayoría y sin mayoría.**

variable	OFS con Mayoría			OFS sin Mayoría				
	NL1L	NL2L	DF1A	Total Mayoría	DF2A	T1L	T2L	Total sin Mayoría
Auto-ofs	5	5	2.5	12.5	2.5	0	7.5	10
FA-ofs	4	4	0	8	0	0	4	4
Re-ofs	6	6	4	16	6	2	4	12
RyT-ofs	3.3	3.3	0	6.6	3.3	3.3	6.6	13.2
<b>Total</b>	<b>18.3</b>	<b>18.3</b>	<b>6.5</b>	<b>43.1</b>	<b>11.8</b>	<b>5.3</b>	<b>22.1</b>	<b>39.2</b>

**Gráfico 3.4.2.2. Comparativo OFS Legislaturas Con y Sin Mayoría.**

*Comparativo OFS Legislaturas Con y Sin Mayoría*



Como observamos en esta gráfica, en fortalecimiento institucional de la EFS ocurre exactamente lo contrario del análisis comparativo para las comisiones legislativas. Aquí es evidentemente notable que los gobiernos con mayoría o unificados realizaron mayores esfuerzos por incrementar la fortaleza institucional de sus entes fiscalizadores. Lo anterior nos indica que no existe ningún indicio de que las legislaturas locales sin mayoría o divididos fortalecen más sus órganos de control externo que aquellas legislaturas con gobierno unificado o sin mayoría.

### 3.4.3. Comparativo 1as legislaturas vs 2as Legislaturas.

Al continuar con las comparaciones, implantamos una nueva variable en los resultados del fortalecimiento institucional de las primeras legislaturas contra las segundas legislaturas arrojando resultados interesantes.

#### 3.4.3.1. Comparativo comisiones 1as y 2as legislaturas.

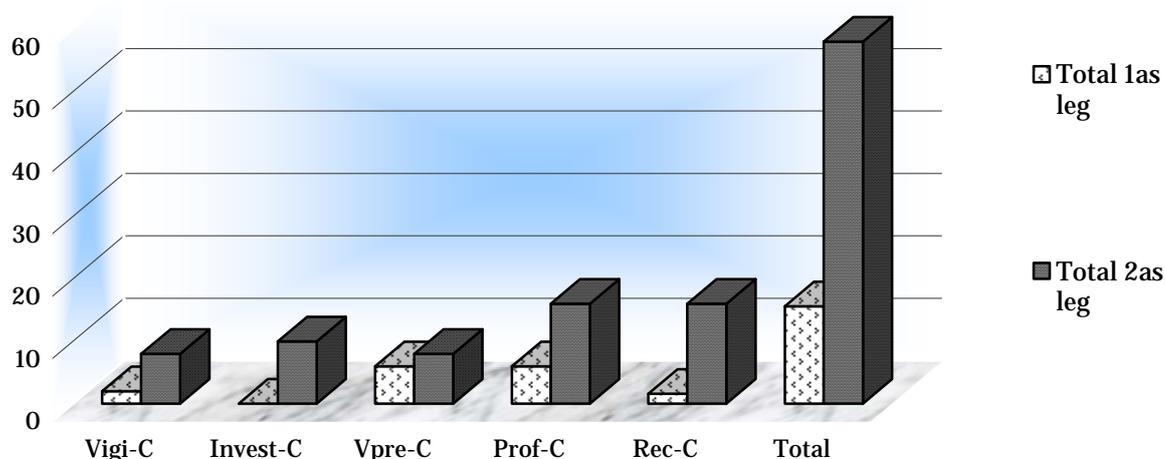
En la siguiente tabla de valores comparados entre primeras y segundas legislaturas para el fortalecimiento institucional de los sistemas de comisiones, las segundas legislaturas obtuvieron un puntaje mucho más alto que las primeras, destacando en casi todas las variables analizadas con un total de 58% para las segundas legislaturas contra un 15.6% para las primeras.

**Tabla 3.4.3.1. Comparativo Comisiones 1as y 2as Legislaturas.**

variable	Comisiones 1 as legislaturas				Comisiones 2as legislaturas			
	NL 1	DF1	Ta 1	Total 1as Legislaturas	NL 2	DF 2	Ta 2	Total 2as Legislaturas
Vigi-C	2	0	0	2	2	2	4	8
Invest-C	0	0	0	0	0	7.5	2.5	10
Vpre-C	2	2	2	6	2	2	4	8
Prof-C	6	0	0	6	6	6	4	16
Rec-C	1.6	0	0	1.6	3.2	8	4.8	16
<b>Total</b>	<b>11.6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>15.6</b>	<b>13.2</b>	<b>25.5</b>	<b>19.3</b>	<b>58</b>

**Gráfico 3.4.3.1. Comparativo Comisiones 1asvs 2as Legislaturas.**

### Comparativo Comisiones 1as vs 2as Legislaturas



Como puede observarse en esta gráfica, el abrumador peso de las segundas legislaturas con respecto de las primeras no deja lugar a dudas que durante las segundas legislaturas, en todos los casos, e independientemente de su tipo de gobierno, el fortalecimiento institucional de los sistemas de comisiones se fortaleció sobre todo a partir del año 2000 en todos los casos analizados.

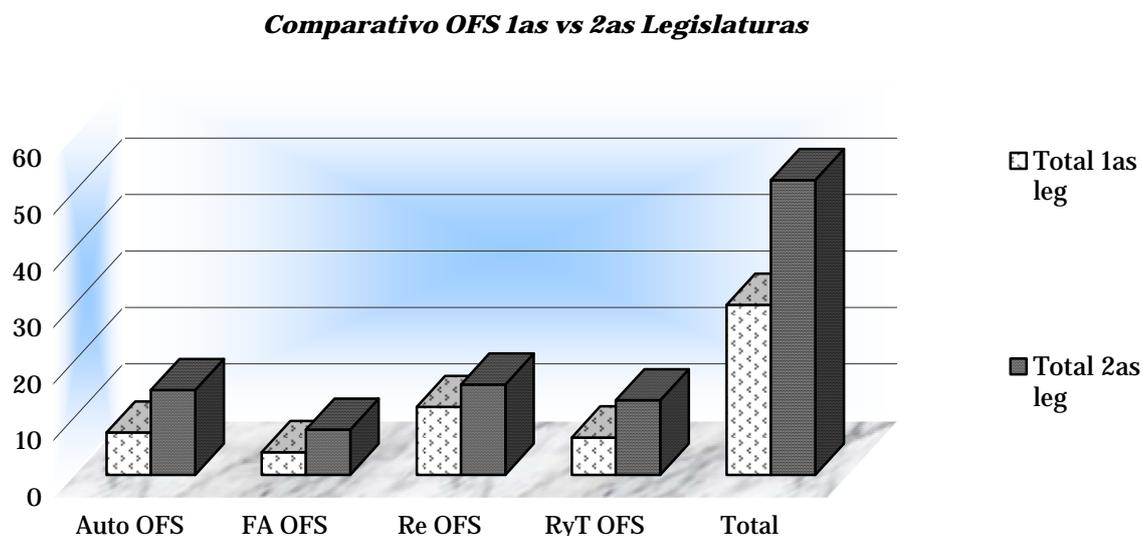
#### 3.4.3.2. Comparativo EFS por 1as y 2as Legislaturas.

El mismo resultado pudo obtenerse al compararse la fortaleza institucional de las EFS por primeras y segundas legislaturas. Como observamos en la siguiente tabla, las primeras legislaturas arrojaron un resultado mucho menor, con un 30.1% en comparación con las segundas, con un 52.2% del puntaje total.

**Tabla 3.4.3.2. Comparativo EFS 1as y 2as Legislaturas.**

variable	EFS 1as Legislaturas			Total 1as Legislaturas	OFS 2as Legislaturas			Total 2as Legislaturas
	NL 1	DF1	Ta 1		NL 2	DF 2	Ta 2	
Auto-ofs	5	2.5	0	7.5	5	2.5	7.5	15
FA-ofs	4	0	0	4	4	0	4	8
Re-ofs	6	4	2	12	6	6	4	16
RyT-ofs	3.3	0	3.3	6.6	3.3	3.3	6.6	13.2
<b>Total</b>	<b>18.3</b>	<b>6.5</b>	<b>5.3</b>	<b>30.1</b>	<b>18.3</b>	<b>11.8</b>	<b>22.1</b>	<b>52.2</b>

**Gráfico 3.4.3.2. Comparativo EFS 1as vs 2as Legislaturas.**



Al observar el anterior gráfico puede notarse cómo las reformas introducidas, en todas las variables analizadas a partir del año 2000, en cuanto a la fiscalización externa se fortalecieron en todos los casos, dejando una abrumadora mayoría a las segundas legislaturas en comparación con las primeras.

### **Conclusiones preliminares.**

En resumen, del análisis formal-legal para medir la fortaleza institucional de las comisiones legislativas y de las entidades de fiscalización superior, podemos deducir, hasta ahora, que las comisiones legislativas en los casos analizados no se encuentran orientadas hacia el control evaluatorio de la política pública del Ejecutivo y sus dependencias.

Si bien han existido algunos avances en la materia, lo cual pudo observarse en cada una de las variables y sus indicadores, el sistema en su conjunto no se encuentra diseñado para potenciar esta actividad. Existen demasiadas lagunas en algunos mecanismos que sin los cuales, aunque se tenga la facultad para ejercer el control evaluatorio, se encuentran sin armonía y sin un sentido claro. Por ejemplo, si bien en algunos casos se contaba con mecanismos pobremente fortalecidos para solicitar información o comparencias de los miembros del ejecutivo, la ausencia de sanciones

efectivas por negarse a entregar información o acudir a las comparecencias hace que resulte inútil ejercer esta actividad.

En otro punto, ¿cómo se puede ejercer una vigilancia eficaz si en algunos congresos esta facultad no se encuentra manifestada en la legislación? Además, existen demasiados obstáculos para integrar comisiones de investigación, como en el caso de Tlaxcala, donde se necesitan al menos dos terceras partes para integrar una comisión de investigación, sin mencionar también, que el congreso de Nuevo León no contempla dicho tipo de comisiones.

En todos los casos, la vinculación del control evaluatorio se encuentra en un callejón sin salida ante la poca vinculación del trabajo de las mismas con el proceso presupuestario, es decir, sus tareas no producen efecto alguno en el presupuesto. Aun y cuando existe una comisión legislativa para este efecto, las demás comisiones no cuentan con tareas específicas para que la comisión de presupuesto y cuenta pública, o sus equivalentes, tomen en serio sus aportaciones, lo cual genera una enorme subutilización del sistema de comisiones en su conjunto. Quizás la variable más fortalecida en todos los casos lo constituye el mecanismo de la recursividad, sin embargo, esta variable no se origina desde el nivel local, sino por influencia de la legislación federal.

Por lo que respecta a las Entidades de Fiscalización Superior, si bien ha habido un notable incremento en sus atribuciones y facultades, éstas aun adolecen de mecanismos más efectivos para el combate a la corrupción política y la ineficacia en las políticas públicas. Al igual que las comisiones, tampoco existe una clara armonía para potenciar su funcionamiento. En algunos, casos, la protección del titular de las entidades se encuentra pobremente estructurada, lo cual deja espacio para el accionar de los partidos políticos y no en favor de la eficacia de dichos organismos.

También en todos los casos, las EFS no contemplaban las evaluaciones de desempeño y no eran reforzadas para realizar pre-auditorias, vinculación más efectiva con los órganos de control interno del Ejecutivo, ni sanciones efectivas por negarse a entregar información. Lo anterior resulta menos alentador cuando no se establece

claramente la prioridad para fortalecer a estos organismos en cuanto a sus recursos estructurales.

Por último, la recursividad, al igual que las comisiones, deviene en mayor medida, de la influencia de la legislación federal. Basta con observar las páginas web de las EFS para darse cuenta de la gran ausencia de seriedad con la transparencia, cuyo caso más lamentable lo constituye la EFS del estado de Tlaxcala, donde se coloca como cuenta pública los totales de los rubros en la página del congreso, pero cuyo órgano fiscalizador no cuenta con página propia.

Aun así, no todo son malas noticias, a raíz de las comparaciones de los valores ponderados, tanto en comisiones como en EFS, puede constatarse que, en lo que respecta a las entidades federativas, no existe ningún indicio de que unos estados hayan fortalecido más que otros a sus órganos de control, es decir, si bien analizando los casos por separado sí se encuentran unas entidades más fortalecidas que otras, en la comparación del total no existe ninguna entidad que destaque por sobre las otras. Si seguimos nuestra hipótesis de partida; de que los congresos sin mayoría o divididos efectuarán mayores reformas tendientes a fortalecer a sus órganos de control en comparación con aquellos congresos unificados o con mayoría parlamentaria afín al gobernador, tampoco encontramos evidencia contundente y sustantiva de que en la comparación de ambos sistemas de control un tipo de legislatura sea más fuerte y proclive que otra a la eficacia y eficiencia en el control del Ejecutivo.

Sin embargo, tal y como mostramos en la comparación entre primeras y segundas legislaturas, estas últimas sí demostraron haber producido más reformas tendientes a incrementar la fortaleza institucional de sus órganos de control. Todas las segundas legislaturas, independientemente de la entidad federativa o del tipo de gobierno al interior, demostraron un aumento considerable de sus mecanismos de control a partir de los años 2000, 2001 y 2003, e incluso, en los últimos años puede observarse, si se le da un seguimiento particular a cada una de las variables, que la fortaleza de sus mecanismos continúa en una tendencia a la alza, como por ejemplo en lo que respecta a las solicitudes de información y transparencia, tanto de comisiones como de Entidades de Fiscalización Superior.

Durante estos últimos años, se introdujeron reformas de obligatoriedad de información y de comparecencias, apoyos y recursos tanto para las comisiones como para las EFS, comités de enlace para la recepción de quejas ciudadanas, establecimiento de centros de estudios legislativos en apoyo al conocimiento e investigación de los órganos parlamentarios, y sobre todo, reformas tendientes a fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública en todas las legislaturas.

Lo anterior nos trae a colación la idea de que, contrario al proceso de democratización electoral acaecido desde 1989, y que concurrió de la periferia al centro, existe una tendencia en materia de rendición de cuentas y fortalecimiento de este tema, inversamente proporcional al fenómeno electoral, es decir, producida ahora desde el centro a la periferia para fortalecer los órganos de control, tanto de comisiones como de EFS.

En palabras de José Woldemberg (2002), *“la transición mexicana a la democracia se desarrolló de la periferia al centro y de abajo hacia arriba. Fue una lenta pero sistemática colonización del Estado nacional por muchos partidos políticos en plural. De manera que la transición no puede ser entendida desde el mirador de un solo cambio ó una sola elección: es la historia de cientos de procesos que acabaron pluralizando al Estado y en esa medida, fueron erosionando al autoritarismo y a las palancas, las prácticas y aún la cultura de la época del partido hegemónico.”*

Como resultado de la pluralidad conquistada, desde el ámbito federal se han producido importantes avances democráticos que han contribuido, no sólo a la consolidación de la democracia mexicana, sino que han diseminado sus innovaciones hacia la esfera de las instituciones locales. En este sentido, la democracia no debe medirse sólo por sus conquistas en sus esferas federales, sino también por su práctica al interior de sus fronteras nacionales.

Por mencionar tan sólo dos ejemplos, a partir de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en el 2002, todos los estados de la república cuentan hasta la fecha con una ley en esta materia. A este primer esfuerzo por parte de la federación se sumaron en el mismo 2002: Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes,

Michoacán y Querétaro. Para el 2003 se habían sumado Nuevo León, Durango, Colima, San Luís Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila. En el 2004 ya se habían integrado Estado de México, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas. Y para el 2005 se añadieron Sonora, Baja California Sur, Campeche, Baja California, Guerrero y Chihuahua. A su vez, para el 2005 existían más de 2400 reglamentos municipales, lo cual también es una muestra de que la iniciativa federal tuvo repercusiones en el ámbito subnacional.

Por su parte, por iniciativa de la Auditoría Superior de la Federación también se ha suscrito convenios de coordinación y colaboración con los 32 estados de la república a fin de incrementar la eficacia en la función fiscalizadora. El primer estado en sumarse fue Quintana Roo en el año 2000, después se le unieron Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luís Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, todos en el 2002. Para el 2003 se integraron Aguascalientes y Guerrero, Baja California en el 2004, Baja California Sur e Hidalgo en el 2005, Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas en el 2006 y finalmente Oaxaca en el 2007.

Lo anterior no es más que una ola democratizadora que si bien llegó de las regiones hacia el centro como presión para transformar el régimen autoritario y transitar hacia la democracia, ahora desde el centro se devuelve la inercia para consolidar la democracia en las regiones, bien sea mediante reformas e institutos de transparencia, organismos electorales ciudadanizados, convenios y reformas en materia de fiscalización o bien reformas tendientes a incrementar la fortaleza de las instituciones de vigilancia legislativa. Sin embargo, la calidad de sus instituciones y su eficacia es otro asunto que merece ser analizado en perspectiva comparada y por lo cual constituye la razón de ser de este estudio.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL COMO ARMA POLÍTICA: UNA MIRADA DESDE LA INFORMALIDAD.

#### Introducción

En el capítulo tercero analizamos si, los sistemas de comisiones y las entidades de fiscalización superior, se encontraban orientados hacia la eficacia en la vigilancia y la fiscalización del legislativo al ejecutivo en sus estados. Dicho análisis, se concentró exclusivamente en los mecanismos formal-legales de las agencias seleccionadas, es decir, en conocer si el diseño institucional se encontraba armonizado para ejercer una función que por décadas estuvo prácticamente incapacitada, además de comprobar, si en estos casos, los avances, retrocesos o estancamientos correspondían al tipo de gobierno al interior de los congresos estudiados.

Nuestras conclusiones fueron bastante claras, al menos en lo que corresponde a la armonía del sistema en su conjunto, ni los sistemas de comisiones, ni las entidades de fiscalización superior, en todos los casos e independientemente del tipo de gobierno, se encontraban diseñados para potenciar dichas actividades. Además, aun y cuando desde 1997 a la fecha se siguen implementando reformas para fortalecer a dichas agencias, es imposible que éstas desarrollen todo su potencial debido a que existen múltiples factores, tanto internos como externos, que condicionan su funcionamiento.

