



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA RENDICIÓN DE CUENTAS INTERINSTITUCIONAL EN MÉXICO.
UNA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES
DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR LOCALES

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
ANAHÍ GUTIÉRREZ LUNA

TUTOR: GUILLERMO M. CEJUDO RAMÍREZ
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F. OCTUBRE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. La rendición de cuentas y la fiscalización superior como uno de sus principales instrumentos de control político	5
1.1 El estudio de la rendición de cuentas desde un enfoque neoinstitucional	6
1.1.1. La rendición de cuentas en democracias representativas	7
1.1.2. Relación principal-agente en la rendición de cuentas	10
1.2 Clasificación de la rendición de cuentas en democracias representativas	12
1.2.1. Rendición de cuentas vertical	13
1.2.2. Rendición de cuentas horizontal	15
1.2.2.1 La fiscalización superior	19
1.3. Factores políticos que determinan la calidad de la fiscalización superior	23
1.3.1. Distribución del poder político en el Poder Legislativo: el papel del gobierno dividido	25
1.3.2. Alternancia en el Poder Ejecutivo	30
Capítulo 2. Diseño institucional de la rendición de cuentas horizontal subnacional en México después de la alternancia	32
2.1. Factores políticos	32
2.1.1. La distribución del poder político en los congresos locales	36
2.1.1.1. El número efectivo de partidos en las entidades federativas	40
2.1.2. La alternancia en los ejecutivos locales	49
2.2. Factores internos	52
2.2.1. La calidad del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior a nivel subnacional	54
2.2.2. La suficiencia de recursos financieros de la fiscalización local	58
Capítulo 3. El desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales	61
3.1. Indicadores de desempeño del proceso de fiscalización subnacional en México	62
3.1.1. Capacidad de las EFS locales en el desarrollo de las auditorías	64
3.1.2. Cobertura de la fiscalización local	69
3.1.3. Efectividad del proceso auditor	73

3.2. Evaluación general de las EFS locales: un índice de su desempeño	76
3.2.1. Análisis de las diferencias en el desempeño de las EFS locales	80
Conclusiones: La fiscalización local y la calidad de la democracia en México	85
Bibliografía	91
Anexos	98

Introducción

Una democracia de calidad no sólo implica la existencia de procesos electorales libres y competitivos, sino que requiere de un estado de derecho eficiente, capacidad de respuesta por parte de los gobernantes a las demandas de los gobernados, derechos de libertad e igualdad garantizados y la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Dado que la democracia tiene más probabilidades de sobrevivir bajo ciertas condiciones económicas, políticas e institucionales, la calidad de la democracia es de suma importancia para su permanencia (Morlino, 2009 y Przeworski, 1997).

En cualquier régimen democrático es preciso que existan límites y controles al poder. Un gobierno responsable está obligado a rendir cuentas sobre sus acciones. Sin embargo, se ha observado que, a pesar de que las instituciones formales son esenciales para el establecimiento de una rendición de cuentas efectiva, en América Latina no necesariamente funcionan según lo previsto, ya que existe una brecha entre la ley y su implementación (Mainwaring, 2003: 5).

Uno de los componentes principales de la rendición de cuentas interinstitucional es la supervisión legislativa sobre las agencias del Poder Ejecutivo. La fiscalización que lleva a cabo el Poder Legislativo es uno de los instrumentos más importantes de la supervisión legislativa. Para que esa fiscalización sea eficiente se requiere de por lo menos cuatro factores: no injerencia de presiones políticas en las decisiones de los órganos fiscalizadores, capacidad de acción, suficiencia de recursos y capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados (Ríos Cázares y Pardini, 2008: 44).

Sin embargo, en el caso mexicano, estudios recientes muestran que no existe una fiscalización eficiente que contribuya a la construcción de una estructura eficaz de rendición de cuentas. En consecuencia, continúa presente un fenómeno de fragmentación institucional en la fiscalización a las dependencias del Ejecutivo a nivel local, el cual ha implicado un cambio institucional con ritmos e intensidades

diversas en los estados del país, sin que haya ocurrido un proceso de concertación ordenador, por lo que existen enormes asimetrías entre las entidades y gobiernos locales (Ríos Cázares y Romero, 2012).

Esta investigación toma como pregunta central qué factores determinan la variación en los resultados sobre el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales en México. El objetivo principal es explicar los factores que determinan las diferencias en el desempeño de las EFS a nivel subnacional. Se partirá de la hipótesis de que esas diferencias se explican a partir de dos fenómenos políticos: la distribución del poder político en los congresos locales y la alternancia en los ejecutivos estatales. Además, se reconoce que las reglas formales reflejadas en la calidad del marco normativo de las entidades de fiscalización y su presupuesto anual son factores internos que también inciden en su desempeño.

En la investigación se establecen tres indicadores que permiten observar el desempeño del proceso fiscalizador en las entidades federativas, los cuales se refieren a la capacidad de las EFS en el desarrollo de las auditorías, a la cobertura de la fiscalización que llevan a cabo y a la efectividad de su proceso auditor. Estos indicadores y sus componentes contemplan principalmente las capacidades de las EFS y la forma en que se organizan y desarrollan las auditorías a los gobiernos estatales. Así, la distribución del poder político en los congresos locales y la alternancia en los ejecutivos estatales explica las diferencias de las EFS en estos indicadores.

El contraste de la hipótesis de la investigación se lleva a cabo mediante un estudio de los tres indicadores de desempeño en 17 órganos fiscalizadores durante el año 2013. Los instrumentos de recolección de datos o fuentes de evidencia que se utilizan para el estudio se basan en documentos obtenidos mediante solicitudes de información pública a las legislaturas locales y a sus órganos de fiscalización. Además, se toman en cuenta investigaciones previas sobre la calidad de la legislación de las EFS locales.

El trabajo está organizado de la siguiente forma: el primer capítulo de la investigación establece el marco teórico conceptual de la rendición de cuentas y enfatiza a la fiscalización como uno de sus principales instrumentos. En ese sentido, el marco teórico adopta una perspectiva neoinstitucional enfocada en las relaciones principal-agente para comprender la distribución del poder político en el Poder Legislativo y la alternancia en el Ejecutivo como los factores que determinan la calidad de los mecanismos de rendición de cuentas interinstitucional en gobiernos democráticos.

El siguiente capítulo es de carácter contextual y describe el surgimiento de la alternancia en los ejecutivos locales y la evolución de la configuración política de los congresos estatales en México. Particularmente, se describe el surgimiento de los gobiernos divididos y sin mayoría en las entidades federativas. Posteriormente, en el tercer capítulo se presenta un estudio del desempeño de las EFS locales con base en los tres indicadores establecidos mediante una evaluación que permite la construcción de un índice de desempeño.

En la parte final de la tesis se presentan las conclusiones principales y las lecciones de los hallazgos del estudio realizado; además, se discuten sus implicaciones para la democracia en México. Se concluye que las EFS locales en México presentan diferencias significativas no sólo en su diseño institucional sino en el desempeño de sus capacidades, cobertura y efectividad. Las debilidades más visibles de estos órganos de los congresos locales se encuentra en las capacidades de su personal auditor y en la cobertura de la fiscalización local; precisamente, en el desarrollo de auditorías de desempeño.

Uno de los problemas que sigue presente a nivel subnacional es la fragmentación y disparidad de las EFS. El diseño heterogéneo de estas instituciones no permite que su desempeño evolucione de forma coordinada y al mismo ritmo. Aunque hay varios factores que pueden influir en la calidad de la fiscalización en los estados, los resultados de la investigación indican que la existencia de gobiernos divididos o sin mayoría, así como la pluralidad en la estructura de los congresos locales son

fenómenos centrales que permiten la existencia de un mejor control de los gobiernos locales y sus burocracias.

Capítulo 1. La rendición de cuentas y la fiscalización superior como uno de sus principales instrumentos de control político

Para explicar la importancia de la rendición de cuentas en un gobierno democrático es necesario comprender, en primer lugar, la necesidad de un Estado controlado y obligado a rendir cuentas de sus acciones a los ciudadanos. Para ello, en la primera parte de este capítulo se elaborará un marco teórico de la rendición de cuentas desde el enfoque de las relaciones principal-agente. Posteriormente, se estudiará el concepto de rendición de cuentas, sus mecanismos y la relación existente entre éstos.

Para operacionalizar el concepto principal de la tesis, este capítulo estudia la rendición de cuentas horizontal y las características que definen a uno de los principales instrumentos para llevarla a cabo: la fiscalización superior. Para concluir, se explica la forma en que la existencia de gobiernos divididos en los congresos y la alternancia en el Poder Ejecutivo contribuyen a que la rendición de cuentas entre instituciones democráticas mejore, ya que son factores que fomentan que las asambleas exijan cuentas a los gobernantes y que los órganos encargados de esa función no se encuentren subordinados a sus intereses.

Antes de comenzar la discusión teórica, es preciso abrir el capítulo con una definición básica de la rendición de cuentas en gobiernos democráticos. En ese sentido, Romzek y Dubnick (1998 en Bovens, 2003) expresan que la rendición de cuentas se define generalmente como una relación social en la que un actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta a algún otro actor. Esta relación relativamente simple contiene, entre otras, las siguientes variables: (1) el actor que rinde cuentas puede ser un individuo o un organismo, y (2) el otro actor puede ser una persona o un organismo específico, pero también puede ser un ente abstracto; por ejemplo, para los administradores públicos, el público en general.

1.1. El estudio de la rendición de cuentas desde un enfoque neoinstitucional

En esta investigación se estudiarán las reglas y procedimientos que determinan el funcionamiento de la rendición de cuentas en un contexto democrático utilizando el enfoque institucional. Para llevarlo a cabo se entenderá que una institución es creada y está compuesta por individuos (Elster, 2003:146), de forma que se constituye como un mecanismo que pone en vigencia reglas que rigen la conducta de un grupo bien definido de personas mediante sanciones externas y formales. Por lo tanto, una institución crea incentivos, restricciones y oportunidades (Goodin, 2003) con base en el interés público y, eventualmente, moldea la vida social.

Así, la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable de la interacción humana; no obstante, dicha estabilidad no contradice el hecho de que las instituciones estén en cambio permanente e incremental. La dirección de ese cambio institucional está determinada por la interacción entre las instituciones y los organismos creados para aprovechar las oportunidades determinadas por cada institución (North, 1993).