Comenzando por los sistemas de comisiones, si bien algunos congresos aprobaron reformas para fortalecer a las comisiones en sus funciones de vigilancia permanente y evaluación de la política pública, dichas reformas se dirigen hacia un callejón sin salida y sin un objetivo claramente definido. Por ejemplo, internamente, de poco sirve incluir facultades de vigilancia si esta función no es permanente; si no se cuenta con mecanismos eficientes para solicitar información o comparencias de los titulares de las dependencias públicas; así como tampoco sirve de mucho, introducir mecanismos de investigación si esta figura no existe en la legislación. Sumado a esto, de poco sirve el trabajo de control evaluatorio si dichos análisis no producen ningún efecto, ni en el presupuesto, ni en la glosa del informe o de la cuenta pública, y más cuando el diseño institucional crea una sub-utilización casi total del sistema de

comisiones. En todos los casos, son las comisiones que manejan el presupuesto, las leyes o los asuntos de gobierno, las que más importan y producen efectos, el resto, prácticamente pasan desapercibidas y sin ningún efecto en las políticas públicas. A lo anterior, habría que añadir la deplorable situación de escasez de recursos, tanto humanos como materiales, con que cuentan las comisiones legislativas y que influyen en la calidad de sus acciones.

Por su parte, las entidades de fiscalización superior cuentan con pocos mecanismos de protección contra las interferencias del ejecutivo o de los partidos políticos. En este caso, resulta irrisorio que el congreso unificado de Nuevo León haya introducido más reformas tendientes a incrementar la autonomía de la EFS que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con gobierno sin mayoría, así como también, que la misma EFS neoleonesa cuente con mayores mecanismos para auditar e investigar al gobierno que los congresos del Distrito Federal y de Tlaxcala, ambos con gobiernos sin mayoría. Los recursos, por su parte, son todavía insuficientes para la enorme responsabilidad de las EFS en el combate a la corrupción en todos los casos analizados, aunque de poco sirve incrementar los recursos si aún no existen las condiciones para que dichas entidades desarrollen todo su potencial, tal y como mostraremos más adelante. Por su parte, la transparencia y la rendición de cuentas (recursividad), en todos los casos, avanza a un ritmo lento y siempre alentada por los vientos del centro hacia la periferia, es decir, de la federación hacia los estados. En estos casos, la EFS del congreso de Tlaxcala es la entidad menos transparente y de menor acceso a la información de los tres casos analizados, aún y a pesar de contar con un gobierno sin mayoría parlamentaria y pese a la introducción de algunas reformas de transparencia y acceso a la información. Lo mismo ocurre en las otras dos entidades federativas, aunque en estas últimas, desde el 2006 y 2007 han mostrado mejores avances.

Así las cosas, resulta claro que no existe un diseño institucional que se encuentre plenamente orientado hacia el combate a la corrupción política. En todas las agencias analizadas encontramos mecanismos estrictamente diseñados para obstaculizar el funcionamiento eficaz de dichas entidades, por lo que es imposible que estas funcionen a su máxima capacidad. Por ejemplo, en la ley orgánica del congreso de Tlaxcala, se especifica que, para integrar una comisión que investigue a alguna entidad de gobierno por posibles actos de corrupción, es necesaria la participación de las 2/3 partes del total

de la cámara. En el combate a la corrupción política desde el poder legislativo, resulta claro que dos terceras partes reflejan mucho más un impedimento que un aliciente para integrar una comisión de investigación. De esta forma: ¿Para qué diseñar un mecanismo cuyo fin es combatir la corrupción en el sector público si el mismo mecanismo impedirá que se efectúe dicha función?<sup>124</sup>

Para responder esta pregunta, contamos con algunos posibles caminos que no son mutuamente excluyentes, sino complementarios entre sí: **a)** en primer lugar, si bien el tipo de gobierno al interior de los congresos constituye un factor de gran peso para ejercer la vigilancia y la fiscalización legislativa, éste de cualquier forma no es determinante para la eficacia de las comisiones o de las EFS, el peso real del factor político o del funcionamiento informal es mucho mayor que el que puede desempeñar el factor institucional formal-legal; **b)** el problema original de dicha ineficacia tiene su génesis en la profunda asimetría entre el Ejecutivo y el Legislativo en México y que impide que dicha agencia congresional pueda ejercer esta función con eficacia. **c)** la fortaleza del sistema de partidos mexicano, más la regla de la no reelección legislativa y la disciplina partidaria coaccionan profundamente la conducta del legislador para sus fines político–electorales en detrimento de la vigilancia y la fiscalización legislativa; **d)** sin la presencia de una sociedad civil más demandante y responsable hacia los parlamentos y gobiernos mexicanos, es imposible que surjan cambios drásticos desde las mismas instituciones estatales, por lo que un incremento en la capacitación de la vigilancia societal podría arrojar una luz en el camino para fortalecer institucionalmente a dichas agencias.

Sin embargo, habría que tener cuidado con la mirada ingenua de la literatura especializada que define y propone la acción societal como solución a la corrupción política de los gobernantes, al interior de la sociedad existen numerosos grupos de interés que poseen gran influencia sobre los agentes gubernamentales para beneficiar

---

<sup>124</sup> De acuerdo con la organización civil LIMAC AC, "La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca, se aprobó el pasado mes de septiembre fuera del Congreso Legislativo local y no hubo consulta pública alguna, sin duda, dos cosas muy desafortunadas. Esta ley pareciera destinada a la opacidad porque, entre otros aspectos, deja fuera a los sujetos obligados para entregar información pública a los municipios, salvo convenio en contrario y no incluye a partidos políticos", añadió el también presidente de Libertad de Información México, A.C. (Limac). Revista Zócalo, núm. 83 enero del 2007.

sus propios objetivos, lo que debilita enormemente que se cumplan los objetivos de la rendición de cuentas.

Por último, debemos hacer una advertencia al estimado lector (s) el presente capítulo está conformado en su mayoría por entrevistas de actores relacionados con el ejercicio del poder político, algunos de ellos, por diversos motivos, prefirieron el anonimato. A su vez, su finalidad no es mostrar datos precisos y concluyentes, juicios normativos o estadísticas incuestionables, sino exponer la verdadera intencionalidad de los actores y sus luchas por el poder de acuerdo a la percepción de sus actores.

Se trata en síntesis, de exponer las realidades del conflicto político tal y como es visto por los actores del juego. El orden expuesto está conformado por la descripción del poder político que explicamos en el capítulo primero, es decir, exponer en primer lugar, los efectos deseados de los actores; los factores del poder: recursos, habilidades y escala de valores; los modos de ejercicio del poder: persuasión, manipulación, amenazas de sanciones y promesas de recompensas; la medición del poder: probabilidad verificada del ejercicio del poder, la esfera de influencia del poder, el poder restrictivo de los actores y los costos de resistirse o ejercer el poder; y por último, los resultados del juego político.

Si bien la línea de argumentación puede parecer concluyente y con pocas referencias específicas para mostrar la evidencia de los argumentos, ésta no es determinante, es decir, los hechos no son así, sino que transcribimos casi literalmente lo que los actores entrevistados perciben como reglas de supervivencia del juego político. Como mencionamos anteriormente, el objetivo del presente capítulo es mostrar la percepción de los actores tal y cómo se desarrollan en la arena política y evidenciar que, más allá de las normas, existen intencionalidades, recursos, modos de ejercer el poder y resultados que no siempre, o casi nunca, coinciden con el espíritu de las normas escritas.

También debemos aclarar que a partir del apartado 4.3 daremos un giro hacia la formalidad a través del análisis de las asimetrías entre las instituciones legislativas y los ejecutivos, de la influencia de los grupos parlamentarios y sus líderes sobre los legisladores y de la rendición de cuentas de los legisladores hacia ciertos grupos de

interés de la sociedad. Todos ellos, factores que no debemos dejar de mencionar por ser determinantes para la calidad de la vigilancia y la fiscalización legislativa.

#### **4.1. La distancia entre los hechos y las normas.**

##### **4.1.1. La Guerra de las Comisiones.**

Si del análisis de la estructura institucional se concluyó que existen escasas condiciones para que las comisiones legislativas ejecuten una vigilancia y un control evaluatorio efectivo, así como investigaciones tendientes a combatir la corrupción en el sector público, desde el punto de vista de la informalidad la distancia entre los hechos y las normas es todavía mucho mayor.

Así las cosas, el resultado de la vigilancia y del control evaluatorio es en general bastante débil. En este caso, la mirada normativa es ingenua porque desconoce y subestima las verdaderas intencionalidades de los actores en una franca lucha por el poder político, donde existen lo mismo amigos que enemigos, asimetrías en sus estrategias, recursos, habilidades y modos de ejercer el poder. Es decir, es bastante crédulo pensar que el ejecutivo dócilmente permitirá ser vigilado, evaluado, fiscalizado y sancionado por respeto al congreso y a su investidura, así como pensar que este último ejercerá una vigilancia y una fiscalización eficaz por el simple hecho de que tal encomienda deviene de las normas jurídicas y del sustento normativo democrático o que en el nivel individual, el legislador ejercerá su representación política en favor de los ciudadanos comunes y corrientes.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> En un ejemplo reciente, la mayoría priísta del congreso de Tabasco impidió que se conociera el destino de 6 mil millones de pesos destinados a programas de prevención de inundaciones y evitó que el Órgano Superior de Fiscalización auditara los recursos entregados para tal fin a la administración del ex gobernador Manuel Andrade Díaz, en 2004, 2005 y 2006. La Jornada 11 de noviembre de 2007.

#### **4.1.2. Los efectos deseados o las intencionalidades de los Gobernadores y los partidos en los Congresos.**

Por el lado del gobernador, al cual llamaremos el agente A o cualquier otro agente del ejecutivo, su auténtica intencionalidad es nulificar la vigilancia y el control evaluatorio de las políticas públicas, lo cual no significa que elimine esta función del legislativo, de ninguna manera, sino simplemente actuará políticamente y sobre todo a través de los canales y medios informales para que dicha actividad le afecte en lo mínimo posible. A su vez, también tratará de obstaculizar las investigaciones congresionales por posibles actos de corrupción y las sanciones por fiscalización. Es absurdo pensar que un gobernador se mantendrá inerte e impávido frente una investigación del congreso y de la revisión de las cuentas públicas que puedan dañar su imagen y su proyecto político. Tampoco permitirá que las comisiones legislativas, principalmente si cuenta con mayoría opositora, le afecten en el presupuesto o que la información que pueda afectarlo circule libremente en aras del derecho de acceso a la información.

En este juego por el poder, A sabe bastante bien que delante de él existe un grupo político, por lo general manifestado en el partido opositor, que buscará ejercer la vigilancia y el control evaluatorio para capitalizar los casos de corrupción en su favor.<sup>126</sup> Pocos o casi ninguno de los actores involucrados, piensa en crear una comisión de investigación por el simple hecho de combatir la corrupción por sí misma o porque ésta les parezca detestable y perjudicial para la democracia, sino para obtener alguna ventaja de la creación de dichas comisiones. En este caso, los entrevistados afirmaron que el partido opositor (agente B1), tratará de fiscalizar, evaluar, investigar o ejercer la transparencia siempre y cuando sirvan para atacar al gobernador (A) y al partido en el poder (B2) o para negociar alguno de sus insumos políticos, como por ejemplo, salvar a algún correligionario en problemas de desvío de recursos o por el condicionamiento para la aprobación de alguna reforma o ley y que sirvan a sus respectivos intereses.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> En algunas entrevistas con legisladores se manifestó la firme idea de que los partidos opositores buscarán a toda costa afectar la imagen del partido en el gobierno para mermar su imagen frente a los electores y así obtener ventajas para las próximas elecciones. Entrevista realizada el 22 de junio del 2005 en los Congresos de Nuevo León y Tlaxcala.

<sup>127</sup> Como ejemplo tenemos el caso del ex alcalde de San Pedro Garza García en Nuevo León, según las notas periodísticas del caso, "El mandatario local, Natividad González Parás descartó que la investigación

En tanto, B2, o el partido del gobernador, es el escudo protector de A en el Congreso y tratará de nulificar la vigilancia de B1 o del partido opositor pues depende en gran medida del gobernador. De ninguna forma, y bajo ninguna circunstancia B2 se arropará bajo la bandera de la rendición de cuentas y la transparencia si no es para algún fin político en particular, y más aun, un partido en el congreso afín al gobernador, tratará siempre de proteger al ejecutivo mermando significativamente la calidad de la vigilancia legislativa.<sup>128</sup> En tanto, B3, o el tercer partido en discordia operará según sus posibilidades y circunstancias, es decir, dependiendo del número de legisladores con que cuenta, tratará, en la medida de sus posibilidades, inclinar la balanza en favor de uno u otro actor en el congreso, y que por lo general, lo hará para obtener alguna ventaja política. Por último, todos los legisladores operarán de acuerdo a los cánones de la disciplina parlamentaria, es decir, seguirán los designios de sus cúpulas partidistas y no se indisciplinarán. La indisciplinación sólo trae problemas y pone en riesgo la carrera política del legislador individual.<sup>129</sup>

#### **4.1.2. Los factores de poder: recursos, alianzas y habilidades de los actores.**

Para conseguir sus fines, todos los legisladores, ya sea en el plano asociativo o en el plano individual, disponen de mecanismos formales e informales para inducir el curso de acción de la vigilancia en su favor. Por ejemplo, así como existen los instrumentos formales de las comisiones; la estructura institucional, la voz y el voto de las mismas, existen también estrategias informales para provocar los resultados deseados; como boicotear el quórum de una comisión, “mayoritear”<sup>130</sup> una votación aun y cuando las evidencias y los argumentos racionales estén en contra, contar con espías o

---

que se le prosigue al ex alcalde sampetrino Gerardo Garza Sada sea político, por lo cual pidió se aclare el asunto. En entrevista el gobernador subrayó que si bien éste año es electoral, no se tiene porque tratar de politizar un asunto de presuntos desvíos de recursos e ilegalidades durante gestión como edil. Indicó que casualmente el Congreso del Estado rechazó la cuenta pública de la administración sampetrina anterior presidida por Garza Sada, pero no por eso el PRI, él o el candidato de oposición a esta localidad sacan ventaja del asunto. 12 de agosto de 2007, [www.elporvenir.com](http://www.elporvenir.com).

<sup>128</sup> Ver nota sobre control parlamentario en Oliva, Javier, 2002, *Léxico de la Política*, FCE, CONACYT, FLACSO, p.104.

<sup>129</sup> Por disciplina partidaria se entiende el acatamiento de los legisladores de la “línea” dictada por el líder del partido o la fracción parlamentaria (Casar, 2002).

<sup>130</sup> A esta práctica también se le conoce como “cohesión partidaria” hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él (Casar, 2002).

escuchas dentro de la burocracia legislativa o bien, en el más extremo de los casos, tratará de comprar los votos de los legisladores.<sup>131</sup> En este juego de poder, A siempre estará en ventaja para mover las piezas en su favor, esto independientemente de que cuente con gobierno unificado o dividido, que por supuesto, contar con gobierno unificado siempre representará una ventaja mayor para conseguir sus fines. En este caso, A no sólo dispone de poder, influencia y recursos exógenos al congreso, sino que además posee el apoyo del grupo parlamentario que le es afín dentro del Congreso, además de contar con el apoyo de la burocracia legislativa y que por lo general siempre está al mando del Oficial Mayor en los citados congresos.<sup>132</sup> En estos casos, el sistema de alianzas de unos y otros actores influye notablemente en los resultados, pero siempre A tendrá mayores ventajas para no salir perjudicado en la contienda.

Son variados y distintos los grupos que pueden formar alianzas en una contienda política dentro de las comisiones legislativas, por el lado de A, éste cuenta con un grupo parlamentario incondicional a sus políticas, una burocracia legislativa que es clave para conocer las estrategias y recursos de sus adversarios e incluso de los miembros de su propio partido así como del movimiento de agentes externos que también pueden prestar sus fuerzas para dicha encomienda, es decir, de los medios de comunicación, de los grupos empresariales, los sindicatos, las agrupaciones sociales o del apoyo de sus cúpulas partidistas nacionales, quienes también pueden ejercer una notable influencia en las decisiones de los legisladores (Nacif, 2002).<sup>133</sup> Por supuesto, en este juego de poder B1 también posee diversas alianzas que pueden incluso ser casi las mismas que el agente A, pero dentro del congreso su fortaleza es menor. En tanto B3 o el tercero en discordia, siempre actuará según sus posibilidades pues si cuenta con pocos legisladores y alianzas no tendrá mayor impacto que ser un observador impávido del bipartidismo local.

---

<sup>131</sup> Entrevista con el diputado Jorge Humberto Padilla Olvera el 28 de julio del 2004. H. Congreso de Nuevo León.

<sup>132</sup> Entrevista el 28 de julio del 2005 con Javier Sepúlveda, reportero de Milenio Diario.

<sup>133</sup> De acuerdo con Nacif, los diputados (de la Cámara de Diputados Federal) actúan como agentes de las organizaciones nacionales de sus partidos. Los líderes de los partidos controlan la selección de candidatos y las futuras carreras de los legisladores, quienes no pueden buscar la reelección en periodos consecutivos. Los dirigentes de las fracciones parlamentarias responden en última instancia al comité ejecutivo nacional de sus respectivos partidos. La unidad partidista depende principalmente de las sanciones potenciales sobre las carreras políticas de los legisladores que la no reelección consecutiva hace posibles. Revista Foro Internacional, Vol. XLII, Núm. 1 (167), enero marzo del 2002, El Colegio de México.

En síntesis, el legislador individual, quien legalmente se encuentra en igualdad de condiciones de representación frente a los electores, se encuentra en una posición inversamente desigual dentro la estructura legislativa y más cuando asume alguna posición en las comisiones legislativas (Alcántara, García y Sánchez, 2005). En estos casos, tanto B1 como B2, disponen de legisladores más experimentados y con mayor peso que otros, por lo tanto, los últimos seguirán los designios de los primeros como fieles seguidores en busca del reconocimiento y de la aprobación de sus superiores. Los primeros, en cambio, gozan de un estatus mayor y por lo general no se confrontarán ni con A ni con sus líderes partidarios, bien sean locales o nacionales, pues prácticamente estarían exponiéndose a alguna sanción.<sup>134</sup>

#### **4.1.3. Los modos de ejercicio del poder: manipulación, amenazas de sanción y promesas de recompensa.**

En estos casos, resulta más atractivo para un legislador, dentro de las comisiones, disciplinarse y ser leal a su partido que indisciplinarse, las promesas de un futuro halagador y promisorio, como puestos más seductores, recursos para él y su grupo político, insertarse en redes sociales de protección o en el más burdo de los casos, recibir una remuneración monetaria sin avales fiscales, es más redituable que exponerse a que un actor más poderoso frene sus aspiraciones políticas. En resumidas cuentas, la rebelión al interior de las comisiones no es una opción viable en la política mexicana y siempre son mejores la disciplina y la negociación antes que el combate frontal (García,2002).<sup>135</sup>

De esta forma, puede constatar que es prácticamente improbable que el sistema de comisiones legislativas combata efectivamente la corrupción política e induzca un control evaluatorio eficaz contra el ejecutivo. Ya lo hemos mencionado, si el agente A cuenta con mayoría en el congreso, las reglas básicas de supervivencia política<sup>136</sup> harán de este grupo parlamentario un incondicional del gobernador en turno y

---

<sup>134</sup> Entrevista con el diputado federal Ricardo Cantú Garza, julio del 2005.

<sup>135</sup> Entrevista con Javier Sepúlveda el 28 de julio de 2005, reportero de Milenio Diario.

<sup>136</sup> Algunos legisladores hacían referencia a las reglas básicas de supervivencia política, peor no definían con claridad en qué consisten estas reglas. De acuerdo a nuestra interpretación la referencia era dirigida

bloquearán todo intento de evaluación o sanción que pueda afectar sus intereses. Por su parte, B1, utilizará las comisiones legislativas, en la medida de lo posible, para obtener ventajas políticas y atacar a A y a B2, pero nunca en la forma de una rendición de cuentas efectiva.

#### **4.1.4. La medición del poder: poder restrictivo, costos del ejercicio del poder y resistencia de los actores al ejercicio del poder.**

En tanto, el poder restrictivo de A, o las opciones que son restringidas para B1 por el agente A, son significativamente mayores que las de B1 porque aprovechará tanto insumos formales como informales para confinar las opciones de comportamiento de B1 o de una posible alianza entre B1 y B3. Como ejemplo, el ejecutivo aprovecha la enorme sub utilización del sistema de comisiones al concentrarse todo el trabajo legislativo en unas cuantas comisiones y donde estas tienen más influencia política que otras. Es decir, la debilidad congresional del sistema de comisiones opera en favor del Ejecutivo al existir comisiones que no ejercen vigilancia alguna porque su trabajo no produce ningún efecto. En el diseño de comisiones, la gran mayoría de ellas tienen escasa influencia política sobre la política pública y dentro de estas, los presidentes cuentan con un estatus mayor,<sup>137</sup> al menos informal, que el resto de los legisladores — aunque no siempre son los presidentes quienes determinan la agenda—. <sup>138</sup> Además, los partidos crean comisiones *ad hoc* como recompensa y negociación con otros partidos, pero esto a su vez ocasiona que se debilite la institucionalización del mismo al crearse a diestra y siniestra comisiones para beneficios personales y de grupo y no para ejercer una verdadera vigilancia del ejecutivo.<sup>139</sup>

Por otro lado, la entrega de información incompleta y desordenada por parte de los agentes del ejecutivo merma seriamente la calidad de la revisión de las cuentas

---

hacia el pago de favores, mostrar lealtad con el partido y con los líderes, no atacar de más a algún contrincante político el cual después puede convertirse en aliado o en un enemigo poderoso, entre otros.

<sup>137</sup> Entrevista con el diputado local: Cesar Agustín Serna Escalera, julio del 2005. LXXI legislatura de Nuevo León.

<sup>138</sup> En algunas entrevistas, salió a relucir la forma e que algunos presidentes de comisiones les era dictada la agenda del día por parte del personal de la burocracia legislativa, como el oficial mayor. Entrevista a Liliana Flores Benavides diputada independiente del Congreso de Nuevo León el 25 de julio de 2005.

<sup>139</sup> Entrevista el 30 de julio de 2005 con el Diputado Federal Ricardo Cantú, actual coordinador parlamentario del Partido del Trabajo en la LX legislatura.

públicas que son entregadas por parte del ejecutivo y que en última instancia deben analizar los diputados en comisiones. Basta como ejemplo dos entrevistas que relatan el grave problema de la insuficiencia en la información y para cuyo caso, no existen mecanismos institucionales de control sobre esta práctica informal.

Diputada Guadalupe Rodríguez (PT): *“Uno de los mayores problemas a los que nos enfrentamos, como comisión de Hacienda que revisa las cuentas públicas, es el tema de la insuficiencia de la información en el informe definitivo del Ejecutivo. La mayor parte de las veces no tenemos suficientes elementos, y en algunas ocasiones están tan insuficientes que algunas veces, aunque la comisión (de Hacienda) la tenga la mayoría en el congreso, no nos abundan en gastos (que no se incluye toda la información sobre gastos de las dependencias), ¿Entonces qué es lo que sucede? Pues simplemente aprobamos o no de acuerdo a lo que tenemos”*.<sup>140</sup>

Gustavo Soria (asesor de la diputada independiente Liliana Flores Benavides): *“Cuando la diputada pedía información a algún organismo o dependencia del Ejecutivo, lo que generalmente recibía, aparte de información incompleta y desordenada, era maltrato de la gente (funcionarios), o sea, ya no hay respeto a la investidura del diputado. Los medios contribuyen a fomentar la imagen negativa de rateros hacia los diputados, de hecho, es más fácil pedir información como ciudadano que como diputado”*.<sup>141</sup>

Pero aun y cuando el ejecutivo enviara información completa, las mismas comisiones adolecen de otros problemas estructurales y que no se subsanan debido a la lucha política entre los mismos partidos, por ejemplo, la falta de tiempo para analizar la cuenta pública por parte de las comisiones especializadas, por lo general, se dedican uno o dos días para analizar las cuentas públicas de dos o hasta 5 secretarías o municipios, esto sin contar que en las mismas, no existen formatos de contabilidad para analizar la cuenta pública. Si en esta situación existe mayoría del partido gobernante, es decir, de B2, éste tratará de obstaculizar cualquier intento de reforma que pueda concederle mayor poder a B1 para analizar mejor la cuenta pública. Sin embargo, si B1 pasa a ser mayoría en la siguiente elección y si el gobernador pertenece a su partido, hará

---

<sup>140</sup> Entrevista realizada el 25 de junio del 2005 a la diputada local Guadalupe Rodríguez, del Partido del Trabajo: LXXI Legislatura de Nuevo León.

<sup>141</sup> Entrevista realizada el 22 de junio del 2005.

exactamente el mismo comportamiento que B1 para tratar de favorecer a A. En síntesis, todas estas limitantes provocan una enorme discrecionalidad en la aprobación de las cuentas públicas, pues aun y cuando algunos diputados quisieran analizar correctamente las cuentas públicas, esto no tendría efecto alguno ante la falta de tiempo y de formatos de análisis, además de que si B1 tiene mayoría, todas las cuentas públicas pasarán en automático en el siguiente período.<sup>142</sup>

Aunque es difícil precisar cuáles serían los comportamientos de los actores ante un acto de corrupción, lo usual es que B1 trate a toda costa de posicionarse políticamente para crear una comisión de investigación y afectar a A y a B1. Sin embargo, las mismas limitaciones de diseño que obstaculizan la creación de comisiones de investigación son mandatos expresos de A sobre B2, y en dado caso de crearse, estas no cuentan con las suficientes facultades y recursos para ejercer dicha investigación. En un nivel informal, A tratará de cooptar y condicionar el comportamiento de esa comisión para no verse afectado, como por ejemplo, tratar de que B2 cuente con mayoría en esa comisión de investigación, cooptar a B3, o simplemente amenazar con alguna acción que perjudique los intereses de B1.<sup>143</sup>

#### **4.1.5. Resultados.**

En resumen, el resultado real del control evaluatorio de las comisiones es escaso,<sup>144</sup> el diseño institucional más el control político informal de las cúpulas partidistas, del gobernador y de los grupos fácticos de poder hacen del legislador un actor sumamente dependiente de las decisiones de otros actores. En la investigación, es escasa su repercusión, no hay por lo general funcionarios sancionados, salvo que el mismo A o B1 condenen a sus propios integrantes por indisciplina. En estos casos, un agente teme más las posibles sanciones de sus correligionarios<sup>145</sup> que los del partido

---

<sup>142</sup> Entrevista realizada el 25 de junio del 2005 a la diputada local Guadalupe Rodríguez del Partido del Trabajo. LXXI Legislatura de Nuevo León.

<sup>143</sup> Las descripciones mencionadas líneas arriba son posibles juegos estratégicos que los actores mencionaron como altas probabilidades de seguir, de ninguna manera constituye una generalización a partir de unos cuantos casos.

<sup>144</sup> Como un ejemplo, hasta el 2004 no había ningún funcionario público sancionado por un acto de corrupción como resultado de la creación de una comisión de investigación, así como tampoco hubo evidencia al respecto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del congreso de Tlaxcala.

<sup>145</sup> En estos casos, más que las sanciones formales cuentan las sanciones informales por parte de los líderes de los partidos, tales como no otorgarles presidencias de comisiones, no cederles la palabra en tribuna o simplemente no convocarlos nuevamente para un puesto de elección popular en el futuro.

opositor.<sup>146</sup> Del resultado real de la revisión de la cuenta pública es que casi todas pasan en automático y existen pocas sanciones, es decir, la impunidad es lo que abunda debido al factor de la negociación y los pactos entre los partidos.<sup>147</sup> En todo caso, su posicionamiento con respecto a la transparencia y el acceso a la información dependerá de qué intereses se vean afectados y de su capacidad de negociación.

## **4.2. Entidades de Fiscalización Superior: Armas políticas de la rendición de cuentas.**

### **4.2.1. Los efectos deseados o las intencionalidades reales de los actores.**

En lo que respecta a las Entidades de Fiscalización Superior, la intencionalidad real del actor A (gobernador o titular de alguna secretaría)<sup>148</sup> consiste en impedir una fiscalización efectiva durante su mandato e influir en ella lo más posible para no verse afectado, así como también, y esto es de suma importancia en las regiones, A buscará, a través de B2, conseguir el control total del titular de la EFS, o de ser posible, comprar directamente al titular. También buscará que ninguna de las investigaciones de la misma salgan a la luz pública, se clasifiquen como actos de corrupción o se sancionen si estas lo afectan seriamente. También tendrá reticencia a fortalecer a la misma EFS o dedicará reformas que en la realidad no lo perjudiquen, es decir, reformas institucionales a modo. De la transparencia, esta constituye en sí misma un arma política para usarse en su beneficio, bien sea contra los enemigos o para bloquearse si esta le es perjudicial, por lo tanto, no es preciso que A le recuerde al titular de la EFS qué información debe suministrarse o no, además de que buscará a toda costa el control de los organismos autónomos encargados de la transparencia y del acceso a la información en su entidad.

---

<sup>146</sup> Entrevista Diputado Alfonso Robledo Leal el 25 de julio de 2005.

<sup>147</sup> Al respecto puede emplearse la definición de partidos cartel de Richar Katz y Meter Mair (1994). Los partidos serían por una parte, agentes del Estado, es decir, trabajarían para éste. Por otra, utilizarían los recursos estatales para asegurar su supervivencia a través de medios como la financiación estatal.

<sup>148</sup> **Volvemos a advertir al lector (s), las afirmaciones contenidas en el presente capítulo están basadas en las entrevistas a los actores y carecen de una fundamentación empírica constatada. En este caso, lo que los actores responden acerca de las intencionalidades reales son lo que se busca detrás del discurso político y mediante afirmaciones que no salen a la luz pública. No cabe pensar que exista algún político que haya cometido una violación a la ley y que responda que su verdadera intención fue corromper a los diputados o controlar a los titulares de las EFS para que no sean detectados actos de corrupción. Sin embargo, puede consultarse el artículo de Juan Pardinás (2003) ¿Democracia sin Rendición de Cuentas? Acerca de la reticencia de los gobernadores a la fiscalización federal. CIDAC, 16 de noviembre del 2003.**

Por su parte, B1 buscará introducir reformas para vigilar más eficazmente a A y negociará las mismas cuando éstas perjudiquen sus intereses o los de sus aliados. También tratará de controlar o influir en la designación y el comportamiento del titular, o en última instancia, de no quedar en desventaja frente a B2 por el control del titular. En cuanto a los resultados de las investigaciones, B1 considerará los desvíos de recursos o las insuficiencias como actos de corrupción siempre y cuando éstos pertenezcan a A y a B2, si son de su mismo partido, B1 tratará de que éstos sean considerados como fallas administrativas.<sup>149</sup> Con la transparencia sucede lo mismo, B1 buscará que se transparenten aquellos actos que perjudiquen a A y a B2 y bloqueará los que afecten sus intereses y los de sus aliados.

En tanto, B2, buscará bloquear aquellas reformas tendientes a fortalecer a la EFS y que en su momento afecten sus intereses y los de A, que la fiscalización sea efectiva contra los adversarios y negociará cuando sus intereses y los de sus aliados se vean posiblemente afectados.<sup>150</sup> A su vez, B2 también tratará de controlar al o a los titulares de la EFS<sup>151</sup> para favorecer los intereses de A, aunque en algunos casos, como en el de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con mayoría perredista, la guerra por el control del titular de la EFS se produce dentro del mismo partido, con lo cual, el sistema de alianzas cambia drásticamente, los anteriores enemigos o adversarios, se convierten entonces en aliados con la finalidad de golpear políticamente a otro grupo de su mismo partido o para que la fiscalización sea más insistente en los municipios, delegaciones o secretarías pertenecientes al grupo político rival dentro del mismo partido.<sup>152</sup> Igual

---

<sup>149</sup> Entrevista con la diputada Liliana Flores Benavides el 22 de junio del 2005. LXXI Legislatura de Nuevo León.

<sup>150</sup> Entrevista realizada el 23 de junio con la diputada local, Liliana Flores Benavides, diputada independiente durante la LXXI Legislatura de Nuevo León.

<sup>151</sup> En el caso de la CMH de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal existen tres contadores mayores que funcionan como titulares de la EFS.

<sup>152</sup> Como un ejemplo mostramos una nota periodística de la organización “Lupa Ciudadana” la cuál comenta la disputa de los grupos políticos del Partido de la Revolución Democrática por el control de la CMH de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. De acuerdo a los informes, el control del titular de la EFS no sólo se da entre fracciones parlamentarias o entre miembros exclusivos de la Cámara, si no también por líderes políticos que no figuran dentro de los congresos: “René Bejarano se metió a la pelea para nombrar al nuevo Presidente de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero perdió por segunda ocasión consecutiva, como pasó con la dirigencia local del PRD. El ex perredista abrió la semana pasada una negociación con el senador René Arce, líder de la corriente Nueva Izquierda (NI) en la Ciudad de México, para acordar el terna de los aspirantes a ocupar dicho puesto, según revelaron fuentes cercanas a Bejarano. Sin embargo, el acuerdo entre Arce y Bejarano quedó sin efectos y, en cambio, provocó una ruptura al interior del grupo denominado Izquierda Democrática Nacional (IDN), con alta presencia en el Distrito Federal y que actualmente lidera el diputado Agustín Guerrero. Las fuentes explicaron que el encontronazo se dio entre Bejarano y Guerrero, ya que éste último reclamó al ex diputado perredista su intromisión en el tema y

situación acontece a la hora de dictaminar las cuentas públicas y los actos de corrupción detectados, B2 considerará como faltas administrativas aquellos actos que perjudiquen a su grupo político y a A, y considerará como actos de corrupción aquellos que perjudiquen a sus adversarios políticos, estén o no fuera de su partido político.<sup>153</sup>

En lo que respecta a B3, generalmente se mantendrá al margen, o de tener alguna oportunidad; negociar y obtener alguna ventaja. En todo caso, sus posibilidades de influencia sobre la EFS dependen en gran medida del número de legisladores en su interior y de las redes de alianzas que posea dentro y fuera del congreso.

Individualmente, el comportamiento político del legislador dependerá en gran medida de su posicionamiento dentro de su partido, si se es miembro de comisiones, de la mesa directiva, o de la élite del grupo parlamentario tendrá mayor poder de decisión y acción, si sólo se es un diputado más, inclinará la balanza de poder de acuerdo a las directrices de los legisladores de mayor rango (Nacif, 1998). En la medida de lo posible, intentará ejercer influencia en la EFS, pero sólo algunos pocos lo lograrán, el resto, quedará al margen y al servicio de legisladores de mayor rango. Aquí, sólo los presidentes de las comisiones de vigilancia o los coordinadores parlamentarios tendrán influencia.<sup>154</sup> Los demás diputados, sólo les queda emplear su voto en el pleno a la hora de la aprobación de las cuentas públicas, según sus intereses personales, mandato de su grupo parlamentario y para favorecer a sus grupos políticos. También, por último, utilizará la transparencia en la medida de sus posibilidades y como un arma política.

---

*con ello el haber conseguido "una mala" negociación. Además, Bejarano buscaría que la subcontaduría, segundo puesto en importancia de dicho ente, sea ocupada por Víctor Tello, original candidato del grupo "del profesor" y que en el 2004 contendió para ocupar el cargo, sin obtener éxito."* www.lupaciudadana.com. 12 de abril del 2007.

<sup>153</sup> Entrevista realizada el 26 de julio del 2005 con el Dr. Sergio Elías Gutiérrez, director y profesor de la maestría en derecho del EGAP en el Tecnológico de Monterrey.

<sup>154</sup> En este sentido cito las palabras de Benito Nacif: "En el Congreso, los legisladores por lo general fungen como agentes de sus organizaciones nacionales (partidos). Esto se debe a que ciertos dirigentes partidistas, ajenos al congreso, controlan la designación de cargos electivos y el futuro político de los legisladores salientes, a quienes la Constitución les prohíbe ser reelegidos para el período inmediato posterior. Para Comprender la Disciplina de Partido en la Cámara de Diputados de México: el Modelo de Partido Centralizado: Seminario Legislaturas en América Latina en perspectiva comparada, CIDE, México, D.F. del 5 al 8 de febrero del 2008.