Desde el enfoque del nuevo institucionalismo, los agentes individuales y los grupos persiguen sus proyectos en un contexto restringido por conductas prescritas e instituciones constituidas como patrones de normas socialmente contruidos. Sin embargo, como expresa Goodin (2003), esas restricciones pueden resultar ventajosas para la consecución de sus proyectos particulares debido a que los mismos factores moldean los deseos, preferencias y motivaciones de dichos agentes individuales o grupales.

Con base en el principio constitucional de separación de poderes en una democracia, las instituciones se constituyen como acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales y para establecer frenos y contrapesos. De acuerdo con ese diseño, en los regímenes democráticos debe existir un control efectivo de las acciones del gobierno así como mecanismos establecidos formalmente que permitan llevarlo a cabo. En ese sentido, uno de los objetivos

principales de la democracia es la creación de instituciones capaces de generar mecanismos de rendición de cuentas que permitan tomar mejores decisiones colectivas. Al respecto, March y Olsen (1995: 141-142) sostienen que las cuentas que rinden los gobernantes en una democracia no se reducen a las operaciones de los gastos e ingresos realizados, sino que constituyen una propuesta de construcción de la interpretación y explicación de la realidad política.

Una visión de la teoría institucional indica que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual, ya que existe una notable desigualdad en el poder y capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, instrumentación, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las instituciones. Es decir, los agentes con mayor poder relativo, mayores capacidades organizativas, decisivas y que dispongan de más información tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor. El enfoque del institucionalismo de la elección racional señala que las instituciones sirven para generar un ambiente de cooperación y coordinación, pero también son fuente de conflictos y fricciones sociales cuando los agentes negocian en el intercambio o toman elecciones individuales y colectivas (Ayala, 1999:56).

Puede resumirse que la visión del nuevo institucionalismo proporciona un marco teórico para estudiar ciertos fenómenos sociales. Particularmente, en esta investigación el enfoque neoinstitucionalista es utilizado como base explicativa para comprender el diseño de las instituciones encargadas de llevar a cabo la rendición de cuentas en las democracias modernas, puesto que permite comprender cómo esas instituciones proporcionan una estructura a la vida diaria incluyendo limitaciones a la interacción humana. Es decir, definen la forma en que se desarrollarán las interacciones sociales, políticas y económicas entre individuos y grupos.

1.1.1. La rendición de cuentas en democracias representativas

Para pensar en un marco conceptual que sirva para analizar la rendición de cuentas en una democracia representativa es necesario partir de una concepción

minimalista de la misma, la cual define a la democracia como un sistema en el que los gobernantes son seleccionados mediante elecciones competitivas (Przeworski, 1997). Esta concepción de la democracia establece un umbral mínimo de sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y limpias; más de un partido político y fuentes de información diversas y alternativas. No obstante, es indiscutible que un proceso electoral competitivo no es suficiente para asegurar la racionalidad, ni la representatividad o la igualdad. Las elecciones no son suficientes para que los conflictos se resuelvan. Una concepción minimalista de la democracia no exenta de la necesidad de pensar en un diseño institucional que contribuya a mejorar su calidad.

Una concepción minimalista de la democracia da pie a un estudio sistemático de los mecanismos e instrumentos de los sistemas políticos para alcanzar niveles favorables en cada uno de los factores que contribuyen a mejorar la calidad de la misma. Morlino (2009) ha establecido dimensiones que estudian el espacio analítico que lleva a la construcción de una democracia ideal con respecto al resultado, al contenido y al procedimiento que implica. Para evaluar el procedimiento, el autor concibe dos dimensiones: el *rule of law* o estado de derecho y *accountability* (rendición de cuentas). El resultado es analizado mediante la variable *responsiveness* o reciprocidad, y los derechos de libertad e igualdad constituyen las dimensiones de contenido democrático. Las cinco dimensiones son analizadas en dos matrices que califican a las democracias de calidad y a las democracias sin calidad (ver Morlino, 2009).

Mediante el estudio de las variables que propone Morlino es posible clasificar a las democracias de calidad en efectivas, responsables, legítimas, liberales, igualitarias y perfectas. En el otro extremo se encuentran las democracias sin calidad: insuficientes, irresponsables, no legítimas, reducidas, desiguales y mínimas. El ejercicio empírico que implica la clasificación constituye un intento por comprender y pensar en los mecanismos que podrían erradicar las prácticas antidemocráticas que continúan vigentes en varios sistemas actuales.

Las restricciones al Ejecutivo constituyen uno de los mecanismos mediante los cuales la democracia mejora la calidad de los gobiernos. De forma que, para tener un gobierno fuerte y eficaz, la democracia electoral no basta, es necesario tener un poder judicial independiente, un Congreso que limite las oportunidades para la corrupción, así como instituciones con autoridad suficiente para limitar la capacidad del Ejecutivo de caer en prácticas clientelares y de patronazgo, las cuales están consideradas normativamente como formas antidemocráticas de gobernar debido a que los beneficios son entregados a individuos a cambio de apoyo político, y no con base en un criterio imparcial (Fukuyama, 2013: 7). Así, para lograr una mejor calidad del gobierno es necesario contar con instituciones políticas distintas del Ejecutivo que se involucren en la hechura de políticas públicas. Las restricciones institucionales al Ejecutivo sirven de incentivo para que los políticos mejoren la calidad del gobierno y, sobre todo, para reducir el poder discrecional del Ejecutivo y de la burocracia pública (Cejudo, 2013).

Las instituciones democráticas son la clave de la rendición de cuentas, por lo que uno de los desafíos para la mejora de la calidad de la democracia gira en torno a cómo construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas. (Mainwaring, 2003: 5). La noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Schedler, 2004: 12).

El fortalecimiento y la modernización de las agencias de rendición de cuentas son aspectos centrales en la agenda de mejora institucional de la democracia. Al respecto, las instituciones especializadas en esta función tienen el importante papel de asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados (Peruzzotti, 2008: 2). Además de conocer cuáles son esas instituciones, es preciso comprender cuáles son los dispositivos institucionales que se implementan para llevarlo a cabo y las estrategias políticas de los actores que intervienen en el proceso; por ello, en la siguiente parte del capítulo se analiza el

sistema de rendición de cuentas mediante la relación de los actores que intervienen en ella desde la perspectiva del principal-agente.

1.1.2. Relación principal-agente en la rendición de cuentas

La perspectiva teórica de las relaciones principal-agente ha sido utilizada para explicar las interacciones entre grupos y actores en diversas esferas. En las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, este enfoque se utiliza para analizar la delegación de autoridad entre legisladores y funcionarios públicos (Maltzman, 1997); en el ámbito electoral, para explicar el juego entre ciudadanos y políticos (Besley, 2006); además, se utiliza para explicar las relaciones entre los distintos niveles de poder en las democracias, (Huber y Shipan, 2002).

Desde esa perspectiva, se entenderá que la rendición de cuentas es un mecanismo social, una relación o un arreglo institucional en el que un agente rinde cuentas a otro agente o institución (Bovens, 2010: 948-952). Esta relación entre agentes y principales usualmente se compone de tres elementos:

1. Explicaciones y justificaciones.

Para que una relación sea calificada como una relación de rendición de cuentas, es crucial que el agente esté obligado a informar al principal sobre su conducta, la realización de sus tareas, los resultados o procedimientos; lo cual, frecuentemente, implica la provisión de explicaciones y justificaciones.

2. Conexión entre rendición de cuentas y la obligación del agente de informar sobre sus decisiones y justificarlas.

Es necesario que el principal tenga la posibilidad de cuestionar al agente sobre la suficiencia de la información o la legitimidad de su conducta.

3. Sanciones.

El principal puede emitir un juicio sobre la conducta del agente y, si es negativo, puede imponerle sanciones de algún tipo.

Se partirá de que las relaciones de rendición de cuentas son inherentemente unidireccionales debido a que se ejecutan del agente al principal (Shugart, Moreno y Crisp, 2000). Es decir, son relaciones jerárquicas entre agentes que son subordinados y principales que son superiores; en particular, se trata de relaciones en las que agentes están obligados a rendir cuentas a los principales.

La dinámica de las relaciones principal-agente consiste en que los agentes cumplen con aquellas actividades que los principales les encomiendan o no pueden realizar por diversos factores como escasez de tiempo, falta de capacidad técnica, entre otras tareas para las cuales los agentes están especializados y cuentan con habilidades que los hacen más eficaces al realizarlas. Por ello, el problema que se enfrenta en estas relaciones es, precisamente, el de controlar a los agentes (Shepsle, 2010: 423).

Desde una perspectiva económica del análisis del gobierno, para Besley (2006) el modelo de la agencia puede ser entendido como un juego entre votantes y políticos. Los principales son los ciudadanos o votantes y los agentes son los burócratas o políticos. En el enfoque de la agencia política, los ciudadanos delegan la autoridad a los políticos, quienes disfrutan de una ventaja informacional. Es decir, existe una asimetría de información entre los ciudadanos y los gobernantes. Con ello, surge un riesgo moral, que se refiere al hecho de que el político (agente) puede actuar de manera oportunista. Si esto sucede, será necesario aplicar un castigo a efecto de minimizar dicha conducta o establecer candados o mecanismos en la legislación para prevenir actos fuera de los mandatos dictados por el principal

El riesgo moral que se presenta en las relaciones principal-agente implica que la falta de información del principal no le permita juzgar si, en efecto, el agente está actuando conforme a su interés. Dicho riesgo moral es uno de los costos derivados de los arreglos que los principales hacen con sus agentes. No obstante, el principal puede evitar el riesgo de tres formas (Maltzman, 1997: 12): empleando a un agente con preferencias políticas similares; haciendo un contrato que le

brinde al agente los incentivos y motivaciones necesarios para que cumpla con los objetivos del principal, y monitoreando las acciones del agente. Sin embargo, dicho monitoreo puede ser complicado y costoso, pues la asimetría informacional usualmente opera a favor del agente.

Al estudiar el control o monitoreo que realizan las legislaturas sobre los gobiernos, Blume y Voigt (2007) consideran que la relación entre la población y los órganos auditados se puede considerar un triple problema de relaciones principal-agente: en el primer nivel, la población es el principal y la legislatura es su agente. En el segundo nivel, el Poder Legislativo asume el papel de principal y el Poder Ejecutivo se convierte en el agente. En el tercer nivel, el Ejecutivo puede ser considerado como el principal, y la burocracia como su agente. Siguiendo estas ideas, los autores consideran a las entidades de fiscalización superior como organismos de control para tres diferentes principales: el electorado, la legislatura y el Ejecutivo.