#### **4.2.2. Los factores del Poder: recursos, alianzas políticas y habilidades.**

Por otra parte, en la medición de los factores reales de poder político A lleva las cartas a su favor, la fiscalización será por lo general ineficaz pues A tratará de verse afectado lo menos posible ya que contará con agentes dentro de la EFS y en el congreso para hacerlo. El mayor recurso que puede tener A en el congreso para influir en la EFS lo constituye contar con grupo parlamentario afín en el congreso, cuanto mayor sea el número de diputados de su partido y alcance la mayoría en el congreso mayor será su poder para influir en los resultados de la fiscalización. A lo anterior, habrá que sumarle la enorme ventaja que para A representa la no reelección legislativa y la disciplina parlamentaria. Esto sin dudas no sólo produce diputados inexpertos y poco profesionalizados, sino que excluye toda posibilidad de una fiscalización eficaz al no existir incentivo alguno para iniciar una carrera legislativa. También habría que sumarle, la desproporcionalidad que constituye el factor presupuestal, pues como ilustra el caso de Nuevo León, el ejecutivo cuenta con un 99% contra menos del 1% del legislativo en su conjunto, en tanto, la EFS cuenta con 0.18% de presupuesto del total contra 0.22% del órgano de control interno.<sup>155</sup>

En resumen, A de ninguna forma y bajo ninguna circunstancia se dejará fiscalizar en su totalidad por la EFS del congreso, en su lugar tratará de controlarla a través de B2 y del oficial mayor en el congreso.<sup>156</sup>

#### **4.2.3. Los modos de ejercicio del poder: persuasión, manipulación, amenazas de sanción y promesas de recompensa.**

Por su parte, B1 también politizará la cuenta pública para obtener ventajas, bien sea en materia electoral de cara a las próximas elecciones, o para negociar otras cuentas públicas de sus correligionarios.<sup>157</sup> En tanto B2 reaccionará politizando también las cuentas públicas y donde existan indicios de peligro, negociará con la cuenta pública para acallar voces disidentes, obtener ventajas, silenciar acciones o discursos o

---

<sup>155</sup> Fuente: Cuenta Pública de Nuevo León, 2004.

<sup>156</sup> En casi todas las entrevistas salió a relucir la figura del Oficial Mayor como agente representante (informal) del Gobernador, quien controla a su vez a la burocracia.

<sup>157</sup> Entrevista con el asesor Gustavo Soria, 23 junio de 2005.

simplemente que no se sancionen las acciones de su grupo.<sup>158</sup> También hará todo lo posible para que A no se vea perjudicado, casi todas las cuentas públicas serán aprobadas por mayoría, y aun y cuando existan evidentes casos de corrupción, la mayoría legislativa en su favor conformará una aplanadora de votación, los casos de corrupción serán considerados como faltas administrativas pero no irán más lejos de eso.

En tanto, B1 hará todo lo que su cúpula partidista le dicte, pues de ello depende su futuro político y ninguna cuenta pública será analizada sin su grado de aprobación y politización. B2 por su parte, obedecerá a A pues es quien en las regiones lleva la mano en la designación de las próximas candidaturas por lo que no cabe la posibilidad de indisciplina de B2. En la transparencia, B1 buscará transparentar aquellas acciones que le convengan electoralmente, aunque también negociará aquello que le pueda perjudicar. Por su parte, B2 tratará de ocultar y obstaculizar todo aquello que pueda perjudicar a A. Aquí B1 pagará el primer año la novatada<sup>159</sup>, tratará de fiscalizar todo lo que pueda para perjudicar a A pero se enfrentará con las limitaciones presupuestales de la misma EFS, es decir, aunque quiera y tenga el poder para ordenarle al titular de la EFS, este no lo hará por falta de recursos, para cuando esté en posibilidades de aprender la lección, su período legislativo estará en el ocaso del período legislativo.<sup>160</sup>

En este juego de poder, B1 intentará que se fiscalicen los agentes en problemas o las políticas claves de A, pero si B2 tiene la mayoría en la Comisión de Vigilancia, ésta puede recurrir a artimañas políticas no formales, es decir, puede no convocar a sesiones o simplemente no asistir, no turnar los expedientes para que no inicien las investigaciones o mayoritar la votación para moverla en su favor.<sup>161</sup>

En tanto, la posición de B3 es la misma que el del caso de las comisiones, generalmente en la guerra de la fiscalización quedará al margen, a menos que cuente con un número suficiente de legisladores y donde su voto represente una posibilidad

---

<sup>158</sup> En este sentido, uno de los argumentos a favor de la autonomía de las EFS consiste en la politización de las cuentas públicas que utilizan los partidos para beneficiarse o atacar a sus adversarios, esto independientemente de si hubo o no corrupción en alguna cuenta pública.

<sup>159</sup> Por novatada se entiende a las acciones que emplean los diputados en su primer año de legisladores, cuando inician y no cuentan con ninguna experiencia legislativa previa.

<sup>160</sup> Entrevista realizada el 26 de julio del 2005 con el contador mayor: Rogelio Paéz de la CMH del estado de NL.

<sup>161</sup> Entrevista con el asesor Gustavo Soria el 25 de julio de 2005.

real para inclinar la balanza. En general, B3 quedará siempre al margen y operará según sus posibilidades, aunque con poca trascendencia.

Tampoco es preciso recordar, que el legislador en su carácter individual votará de acuerdo a las directrices de su partido y para beneficiar sus intereses personales y de grupo. Y dentro del congreso, el primer año pagará la novatada y serán presas fáciles de los coordinadores parlamentarios y del oficial mayor, por lo cual, todos en última instancia se disciplinará ante sus cúpulas partidistas.<sup>162</sup>

Al control de A y de las cúpulas partidistas sobre B1 y B2 habrá que sumar las formas de provocar el comportamiento deseado por A sobre el titular de la Entidad de Fiscalización Superior. A puede ofrecer al titular una continuidad en su carrera profesional, mejores posiciones dentro de la estructura de gobierno o con empresarios aliados, incrementar su sueldo, proporcionar alianzas de protección, etc. Pero también, las amenazas de sanción pueden surtir un considerable efecto para inducir la conducta de éste, si el titular provoca la ira de A, esto le representaría un altísimo costo, pues A puede perjudicarlo seriamente bloqueándolo profesionalmente a través de sus aliados e incluso llevándolo a la cárcel a través de B2.

#### **4.2.4. La medición del poder: probabilidad verificada, esfera del poder, poder restrictivo de los agentes y costos del ejercicio y resistencia al poder.**

De lo anterior se deduce, que la probabilidad verificada de que B fiscalice eficazmente a A es escasa, casi nunca la fiscalización representará un duro golpe para el gobernador pues muy pocos funcionarios del Ejecutivo son sancionados y casi ninguna cuenta pública de alguna agencia o municipio afín al gobernador es rechazada.

En el caso de la fiscalización y el poder real de A sobre B, es impresionante que, a pesar de que la EFS fiscaliza a todo el universo de agentes del Estado, el poder del titular de la EFS está condicionado y sometido por otros actores que incitarán su comportamiento, pues en estos se encuentra B2 y la burocracia legislativa. Por lo

---

<sup>162</sup> Entrevista con el diputado Alfonso Robledo Leal el 25 de julio del 2005. LXXI Legislatura del Congreso de Nuevo León.

general, el titular será parte del grupo afín al gobernador con lo cual existen pocas posibilidades de resistir las presiones de A.

Por su parte, el poder restrictivo de A sobre B encarnado en la figura del titular de la EFS es por mucho muy superior, aunque el presidente de la comisión de vigilancia pertenezca por ley a la oposición, él si cuenta con mayoría dentro de la comisión de vigilancia decidirá qué se hará con las cuentas públicas, si no, comprará diputados a su favor o negociará. De esto, al contador mayor no le quedan muchas opciones pues el gobernador puede asegurarle un futuro político, como en el caso de NL donde el titular de la EFS pasó a ser el titular del órgano de control interno del ejecutivo.<sup>163</sup>

En tanto, el costo de A por ejercer influencia y poder sobre la EFS en general también es escaso, cuenta con el suficiente poder político para influir en su designación y ofrecerle mejores opciones que si este se condujera sólo, especialmente cuando los períodos son cortos. El titular o los titulares de las EFS cuentan con muy poca protección institucional y su futuro político y profesional dependen en gran medida de A, oponerse a este mediante una fiscalización eficaz sería un suicidio político.

#### **4.2.5. Resultados.**

Para concluir, para algunos de los entrevistados la fiscalización actual en dichas entidades es buena en comparación con el pasado, para otros es suficiente de acuerdo a las circunstancias políticas, pero para la gran mayoría, la fiscalización en los estados es una completa falacia, un engaño por los bajos resultados, el dinero recuperado, las negociaciones en las cuentas públicas tras los pasillos y por el escaso personal sancionado por actos de corrupción. Para la gran mayoría, las entidades de fiscalización superior constituyen simplemente una macana política.<sup>164</sup>

El control de la Entidad de Fiscalización es casi total, si hay mayoría en el congreso, y débil protección institucional, no hay nada que un titular de una EFS pueda

---

<sup>163</sup> Ver portal del Gobierno del Estado de Nuevo León: [www.nl.gob.mx/contraloria\\_interna](http://www.nl.gob.mx/contraloria_interna).

<sup>164</sup> Por ejemplo, en la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de 1997 al 2006 y de un total de 1042 auditorías, sólo se consignaron a 6 servidores públicos: CMHALDF. Oficio No. AMS/AIP/07/0054. Por su parte, la CMH del Congreso del Estado de Nuevo León, de 1997 al 2005 y de un total de 882 auditorías sólo hubo 4 funcionarios sancionados. Fuente: CMH del Congreso del Estado de Nuevo León.

hacer contra un gobernador, éste hará todo lo posible por cooptarlo y el titular todo lo posible para no provocar la ira de A.

Las investigaciones, por su parte, serán sólo lo suficiente, bien sea por escasez de recursos, limitaciones del diseño institucional, por el control informal de A y de B2, o por las negociaciones de B1 y de B3 para obtener ventajas políticas, ningún caso de corrupción será plenamente investigado y mucho menos realmente sancionado.

En cuanto al fortalecimiento de las EFS, se hará muy poco, si lo logra, será más por las tendencias que vienen de la federación que de las mismas fuerzas locales, pero del mismo partido del gobernador la tendencia será no fortalecerlo. Aunque esto suceda, la capacidad de influencia informal de A no dejará de existir ni tampoco su búsqueda por el control del titular y de la EFS.

Por último, la transparencia de la fiscalización se fortalecerá también más por las fuerzas nacionales que por las fuerzas autóctonas de la región, por estas últimas, la transparencia tenderá a bloquearse, aunque para que esta practica se desarrolle y sea más eficaz deberá contar con una fuerte presión de la sociedad. Al gobierno le conviene la inoperancia de las comisiones de acceso a la información pues así los casos de corrupción de sus funcionarios no se harán públicos.<sup>165</sup>

#### **4.3. Relaciones Ejecutivo-Legislativo: una relación asimétrica de poder.**

Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en México, sobre todo en su nivel local, son relaciones de poder profundamente asimétricas, por lo tanto, es difícil esperar una verdadera vigilancia y una fiscalización eficaz si el agente congresional se encuentra en desventaja frente al ejecutivo.

---

<sup>165</sup> En el caso de la Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León (CAIPNL) sus titulares; Alberto Sada Martínez y Daniel Ruíz Sepúlveda fueron sujetos de juicio político por parte de la Comisión Jurisdiccional del Congreso local, aunque no hubo consecuencias para dichos funcionarios. El porvenir.com. 31 de agosto del 2005. En el caso de la Comisión de Transparencia del Estado de Tlaxcala, dos de sus titulares desaparecieron del escenario político en pleno proceso electoral, se menciona por ejemplo que en la ley sus cargos son honorarios, es decir, no existen remuneraciones ni viáticos para sus titulares. La Jornada de Oriente, 9 de noviembre del 2005.

#### **4.3.1. Los efectos deseados.**

Por un lado, el agente “A” o ejecutivo estatal hace prevalecer en la mayoría de los casos sus efectos deseados por sobre el agente “B” o legislativo. Por ejemplo, frente a la función de vigilancia y fiscalización, el ejecutivo esperará una fiscalización sin escándalos que perjudique su imagen frente a los electores; también esperará que la EFS no constituya en sí un verdadero problema o dolor de cabeza, por lo tanto tenderá a influir en ellas a toda costa; por otro, también espera que el congreso sea lo más dócil posible; que el control evaluatorio afecte en lo más mínimo posible la imagen del gobierno; que los diputados se conviertan más en aliados que en adversarios y que el ejecutivo se fortalezca políticamente frente al congreso y frente a los ciudadanos.<sup>166</sup>

Del lado del agente “B” o legislativo, éste espera realizar, al menos en la norma formal-legal, fiscalizar la cuentas públicas del ejecutivo, evaluar los objetivos de los programas de las dependencias públicas y realizar un control evaluatorio eficiente, además de que en caso de gobierno dividido, la mayoría parlamentaria buscará afectar la imagen del gobernador para beneficiarse en las próximas elecciones. Pero si es unificado, con toda seguridad la mayoría legislativa, afín al gobernador, buscará a toda costa proteger al gobernador y a sus agentes auxiliares frente a los embates de la oposición, por lo tanto, es muy probable, que la función de vigilancia y fiscalización sean anuladas si éstos controlan el congreso.

#### **4.3.2. Los factores de poder: recursos, habilidades y escala de valores.**

En esta relación dual el ejecutivo lleva la voz cantante sobre el legislativo ya que cuenta con mayor presupuesto que el legislativo, con mayor tiempo para ejercer el poder (con seis del ejecutivo frente tres del legislativo), con un aparato administrativo mucho mayor, altamente profesionalizado, con más experiencia y estable que el agente legislativo, con sistemas de información y tecnologías de punta, además de contar con mayores alianzas políticas, económicas y sociales derivadas de su posición política. De entrada se supone que ningún gobernador estará dispuesto a someterse a un congreso

---

<sup>166</sup> Debemos recordar que la afirmaciones contenidas en este apartado son “suposiciones” que los entrevistados declararon durante las entrevistas, de lo que se trata es de anteponer las intencionalidades reales de los actores en un conflicto político.

que busca dañar su imagen, por supuesto, esto en los casos de gobierno dividido, cuando opera un congreso unificado, el agente congresional buscará a toda costa proteger al gobernador en turno frente a las acusaciones de la oposición.

Por el lado del agente B o legislativo, éste cuenta con las facultades constitucionales para producir leyes que influyen en la asignación de los recursos y la formación de alianzas políticas; posee una estructura de vigilancia a través de los sistemas de comisiones y un órgano técnico con facultades para auditar a casi todas las entidades públicas del Estado.

Sin embargo, las habilidades de los miembros congresionales dependen en todo caso de la posición del legislador, si pertenece al grupo privilegiado o “burbuja” contará con mucho poder, si no, debe disciplinarse frente a éstos (Alcántara, García y Sánchez, 2005). En cuanto a la experiencia y la profesionalización del vigilante frente al vigilado, el primero lleva una considerable desventaja, pues debido al diseño actual de la no reelección legislativa, los diputados son marcadamente menos profesionalizados que sus contrapartes ejecutivas, además de contar con una estructura que no ofrece incentivos ni para la profesionalización en comisiones ni para la carrera legislativa (Ugalde, 1997).

A lo anterior habría que añadir, que en su escala de valores el legislador no buscará a toda costa ejercer una vigilancia eficaz, sobre todo si se es miembro del mismo partido del gobernador ya que de él depende su supervivencia política, si es leal a éste, estará protegido contra los ataques del adversario político. Si pertenece a la oposición, de cualquier forma medirá sus ataques tomando en cuenta las directrices de los líderes partidarios y no yéndose por la libre, en una contienda política todo efecto puede revertirse y un diputado con aspiraciones de justicia puede ser sancionado más por su partido que por el contrario si sus acciones ponen en jaque las jugadas estratégicas del partido.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Entrevista con el diputado local por el Partido Verde Ecologista, Jorge Humberto Padilla Olvera, 28 de junio de 2005.

### **4.3.3. Los modos de ejercicio del poder: persuasión, manipulación, promesas de recompensas y amenaza de sanciones.**

Por otra parte, los modos de ejercer el poder, en sus formas de persuasión o manipulación, llegan a ser más eficaces del lado del agente A o ejecutivo que del agente B o legislativo. Por ejemplo, el vigilante siempre debe tomar en cuenta la posible aportación del vigilado para el futuro de su carrera política, pensar en una vigilancia al estilo de las cruzadas religiosas y con la bandera de la rendición de cuentas democrática, sin tomar en cuenta la posición y los posibles ataques de un vigilado más poderoso, o de sus posibles y encantadoras recompensas, es demasiada ingenuidad para un animal político, aun en los casos de gobierno dividido.

Si se es del mismo partido del gobernador, el diputado sabe muy bien que si se porta bien con el gobernador y/o partido obtendrá una recompensa en el futuro, y ningún diputado es tan ingenuo como para involucrarse en una causa perdida. Por otra parte, el diputado casi siempre representa a un grupo de poder (como un sindicato o una organización empresarial) o encabeza él mismo a un grupo de poder que le exige continuamente favores y recursos, por lo cual, enfrentarse con un gobernador representa cerrarse espacios y recursos esenciales; si no cuenta con un grupo, aunque pertenezca a la oposición, le interesará formarlo, todo lo cual opera en favor del vigilado y no del vigilante (Cárdenas, 2006).<sup>168</sup>

En algunos casos, el gobernador o el agente vigilado pueden llamar al diputado y pedirle que disminuya sus ataques, o bien, puede llamar al coordinador parlamentario para que lo mande a la congeladora,<sup>169</sup> que no suba a la tribuna, no darle espacios en los medios, ni más responsabilidades en comisiones. O bien, por el lado de las promesas, el gobernador puede ayudar al legislador a conseguir un futuro político, como una diputación federal, por lo cual, la lealtad resulta considerablemente redituable. Si el legislador pertenece al partido del gobernador tomará en cuenta que éste es dueño de

---

<sup>168</sup> Sobre este punto puede consultarse el interesante libro de Jaime Cárdenas Gracia, “Poderes Fáticos e Incompatibilidades Parlamentarias”, IJ UNAM. En él libro el autor se pregunta si los legisladores representan a la nación, a los intereses generales, o están al servicio de intereses económicos y sociales que no están al servicio del ciudadano.

<sup>169</sup> Como ejemplo, a un diputado que se indisciplina o hace demasiado ruido pueden quitarlo de una comisión importante y mandarlo a una con menor peso y trabajo político, además de quitarle espacios en donde pueda figurar como político.

una considerable influencia para definir las próximas candidaturas, si se encuentra en la oposición lo será el partido.

De todas formas, defender al gobernador y a sus correligionarios en los casos de gobierno unificado representa un principio básico de la supervivencia política mexicana. Por el otro lado, tampoco un diputado, aunque sea de oposición, tratará de ir en contra de las directrices de su partido, pues podría recibir considerables sanciones llevándolo incluso a la expulsión. Por último, para los casos de gobierno unificado, ser útil en las situaciones de crisis donde el gobernante sólo puede contar con sus correligionarios más leales produce una recompensa, ser uno de los más capaces y leales es bueno a la vista del partido o del gobernante en turno.

Del lado del congreso, los modos de ejercer el poder son más complicados, si el congreso es dividido, el partido fuerte y el gobernador débil, el legislador o partido de oposición podrá emprender un ataque utilizando los organismos de rendición de cuentas, pero pocas veces tratará de eliminar al adversario político. En casi todos los casos, los instrumentos de control congresional, ya sean las comisiones o las EFS operan más por objetivos políticos que institucionales. Lo anterior se debe también, a que el congreso en sí no es una entidad homogénea que persigue fines apolíticos, y todo depende de las fuerzas políticas internas y externas que fluyan hacia su interior. Lo que comúnmente sucede cuando se detectan casos de corrupción es la negociación política antes que enviar a un adversario a prisión.<sup>170</sup>

Constituye una regla elemental de supervivencia política mexicana no eliminar al adversario y antes que confrontarse con él se debe tener en cuenta que es mejor negociar. Así, el grupo político que tiene la mayoría y que es contrario al gobernador, tratará de negociar y no hacer más daño que el necesario para obtener ventajas políticas, ir hasta las últimas consecuencias puede revertirse de la peor forma contra el diputado o contra alguno de sus correligionarios, o peor aun, como mencionamos anteriormente, emprender una cruzada de rendición de cuentas y denostar a su propio partido es debilitarse para las próximas elecciones e incluso representa, su práctica eliminación frente a los poderosos líderes partidarios.

---

<sup>170</sup> Entrevista realizada el 25 de junio de 2005 con el diputado Alfonso Robledo del Partido Acción Nacional. LXII legislatura de Nuevo León.

También como resultado de esta relación asimétrica de poder, se concluyó que la probabilidad de que el ejecutivo sea eficazmente vigilado y fiscalizado es extraordinariamente baja, prueba de ello lo constituyen los pocos individuos sancionados por las EFS en los estados mencionados. Por ejemplo, de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en lo que va de 1997 a 2004, sólo se han consignado a 6 servidores públicos, en tanto, de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Nuevo León y para las mismas fechas, se habían consignado un total de 4 servidores públicos, 3 en 1997 y 1 en el 2000. Del OFS superior de Tlaxcala, hasta la fecha no se ha podido recibir ninguna información.

#### **4.3.4. La medición del poder: número de sometidos al poder, esfera de influencia, poder restrictivo, costos del ejercicio del poder y resistencia al ejercicio del poder.**

Lo anterior sucede por distintas causas y factores, por un lado, el número de actores sometidos o en colusión con el poder de los gobernadores es considerablemente mayor al que posee el congreso o un diputado con aires de justicia, además de que en todos los casos analizados, la burocracia legislativa generalmente se encuentra del lado del gobernador, principalmente a través del oficial mayor o la secretaría técnica y de quien controla la caja chica para posibles sobornos, esto coloca en una situación sumamente desventajosa a los congresistas.<sup>171</sup>

Por otra parte, la esfera de influencia del ejecutivo en comparación con el legislativo, se encuentra ampliamente en favor del primero, ya que es quien aplica el gasto y promueve la carrera política en el nivel local. Si bien a primera vista, parecerá que el Congreso cuenta con una esfera de poder e influencia grande, pues produce leyes y posee las facultades y la infraestructura para vigilar, fiscalizar y sancionar al Ejecutivo o a sus miembros, en la realidad opera más el nivel informal, el congreso no opera conjuntamente sino a través de partidos extraordinariamente fuertes, y éstos buscarán la ganancia electoral a toda costa. El diputado, por su parte, buscará su beneficio político,

---

<sup>171</sup> Entrevista realizada el 26 de julio del 2005 con el diputado Jorge Humberto Padilla Olvera del PVEM. LXII legislatura de Nuevo León.

así que medirá muy bien sus acciones no saliéndose de la línea a fin de sobrevivir políticamente.<sup>172</sup>

A su vez, los costos en que incurre el ejecutivo para ejercer poder e influencia sobre el legislativo son mínimos si se cuenta con mayoría legislativa, si no, depende de la fuerza de la mayoría opositora, un partido de oposición puede ofrecer resistencia, pero no mucha, los partidos de oposición débiles con gobernadores fuertes, como lo son los casos de Estado de México y de Tlaxcala no representan costos altos para el ejecutivo que puede incluso comprarse a los diputados de la oposición. Aunque no es el caso de Nuevo León ni del Distrito Federal, donde en el primero existe un mercado bipartidismo con semejante proporción de escaños y donde siempre existe la posibilidad de que en las elecciones futuras se revierta el balance de poder. En tanto, en el segundo, el PRD constituye el partido más fuerte frente a la oposición del PAN y del PRI, por lo tanto, su tendencia apunta más hacia el gobierno unificado que al gobierno dividido. En todos los casos analizados, los costos para el diputado de oposición y peor aun para el diputado que se revela contra su propio partido, son extraordinariamente altos por confrontarse con el ejecutivo, prácticamente es cuestión de supervivencia política, a menos claro está, que el diputado cuente con todo el apoyo de su partido y de que el gobernador se encuentre sumamente debilitado.

#### **4.4. El Poder de los grupos parlamentarios en el congreso.**

En la política congresional mexicana, está claro que las comisiones legislativas son importantes, pero más determinantes son los grupos parlamentarios como brazos de los partidos políticos en el congreso. Éstos, poseen diversas prerrogativas que les otorgan un gran poder y control sobre los demás diputados y por encima de las decisiones que se tomen en comisiones. Por ejemplo, está establecido, tanto en las constituciones como en las leyes secundarias, que los grupos parlamentarios poseen el derecho exclusivo de constituir comisiones, privilegio que es secundado por la obligatoriedad para los diputados de pertenecer a un grupo parlamentario para poder integrarse a una comisión

---

<sup>172</sup> Entrevista realizada el 22 de julio del 2005 con el diputado federal Ricardo Cantú del Partido del Trabajo.

legislativa. Esto conduce a los legisladores a una dependencia con respecto a las decisiones que tomen los líderes de los grupos parlamentarios (Nacif, 1998).<sup>173</sup>

Los grupos parlamentarios también cuentan con otros mecanismos a su favor, poseen la exclusividad de asignar diputados a comisiones mediante el control de la lista de diputados a comisiones.

*“En México, los dirigentes de los grupos parlamentarios controlan a sus “delegados” en comisiones mediante su capacidad de elaboración de la lista de miembros de las comisiones. La principal fuente de control partidista sobre las comisiones es indirecta: el poderoso sistema de sanciones que pende sobre los legisladores, para quienes conseguir la promoción a cargos fuera de la Cámara es más importante que ampliar su esfera de influencia dentro de sus comisiones. Por lo tanto, las comisiones permanentes son cuerpos temporales y poco cohesivos, subordinados a las fuerzas políticas que dominan la Cámara de Diputados (Nacif, 2000:58-59).”*

En algunas ocasiones, el proceso es más sencillo de lo que parece, pues los líderes simplemente preguntan a los diputados de su grupo parlamentario qué comisiones les interesan más, cuáles son las más adecuadas o acordes a su perfil o simplemente preguntan en cuáles temas se sienten más capaces.<sup>174</sup> Es decir, si bien no existe un mecanismo congresional para que los diputados se integren a las comisiones más acordes a su perfil y especialización, esta deficiencia es subsanada por las estrategias de los propios partidos políticos, pues éstos no buscan llevar a ningún novato a debatir frente a los grandes lobos si no están minimamente preparados. Por lo general, se busca el perfil más adecuado, si se es un especialista biólogo, no se propondrá a esta persona para integrar la comisión de presupuesto y cuenta pública o la de asuntos culturales. De todas formas, si bien la intención es benigna, los grupos parlamentarios, y particularmente sus líderes, tienen su fuente de poder en la exclusividad para asignar o destituir a los legisladores en las comisiones.

---

<sup>173</sup> De acuerdo con Benito Nacif (1998), Los líderes de las fracciones parlamentarias son los responsables de vigilar y hacer valer la relación que los legisladores mantienen con la organización central del partido a lo largo de todas las etapas del proceso legislativo.

<sup>174</sup> Entrevista realizada el 28 de julio del 2005 con el diputado Alfonso Robledo Leal del Partido Acción Nacional.

Otra forma más de control de los grupos parlamentarios se da mediante la asignación de los diputados a ciertas comisiones. Por ejemplo, aquellas comisiones que traten sobre asuntos de leyes estatales o relativas a la constitución, más las de hacienda, presupuesto y cuenta pública o de gobernación, son mucho más importantes y trascendentales que aquellas comisiones que tratan otros asuntos, como deportes, juventud, género, política social, etc. Las primeras comisiones, adquieren mayor ventaja pues permiten a los diputados estar en contacto con personajes sociales de gran relevancia, como los representantes de algunos grupos empresariales, funcionarios que se ven directamente afectados por la cuenta pública, políticos y representantes de sectores sociales que se verían directamente perjudicados por una ley o una partida presupuestal. Del resto, por lo general no cuentan con muchos asuntos legislativos que tratar y lo principal, es que no son relevantes mediáticamente, una de las ventajas más codiciadas por los legisladores y que pueden ayudarle en su futuro político.

Al respecto, Manuel Alcántara (2005) menciona:

*“las comisiones, si bien poseen mecanismos de funcionamiento, atribuciones y poderes similares, éstas tienen diferentes grados de relevancia e influencia política. Así, dependiendo de los temas que traten, son más o menos deseadas por los partidos. Las más codiciadas por los partidos son las comisiones de asuntos económicos, fiscales o presupuestarios y legislativos. Los legisladores que van a estas comisiones son parte de los “grupos de privilegio”, este tipo de grupos rompen el principio de igualdad entre legisladores”.*

Como añadidura, las presidencias de las comisiones también constituyen una posición bastante más deseada que la sola presencia en alguna comisión. Aquí importa la trascendencia del tema, las ventajas mediáticas, es decir, los presidentes de las comisiones, por su posición, obtienen más atención de los medios y de importantes grupos de interés, pero sobre todo, información clave a la que el presidente accede antes que ningún otro legislador y que por lo general se reserva el derecho de conocer y actuar antes que los demás. Como un ejemplo, se creó la comisión sobre conductores ebrios en Nuevo León, el presidente era el responsable del congreso y principal vocero de dicha

comisión, por lo tanto, salía más en los medios y mantenía mayor contacto con organizaciones civiles que proponían cambios a la legislación.<sup>175</sup>

En resumen, de esta forma los partidos políticos, a través de los grupos parlamentarios, controlan a los legisladores mediante una serie de mecanismos, como el control de las listas y presidencias que mencionamos previamente, a los legisladores en las comisiones, y por ende, a las comisiones mismas. Aquí, la disciplina partidaria juega un doble papel, por un lado, como cohesionador de los grupos al interior del congreso y de sus resultados, y por el otro, como elemento de control de los líderes parlamentarios. Indisciplinarse no es rentable para la carrera política, aun y cuando éste quisiera ejecutar una vigilancia eficiente, no podría, ya que el ciudadano o el elector no constituye ninguna ventaja u opción redituable.

Al final de esta dinámica, y como resultado de los controles formales e informales, la igualdad en la representación política con que llega cada diputado se ve trastocada porque el mismo sistema de comisiones hace que el trabajo en unas comisiones sea más redituable que en otras, los legisladores en las comisiones más importantes tendrán más oportunidades e influencia política, mientras que el resto puede ser enviado al ostracismo político.

Tanto las comisiones legislativas, como los grupos parlamentarios, generan desigualdades en el acceso a los recursos y por lo tanto, rompen con el principio de igualdad de sus integrantes en las cámaras. Formar parte del sistema de comisiones permite, a los diputados acceder al proceso de toma de decisiones al interior del poder legislativo, sea esto al nivel de elaboración de leyes, del control político o de la misma representación política. Es por ello, que su control se convierte en uno de los objetivos de los grupos políticos con representación parlamentaria, lo que transforma a las comisiones en fichas de juego al momento de construir alianzas. Si las comisiones son repartidas por la coalición mayoritaria, es de esperar que para ella se reserven los mejores puestos y las comisiones más influyentes. Después de todo, son los grupos parlamentarios quienes, en su guerra política, cuentan con el poder para designar a los miembros de las comisiones, los demás órganos son sólo ratificadores de sus decisiones.

---

<sup>175</sup> Entrevista realizada el 28 de julio del 2005 con el reportero Javier Sepúlveda del diario Milenio.

#### **4.4. Sistema de Partidos, Disciplina Parlamentaria y No reelección legislativa.**

En los párrafos anteriores hemos mencionado que, la rendición de cuentas horizontal es más que nada utilizada como un arma política en un conflicto permanente entre fuerzas que compiten por el poder y por otros actores que también esperan recursos de quienes acceden a estas esferas.

En forma breve, mencionamos que los legisladores en general son agentes sumamente coaccionados por otras fuerzas políticas y sociales que condicionan su actuar a fin de satisfacer otros intereses. Algunas de las variables que explicaban de qué forma los legisladores no eran autónomos y que por lo tanto eran otros actores los líderes y los beneficiarios de sus actuaciones, se encuentran en la fortaleza del sistema de partidos mexicano, que por lo general cuenta con tres principales fuerzas políticas; PRI, PAN y PRD más una pléyade de partidos satélites con poca influencia, especialmente en las regiones donde existe un fuerte bipartidismo. El sistema de partidos mexicano cuenta con una serie de recursos para inducir la disciplina de sus legisladores, aunque no es utilizada para los fines de la rendición de cuentas.

Como ejemplo, mencionamos que la regla de la no reelección legislativa no sólo opera en favor de los gobernadores, sino también de las cúpulas partidistas, quienes cuentan con el control de las listas de candidatos y de asignación a comisiones. En este sentido, la regla de la no reelección legislativa debilita el vínculo entre el elector y el representante porque el futuro político del legislador no se encuentra en las urnas, sino en la lealtad hacia el gobernador o a los líderes partidistas.

En teoría, la reelección debilitaría la influencia del partido sobre el legislador porque ahora sus incentivos serían complacer a sus electores y no a la dirigencia del partido (Dubot y Gerhard, 2005). Sin embargo, habría que tener cautela, pues aun y cuando el legislador pueda reelegirse el control de quien designa a los candidatos, bien sea gobernador o líderes de partido no desaparecería.

A lo anterior, habría que añadir otro elemento, en México, los partidos políticos reciben un 90% de financiamiento público y un 10% de financiamiento privado. Por

parte de las dirigencias nacionales y locales de los partidos, existe un gran poder discrecional para asignar recursos a los candidatos, lo cual le otorga un enorme poder e influencia sobre los candidatos y esto constituye en sí un fuerte aliciente para la disciplina.

A su vez, un ciudadano no puede competir libremente en elecciones, para esto, es necesaria la pertenencia a un partido político para beneficiarse del sistema de financiamiento. Si sumamos que los partidos son quienes orquestan las campañas, designan a los candidatos y deciden quiénes estarán en las listas (junto con los gobernadores), el poder del partido sobre el legislador es casi total. Por lo tanto, los partidos políticos se presentan como los pilares de la vida política legislativa a nivel nacional y local y son casi el único medio a través del cual se puede conseguir atención electoral (Dubot y Gerhard,2005).

Es de considerar, que el financiamiento público se diseñó específicamente para evitar la posible corrupción por parte de agentes privados sobre los legisladores, sin embargo, esto no ha sido así, ante el aumento en los costos de las campañas, los partidos recaudan grandes sumas de dinero sin indagar muchas veces su origen. Pero tal y como mencionamos con la reelección legislativa, disminuir el financiamiento público y aumentar el privado no es garantía de que exista menos corrupción, sino todo lo contrario. Habrá que ver de dónde salen los recursos para que un legislador llegue al congreso y qué favores debe pagar por ello, como por ejemplo ante los medios de comunicación.

#### **4.6. El factor societal.**

La gran mayoría de los estudios sobre *accountability* mencionan la dimensión societal de la rendición de cuentas como un factor de suma trascendencia para el buen funcionamiento de la rendición de cuentas y de la democracia misma (Smulovitz y Peruzzotti, 2002). En este sentido, la vigilancia que pueda ejercer un ciudadano común, un movimiento social, un medio de comunicación o una organización civil para destapar y presionar en los casos de corrupción y en el mejoramiento constante de las políticas públicas es bastante real y productiva. Es decir, si bien la rendición de cuentas horizontal constituye un mecanismo fundamental y característico de todas las

democracias modernas, esta dimensión también es insuficiente –al igual que la dimensión vertical electoral-, sin el vínculo societal. Inclusive, no puede concebirse un sistema de rendición de cuentas eficiente sin los mecanismos adecuados que permitan que cualquier ciudadano acceder a información relevante sobre el desempeño de los funcionarios públicos.

En las secciones anteriores, hemos hablado bastante de las ventajas de la transparencia y del acceso a la información pública, de los posibles proyectos instaurados por organizaciones civiles o universidades para darle un seguimiento concreto al gasto de algunas agencias del ejecutivo y de las entidades de fiscalización superior, así como del poder de los medios de comunicación para mostrar al público las acciones corruptas de algunos funcionarios públicos. Hasta aquí todo marcha perfecto y acorde con los postulados democráticos y los derechos ciudadanos en una democracia. Sin embargo, hay que reconocer, que la sociedad civil también cuenta con un lado oscuro en materia de rendición de cuentas.

Como se constató en diversas entrevistas, gran parte de las organizaciones civiles que se pregonan como asociaciones ciudadanas al servicio de la democracia, fueron creadas *ex professo* como parte de estrategias encaminadas a ejercer presión en alguna cuestión de política pública o como aliados y adversarios en la guerra entre los partidos políticos, y gran parte de ellas, financiadas comúnmente por poderosos grupos de interés. Estos últimos, juegan un papel fundamental y cotidiano en los resultados de las políticas públicas, y en la rendición de cuentas. No debe por eso sorprender, que el llamado congreso y sus entidades individuales, los legisladores, también rinden cuentas ante sus agentes financiadores. Desde sindicatos, asociaciones empresariales, mafias de narcotráfico, gremios, logias, grupos conservadores o de cualquier otra tendencia influyen en la gran mayoría de los legisladores y en los partidos, y por ende, también juegan un papel en la calidad de la rendición de cuentas que se genera desde el Estado.

A su vez, los medios de comunicación no sólo sirven a la sociedad exponiendo la ineficacia pública y la corrupción de algunos funcionarios públicos, también son actores reales en una lucha por el poder y por promover políticas afines a sus intereses. Si hay que atacar la reputación de algún legislador, éstos lo harán sin mayor

remordimiento, o en el mejor de los casos, guardarán información valiosa para cuando llegue la ocasión de ajustar las cuentas.