En síntesis, mediante el modelo del principal-agente es posible explicar la rendición de cuentas horizontal porque permite analizar el modo en que el principal (Congreso) pueda tener la certeza de que el agente (Poder Ejecutivo) satisface sus requisitos. A nivel subnacional, frecuentemente ese fenómeno se ha visto invertido cuando el Legislativo responde a los intereses del Ejecutivo en lugar de que este último actúe como agente obligado a rendirle cuentas.

1.2. Clasificación de la rendición de cuentas en democracias representativas

Las instituciones especializadas en rendición de cuentas tienen el importante papel de asegurar que los gobiernos respondan a los intereses de sus representados (Peruzzotti, 2008: 2). La rendición de cuentas se clasifica con base en la dirección de las relaciones que implica, partiendo de los actores que están involucrados ésta ha sido estudiada vertical y horizontalmente. El objetivo de esta segunda sección del capítulo es explicar los tipos vertical y horizontal de rendición de cuentas que definen su diseño en los regímenes democráticos; por ello, se

parte de la noción de que uno de los factores que determinan la calidad de una democracia es el diseño de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

1.2.1. Rendición de cuentas vertical

Por definición, en las democracias representativas que implican procesos electorales competitivos existe la dimensión vertical de la rendición de cuentas. De acuerdo con Andreas Schedler (2004), la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. Bajo el entendido de que las relaciones de rendición de cuentas son verticales entre principales (ciudadanos) que delegan autoridad a agentes (políticos); la rendición de cuentas significa que el ciudadano o votante tiene el derecho de remover por completo -bajo ciertas condiciones- la autoridad que delega condicionalmente a otra persona o entidad si ésta no proporciona la información y justificación que se le exige. Sin embargo, la mayoría de las veces, los votantes pueden ejercer la rendición de cuentas vertical sólo en período de elecciones. Esta es una de las razones por las que las relaciones de delegación son imperfectas en sistemas democráticos (Shugart, Moreno y Crisp, 2000: 4).

Las elecciones, como medio de rendición de cuentas vertical, inducen la representación de forma prospectiva y retrospectiva. En la primera, los candidatos y partidos presentan sus propuestas durante las elecciones y los ciudadanos deciden qué propuesta quieren que sea llevada a cabo, la cual se convertirá en el mandato a seguir para el nuevo gobierno. No obstante, los procesos electorales no implican la presencia de rendición de cuentas en el caso de que se elija a un nuevo gobernante que nunca ha estado en el poder. Desde el punto de vista retrospectivo las elecciones sirven para llamar a cuentas a los gobiernos por los resultados de sus acciones pasadas; el rendir cuentas opera por medio de la anticipación de los gobiernos a la evaluación retrospectiva de los ciudadanos (Przeworski, 1997).

Defendiendo esa concepción, Przeworski (1997) afirma que ni el voto en prospectiva ni en retrospectiva asegura que se convencerá a los gobiernos de

promover los mejores intereses de los ciudadanos, pero los electores sólo tienen como instrumento al voto para elegir un buen gobierno y crear incentivos para que el gobierno electo se comporte conforme a los intereses de una mayoría. La participación es una señal de la legitimidad porque en las democracias, aunque el voto no revele una voluntad colectiva única, indica los límites para gobernar.

La rendición de cuentas vertical es el instrumento de los ciudadanos para exigir cuentas y el cumplimiento de objetivos a los funcionarios electos que llevan a cabo funciones estratégicas. Sin embargo, a efecto de mejorar la calidad de la democracia es preciso que la rendición de cuentas no se utilice sólo de forma vertical o electoral, sino como una obligación de los gobernantes durante su gestión.

La rendición de cuentas puede llevarse a cabo siguiendo caminos diferentes de los que suele reconocer la teoría democrática, uno de ellos es la accountability social. Este tipo de rendición de cuentas se refiere a un mecanismo de control vertical, no electoral, basado en las acciones de asociaciones y movimientos ciudadanos. La rendición de cuentas social se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas, a diferencia de la accountability vertical, que se relaciona con el voto, o la horizontal, que forma parte del sistema interestatal de frenos y contrapesos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Se ha estudiado también un tipo de rendición de cuentas transversal, la cual implica aquellos mecanismos que están diseñados y funcionan en la sociedad civil a través de la presencia de ciudadanos independientes y autónomos. Los mecanismos transversales de rendición de cuentas pueden ejercer funciones políticas y legales directamente sobre los burócratas e indirectamente sobre los políticos. De la misma forma que los mecanismos sociales, los transversales no sólo se restringen a realizar su función de control de manera directa con los funcionarios públicos, sino que también pueden poner en marcha los mecanismos

horizontales de rendición de cuentas. En otras palabras, los mecanismos de rendición de cuentas social y transversal pueden transformarse en controles de lo público por parte de la sociedad civil; por tanto, deben analizarse como vías de creación de gobernabilidad democrática (Isunza, 2003).

La rendición de cuentas de tipo electoral no es suficiente para consolidar regímenes democráticos de calidad, por lo que es importante estudiar las instituciones formales que determinan la existencia de una rendición de cuentas efectiva, sobre todo en contextos como el mexicano, que se ha caracterizado por tener mecanismos de rendición de cuentas horizontal débiles e ineficaces.

1.2.2. Rendición de cuentas horizontal

Uno de los principios de las democracias representativas es la rendición de cuentas horizontal, ya que ningún régimen puede considerarse democrático si no cuenta con instrumentos de control sobre el ejercicio de gobierno. La existencia de un Estado democrático de derecho implica el control y la eventual sanción de los gobernantes electos y de los funcionarios que se desempeñan en el aparato estatal (O'Donnell, 2002: 90). Por lo tanto, para que la rendición de cuentas sea eficaz es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes la obedezcan (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 26).

Guillermo O'Donnell (1997) define la rendición de cuentas horizontal como la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos.

A propósito de extender la noción de O'Donnell acerca de que la rendición de cuentas horizontal implica cuestiones en las que la legalidad de la conducta de un agente estatal está en juego, Mainwaring (2003: 11) expresa que la

responsabilidad de los funcionarios de informar y justificar en público sus decisiones, así como la sanción que implica la rendición de cuentas intraestatal, son factores que no se limitan a percepciones sobre la legalidad de las acciones de los funcionarios o agencias públicas, sino que éstos deben, además, rendir cuentas de carácter político y jurídico sobre el desempeño de sus funciones.

En la misma línea, el funcionamiento de la rendición de cuentas horizontal ha sido estudiado como un concepto radial (diagrama 1), en el que “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. Al respecto, Schedler (2004) indica que la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: información; justificación, y sanción.

Diagrama 1. Funcionamiento circular de la rendición de cuentas horizontal



Fuente: Adaptado de Manjarrez, 2003, p.55

Para comprender la dimensión de información y justificación, Schedler (2004) parte del concepto de responsabilidad, el cual involucra el derecho de los ciudadanos de recibir información y la obligación de los gobernantes de divulgar todos los datos necesarios. También implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. En consecuencia, el autor afirma que la rendición de cuentas no es un derecho de petición, sino un derecho a la crítica y al diálogo.

Adicionalmente a su dimensión informativa y argumentativa, la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. En inglés, la noción

correspondiente es *enforcement*, término que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Significa “hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza. Lo que nos importa aquí es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones” (Schedler, 2004: 16). La dimensión de sanción responde al supuesto de que no puede haber rendición de cuentas si el actor que demanda información y justificación sobre ciertos actos o decisiones por parte de los funcionarios públicos no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales o que no tienen en cuenta el interés público.

En esa misma línea, O'Donnell (2002) argumenta que cuando la rendición de cuentas horizontal es efectiva pesa no sólo por sus acciones de sanción sino también por lo que previene. Por ello, una agencia pública que exige cuentas no puede estar en igualdad de condiciones con la agencia que rinde cuentas. “Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones en donde sea necesario” (Schedler, 2004:35).

Como se describió, hay una estrecha relación entre la rendición de cuentas horizontal y la disponibilidad de sanciones. Esta noción concuerda con las fuentes de instituciones efectivas expresada en el enfoque neoinstitucionalista, el cual expresa que, con el objeto de que las reglas formales sean efectivas, deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma, lo cual se relaciona con la función informativa de la rendición de cuentas. Las reglas formales deben contar además con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma. Es decir, tanto los mecanismos de supervisión como los de sanción efectiva son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma (Schedler, 2004: 17).

La diferencia entre una democracia deficiente y una consolidada o de calidad radica en la diferencia sustantiva que existe con relación a sus procedimientos, contenido y resultados en cada una de sus dimensiones de evaluación, entre las que destacan cuatro: Estado de derecho, rendición de cuentas vertical de los gobernantes a los gobernados, rendición de cuentas interinstitucional u horizontal, así como libertades políticas y civiles. Todos estos elementos deben conjugarse para que un régimen pueda considerarse plenamente democrático (Casar, Marván y Puente, 2010: 332).

Desde esa perspectiva, Peruzzotti y Smulovitz (2002) sostienen que en el contexto latinoamericano existe un consenso generalizado de que los mecanismos de rendición de cuentas horizontales y verticales son débiles. Uno de los argumentos se centra en variables culturales e institucionales específicas que inhiben la existencia de incentivos que confronten a los gobiernos con la necesidad de responsabilizarse por sus actos. Por lo que sólo es posible esperar gobiernos más representativos y responsables en la región si se remueven estos obstáculos.

Existe una estrecha relación entre los tipos de rendición de cuentas. O'Donnell (2002) establece que, si las agencias de accountability horizontal funcionan más o menos efectivamente, generan flujos de información disponibles para la accountability vertical electoral y social, lo cual significa una contribución muy importante a la vida democrática. Los dos tipos de accountability (vertical y horizontal) también se relacionan porque, como expresan Peruzzotti y Smulovitz (2002), los movimientos y asociaciones ciudadanos, al exponer y denunciar actos ilegales de los funcionarios públicos, activan la operación de agencias horizontales de control.

En conclusión, es claro que los regímenes democrático-representativos se caracterizan por considerar el concepto de rendición de cuentas como una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía. A diferencia de otras formas democráticas como las llamadas democracias

delegativas¹, el gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados de manera de que estos últimos se ajusten a la legalidad, el debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas (Peruzzotti, 2008: 1). En otras palabras, uno de los elementos que debe estar presente en un régimen democrático de calidad es la rendición de cuentas horizontal, reflejada en la actividad de control del poder que ejercen las instituciones con capacidades necesarias sobre el comportamiento de los gobernantes, para ello es necesario que cuenten con la autonomía suficiente y con la capacidad de ejercer efectivamente los controles previstos por las leyes. En ello radica la importancia de continuar estudiando la calidad de este tipo de rendición de cuentas.