En una de las entrevistas, se descubrió de qué forma algunos diputados eran chantajeados por un presentador de noticias que pedía dádivas a cambio de no descubrir secretos de los mismos o de no atacarlo públicamente como un legislador corrupto. Por supuesto, este caso jamás salió en los medios y sólo quedó en los rumores de pasillo y de la red mundial de Internet. El presentador de noticias desapareció misteriosamente aduciendo unas largas vacaciones. Del caso se comentaba, que uno de los legisladores era íntimo amigo y socio del dueño de la televisora, y que en el momento en que recibió el chantaje se lo comunicó al director de noticias, con lo cual, jamás volvió a aparecer en las noticias. Este simple hecho, que no se funda en una investigación científica, y que no cuenta con evidencia empírica fundamental para los ortodoxos del dato, fue proporcionado en entrevistas de pasillo por algunos de los legisladores entrevistados.

Sin embargo, lo importante para nuestros fines no es mostrar el dato empírico y la evidencia, sirve solamente para recordar, que estos casos existen en la realidad política y que difícilmente existirá evidencia de este aspecto y de muchos otros que no se encuentran escritos en ninguna fuente.

Como éste, existen a diario centenares de casos que jamás salen a la luz pública ni encuentran evidencia para ser demostrados en un trabajo científico. Pero lo fundamental para nuestros fines, es que el llamado accountability societal no es tan claro y democrático como se menciona en la literatura especializada. Para nadie es una sorpresa, que durante las épocas de elecciones algunos diarios, estaciones de radio o televisoras, atacan a un adversario en mayor medida que otro, si esto no es participar en una guerra política buscando ciertos intereses que después serán cobrados, entonces caeremos en una enorme ingenuidad y seguiremos refiriéndonos a estos actores como fuerzas benignas para la rendición de cuentas.

Lo mismo sucede en algunos casos con movimientos sociales y con organizaciones no gubernamentales que dirigen sus ataques más hacia un grupo político que a otro. Si bien es cierto que de alguna u otra forma estos grupos ejercen una presión que promueve la rendición de cuentas, y esto en sí mismo es benéfico para la rendición

de cuentas, las intencionalidades detrás de los movimientos o de las organizaciones también cuentan a la hora de evaluar la calidad de la rendición de cuentas pública, pues al final, la rendición de cuentas también constituye un arma política en una lucha superior entre agentes rivales.

### **Conclusiones preliminares.**

La rendición de cuentas horizontal, en todas sus variantes, tal y como ha sido expuesta en este capítulo, es fundamentalmente un arma política. Si bien existen patrones de comportamiento y acciones institucionalizadas de vigilancia y de fiscalización, su calidad es una muestra de debilidad de las instituciones frente a las realidades del poder y de los actores políticos.

Si bien algunos autores han aconsejado reformas institucionales tendientes a fortalecer las funciones de vigilancia y control evaluatorio de la política pública (Valadés, Gutiérrez y Lujambio, 2001) y de fiscalización superior (Pardinas, 2003, Varela, 2004), dichas reformas, aun no se han concretado, y las que ya se han implementado adolecen de la falta de visión sobre las realidades del poder y del conflicto político. En México, existen pautas de comportamiento institucionalizadas desde la época del partido hegemónico y del presidencialismo, mismas que han sido adoptadas por los diversos partidos que anteriormente clamaban por mayor democracia.

Por ejemplo, se ha aconsejado introducir asesores multidisciplinarios para que las comisiones legislativas efectúen una mejor función de evaluación de la política pública, pero no se ha tomado en cuenta que quien proporciona los asesores, es decir, la estructura burocrática, es generalmente otro actor político que sirve generalmente a los gobernadores y que por lo tanto, asesores, asistentes, secretarías, etc., no son agentes pasivos, y menos cuando de filtrar información se trata.

En otras recomendaciones sobre fiscalización, se señala introducir la regla de las 2/3 partes de las votaciones para elegir al contador mayor o la de colocar a un agente de la oposición en la presidencia de la comisión de vigilancia de la EFS, en sí desconocen la enorme influencia del gobernador para cooptar al auditor o contador mayor, o de que el mismo presidente de la comisión de vigilancia, aunque pertenezca a la oposición,

seguirá órdenes superiores para aprobar algunas cuentas públicas aun y cuando haya evidencia fehaciente de corrupción.

También se soslaya, que contra los grupos fácticos de poder, como los medios de comunicación, los legisladores son a veces más marionetas que titiriteros, es decir, no basta con señalar algunos de los efectos, positivos o negativos, con respecto a los mecanismos institucionales para inducir la conducta del legislador hacia la rendición de cuentas, o del simplista argumento de que las instituciones deben ser eficaces. Las reglas básicas de supervivencia política, así como las realidades del poder político, sobre todo de los actores sociales, son quienes a final de cuentas están supeditando el accionar de los legisladores en favor de poderosos grupos de interés. Sin lugar a dudas, esto demuestra, que en el análisis de las instituciones legislativas y del comportamiento individual de los legisladores, las instituciones importan, pero no son suficientes.

## CONCLUSIONES FINALES.

Cuando en enero del 2001 tomé un curso en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede México) sobre sistemas políticos comparados con el profesor Diego Reynoso, me encontré por azar con el término de *accountability* horizontal del politólogo argentino Guillermo O'Donnell. En el artículo, el profesor O'Donnell (1999:1) afirmaba que las democracias latinoamericanas contaban con un importante déficit de *accountability* horizontal debido al exiguo desarrollo del sistema de pesos y contrapesos entre las agencias estatales de la clásica división de poderes, es decir, de los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Profundizando un poco más, O'Donnell afirmaba que, al déficit en *accountability* horizontal correspondían dos tipos de situaciones: la extralimitación ilegal por parte de alguna de estas agencias estatales hacia la autoridad o límites de la otra, y la corrupción política, que consiste en las ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados (O'Donnell, 1999). A la primera situación correspondía el desmedido poder que en Latinoamérica ejercieron los ejecutivos sobre los poderes legislativo y judicial. Sin embargo, si sólo tomamos como ejemplo los casos latinoamericanos, prácticamente ningún país contaba a principios de los años noventa con una efectiva división de poderes como en el caso norteamericano.

Por otra parte, la segunda situación se refería a la corrupción política, presente en prácticamente todos los países del orbe. Si bien existen países con mayores o menores índices de corrupción, en síntesis ningún país escapa a esta práctica ilícita que afecta directamente la distribución del ingreso y la justicia social entre sus habitantes. La diferencia, de acuerdo con O'Donnell, consistía en que una buena parte de dicho déficit se debía al poco desarrollo de los sistemas de *accountability* horizontal. Desde luego que tal afirmación no tenía la intención de asegurar que el *accountability* horizontal es la variable explicativa de la corrupción política, sino que su ausencia contribuye a dicho fenómeno y por ende a la calidad de la democracia. De esta forma, su definición apuntaba a que el *accountability* horizontal consiste en la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y que están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario

hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos (O'Donnell, 2003).

En resumen, su definición apuntaba a la intervención de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial en los casos de corrupción política de alguno de los miembros de otro poder, como por ejemplo, cuando el poder legislativo procedía al juicio político contra un gobernador o un presidente, o cuando el legislativo investigaba a algún miembro del gabinete del ejecutivo por posibles actos de corrupción. De forma inmediata, nos preguntamos en el curso, si en México acontecían estos casos con relativa frecuencia. Evidentemente creímos que dicha función no contaba con un precedente sólido durante la época de partido hegemónico. El poder de la institución presidencial y su control sobre los demás poderes era tal que prácticamente no recordábamos casos donde el poder legislativo o el judicial hubieran intervenido autónomamente frente una situación de esta índole. Lo anterior por parte de la experiencia federal, pero en el ámbito local, y sin contar con evidencias todavía, nos pareció un escenario mucho menos recurrente, los ámbitos locales prácticamente suelen quedar excluidos de muchos de los análisis comparados ya que sólo se toman en cuenta las experiencias nacionales.

Así las cosas, quedaba aun la duda de cómo sería esta situación una vez que el sistema político mexicano transitara del control presidencial casi absoluto sobre los demás poderes y de la poca competitividad en el sistema de partidos a un escenario con mayor división de poderes y alta competitividad. Por supuesto, algunos estudiosos ya habían tratado el asunto desde una perspectiva diferente (Ugalde, 1997, Weldon, 1997, Oliva, 2001, Ayala, 2005). Todos ellos coincidían, en que la primacía del gobierno unificado había obstaculizado la independencia del Congreso mexicano y por ende la calidad de dicha institución legislativa en el combate a la corrupción política que se presentaba en el ejecutivo, y que, a medida que el Congreso mexicano era colonizado cada vez más por los partidos de oposición, dicha función tendería a ser más eficaz.

Otros autores opinaban que si bien era cierto que las características del presidencialismo y de partido hegemónico habían limitado la eficacia del legislativo para vigilar y fiscalizar al ejecutivo, también se debía a un diseño institucional que no se

encontraba estructurado para potenciar dicha actividad (Valadés, Gutiérrez y Lujambio, 2001).

Quedaban así, dos interpretaciones que no eran mutuamente excluyentes pero que tampoco definían con claridad cuál de las dos interpretaciones contaba con mayor peso a la hora de definir en qué medida el *accountability* horizontal estaba gestándose en el país, puesto que en el ámbito subnacional contábamos ya con un diverso panorama de alternancia y gobiernos divididos. En cierta forma, la selección de los casos a investigar se derivó de la misma interpretación de los gobiernos divididos y unificados ya mencionada en la introducción del presente trabajo.

De lo anterior surgieron algunos problemas. En primer lugar, el término de *accountability* horizontal se encontraba muy poco difundido en la literatura política mexicana, o mejor dicho, no existían estudios sobre el *accountability* horizontal aplicado a los gobiernos locales mexicanos, el concepto era tan reciente que resultaba poco probable encontrar antecedentes con esta terminología en las universidades mexicanas. Y en segundo lugar, derivado de la escasa literatura sobre este término en México, nos preguntamos ¿cómo averiguar si había o no un estado de *accountability* horizontal en México si de la misma propuesta de O'Donnell no surgían indicadores donde se posibilitara la construcción de indicadores para operacionalizar el concepto? Es decir, O'Donnell proponía el término y lo justificaba a raíz de un análisis sobre la democracia, el liberalismo y el republicanismo pero no daba indicios de cómo operacionalizar el concepto.

Para el primer punto, la respuesta era sencilla, si desde la ciencia política comparada no había antecedentes sobre las formas en que se ejerce el *accountability* horizontal (supervisión, vigilancia, fiscalización) debíamos solicitar ayuda a otras disciplinas que ya habían tomado en serio dichas manifestaciones sobre la práctica del control-supervisión entre el legislativo y el ejecutivo. Es decir, debimos recurrir a las ciencias jurídicas, a los estudios económicos, a la contaduría pública y hasta la historia política. En otras palabras, el tema, o una parte de él, se solucionaba con una simple transdisciplinariedad.

En lo que corresponde a la construcción de indicadores para determinar si existe o no un estado de *accountability* horizontal en los congresos mexicanos, y si eficacia o ineficacia se debe al diseño institucional de mecanismos de rendición de cuentas de los congresos o al factor de los gobiernos divididos vs los gobiernos unificados, tuvimos que volver a la definición original de O'Donnell. *Accountability* horizontal es la existencia de agentes estatales que tienen autoridad legal y que están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment* en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Por sentido común, y buscando entre las diversas disciplinas que han estudiado las formas de control parlamentario y de combate a la corrupción desde el poder legislativo, encontramos que el control rutinario por excelencia se presentaba en la función de la fiscalización, tanto del legislativo al ejecutivo como dentro de sus propias agencias. Por supuesto, desde las ciencias jurídicas se le denomina control externo al primero y control interno al segundo, pero en esencia todas las disciplinas se referían a ella como fiscalización. Derivado de esta función, las agencias típicas fiscalizadoras correspondían a las entidades de fiscalización superior, llamadas generalmente en México, contadurías mayores de hacienda.

Por otro lado, otro tipo de agencias que aplican funciones parecidas e interconectadas con la fiscalización lo constituyen las comisiones legislativas (Valadés, Gutiérrez y Lujambio, 2001), ellas cuentan con funciones específicamente orientadas a la vigilancia legislativa pero dirigida a evaluar la calidad de la política pública del ejecutivo. Al igual que la fiscalización en México, esta función estuvo prácticamente nulificada durante decenios por las razones mencionadas líneas arriba, pero al llegar a la era de los gobiernos divididos debíamos analizarlas a la luz de las dos hipótesis principales: el diseño institucional y el factor del gobierno dividido.

De esta forma, de la definición de O'Donnell se derivó la selección de dos instituciones para analizar el *accountability* horizontal. Las entidades de fiscalización superior y las comisiones legislativas, específicamente en sus funciones de vigilancia y fiscalización del legislativo al ejecutivo. En seguida, pasamos a la construcción de

indicadores a través de ciertas “pistas” de la definición original, nos avocamos así a interpretar la autoridad legal y la capacitación de dichas agencias, aunque la “disposición” quedaba aun en el limbo de la interpretación.

Por la parte de la autoridad legal y de la capacitación de dichas agencias construimos 5 variables de análisis con 4 ó 5 indicadores por cada una de las agencias basándonos en las aportaciones de otros estudios politológicos y de las disciplinas hermanadas con el tema. En lo que respecta a las comisiones de vigilancia legislativa y a través de un análisis multidisciplinario, observamos que la mayoría de los estudios sobre estas funciones se enfocaron en las facultades de vigilancia y evaluación permanente de la política pública del ejecutivo; en la fortaleza institucional de los congresos para investigar al gobierno por posibles actos de corrupción; en la vinculación de dichos sistemas con el presupuesto que las agencias del ejecutivo fondean; en la profesionalización, los apoyos y los recursos para que las comisiones legislativas ejerzan sus funciones de vigilancia del ejecutivo; y en la recursividad (rendición de cuentas recursiva) de las mismas comisiones.

Por su parte, los principales indicadores para medir si las agencias de *accountability* horizontal en la forma de entidades de fiscalización superior, contaban con autoridad legal y estaban fácticamente capacitadas surgieron, también de un análisis multidisciplinario. Como resultado del recorrido multidisciplinario concluimos que las principales variables correspondían a: la independencia política de dichos organismos y de su titular con respecto del Ejecutivo; a las facultades legales y políticas de auditoría de las EFS; de los recursos, materiales, humanos y tecnológicos para el fortalecimiento institucional de las EFS y de la recursividad de dichas entidades.

Con estas variables pasamos a la construcción de una base de datos que se aproximara lo más posible a la definición de O’Donnell y que recogiera la mayor parte de las aportaciones de los estudios previos de la ciencia política y de otras disciplinas hermanadas con el problema de investigación. Como resultado, obtuvimos 42 indicadores para las comisiones y las entidades de fiscalización, 22 indicadores para observar las mismas funciones pero al nivel del congreso en su conjunto, y 13 indicadores para medir la calidad o eficacia de dichas funciones dando un total de 77 indicadores tan sólo para comprobar la fortaleza institucional de las instituciones

legislativas en sus funciones de vigilancia y fiscalización. La base fue aplicada en los tres estados seleccionados observando si el factor de gobierno dividido o unificado influía en la fortaleza institucional de cada uno de ellos, o si por el contrario, como la historia de estas funciones surge a partir de 1997 con la independencia legislativa, del mismo escenario surgían más reformas tendientes a incrementar las funciones de las agencias de *accountability* horizontal.

Los resultados, como mencionamos previamente en el capítulo tercero de nuestro estudio, fueron que las comisiones legislativas no cuentan con un diseño institucional adecuado para orientar a las comisiones legislativas hacia el control evaluatorio de la política pública del ejecutivo y de sus dependencias administrativas. Lo anterior no significa que no hayan existido esfuerzos por incrementar su potencial sino que el sistema en su conjunto no se encuentra armonizado para ejercer una vigilancia eficaz. Observamos una gran cantidad de mecanismos de vigilancia que no proporcionaban fluidez en sus accionar. Por ejemplo, con las facultades informacionales y de comparecencias. En todos los casos no había repercusión alguna por entregar información desordenada, incompleta, tardía o de ninguna otra índole, o sanciones por negarse a comparecer, es decir, el diseño institucional de vigilancia de comisiones contaba con innumerables “cuellos de botella” que obstaculizaban la fluidez de muchos de sus mecanismos. También ocurría lo mismo con las comisiones de investigación, demasiados obstáculos para integrar una comisión que investigue al gobierno por posibles actos de corrupción. En cierta forma, la poca vinculación del sistema de comisiones en su conjunto, que privilegiaba a unas cuantas comisiones sobre el resto hacía que la mayoría de las comisiones no contara con incentivos para ejercer una vigilancia eficaz de la política pública del ejecutivo. Sumado a ello, mencionamos también lo poco fortalecidas que se encuentran las comisiones en cuanto a sus recursos humanos, tecnológicos y materiales. Lo anterior lo señalamos como una especie de “autosabotaje” del sistema para no cumplir eficazmente la vigilancia legislativa.

En síntesis, podemos observar una legislación sumamente confusa en la materia que no conduce a un camino claro. Si bien en algunas legislaciones existían referencias explícitas para la vigilancia legislativa, como lo son la creación de comisiones de investigación u ordenamientos que especificaban claramente que esta materia debía

cumplirse por obligación de las comisiones, el resto del diseño institucional interfería notablemente con sus propios objetivos.

Por su parte, el diseño institucional de las Entidades de Fiscalización Superior también contaba con los mismos síntomas. Es un hecho que durante los últimos años la función de fiscalización del gasto público ha contado con un gran interés e importancia, sobre todo desde las últimas reformas emplazadas a la Auditoría Superior de la Federación, pero en el ámbito local hace falta más coordinación y coherencia en los sistemas de vigilancia fiscalización legislativa para combatir la corrupción política. La protección del titular de la Entidad de Fiscalización Superior fue la variable menos fortalecida en todos los casos. Lo anterior proporciona un gran margen para que los partidos políticos y los gobernadores influyan sobre esta institución favoreciendo sus intereses. Si bien las evaluaciones de desempeño estaban contempladas, en el diseño también eran obstaculizadas por otros mecanismos menos fortalecidos, como por ejemplo las pre-aduitorias, la vinculación con los órganos de control interno del ejecutivo, entre otros. La recursividad, por su parte y al igual que las comisiones legislativas, fue la variable más fortalecida, pero como observamos al final del capítulo, ni la entidad federativa ni el tipo de gobierno al interior de los congresos influyeron para que en algunos congresos existiera mayor fortaleza institucional o más reformas tendientes a incrementar su efectividad.