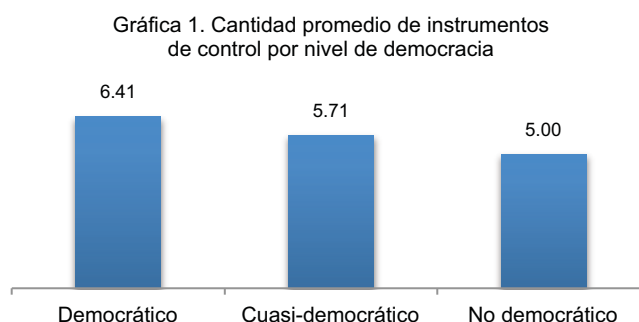
1.2.2.1. La fiscalización superior

Los instrumentos de control del poder presentes en las democracias constituyen un factor determinante de la calidad de las mismas. De hecho, se ha comprobado que a mayor número de instrumentos de control de los órganos legislativos, mayor grado de democracia. Por ejemplo, el estudio realizado por Pelizzo y Stapenhurst (2008) se centra en responder si el potencial del control legislativo, reflejado en el número de instrumentos de control disponibles en un país determinado, está relacionado o afectado por tres variables: tipo de gobierno (presidencial, semipresidencial o parlamentario); nivel de ingreso nacional bruto (bajo, medio o alto); y el nivel de democracia (no democrático, cuasi-democrático o democrático). La investigación se basa en datos de 82 países y el Parlamento Europeo,

¹ Las democracias delegativas son definidas como un tipo de regímenes democráticos no consolidados ni representativos, los cuales heredaron de sus gobiernos autoritarios una profunda crisis económica y social. Estas democracias se basan en la premisa de que quien gane la elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como considere apropiado. Así, el Poder Ejecutivo se constituye con un individualismo extremo; en contraste, el papel de los votantes (quienes le delegan la autoridad) es de carácter pasivo. La rendición de cuentas en estos regímenes es extremadamente débil o no existe. A pesar de las diferencias existentes entre las democracias representativas y las delegativas, no siempre es sencillo distinguir entre el tipo de democracia que se organiza en torno a la delegación representativa y aquel tipo donde el elemento delegativo ensombrece al representativo (O'Donnell, 2009: 14).

obtenidos por la Unión Interparlamentaria y el Instituto del Banco Mundial en 2001² y los siete instrumentos que toma en cuenta son: audiencias de las comisiones, audiencias en sesiones plenarias, comisiones de investigación, preguntas, turno de preguntas, interpelaciones y ombudsman.

El estudio arrojó varios resultados, uno de los más importantes tiene que ver con la relación entre las herramientas de control y el nivel de democracia de los países estudiados. Al respecto, se concluyó que el número promedio de herramientas de control está casi linealmente relacionado con el nivel de democracia: mientras más democrático es un país, mayor cantidad de instrumentos de control parlamentario utiliza. Como se observa en la siguiente gráfica, los países no democráticos sólo cuentan en promedio con 5 instrumentos; en contraste con los países democráticos, que utilizan en promedio 6.4 instrumentos.



Fuente: Pelizzo y Stapenhurst 2008 en Puente, 2013

Uno de los instrumentos de control más importantes que posee una legislatura en un sistema presidencial es la fiscalización de la cuenta pública³. En el diseño institucional de los sistemas presidenciales de división de poderes se le otorga al

² La información completa de la investigación está disponible sólo para 49 de las 83 legislaturas que fueron estudiadas, los datos de las 34 restantes está incompleta o no fue proporcionada.

³ La cuenta pública es el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera. La cuenta pública tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Congreso facultades y ejerce funciones con el fin de que otros poderes le rindan cuentas en virtud de que históricamente tuvo el carácter de depositario de la soberanía del pueblo. Con base en esa tradición, se depositó la función de fiscalización a los otros poderes -e incluso sobre órganos del Estado y agencias semiautónomas- en el Congreso (Casar, Marván y Puente, 2010). Así, la fiscalización es un instrumento con el que cuenta el Congreso para vigilar y revisar el uso de los recursos públicos.

A nivel federal, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se llevó a cabo conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. Además, implica la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales. Todo ello conforme a seis principios: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. La revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar dicha cuenta.

A nivel subnacional, cada uno de los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con su propia EFS para realizar la fiscalización de los recursos públicos estatales. De esa manera, cada legislación local asume particularidades a su proceso de fiscalización. Las EFS son los engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas, así como el cumplimiento de los objetivos de política pública de las dependencias estatales. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y, eventualmente, sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas (Peruzzotti, 2008:13).

En México, tanto la ASF como las EFS locales son agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas; están encargadas de supervisar, prevenir, disuadir,

promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones, así como de hacer recomendaciones al desempeño de las dependencias públicas. Estas entidades son órganos técnicos dependientes de los congresos locales. Las agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas adquieren ese carácter porque ejercen la rendición de cuentas de forma continua. O'Donnell (2002) destaca tres ventajas de las agencias asignadas: la primera radica en que no suelen ser reactivas e intermitentes en sus tareas de control, sino proactivas y permanentes. La segunda ventaja es que en situaciones de conflicto pueden invocar criterios profesionales apolíticos que tienden a disminuir el dramatismo. Finalmente, las agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas pueden, frente a la complejidad y especialización de las burocracias y políticas estatales, especializarse en escarbar sus complejos vericuetos.

En resumen, es claro que una democracia representativa de calidad es incompatible con mecanismos de rendición de cuentas débiles o inexistentes caracterizados por tener poderes ejecutivos extremadamente individualistas y votantes pasivos. Asimismo, un régimen democrático de calidad rechaza la idea de que la sola existencia de elecciones libres y competitivas garantiza una adecuada representación política. La rendición de cuentas es un derecho inherente al ciudadano y, como tal, debe estar reflejado en una constante vigilancia hacia las acciones de gobierno; con ello, se contribuye al fortalecimiento de la legalidad, legitimidad, certidumbre y confianza en su capacidad institucional. Además, se activan los mecanismos horizontales de rendición de cuentas entre los distintos órganos de gobierno, con lo que crece la posibilidad de mejorar la calidad y estabilidad democrática.

Actualmente, en México se percibe que las iniciativas y reformas en pro de la rendición de cuentas han avanzado. Sin embargo, lo han hecho más rápidamente que el análisis de los resultados que derivan de la misma. Aunado a ello, los mecanismos de sanción son deficientes y las herramientas de evaluación están rezagadas. Por lo anterior, se reconoce que es necesario estudiar los diseños de las instituciones encargadas de llevar a cabo la rendición de cuentas

interinstitucional a nivel local, así como los mecanismos que se implementan para contribuir a una discusión sobre sus implicaciones para la democracia en México.

1.3. Factores políticos que determinan la calidad de la fiscalización superior

La labor de control político que llevan a cabo los órganos legislativos se puede estudiar tomando en cuenta diversas variables. Desde un punto de vista interno y, con base en el concepto de rendición de cuentas interinstitucional, se entiende que el proceso de fiscalización del gobierno sólo puede ser eficaz con un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes obedezcan. En ese sentido, la calidad de la fiscalización superior puede ser explicada tomando en cuenta su legislación y las reformas que se han desarrollado en la materia.

El trabajo de las entidades de fiscalización y su papel como herramientas de la rendición de cuentas horizontal en cualquier gobierno democrático se pueden explicar analizando las funciones del Poder Legislativo, entre las que destacan las de representación, legislación y de control. La lógica de la función de representación política que llevan a cabo los órganos legislativos radica en que la sociedad es la que controla el poder a través de sus representantes. Por ello, los mecanismos para lograrlo se encuentran en manos del Congreso. Así, la relación entre ciudadanos y legisladores es otra vía para analizar la labor de vigilancia de los órganos fiscalizadores.

La mayoría de los trabajos actuales sobre la calidad de la fiscalización legislativa se han enfocado en evaluar a las entidades de fiscalización superior desde puntos de vista normativos (Figueroa, 2009; IMCO y CUCEA-UdG, 2013) y técnicos (Ríos Cázares y Pardinas, 2008 y Cornejo, 2013) utilizando variables que se relacionan con sus reglas formales y procesos internos. Estas investigaciones han dado pie a que se desarrollen análisis de mayor alcance que permitan conocer qué factores específicos determinan la calidad de la fiscalización superior.

Al respecto, se ha sugerido que una vía para solucionar las deficiencias en la fiscalización local es la autonomía plena del órgano de fiscalización del Congreso (ver Ackerman y Astudillo, 2009). Uno de los argumentos en este sentido es que el Congreso necesita contar con instancias técnicas que lo provean de información objetiva, completa y confiable para tomar decisiones responsables e informadas. Cuando el órgano fiscalizador tiene autonomía constitucional se respeta el espacio político de los congresos y de los gobiernos para negociar y llegar a acuerdos; así, se protege a los agentes políticos y se les da legitimidad a sus actos. "Ellos, a través de esa certificación que un órgano autónomo les da, tienen la posibilidad de demostrar que sus acuerdos fueron positivos, que fueron inspirados por una necesidad de satisfacer aspiraciones legítimas de la comunidad, pero que no entrañaron la distracción de bienes del patrimonio público y que no implicaron actos corruptos" (Valadés, 2009: 302).

Cada tipo de variable tiene efectos distintos sobre el fenómeno estudiado pero, mediante el análisis de variables específicas, en esta tesis se pretende identificar cómo los distintos escenarios políticos determinan la variación en los resultados de las EFS locales. Este trabajo analiza los mecanismos causales que determinan el desempeño de las EFS desde un punto de vista político. La calidad de la fiscalización a nivel local puede ser explicada a través de variables internas y externas a la propia organización de las EFS. Así, se asume que existen diversas explicaciones del fenómeno aquí estudiado. Sin embargo, se sostiene que la hipótesis de investigación establecida en esta tesis tiene los mecanismos causales suficientes para explicar la variación en el desempeño de las EFS locales.

En este estudio se explicarán las diferencias en los resultados del desempeño del proceso de fiscalización mediante dos factores políticos que inciden directamente. En primer lugar, se sostiene que la composición partidista de los congresos - reflejada en la existencia de gobiernos unificados, divididos o sin mayoría- determina la capacidad de control político que poseen las legislaturas para llevar a cabo, mediante su órgano fiscalizador, la vigilancia de la gestión financiera y del cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas implementadas por

los entes públicos. Por otro lado, la segunda variable se refiere a la alternancia de los ejecutivos estatales. De acuerdo con ello, en la segunda parte del subcapítulo se estudia de qué manera influye la alternancia del Poder Ejecutivo como uno de los principios de cualquier proceso de democratización para que la calidad de la rendición de cuentas interinstitucional mejore.

1.3.1. Distribución del poder político en el Poder Legislativo: el papel del gobierno dividido

El diseño constitucional de los sistemas presidenciales se basa en la separación de poderes. De acuerdo con las ideas de Hamilton, Madison y Jay (2001), el régimen de división de poderes tiene una importancia trascendental. El reconocimiento de autonomía a las partes componentes del sistema puede ser la única manera de agruparlas en un conjunto más amplio o de gobernar a regiones con características y necesidades locales diferentes. Para estos autores, la separación de los poderes del gobierno resulta ser el régimen obligado en un sistema presidencial. De acuerdo con las ideas madisonianas, “la misma regla que nos enseña la utilidad de establecer una participación entre las varias ramas del poder, nos aconseja que esta distribución debe proyectarse en tal forma que las haga independientes entre sí” (Hamilton, Madison y Jay, 2001). Así, el objeto de separar el Ejecutivo o el Judicial del Legislativo se centra en los principios de un buen gobierno; es decir, la subordinación a las leyes constitucionales.

Actualmente, varios autores sostienen la idea de concebir la sobreposición de los poderes Legislativo y Ejecutivo, afirmando que el presidencialismo no se caracteriza por la separación absoluta de los poderes, sino por su interdependencia que facilita la existencia de frenos y contrapesos. Mediante la teoría del principal-agente se ha estudiado la forma en que el Poder Legislativo - como principal- controla al Ejecutivo y a las burocracias que asumen el papel de agentes a los que se les delega autoridad (Huber y Shipan, 2002 y Miller, 2005).

A pesar de que los legisladores cuentan con facultades para controlar las acciones del gobierno, las burocracias tienen cierta influencia informal sobre ellos debido a

que son quienes implementan las políticas públicas y ejercen los recursos. Es decir, no sólo los políticos ejercen control sobre los burócratas, sino que puede haber un control inverso de agentes (burócratas) sobre principales (políticos) (Moe, 2006 en Velázquez, 2014). Este tipo de relación entre Ejecutivo y Legislativo ha sido estudiada como una autonomía burocrática. En este enfoque, la asimetría de información y experiencia favorece a la burocracia porque, de hecho, esa asimetría es la fuente del dominio sobre el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, los legisladores pueden ser un contrapeso de la ventaja informacional de los burócratas mediante el establecimiento de mecanismos institucionales (Velázquez, 2014).

El Poder Legislativo, como órgano de contrapeso del Ejecutivo, tiene la capacidad de establecer mecanismos de vigilancia sobre los gobiernos y sus aparatos burocráticos. Sin embargo, uno de los principales problemas que se presentan durante el tránsito a la democracia en algunos países es la ausencia de controles efectivos sobre las decisiones del gobierno. En ese sentido, la democracia permite la existencia de gobiernos divididos, escenario que tiende a estimular el control legislativo sobre los gobiernos.

El estudio del gobierno dividido se ha relacionado con el sistema político de los Estados Unidos. Sin embargo, no se limita a ese país ni a los regímenes presidenciales, sino que implica diferentes concepciones (ver Elgie, 2001). En esta investigación se utiliza la definición aritmética del gobierno dividido que estudia Elgie (2001), la cual se refiere a la ausencia de mayorías del mismo partido en los poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno. En los regímenes presidenciales, el gobierno dividido se caracteriza tanto por contar con mayorías ejecutivo-legislativas opuestas como por presentar situaciones sin mayoría. Aunque el gobierno dividido se puede identificar en varios regímenes (presidenciales, semipresidenciales y parlamentarios), el factor que vincula a todos los casos es el hecho de que el Ejecutivo no es apoyado por una mayoría legislativa. Para Elgie (2001: 12) existen dos formas básicas de gobierno dividido en los regímenes presidenciales: en la primera, un partido o partidos de oposición al presidente

tienen mayoría en, al menos, una de las cámaras del Congreso. La segunda forma implica que no haya mayoría en, por lo menos, una de las cámaras.

Uno de los usos del término gobierno dividido deriva de una interpretación conductual del mismo, el cual advierte que el gobierno dividido es un cierto tipo de comportamiento político. En particular, corresponde a la situación en la que hay conflicto entre poderes, tenga apoyo o no el Ejecutivo en la legislatura. En ese marco, el gobierno dividido ha sido asociado con políticas divididas; sobre todo en Estados Unidos se asume que el gobierno dividido es sinónimo de parálisis legislativa y conflicto entre el presidente y el Congreso. Así, cuando un presidente no tiene mayoría en el Congreso, los poderes Ejecutivo y Legislativo intentan desacreditar y frustrar las iniciativas de cada uno. No obstante, para Mayhew (1991, en Elgie 2001) hay piezas de legislación que tienen la misma probabilidad de ser aprobadas aunque el presidente tenga o no mayoría en el Congreso. En general, se entiende que el gobierno dividido se asocia con la confrontación entre poderes. Por ello, puede producirse gobierno dividido aunque, en un sentido aritmético, exista gobierno unificado.

En el marco de las relaciones agente-principal, los legisladores son los principales y están encargados de controlar a las burocracias, que fungen como agentes. En ese contexto, para que se implemente una política pública establecida por el Congreso, los legisladores necesitan delegar autoridad, poder y recursos a la burocracia (Velázquez, 2012). Según Weingast (1984, en Velázquez, 2012), los parlamentarios mandan en ese proceso de elaboración de políticas públicas al asignar recursos a las dependencias que producen los mayores beneficios para los electores de cada representante; a la inversa, ponen sanciones a aquellos que no lo consiguen. Los incentivos que tiene la burocracia para cumplir con lo establecido se refieren al crédito que obtienen de la implementación de las políticas públicas ante los electores. El problema de esta interacción es que los burócratas tienen a menudo incentivos para no comportarse como los representantes populares esperan (Velázquez, 2012).

Uno de los factores políticos que determinan el grado en que el Legislativo controla las acciones del Ejecutivo es, precisamente, el gobierno dividido. La explicación a esta afirmación puede desarrollarse desde distintos puntos de vista. La primera explicación se refiere a lo que autores como Epstein y O' Halloran (1999) y Huber y Shipan (2002) estudian como el conflicto político que surge entre el Congreso y el Ejecutivo cuando se presentan gobiernos de ese tipo. Dicho conflicto surge porque los intereses de ambos actores (Ejecutivo y mayoría opositora en el Congreso) son distintos.

El surgimiento de conflictos por políticas públicas entre las ramas ejecutiva y legislativa ha fortalecido la motivación de los legisladores para hacer rendir cuentas a los burócratas. Los estudios legislativos asocian con frecuencia los conflictos por políticas públicas entre el Congreso y el presidente con el contexto de gobierno dividido debido a que, cuando un partido tiene mayoría en el Congreso y otro diferente ocupa el Ejecutivo, tanto las preferencias como los objetivos de política pública de las dependencias gubernamentales, por una parte, y de las cámaras, por la otra, tienden a diferir en mayor medida que cuando una sola fuerza política controla ambos poderes (Velázquez, 2012: 17).

En principio, bajo gobiernos divididos, la burocracia y el Poder Legislativo están en conflicto permanente. Por ello, el control es el remedio para una especie de “desconfianza interinstitucional” que nace desde el texto constitucional y que será reafirmada por la organización de la administración pública (García Vázquez, 2011: 32). Por ello, los gobiernos divididos tienden a reducir la discrecionalidad burocrática.

La segunda explicación sobre por qué los gobiernos divididos tienden a estimular el control del Legislativo sobre el Ejecutivo se refiere al papel de la oposición en ese escenario. Uno de los incentivos que tiene la oposición para controlar al Ejecutivo cuando no tiene mayoría en el Congreso es su deseo de convertirse en gobierno. Con un gobierno dividido, el Ejecutivo con una minoría se enfrentaría al riesgo potencial de una fuerte vigilancia por parte de los opositores, quienes

buscarán debilitar la imagen de su partido ante la opinión pública. Este escenario tiene como beneficio un mayor control sobre el Ejecutivo (Morgenstern y Manzetti, 2003). En teoría, una de las funciones de la oposición en un régimen democrático es monitorear el desempeño del gobierno e informar a los ciudadanos. El principal deseo de la oposición es convertirse en gobierno y, para lograrlo, debe anticiparse a los juicios retrospectivos que los votantes harán acerca de los gobernantes durante las elecciones. Justamente en ello radican los incentivos de la oposición para vigilar al gobierno e informar a los votantes sobre el desempeño de sus titulares (Przeworski, Stokes y Manin, 1999).

Mayhew (2005) afirma que un Congreso que actúa como órgano de investigación dará más problemas al Poder Ejecutivo cuando el partido del presidente no cuenta con una mayoría que lo respalde. En este contexto puede generarse un antagonismo entre el Legislativo y el Ejecutivo. De cualquier manera, lo que causa este efecto es la diferencia entre gobierno unificado y gobierno dividido. El gobierno unificado, en comparación con el gobierno dividido, no ha hecho una diferencia importante en los últimos 50 años en la incidencia de dos tipos concretos de actividades en Estados Unidos: investigaciones en las que los comités del Congreso exponen presunta mala conducta del Poder Ejecutivo, y la promulgación de legislación importante, ya que las leyes importantes se han materializado con una tasa que no se relaciona con las condiciones del control del partido (Mayhew, 2005: 3).

No obstante, la vigilancia del Legislativo va más allá, ya que el Congreso ha adoptado una amplia gama de técnicas y dispositivos para supervisar al Ejecutivo en general y a la Presidencia en particular (Kaiser, 1988:76). La vigilancia o supervisión que llevan a cabo las legislaturas desempeña un papel importante en la protección del abuso del poder político del Ejecutivo, pero si la legislatura es incapaz de supervisar las acciones del Ejecutivo, entonces los subordinados del presidente pueden actuar sobre las decisiones del Congreso.

El gobierno dividido es una amplia categoría que implica distintas clasificaciones y

ha sido estudiada desde diversos puntos de vista (ver Lujambio, 2000 y Reynoso, 2005). Sin embargo, en esta investigación se entenderá al gobierno dividido en su concepción aritmética. Es decir, un gobierno dividido se refiere simplemente a la situación en la que el partido en el gobierno no controla al Congreso de forma mayoritaria. Es importante hacer esta observación porque, como se verá más adelante, las legislaturas que se estudian presentan gobiernos sin mayoría en los que, el partido en el poder no tiene mayoría de asientos en el Congreso, pero tampoco otro partido de oposición la ha obtenido. En otras palabras, en los gobiernos no unificados que se estudian, ningún partido tiene mayoría absoluta en el Congreso.