En lugar de ello, lo que observamos fue que en todos los casos analizados las segundas legislaturas, independientemente de la entidad y del tipo de gobierno, unificado, dividido o simplemente sin mayoría del ejecutivo, contaban con mayores fortalezas que las primeras legislaturas, es decir, a partir del año 2000 todas las legislaturas implementaron reformas para fortalecer la transparencia, la vigilancia y la fiscalización legislativa. Es por ello que al final del capítulo sostuvimos la idea de que, si bien la democratización electoral en México ocurrió de arriba hacia abajo y de la periferia al centro, en materia de rendición de cuentas hubo un retorno del centro hacia la periferia.

Sin embargo, aun con las enormes limitaciones de nuestro estudio, con muy pocos casos y un horizonte temporal sumamente limitado, observamos que si bien el diseño institucional de vigilancia y fiscalización resultaba ser demasiado defectuoso, lo

cual podía contribuir a explicar su ineficacia, éste no era determinante para afirmar que dicha ineficacia se debía exclusivamente al diseño de las comisiones y de las entidades de fiscalización superior. Tampoco lo fue nuestra segunda hipótesis. Ni los gobiernos unificados ni los gobiernos divididos contaban con mayor fortaleza institucional, más o menos reformas institucionales para fortalecer a estos organismos, ni tampoco el número de funcionarios sancionados, auditorías, agencias auditadas o dinero recuperado constituían un patrón de eficacia de acuerdo al tipo de gobierno. Es decir, ambas hipótesis contribuían a explicar su ineficacia, pero de ninguna manera podían tomarse como causas explicativas.

Así las cosas, procedimos al análisis de las entrevistas plasmadas en el capítulo cuarto. De las mismas, encontramos otros tres factores que influían en grado mayor o igual para explicar el problema. Observamos que los grupos parlamentarios cuentan con un férreo control sobre los legisladores y por ende sobre los resultados de las agencias legislativas, es decir, aquí también entraba en juego el factor de la disciplina partidaria y de las ventajas que poseían los grupos parlamentarios para controlar a los legisladores mediante un sistema de recompensas y castigos. También lo era la asimetría entre el legislativo y el ejecutivo, desde el mecanismo de la no reelección inmediata para los legisladores, el período de duración en el cargo de 3 años de los legisladores frente a los seis de los legisladores y el presupuesto de ambas agencias. Todo lo anterior como parte del diseño pero en un contexto más amplio que no se limitaba al diseño de las EFS y de las comisiones, sino del congreso mismo.

Sin embargo, derivado de las entrevistas encontramos otro factor interesante. Los instrumentos de *accountability* horizontal: las comisiones legislativas y las entidades de fiscalización superior, en muchas ocasiones eran utilizados como armas políticas en el enfrentamiento entre los actores políticos. Si bien la literatura de la ciencia política comparada destaca la utilización de algunos instrumentos como las EFS, las Comisiones, las leyes de transparencia como instituciones adecuadas para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción política, éstos no siempre cumplen las expectativas generadas por el uso político que los partidos u otros actores le dan. Una práctica informal muy frecuente que mencionaban los entrevistados fue el intercambio de las cuentas públicas entre los partidos políticos, esto independientemente del tipo de gobierno al interior de los congresos. Así mismo, las auditorías contaban con

un mercado potencial para ajustar cuentas o golpear políticamente al adversario sin llegar a sancionarlo.

Lo anterior nos condujo a replantearnos nuestro marco teórico de partida. Las realidades del poder político fue una obligación insoslayable para desmitificar, que más allá de las recomendaciones realizadas por la mayoría de nuestros autores de las teorías del *accountability*, fue que en un conflicto político las instituciones pueden ser rebasadas por los intereses de los actores y por las reglas de supervivencia política. En este caso, más allá de la intencionalidad de las normas, contaban los efectos reales deseados de los actores, sus estrategias, sus recursos, sus medios modos para utilizar el poder. Es decir, la política era mucho más activa y diversa de lo que muchos de los analistas del *accountability* suponen. Derivado de lo anterior, notamos también que el factor societal constituye una masa heterogénea compuesta por múltiples grupos de interés (empresarios, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc.,) que influyen en las decisiones finales de los legisladores. Los legisladores no son enteramente autónomos y frecuentemente responden a aquellos grupos que los llevaron al poder.

Debemos también recordar, que la forma en que es expuesto el capítulo cuarto constituye un viraje a la estrategia original y que surge principalmente de las afirmaciones hechas por los entrevistados. Después de analizar las entrevistas tuvimos que replantearnos nuestro marco teórico original debido a que muchas de las afirmaciones realizadas por los autores base no correspondían con la realidad expuesta. Así mismo, la mayor parte del capítulo está basado en la definición de poder político de Mario Stoppino y la redacción se debe a que se quería transmitir las aseveraciones de los entrevistados acerca de cómo ellos interpretaban el juego político en relación con la vigilancia y la fiscalización legislativa. Es decir, las afirmaciones hechas no corresponden a afirmaciones concluyentes y determinantes, sino a una forma diferente de interpretar la política.

En resumen, el trabajo de investigación no es un proceso lineal y único, sino un camino de ida y vuelta, de estar constantemente replanteándose los presupuestos originales y del descubrimiento de que la realidad política es mucho más compleja. Nuestras dos primeras hipótesis no fueron desmentidas. En efecto, es cierto que existe

un diseño institucional de estos organismos que no se encuentra orientado hacia la eficacia. También es cierto que para los gobernadores es más fácil contar con mayoría parlamentario de su propio partido y que éste tenderá a influir en él en mayor medida que los gobiernos divididos. Sin embargo, tampoco son factores determinantes para explicar el déficit de *accountability* horizontal. El sistema político es mucho más complejo y en él cuentan otros actores e instituciones como lo son los grupos parlamentarios, la disciplina partidaria, las asimetrías entre el legislativo y el ejecutivo, la presión y el poder corruptor de los grupos de interés de la sociedad civil y por supuesto, las prácticas informales que los actores han desarrollado a lo largo del tiempo y que los nuevos actores reproducen como reglas de supervivencia política.

En sí, debemos reconocer que los resultados expuestos constituyen un posible camino para cuestionarse los supuestos de la rendición de cuentas política. De ninguna manera constituye una investigación que concluya determinantemente el peso de un factor más que otro de los que fueron expuestos. Los casos para comparar fueron muy pocos y la temporalidad del análisis no permite tampoco realizar afirmaciones contundentes acerca del proceder político con respecto a la práctica de la vigilancia y la fiscalización legislativa.

En cierta forma, la investigación sobre el *accountability* o rendición de cuentas en cualquiera de sus formas no está concluida. Para los interesados en el tema queda aun la agenda pendiente de averiguar más sobre la calidad de la rendición de cuentas por los organismos fiscalizadores y por las comisiones legislativas. Se pueden realizar estudios sobre cada una de las variables propuestas en esta investigación, en específico sobre la fluidez de los mecanismos, es decir, si un mecanismo va a conducir a algún fin deseado sin que existan interferencias o muros que bloqueen sus fines. También la correspondencia entre los hechos y las normas, sobre las prácticas informales donde los actores utilizan a estos instrumentos como armas políticas, incluyendo claro está, los efectos positivos y negativos de la participación civil. También se puede profundizar sobre los efectos que tienen los gobernadores sobre los resultados de las instituciones de *accountability* horizontal. En esta investigación no pudimos exponer con claridad y amplitud la participación de los gobernadores ni de los partidos políticos como hubiéramos deseado, sin embargo, aunque sí lo mencionamos en el capítulo cuarto

adolecimos de un marco teórico más efectivo para interpretar el cúmulo de información subjetiva que nos allegamos en las entrevistas.

Otra línea de investigación muy poco explorada, es la dimensión internacional de la rendición de cuentas. Aun y cuando nos estemos remitiendo en nuestros estudios al ámbito nacional o local, la rendición de cuentas también es una tendencia internacional y en ella juegan lo mismo las organizaciones civiles internacionales que los organismos multinacionales. Sin embargo, esta línea de investigación no pudo explicarse en este trabajo debido a las limitaciones expresadas con anterioridad.

Otro punto que pudimos haber utilizado fue haber realizado un marco teórico interconectado con las diversas dimensiones del accountability: vertical –electoral, vertical –societal, horizontal inter e intra institucional e internacional. Aunque sí mencionamos por ejemplo el papel de la sociedad civil con respecto a las agencias horizontales de rendición de cuentas, debemos reconocer que nuestro estudio es todavía insuficiente.

Por último, también debemos recalcar que, la rendición de cuentas, a pesar de las múltiples fallas e interferencias, es una tendencia que sigue a la alza, lo que falta mejor dicho, es la institucionalización de la rendición de cuentas por parte de la sociedad mexicana que ve como practica normal la corrupción política y la impunidad que de ella se deriva.

## **Bibliografía.**

Ackerman, Susan Rose (1978): *Corruption: A study of political economy*. New York, Academic Press.

Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo (2003): *Fiscalización y Control Gubernamental en México*, México, Facultad de Contaduría y Administración UNAM/Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C.

Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García y Francisco Sánchez (comps) (2005): *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*, España, Ediciones Universidad de Salamanca.

Ayala Espino, José (2005): *Economía del Sector Público Mexicano*, México, Facultad de Economía UNAM/ Esfinge.

B. Guy Peters (2003): *El Nuevo Institucionalismo*, España, Ed. Gedisa.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldemberg (2001): *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

Béjar Algazi, Luisa (2004): "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México", Luisa Béjar y Rosa María Mirón (coords), *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Senado de la República.

Bobbio, Norberto (1982): *Diccionario de Ciencia Política*, México, Ed. Siglo XXI.

Bobbio, Norberto (2003): *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Carey, John (2004): "Presidencial versus Parliamentary Government," *Handbook of New Institutional Economics*, Claude Menard and Mary Shirley (eds.), Boston, Kluwer Academic Press, Agust.

Camp, Ai Roderic (2005): *La Política en México*, México, Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (1995): "Mexico's legislature: Missing the Democratic Lockstep?", David Close (eds), *legislatures and the New Democracies in Latin America*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers.

Cárdenas Gracia, Jaime (2006): *Poderes Fáticos e Incompatibilidades Parlamentarias*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

\_\_\_\_\_ (1996): *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Carpizo, Jorge, (1978): *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI.

Casar, María Amparo (1999): “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1.

\_\_\_\_\_ (1996): Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado, México, División de Estudios Políticos, CIDE, Documento de trabajo, núm. 83.

Cosío Villegas, Daniel (1978): *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz.

Cotta, Mauricio (1986): “Parlamentos y representación”, en Bartolini, Morlino, Panebianco y Pasquino: *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Ed. Alianza.

Crespo, José Antonio, (1998): *¿Tiene futuro el PRI? Entre la supervivencia democrática y la desintegración total*, México, Grijalbo.

Diamond, Larry (2002): Horizontal Accountability and Corruption Control, *Conference “Economic Reform and Good Governance: Fighting Corruption in Transition Economies”*. April 11-12, Quinghua University, Beijing China.

Dieterlen, Paulette (1987): Teoría de la elección racional: un ejemplo del individualismo metodológico, México, *Estudios de Filosofía, historia y Letras*, invierno de 1987, núm. 11, Instituto Autónomo de México.

Dubot, Alice y Roberto Gerhard (2005): *Sistemas electorales: brasileño y mexicano*, [www.lecitoyen.com](http://www.lecitoyen.com)

García Fernández, Javier (1994): “Funciones de control del parlamento sobre el gobierno”, *El poder legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

García Solís, Iván (2006): *Reformas y Modernización del Poder Legislativo, Federal y Local*, en *Reforma y Modernización el Poder Legislativo Federal y Local*, Segundo Encuentro Nacional de Comisiones de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias u homólogas. Cámara de Diputados, México.

Gargarella, Roberto (1997): *Crisis de la representación política*, México, Ed. Fontanamara.

González Casanova, Pablo (1986): *La democracia en México*, México, Eds. Era (primera edición 1965).

Guerrero, Juan Pablo, (2005)

Hagopian, Frances (2005): La calidad de la democracia en América Latina: Brasil y Chile en perspectiva comparada, Política y Gobierno, Vol. XII, núm.1, México primer semestre de 2005.

Hamilton, A., James Madison y John Jay [1780] (2001): *El Federalista*, FCE, México.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2003): “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, Foro Internacional, vol. XLIII, núm. 174.

Lederman, Loayza y Soares, (2005): Accountability and corruption control: political institutions matter. World Bank Policy Research Working Paper No.2708.

Linz, Juan (1994): “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a difference?”, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, vol. 1.

Lujambio, Alonso (2003): “Woodrow Wilson y los Orígenes de la Crítica al Régimen de Separación de Poderes”, en Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, AMEP y Senado de la República.

Lujambio, Alonso (2002): “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, Taurus/CIDE, México, pp. 319-348. (Internet)

Lujambio, Alonso (1995): Federalismo y Congreso en el cambio político de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Malagón, (2004) manjarrez

Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (2002): “Elecciones y Representación”, *Voto y Control Político*, Zona Abierta, Madrid, 100/101.

Manjarréz Rivera, Jorge, (1994)

Mc Cubbins, Matthew y Thomas Schwartz (1984): “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol vs Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, num. 1.

Merino, Mauricio (2003): La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, Revista Región y Sociedad. Núm.30, El Colegio de Sonora.

Millar, Michael (1989): Desafíos literarios a la representación histórica, Estados Unidos, Western Michigan University Press.

Mora Donato, Cecilia (2006): Cambio Político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa.

\_\_\_\_\_ (1998): Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Nacif, Benito (2005): “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”, En el Estado mexicano: herencias y cambios, coordinado por Alberto Azzis Nacif y Jorge Alonso Sánchez, México DF, CIESAS.

\_\_\_\_\_ (2000): “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), La Cámara de Diputados en México, México, FLACSO/Porrúa/Cámara de Diputados, LVII Legislatura.

\_\_\_\_\_ (1997): “La no reelección legislativa. Disciplina de partido y subordinación al Ejecutivo en la Cámara de Diputados de México”, Diálogo y Debate de Cultura Política, año 1, núm. 2.

O’Donnell, Guillermo (2005): “América Latina: ¿Y el Estado de Derecho?”, Revista Nexos, año 27, vol. XXVII, núm. 325, enero.

\_\_\_\_\_, (2003): Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para su discusión, La Democracia en América Latina, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

\_\_\_\_\_, (2001): “Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, Posdata, núm. 7.

\_\_\_\_\_, (1988): “Accountability horizontal”, La Política, núm. 4.

Oliva, Javier, (2001): “El control Parlamentario” en Baca Olamendi, Laura et al, *Lexico de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica

Pardinas E. Juan (2003): *Los Retos del Federalismo Mexicano: la cuestión de la efectividad del gasto descentralizado y la rendición de cuentas*. México, CIDAC/ Fundación Friedrich Naumann.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía (1999): “Poderes Legislativo y Ejecutivo”, María del Refugio y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Pérez Vega, (2007): “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 de Doctorado, México, FLACSO.

Peschard, Jacqueline (1993): “El fin del sistema de partido hegemónico”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol.LV, núm. 2.

Pitkin F. Hana (1967): *The Concept of Representation*, University of California Press.

Rabotnikof, Nora (2003): “Corrupción Política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados”, en *Poder Derecho y Corrupción*, Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (cds), México, Instituto Federal Electoral/Instituto Tecnológico Autónomo de México/Siglo XXI Eds.

Reynoso, Diego (2003): *La deshegemonización mexicana: un estudio a nivel subnacional 2003-2006*, México, FLACSO.

Rivera Sánchez (2004): “Democratización y sistema de comisiones en el Congreso mexicano”, en *Revista Política y Gobierno*, Vol. XI. Núm. 2, CIDE, segundo semestre de 2004. México, DF.

Romero, José, (1914) 2004

Rousseau, Isabelle (1995): *Modernidad con pies de barro*, México, CEMCA.

Rousseau, Isabelle (2004): *¿México: Una revolución Silenciosa? 1970-1995*. México, El Colegio de México.

Rousseau, J. J. 1988 (1762): *El Contrato Social*, Madrid Alianza Editorial.

Rubio, Luís (2006): *El sistema político mexicano: ¿cambio y Evolución?* México, Centro de Investigación para el Desarrollo.

Sartori, Giovanni (2000): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial (primera impresión en español, 1980).

Schedler, Andreas (2003): “Democratización por la vía electoral”, *Foro Internacional*, XLIII, 174.

\_\_\_\_\_, (2002): Elections without democracy: the menú of manipulation, EE.UU., *Journal of Democracy*, 13/2.

\_\_\_\_\_, (1999): “Conceptualizing Accountability”, en *The Self Restraining State: Power and Accountability in New democracies*, edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, Lynne Rienner Publishers, USA.

Schmitter, Philippe C. (2005): *Calidad de la Democracia: Las virtudes ambíguas de la rendición de cuentas*, en *Revista Metapolítica*, núm. 39, enero –febrero.

Shaw, Malcolm (2004), "Overview: Parliamentary Democracy Today" *Parliamentary Affairs*, núm.57, 3.

Shugart, Mathew, Erica Moreno and Brian Crisp (2003): The accountability deficit in Latin America, en Scott Mainwarin and Christopher Welna *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, New York.

Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzotti (2003): Societal and Horizontal Controls: Two cases of a Fruitful Relationship, en Scott Mainwarin and Christopher Welna *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, New York.

Stoppino, Mario (1982): "El Poder", en *Diccionario de Ciencia Política*, México, Ed. Siglo XXI.

Ugalde, Luís Carlos (1997): "Los Aspectos Legislativos del Gasto Público en México, 1970-1996", en: *Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Ugalde, Luís Carlos (2000): *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa.

Valadés, Diego, Alonso Lujambio y Jerónimo Gutiérrez (2001), *El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder, México*, Instituto e Investigaciones Jurídicas UNAM.

Valera, Benito (2004): *Auditoria de las Cuentas Públicas*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos y Comisión de Auditoria a las Cuentas Públicas.

Vázquez, Diego (2006): El gobierno dividido en México: 2000-2006, octubre 01, [www.expectativasracionales.wordpress.com](http://www.expectativasracionales.wordpress.com).