1.3.2. Alternancia en el Poder Ejecutivo

Uno de los componentes de la democracia es la presencia de elecciones abiertas y competitivas, las cuales deben, en principio, ofrecer la oportunidad de que exista alternancia en el poder (Mainwaring, 1995). La lógica de los sistemas presidenciales radica en su carácter de régimen de mayoría o pluralista en la representación y el modo de gobierno. En ese sentido, uno de los elementos del presidencialismo pluralista es el tipo de relación entre la jefatura de gobierno y el parlamento, lo cual se refleja en aspectos como las modalidades de competencia y de coordinación entre ambos cuerpos, el cúmulo de facultades de cada uno, la efectividad de la separación de poderes, entre otros (Lanzaro, 2001).

La base de la democracia es el principio de mayoría limitada, el cual implica el respeto y la inclusión de las minorías en la lógica de que, eventualmente, podrán convertirse en mayoría y hacer posible la alternancia política. Este fenómeno forma parte de cualquier proceso de democratización donde los poderes Ejecutivo y Legislativo se transforman, permitiendo que el sistema político experimente la alternancia mediante los partidos políticos que lo conforman. Así, la democratización supone una redistribución real de poder político. A consecuencia de ello, los derechos y libertades políticas avanzan; el voto libre y competitivo se convierte en el factor más importante del proceso político, y otorga a la mayoría de

la población el poder de, al menos, generar la incertidumbre que caracteriza la alternancia política (Jarquín y Echebarría, 2006).

Para Dahl (1989), cuando los regímenes hegemónicos se democratizan aumentan las oportunidades de participación y de debate auténticos y, por consiguiente, también aumenta el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias hay que considerar al ejercer el poder político. Una transformación de este tipo implica nuevas posibilidades de conflicto y, consecuentemente, los que detentan el poder pueden ser sustituidos por nuevos individuos, grupos e intereses.

Como se estudió en el apartado anterior, la importancia de que existan gobiernos divididos radica en el papel de la oposición. El principal incentivo que tiene la oposición para vigilar al gobierno es su deseo por ganar las siguientes elecciones. En ese sentido, la evolución y redistribución del poder forman parte de un proceso de democratización; por ello, la alternancia en los sistemas presidenciales contribuye a que la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se equilibre al permitir un control político más eficaz que dé pie a que los sistemas avancen hacia la mejora de la calidad democrática.

Capítulo 2. Diseño institucional de la rendición de cuentas horizontal subnacional en México después de la alternancia

Este segundo capítulo de la investigación constituye una descripción contextual sobre los antecedentes y factores externos e internos del diseño institucional de la rendición de cuentas horizontal en México. Específicamente, se estudia la evolución del proceso de fiscalización del Poder Legislativo como uno de los instrumentos más importantes de control del poder político. La primera parte incluye un análisis acerca de los factores que han determinado el cambio en los procesos de rendición de cuentas en las entidades federativas; es decir, se describirán los fenómenos de alternancia en los ejecutivos estatales y la evolución de la configuración de los congresos locales, particularmente se tratarán los temas de gobierno unificado, dividido y sin mayoría.

La segunda parte del capítulo permitirá comprender la diversidad de actores, la complejidad estructural, las reglas y los procedimientos internos que han caracterizado la evolución y el desempeño de la fiscalización, entendida como uno de los instrumentos más importantes para llevar a cabo la rendición de cuentas horizontal. Por tanto, la descripción y análisis del fenómeno de estudio permitirá explicar con datos empíricos en el siguiente capítulo los factores políticos que determinan las diferencias en el desempeño de las EFS en México.

2.1. Factores políticos

En México, uno de los efectos visibles e inmediatos de la reconfiguración del Congreso con mayoría opositora en la Cámara de Diputados fue el incremento en las actividades de fiscalización hacia el Ejecutivo. La función fiscalizadora del Poder Legislativo se fue ampliando y consolidando gracias a una estructura jurídica e institucional que ha desarrollado nuevos instrumentos que le permiten ejercer controles sobre el uso de los recursos públicos y el desempeño de las dependencias de la Administración Pública Federal. No obstante, ese proceso aún se encuentra sometido a intereses de carácter político de la mayoría legislativa del

Congreso (Casar, Marván y Puente, 2010: 349). La transición democrática trajo consigo pluralidad, pero no dejó claras las responsabilidades y vías de rendición de cuentas de las instituciones. Por ello, es preciso que la rendición de cuentas no se utilice sólo de forma vertical (electoral) como una forma de llegar al poder, sino como una obligación de los gobernantes durante su gestión.

Esta parte del capítulo pretende contextualizar el diseño institucional de la rendición de cuentas a nivel subnacional y su evolución a partir del surgimiento de gobiernos divididos y alternancia de los ejecutivos estatales. El contexto se describe con base en los antecedentes históricos y en la estructura de las instituciones formales que conforman a los poderes Ejecutivo y Legislativo.

La rendición de cuentas como factor necesario para la existencia de una democracia de calidad surgió en México en un escenario de cambio político que comenzó con un proceso de liberalización política reflejado en la apertura gradual de los sistemas electoral y de partidos que habían predominado en el régimen hegemónico posrevolucionario. Esa apertura implicó un cambio en los niveles de pluralismo y competencia política, lo cual dotó al sistema político de cierta legitimidad. En palabras de Cansino (2001), la liberalización política indica un “proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen”.

Durante el régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se generó una tensión estructural entre su monopolio y la legitimidad democrática que pretendía, la cual pudo, en cierta medida relajarse durante varias décadas a partir de una apertura gradual y relativamente constante en el sistema electoral y de partidos. En consecuencia, la oposición partidista tuvo estímulos y fuerza suficientes como para seguir participando en un juego poco a poco competitivo, aunque no tuviera la posibilidad real de conquistar el poder gubernamental o legislativo. De esa forma, el régimen podría presumir un formato democrático que

le brindaba una dosis de legitimidad interna y externa por esa vía (Crespo, 2006:80).

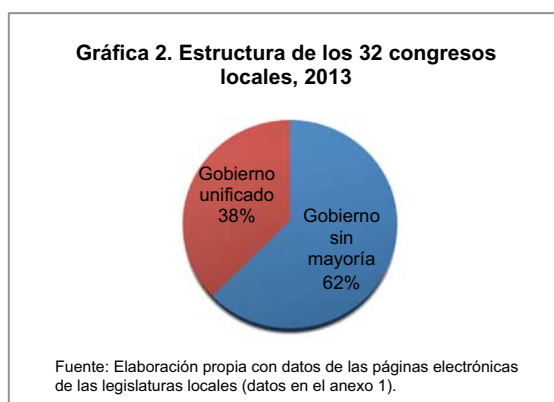
Durante los años de partido hegemónico fue altamente improbable que el Congreso exigiera cuentas al Ejecutivo. La existencia de un partido altamente centralizado y disciplinado, la coincidencia de la titularidad de la presidencia del país y el liderazgo del partido oficial en la misma persona, y la regla de la no reelección consecutiva hicieron que la rendición de cuentas de los legisladores estuviera dirigida a un "principal", el Presidente de la República. Esa situación se fue transformando como resultado de las reformas político-administrativas de 1976 y de las político-electorales iniciadas en 1978, hasta dar como resultado el primer gobierno sin mayoría en 1997 (Casar, Marván y Puente, 2010).

Un gobierno dividido se refiere a la situación en la que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y el partido que cuenta con la mayoría del Congreso a otro. De manera similar, un gobierno sin mayoría alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras. En los sistemas presidenciales, los conceptos de gobierno dividido y gobierno sin mayoría “suponen, por lo menos, la existencia de partidos políticos modernos, un sistema de verdadera competencia electoral y la vigencia de los principios de separación de poderes y de pesos y contrapesos” (Casar y Marván, 2002: 10). En ese escenario de gobierno sin mayoría y a partir de la alternancia del poder en el año 2000, el sistema político mexicano se redimensionó de acuerdo con el funcionamiento que había mostrado.

A nivel federal, la última legislatura con gobierno unificado se ubica en la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo; es decir, en la LVI Legislatura (1994-1997), pues en la LVII Legislatura (1997-2000), en la Cámara de Diputados, el partido gobernante (PRI) obtuvo sólo el 47.8% de los escaños. Así, la disminución de la presencia del PRI hizo que la oposición en su conjunto obtuviera, por primera vez en la historia reciente del país, la posibilidad de manejar los asuntos legislativos. No sólo fue la inexperiencia lo que estuvo condicionando esta primera legislatura

tan dividida, sino la fundada expectativa de que la victoria en el Congreso era un paso firme hacia la alternancia en el Ejecutivo (Hernández Rodríguez, 2005: 198).

Con el surgimiento de la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000, el gobierno sin mayoría continuó con el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) al poder, ya que desde la LVII Legislatura (1997-2000) el partido gobernante no ha contado con el 50% más uno de los asientos en el Congreso. Es evidente que la pluralización del Congreso ha cambiado las capacidades del Ejecutivo y el Legislativo. En el viejo régimen priista la autonomía e independencia del poder Legislativo, a pesar de estar inscritas en la Constitución, simplemente no podían materializarse, pero una vez que el Congreso se pobló de partidos con la suficiente fuerza numérica para impulsar iniciativas propias y/o para modificar o frenar las del Ejecutivo y su partido, tanto el estatus del Congreso como las relaciones entre ambos poderes cambiaron de raíz. La democratización en el país también se reflejó a nivel subnacional. La estructura de los congresos locales y de los ejecutivos estatales se transformó gradualmente.



Actualmente, doce estados cuentan con gobierno unificado y veinte (62.5%) tienen gobiernos sin mayoría en los que ningún partido tiene el 50% más uno de los escaños en la legislatura (gráfica 2). En cuanto a la segunda variable, 23 (72%) estados han experimentado la alternancia a partir de 1988, año en que, como se detallará en el siguiente apartado, los congresos locales se pluralizaron, pues comenzó a aumentar significativamente la competitividad del sistema de partidos y el PRI empezó a ser derrotado en la competencia distrital en elecciones locales.

2.1.1. Distribución del poder político en los congresos locales

En este apartado se describe la composición partidaria de los gobiernos estatales, en específico, del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Se analiza cómo ocurrió el cambio en la estructura de los gobiernos a partir de 1988 hasta lograr una reconfiguración significativa en todos los estados de la federación. Particularmente, se describe el paso de los gobiernos unificados a los gobiernos divididos en los estados. Para ello, se entenderá que un gobierno unificado se refiere a la situación en la que el partido del gobernador tiene una mayoría absoluta en la legislatura.