Villanueva, Ernesto (2003): Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica, estudio introductorio y compilación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Ward, Hugo (1995): "Rational Choice Theory" en David Marsh and Ferry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, London, Mc Millan.

Weldon, Jeffrey A. (1997): "El Proceso Presupuestario en México: Defendiendo el Poder del Bolsillo", en: *Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Weldon, Jeffrey A. (2002): “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

### **Bases de Datos.**

Barómetro Global de la Corrupción (2005) de Transparencia Internacional.

Base de datos Parlamentaria del Dr. Diego Reynoso, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.

Index of Public Integrity del Center of Public Integrity.

Índice de Percepción de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional.

La Democracia en América Latina (2004): hacia una democracia de Ciudadanos y Ciudadanas. Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo. Un análisis integral de la democracia en 18 países latinoamericanos. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

### **Constituciones, Leyes y Reglamentos.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Cuenta Pública Federal 2003.

Cuenta Pública Federal 2004.

Cuenta Pública de Nuevo León 2004.

Cuenta Pública del Distrito Federal 2004.

Cuenta Pública del Estado de Tlaxcala 2004.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Nuevo León.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tlaxcala.

Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal.

Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Tlaxcala.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tlaxcala.

Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de Nuevo León.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de Tlaxcala.

### **Diccionarios.**

Diccionario Larousse (2005) Español- Inglés, México.

Diccionario Oxford (1996) Inglés-Español, Oxford University Press, New York.

Diccionario de la Lengua Española (2001), Real Academia Española, XXII Edición, Editorial Espasa, España.

### **Entrevistas.**

Dip. Alfonso Robledo Leal del Partido Acción Nacional. LXXII Legislatura NL.

Dip. César Agustín Serna Escalera. Partido Revolucionario Institucional. LXXI Legislatura NL.

Dip. Guadalupe Rodríguez. Partido del Trabajo. LXXII Legislatura NL.

Dip. Liliana Flores Benavides, Diputada Independiente. LXXI Legislatura NL.

Dip. Jorge Humberto Padilla Olvera. Partido Verde Ecologista Mexicano. LXXI Legislatura NL.

Dip. Fed. Ricardo Cantú Garza. Partido del Trabajo. LVII Legislatura.

Dr. Sergio Elías Gutiérrez. Coordinador de la Maestría en Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Lic. Gustavo Soria, Asistente de la Dip. Independiente Liliana Flores Benavides.

Lic. Javier Sepúlveda, reportero de Milenio Diario.

CP. Ricardo Páez González. Contador Mayor de la CMH del Estado de Nuevo León.

**Anexos.**

**Tabla A. Cronología de los Estados que tuvieron alternancia en sus Ejecutivos.**

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
<b>Ags</b>										■	■	■	■	■	■
<b>BCN</b>	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>BCS</b>												■	■	■	■
<b>Chps</b>												■	■	■	■
<b>Chi</b>				■	■	■	■	■	■	■					
<b>DF</b>				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Gua</b>							■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Jal</b>							■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Mich</b>													■	■	■
<b>Mor</b>													■	■	■
<b>Nay</b>												■	■	■	■
<b>NL</b>									■	■	■	■	■	■	■
<b>Quer</b>									■	■	■	■	■	■	■
<b>Tlax</b>												■	■	■	■
<b>Yuc</b>													■	■	■
<b>Zac</b>														■	■

- a) Los cuadros marcados con azul pertenecen a los Estados gobernados por el Partido Acción Nacional , los de amarillo al Partido de la Revolución Democrática, en tanto, los espacios en blanco pertenecen al Partido Revolucionario Institucional.

**Tabla B. Legislaturas locales: Porcentaje de escaños por partido político y tipos de gobierno.**

abre	legnumber	epri	epan	eprd	egob	Pgob	unigob
Ag92	LV	80%	4%	4%	80%	1	1
Ag95	LVI	44%	40%	4%	41%	1	0
Ag98	LVII	37%	59%	4%	59%	2	1
Ag01	LVIII	44%	37%	4%	37%	2	0
Chu92	LVII	39%	54%	4%	54%	2	1
Chu95	LVIII	63%	29%	4%	29%	2	-1
Chu98	LIX	55%	33%	9%	55%	1	1
Chu01	LX	55%	33%	6%	55%	1	1
DF91	Segunda	61%	17%	11%	61%	1	1
DF94	Asamble	58%	21%	15%	58%	1	1
DF97	I Asambl	17%	17%	58%	58%	3	1
DF00	II Asamb	24%	26%	29%	29%	3	0
DF03	III Asamblea	9%	26%	56%	56%	3	1
NL91	LXVI	65%	33%	0%	65%	1	1
NL94	LXVII	52%	40%	2%	52%	1	1
NL97	LXVIII	33%	57%	5%	57%	2	1
NL00	LXIX	38%	55%	2%	55%	2	1
NL03	LXX	62%	26%	2%	62%	1	1
Que91	L	71%	14%	5%	71%	1	1
Que94	LI	60%	28%	8%	60%	1	1
Que97	LII	40%	44%	4%	44%	2	0
Que00	LIII	33%	50%	4%	50%	2	1
Que03	LIV	40%	48%	8%	48%	2	0
Tlx92	LIV	73%	13%	13%	73%	1	1
Tlx95	LV	59%	13%	13%	59%	1	1
Tlx98	LVI	53%	9%	22%	22%	3	-1
Tlx01	LVII	44%	9%	34%	34%	3	0
Zac92	LIV	71%	14%	10%	71%	1	1
Zac95	LV	67%	20%	7%	67%	1	1
Zac98	LVI	40%	20%	33%	33%	3	0
Zac01	LVII	33%	13%	43%	43%	3	0

- a) Abreviaturas: **abre**: Entidad federativa más año en que inició la legislatura; **legnumber**: número de la legislatura local; **epri**: escaños PRI, **epan**: escaños PAN, **eprd**: escaños PRD; **egob**: porcentaje de escaños del partido en el gobierno; **pgob**: partido en el gobierno, donde 1 es PRI, 2 es PAN y 3 es PRD; en tanto, **unigob** significa tipo de gobierno: donde 1 significa gobierno unificado, -1 significa gobierno dividido y 0 es gobierno sin mayoría de ningún partido político.
- b) Fuente: Base de datos del Dr. Diego Reynoso. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

### Anexo 3.

Matriz de datos: Accountability Horizontal: en Congresos (C) Sistemas de Comisiones Legislativas (SCL) y Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en funciones de vigilancia y fiscalización.

Propiedad	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9
es									
Unidades	EAR	AUR	ALR	CIR	CSRC	RR	Ctrl	Gef	TAH
	C	C	C	C		C	PE	ec	

CNLGU1

L  
 SCLNLG  
 U1L  
 EFSNLG  
 U1L  
 CNLGU2  
 L  
 SCLNLG  
 U2L  
 EFSNLG  
 U2L  
 CDFGU1L  
 SCLDFG  
 U1L  
 EFSDFG  
 U1L

CDFGSM  
 2L  
 SCLDFGS  
 M2L  
 EFSDFGS  
 M2L  
 CTXGD1L  
 SCLTXGD  
 1L  
 EFSTXGD  
 1L  
 CTXGSM  
 2L  
 SCLGSM2  
 L  
 EFSGSM2  
 L

categorias Baja Medi Alta  
 a

Descripción de variables.

Unidades	Descripción
CNLGU1L	Congreso-Nuevo León-Gobierno Unificado- 1ª Legislatura
SCLNLGU 1L	Sistema de Comisiones Legislativas- Nuevo León- Gobierno Unificado-1ª Legislatura
EFSNLGU 1L	Entidad de Fiscalización Superior- Nuevo León- Gobierno Unificado- 1ª Legislatura
CNLGU2L	Congreso-Nuevo León-Gobierno Unificado- 2ª Legislatura
SCLNLGU 2L	Sistema de Comisiones Legislativas- Nuevo León- Gobierno Unificado-2ª Legislatura
EFSNLGU 2L	Entidad de Fiscalización Superior- Nuevo León- Gobierno Unificado- 2ª Legislatura

CDFGU1L	Congreso- Distrito Federal- Gobierno Unificado- 1ª Legislatura
SCLDFGU 1L	Sistema de Comisiones Legislativas- Distrito Federal- Gobierno Unificado- 1ª Legislatura
EFSDFGU 1L	Entidad de Fiscalización Superior- Distrito Federal- Gobierno Unificado- 1ª Legislatura.
CDFGSM2 L	Congreso- Distrito Federal- Gobierno Sin Mayoría- 2ª Legislatura
SCLDFGS M2L	Sistema de Comisiones Legislativas- Distrito Federal- Gobierno Sin Mayoría- 2ª Legislatura.
EFSDFGS M2L	Entidad de Fiscalización Superior- Distrito Federal-Gobierno Sin Mayoría-2ª Legislatura
CTXGD1L	Congreso- Tlaxcala- Gobierno Dividido- 1a Legislatura
SCLTXGD 1L	Sistema de Comisiones Legislativas- Tlaxcala- Gobierno Dividido- 1a Legislatura
EFSTXGD 1L	Entidad de Fiscalización Superior- Tlaxcala- Gobierno Dividido- 1ª Legislatura
CTXGSM2 L	Congreso- Tlaxcala- Gobierno Sin Mayoría- 2ª Legislatura
SCLGSM2 L	Sistema de Comisiones Legislativas- Gobierno Sin Mayoría- 2ª Legislatura.
EFSGSM2 L	Entidad de Fiscalización Superior- Gobierno Sin Mayoría- 2ª Legislatura.
Propiedades	
P1-EARC	Existencia de Agencias de Rendición de Cuentas
P2-AURC	Autonomía de las Agencias de Rendición de Cuentas
P3-ALRC	Autoridad Legal de las Agencias de Rendición de Cuentas
P4-CIRC	Capacidad Institucional de las Agencias de Rendición de Cuentas
P5-CSRC	Capacidades de Sanción de las Agencias de Rendición de Cuentas
P6-RRC	Recursividad de las Agencias de Rendición de Cuentas
P7- CtrlsPE	Controles Políticos Externos a las Agencias y Agentes de Rendición de Cuentas
P8-Gefec	Efectividad
P9-TAH	Tipo de Accountability Horizontal

#### Anexos 4. Valores Ponderados.

#### Anexo 3. Calificación de indicadores por variables. Nuevo León.

No.- número de indicador. Código.- código de variable –indicador. Vu.- Valor unitario. VV.- Valor Variable. VP1.- Valor ponderado 1ª Legislatura. Si  $VV0=5$  y  $5=10$ , entonces  $1(Vu)$  de  $5 = 2$ . Ejemplo.  $1(vu) * 10 / 4 (VV) = 2.5$  VP2.- Valor Ponderado 2ª Legislatura. TEFNL.- Total Entidad Federativa Nuevo León.

No	Código	Vu	VV	VP1	VP2	1a Leg	2a Leg	TEFNL
1	A1vpc	1	5	0	0	0	0	0
2	a2edc	1	5	0	0	0	0	0
3	A3inc	1	5	2	2	1	1	2
4	A4cpc	1	5	0	0	0	0	0
5	A5snc	1	5	0	0	0	0	0
6	B1ic	1	4	0	0	0	0	0

7	B2iec	1	4	0	0	0	0	0
8	B3amc	1	4	0	0	0	0	0
9	B4ctc	1	4	0	0	0	0	0
10	C1gc	1	5	2	2	1	1	2
11	C2orc	1	5	0	0	0	0	0
12	C3voe	1	5	0	0	0	0	0
13	C4vpc	1	5	0	0	0	0	0
14	C5vioc	1	5	0	0	0	0	0
15	D1ac	1	5	2	2	1	1	2
16	D2iec	1	5	2	2	1	1	2
17	D3ic	1	5	2	2	1	1	2
18	D4ec	1	5	0	0	0	0	0
19	D5ac	1	5	0	0	0	0	0
20	E1rcc	1	6	0	0	0	0	0
21	E2ac	1	6	0	0	0	0	0
22	E3ecc	1	6	0	0	0	0	0
23	E4pcc	1	6	1.6	1.6	1	1	2
24	E5tc	1	6	0	0	0	0	0
25	E6aic	1	6	0	1.6	0	1	1
26	F1dto	1	4	0	0	0	0	0
27	F2tto	1	4	2.5	2.5	1	1	2
28	F3ieo	1	4	0	0	0	1	1
29	F4rmo	1	4	2.5	2.5	1	1	2
30	G1edo	1	5	0	0	0	0	0
31	G2pao	1	5	0	0	0	0	0
32	g3sio	1	5	2	2	1	1	2
33	G4roo	1	5	2	2	1	1	2
34	G5dmo	1	5	0	0	0	1	1
35	H1eso	1	5	2	2	1	1	2
36	H2afo	1	5	2	2	1	1	2
37	H3aeo	1	5	2	2	1	1	2
38	H4emo	1	5	0	0	0	0	0
39	H5ssco	1	5	0	0	0	0	0
40	I1rco	1	3	3.3	3.3	1	1	2
41	I2to	1	3	0	0	0	0	0
42	I3aio	1	3	0	0	0	1	1

### Distrito Federal

No.- número de indicador. Código.- código de variable –indicador. Vu.- Valor unitario. VV.- Valor Variable. VP1.- Valor ponderado 1ª Legislatura. Si  $VV0 = 5$  y  $5=10$ , entonces  $1(Vu)$  de  $5 = 2$ . Ejemplo.  $1(vu) * 10 / 4 (VV) = 2.5$  VP2.- Valor Ponderado 2ª Legislatura. TEDF.- Total Entidad Federativa Distrito Federal.

No	Código	Vu	VV	Vp1	Vp2	I Asa	II Asa	TEFDF
1	A1vpc	1	5	0	0	0	0	0
2	a2edc	1	5	0	0	0	0	0
3	A3inc	1	5	0	2	0	1	1
4	A4epc	1	5	0	0	0	0	0
5	A5snc	1	5	0	0	0	0	0
6	B1ic	1	4	0	2.5	0	1	1
7	B2iec	1	4	0	2.5	0	1	1
8	B3amc	1	4	0	2.5	0	1	1

9	B4ctc	1	4	0	0	0	0	0
10	C1gc	1	5	2	2	1	1	2
11	C2orc	1	5	0	0	0	0	0
12	C3voe	1	5	0	0	0	0	0
13	C4vpc	1	5	0	0	0	0	0
14	C5vioc	1	5	0	0	0	0	0
15	D1ac	1	5	0	2	0	1	1
16	D2iec	1	5	0	2	0	1	1
17	D3ic	1	5	0	2	0	1	1
18	D4ec	1	5	0	0	0	0	0
19	D5ac	1	5	0	0	0	0	0
20	E1rcc	1	6	0	1.6	0	1	1
21	E2ac	1	6	0	1.6	0	1	1
22	E3ecc	1	6	0	1.6	0	1	1
23	E4pcc	1	6	0	1.6	0	1	1
24	E5tc	1	6	0	0	0	0	0
25	E6aic	1	6	0	1.6	0	1	1
26	F1dto	1	4	0	0	0	0	0
27	F2tto	1	4	0	0	0	0	0
28	F3ieo	1	4	0	0	0	0	0
29	F4rmo	1	4	2.5	2.5	1	1	2
30	G1edo	1	5	0	0	0	0	0
31	G2pao	1	5	0	0	0	0	0
32	g3sio	1	5	0	0	0	0	0
33	G4roo	1	5	0	0	0	0	0
34	G5dmo	1	5	0	0	0	0	0
35	H1eso	1	5	2	2	1	1	2
36	H2afo	1	5	0	0	0	0	0
37	H3aeo	1	5	2	2	1	1	2
38	H4emo	1	5	0	0	0	0	0
39	H5ssco	1	5	0	2	0	1	1
40	I1rco	1	3	0	0	0	0	0
41	I2to	1	3	0	0	0	0	0
42	I3aio	1	3	0	3.3	0	1	1

### Tlaxcala

No.- número de indicador. Código.- código de variable –indicador. Vu.- Valor unitario. VV.- Valor Variable. VP1.- Valor ponderado 1ª Legislatura. Si VV0= 5 y 5=10, entonces 1(Vu) de 5 = 2.. Ejemplo. 1(vu) \* 10/ 4 (VV) = 2.5 VP2.- Valor Ponderado 2ª Legislatura. TEFT.- Total Entidad Tlaxcala.

No	Código	Vu	VV	VP1	VP2	1a Leg	2a Leg	TEFT
1	A1vpc	1	5	0	0	0	0	0
2	a2edc	1	5	0	0	0	0	0
3	A3inc	1	5	0	2	0	1	1
4	A4cpc	1	5	0	2	0	1	1
5	A5snc	1	5	0	0	0	0	0
6	B1ic	1	4	0	2.5	0	1	1
7	B2iec	1	4	0	0	0	0	0
8	B3amc	1	4	0	0	0	0	0
9	B4ctc	1	4	0	0	0	0	0
10	C1gc	1	5	2	2	1	1	2
11	C2orc	1	5	0	2	0	1	1

12	C3voe	1	5	0	0	0	0	0
13	C4vcpc	1	5	0	0	0	0	0
14	C5vioc	1	5	0	0	0	0	0
15	D1ac	1	5	0	2	0	1	1
16	D2iec	1	5	0	2	0	1	1
17	D3ic	1	5	0	0	0	0	0
18	D4ec	1	5	0	0	0	0	0
19	D5ac	1	5	0	0	0	0	0
20	E1rcc	1	6	0	0	0	0	0
21	E2ac	1	6	0	1.6	0	1	1
22	E3ecc	1	6	0	1.6	0	1	1
23	E4pcc	1	6	0	1.6	0	1	1
24	E5tc	1	6	0	0	0	0	0
25	E6aic	1	6	0	0	0	0	0
26	F1dto	1	4	0	2.5	0	1	1
27	F2tto	1	4	0	2.5	0	1	1
28	F3ieo	1	4	0	0	0	0	0
29	F4rmo	1	4	0	2.5	0	1	1
30	G1edo	1	5	0	0	0	0	0
31	G2pao	1	5	0	0	0	0	0
32	g3sio	1	5	0	0	0	0	0
33	G4roo	1	5	0	2	0	1	1
34	G5dmo	1	5	0	2	0	1	1
35	H1eso	1	5	0	0	0	0	0
36	H2afo	1	5	0	0	0	0	0
37	H3aeo	1	5	2	2	1	1	2
38	H4emo	1	5	0	0	0	0	0
39	H5ssco	1	5	0	2	0	1	1
40	I1rco	1	3	3.3	3.3	1	1	2
41	I2to	1	3	0	0	0	0	0
42	I3aio	1	3	0	3.3	0	1	1