Por otro lado, un gobierno dividido implica la fragmentación del poder político. Existen varias definiciones sobre el gobierno dividido. En esta investigación se adopta la definición de Elgie (2001), quien asume que hay dos formas básicas de gobierno dividido en los regímenes presidenciales: en la primera, un partido o partidos de oposición al presidente tienen mayoría en, al menos, una de las cámaras del Congreso y la segunda forma implica que no haya mayoría en, por lo menos, una de las cámaras. Por tanto, se parte del supuesto de que un gobierno dividido o sin mayoría contribuye a que exista un control independiente del Legislativo sobre el Ejecutivo (Morgenstern y Manzetti, 2003) debido a que, en ese escenario, surge un conflicto por políticas públicas y un ambiente de negociación.

Después de 1997 en México, la democratización parece haber activado las variables que, según los teóricos del institucionalismo de la elección racional, deberían reducir la discrecionalidad de la burocracia (capacidades legislativas, conflicto por políticas públicas y un ambiente de negociación). El advenimiento de la democracia permitió el surgimiento del gobierno dividido, lo cual intensificó el nivel de conflicto sobre planes y programas entre el Poder Legislativo y el presidente y permitió a los representantes populares aprobar leyes que parecen darles más control sobre los funcionarios (Velázquez, 2012: 21).

A nivel subnacional, el cambio hacia la democratización ocurrió gradualmente. Lujambio (2000) documenta la transformación de los congresos locales hacia el

pluralismo desde 1974 con la introducción de la figura de los diputados de partido en 17 estados de la federación, lo cual se presentó como resultado de un cambio gradual en el diseño institucional de los congresos locales. A partir de ese año se observaron cambios importantes en el número de escaños que conformaron el sistema representativo en México, ya que pasó de tener 369 en 1974 a 1,108 en 1999 (cuadro 1). De forma que el aumento del tamaño del sistema representativo en su conjunto y las nuevas reglas electorales posibilitaron una pluralización permanente del mismo. Por ello, Lujambio (2000: 57) expresa que la transición democrática en México se ha entendido como la “gradual profundización de la necesidad de una auténtica convivencia multipartidista en un diseño constitucional pluralista”.

Lujambio (2000: 53-56) analiza tres etapas en la transformación de los congresos locales: la primera ocurre entre 1974 y 1978 y se caracteriza por la introducción de la figura de diputados de partido en 17 estados, lo cual supuso el aumento del tamaño de los congresos locales. Además, durante este período, la reforma política de 1977 amplió los espacios de representación de partidos minoritarios a todos los congresos locales y aumentó el número de partidos políticos en competencia mediante la creación de dos tipos de registro: definitivo y condicionado.

La segunda etapa se desarrolló de 1979 a 1987. Este período se caracterizó porque comenzó a reflejarse el modo en que los congresos locales fueron ajustándose a la reforma política de 1977. Por último, en la tercera etapa, de 1988 a 1999, se observó un crecimiento del sistema en su conjunto con el surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. De los 230 escaños de representación proporcional y 537 de mayoría relativa repartidos en los estados en 1988, se registró un importante incremento, pues se elevaron a 438 (40%) los asientos de representación proporcional y a 670 (60%) los de mayoría relativa para 1999. Como afirma Lujambio (2000: 56), el nuevo carácter mixto de los sistemas electorales produjo un cambio de extraordinaria relevancia para la operación política de las instituciones legislativas junto con el aumento de la

competitividad del sistema de partidos.

Cuadro 1.
Número total de escaños en los 32 congresos locales (1974-2013)

Año	1974	1988	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2013
Número de legisladores	369	767	1108	1120	1121	1143	1130	1143	1126	1137

Fuente: Elaboración propia con datos de García Velázquez, 2007; Lujambio 2000 y Visión legislativa, disponible en <http://bit.ly/1nantZG> (última consulta el 10 de abril de 2014).

El aumento de la competitividad del sistema de partidos puede ubicarse a partir de 1988 cuando el PRI empezó a ser derrotado en la competencia distrital en elecciones congresionales locales, lo cual significó el rompimiento de la inercia de las "mayorías calificadas monocolors" (Lujambio, 2000: 63). En 1974 había un total de 369 escaños en los congresos locales, de los cuales, el 97.8% eran del PRI. Sin embargo, a partir de 1988 el total de escaños aumenta a 767. Este aumento del sistema representativo benefició a los demás partidos políticos, ya que para ese año el PRI tuvo una disminución de sus diputaciones locales, obteniendo el 70%. Para Lujambio (2000), la distribución porcentual de escaños en los congresos locales entre partidos políticos fue un fenómeno de cambio muy lento pero muy sistemático y relevante debido a que, a pesar de que la oposición fue ganando espacios, prevaleció una tendencia tripartita.

Al finalizar la tercera etapa; es decir, después de 1999, se observa una disminución no tan notoria del porcentaje de escaños obtenidos por el PRI (ver cuadro 2). Sin embargo, a partir del año 2000 la dinámica política en los congresos locales se transformó como efecto de la reconfiguración del sistema político que ocurrió cuando el PRI dejó de controlar el Congreso a nivel federal. Actualmente, continúa la disminución del porcentaje de escaños ocupados por el PRI en los congresos locales.

Cuadro 2.
Porcentaje de escaños ocupados por el PRI en la
integración de los congresos locales, 1974-2013

Período	% de escaños obtenidos por el PRI
1974	97.8
1988	70
1999	49.6
2005	47
2013	43.5

Fuente: Elaboración propia con datos de Lujambio, 2000 (de 1974 a 1999) y García Velázquez, 2007 (2005).

*El porcentaje de 2005 representa un promedio del periodo de 1999 a 2005.

La competitividad electoral avanza porque los partidos diferentes al PRI aumentan sus niveles de votación y porque también avanza la proporcionalidad de los sistemas electorales. Así, el gradual aumento del elemento proporcional de los sistemas electorales para las elecciones de congresos locales y la creciente competitividad del sistema de partidos en su conjunto produjeron, a partir de 1988, un cambio positivo para el pluralismo en los congresos locales. Con ello, se fue creando un contexto de exigencias para el diálogo y la negociación entre partidos, sobre todo, acerca de las reformas constitucionales locales (Lujambio, 2000). A pesar de las limitaciones estructurales de los congresos locales, los gobiernos divididos y sin mayoría potencian la discusión de los asuntos presupuestales e impactan de forma importante en su capacidad fiscalizadora.

La importancia de analizar la transformación de la estructura de los congresos locales radica en que el método de elección de los representantes es uno de los determinantes fundamentales del número de actores y sus incentivos. Como expresa Scartascini (2011: 44): “Un sistema electoral que fomenta la representatividad, la efectividad y la participación aseguraría que exista una fuerte conexión entre ciudadanos y representantes, que las preferencias de los ciudadanos estén representadas en la legislatura de acuerdo con su peso en la sociedad y que los legisladores puedan incorporar de manera efectiva aquellas preferencias en las políticas”.

La democratización mexicana se ha ido construyendo con competencia electoral, alternancia y formación de gobierno. El cambio político en México se ha presentado con el formato de la competencia de partidos, que pasó del partido hegemónico a un sistema competitivo; con el tránsito de un control gubernamental y una marcada desventaja en la competencia en las reglas del juego electoral, hacia una equidad aceptable para asegurar las posibilidades de la alternancia (Aziz, 2003: 100). Se han superado esos retos; no obstante, la democracia mexicana tiene problemas que van más allá de la competencia electoral y los conflictos de representación partidaria. La calidad democrática implica, entre otros aspectos, la construcción de mecanismos eficaces de control de esos procesos en cada una de las entidades.

2.1.1.1. El número efectivo de partidos en las entidades federativas

Desde un punto de vista racional, los partidos políticos han sido estudiados como los medios que utilizan los políticos, como actores estratégicos, para alcanzar sus metas y maximizar sus beneficios (Aldrich, 2012). Esto no implica que los políticos sólo deseen ganar por ganar, sino que buscan condiciones que generen resultados de equilibrio con propiedades deseables. En otras palabras, lo que quiere decir Aldrich (2012: 102) es que los incentivos de los políticos para formar partidos políticos radican en que alcanzan más metas o tienen más probabilidades de alcanzar sus metas con un partido que de otra forma.

La lógica de los sistemas de partidos se centra en que están formados sólo por aquellos partidos cuyas acciones contribuyen a determinar los resultados deseados y dependen, al mismo tiempo, de las acciones anticipadas de los demás partidos y viceversa. Por ello, los partidos políticos forman un sistema debido a que son duraderos en la interacción estratégica que se establece entre ellos. La importancia de estudiar las fuerzas partidarias en un sistema político radica en que el sistema de partidos es una parte esencial y necesaria para una democracia efectiva (Aldrich, 2012).

De acuerdo con Laakso y Taagepera (1979), para definir el número de partidos en

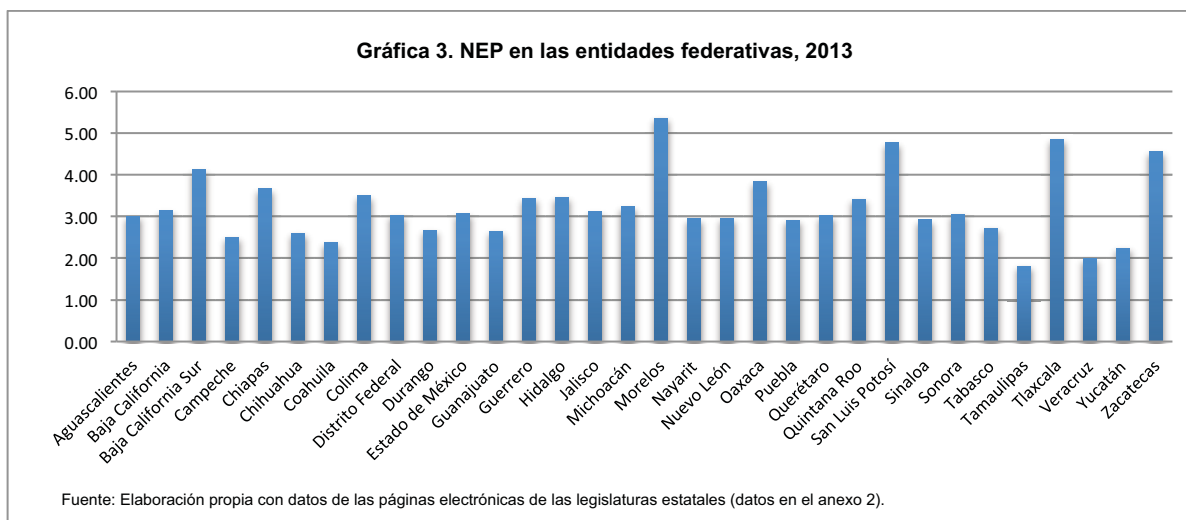
un sistema político debe tomarse en cuenta el tamaño relativo de cada uno de los partidos. Esto permite detectar la tendencia del número de partidos a través del tiempo o sus efectos en las reglas electorales. El número efectivo de partidos es el número hipotético de partidos -del mismo o distinto tamaño- que tendrían un efecto en el fraccionamiento del sistema.

El índice del Número Efectivo de Partidos (NEP) (Laakso y Taagepera, 1979) permite medir el grado de fragmentación de las fuerzas partidarias mediante la siguiente fórmula:

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

Donde Si se refiere al porcentaje de asientos de cada partido en una legislatura. Al elevar al cuadrado el tamaño relativo de las bancadas (que va de 0 a 1) se otorga más peso a las bancadas relativamente grandes y menos peso a las bancadas pequeñas. Así, un partido con 60% de asientos contribuye al denominador del NEP en 0.36, mientras que un partido con 40% de asientos sólo contribuye en 0.16, produciendo un NEP de $1/(0.16 + 0.36) = 1.92$. A medida que el NEP sea igual a 1.00 se asume que se trata de un sistema de partido dominante y en tanto más se aleje se identificará como un gobierno bi o multipartidista (García Vázquez, 2007).

El índice del NEP se utiliza en esta investigación porque refleja la pluralidad partidista en el Congreso y permite observar la cercanía o fragmentación entre el Ejecutivo y el Legislativo. En otras palabras, las legislaturas que tienen un mayor número de partidos en competencia reflejan una mayor pluralidad. En la siguiente gráfica se presentan las diferencias del NEP de las legislaturas de las 32 entidades federativas durante 2013, año en el que se desarrolla el presente estudio.



El promedio del índice del NEP durante 2013 en las 32 entidades federativas es de 3.21. Sin embargo, los índices más altos durante las legislaturas estudiadas los tienen Morelos y Tlaxcala con 5.36 y 4.85 respectivamente. Ambos estados han tenido alternancia y han sido gobernados de forma alternada por el PRI, PAN y PRD. Además, Morelos cuenta con gobierno sin mayoría durante la LII Legislatura (2012-2015) y Tlaxcala durante la LX Legislatura (2011-2013). En contraste, Tamaulipas y Veracruz tienen los índices más bajos: 1.81 y 2.00 respectivamente. Ninguna de estas dos entidades ha experimentado la alternancia en sus ejecutivos y, además, cuentan con gobiernos unificados en los que el PRI conserva la mayoría en el Congreso.

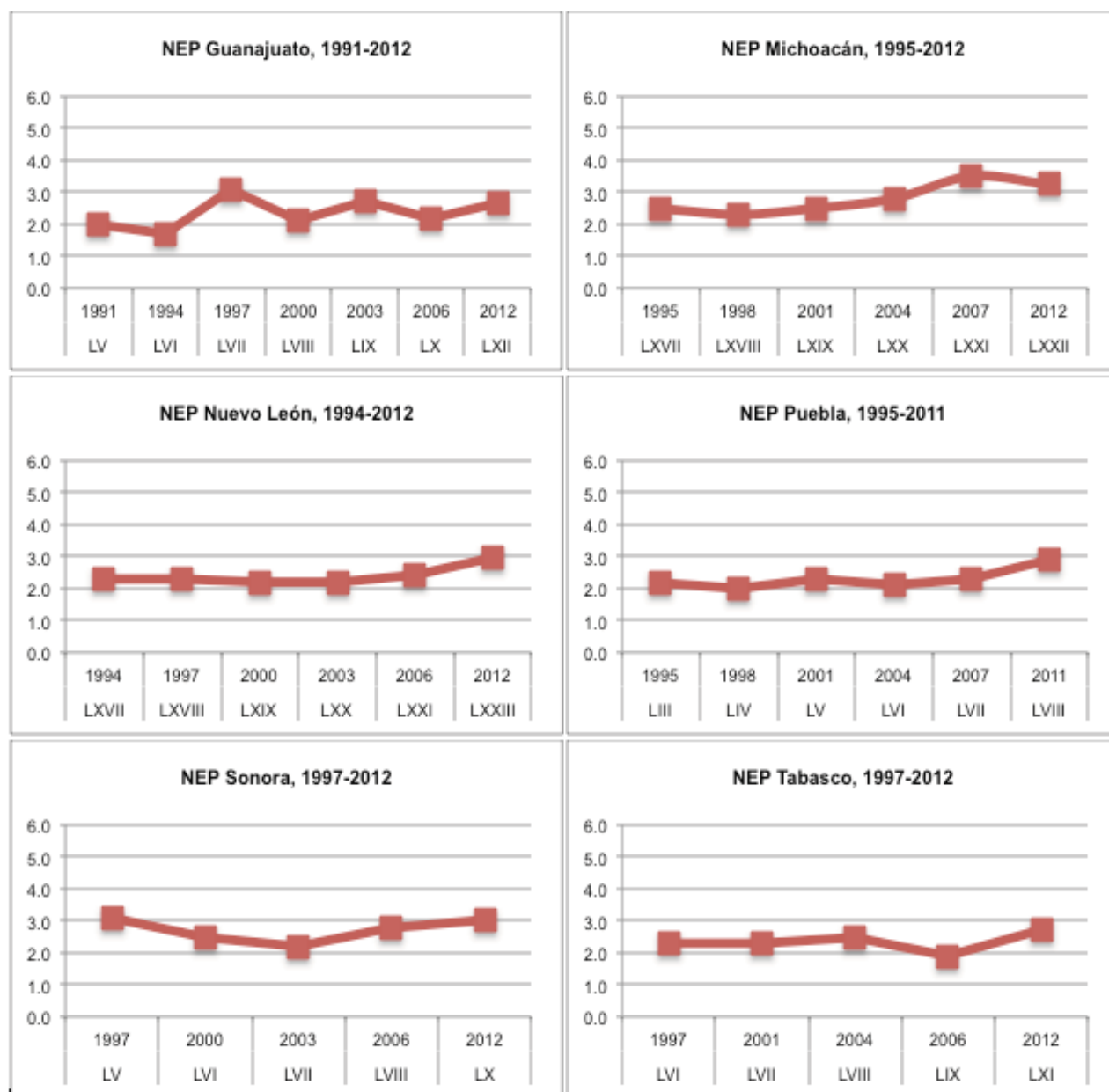
Lo anterior indica que en estados con índices altos como Morelos y Tlaxcala, el poder se encuentra distribuido entre un mayor número de actores, y las entidades con índices bajos como Veracruz y Tamaulipas se identifican como gobiernos bipartidistas en los que no se ha desarrollado una pluralidad de partidos como en los casos anteriores. A propósito de analizar los cambios en la configuración de las legislaturas, a continuación se muestra la evolución del índice del NEP en las 32 entidades federativas. Cada estado tiene una lógica y cambios distintos. Sin embargo, en 15 entidades (gráfica 4) se ha presentado una evolución estable del NEP; es decir, su índice tiene una diferencia menor a 0.8 en sus más recientes legislaturas.

Gráfica 4. Entidades federativas con una evolución estable del NEP, 1988-2012



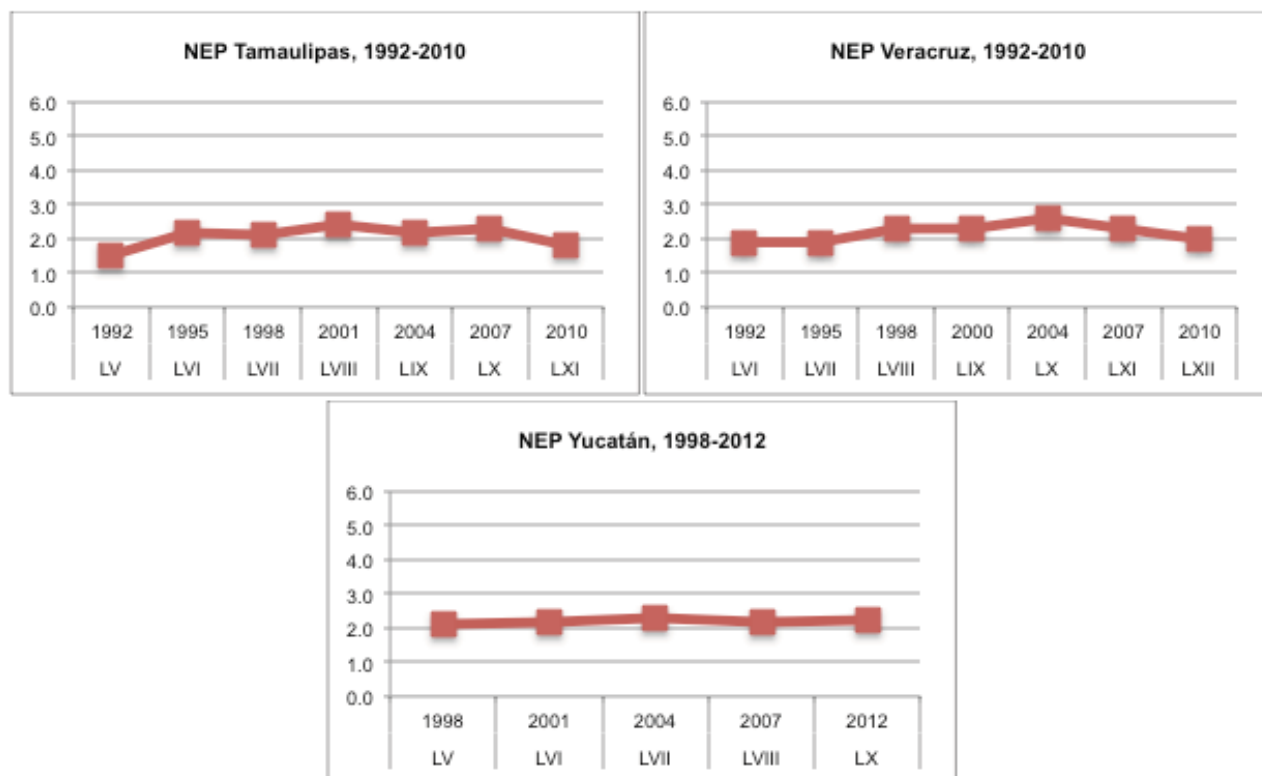
Continúa...

continuación...



Continúa...

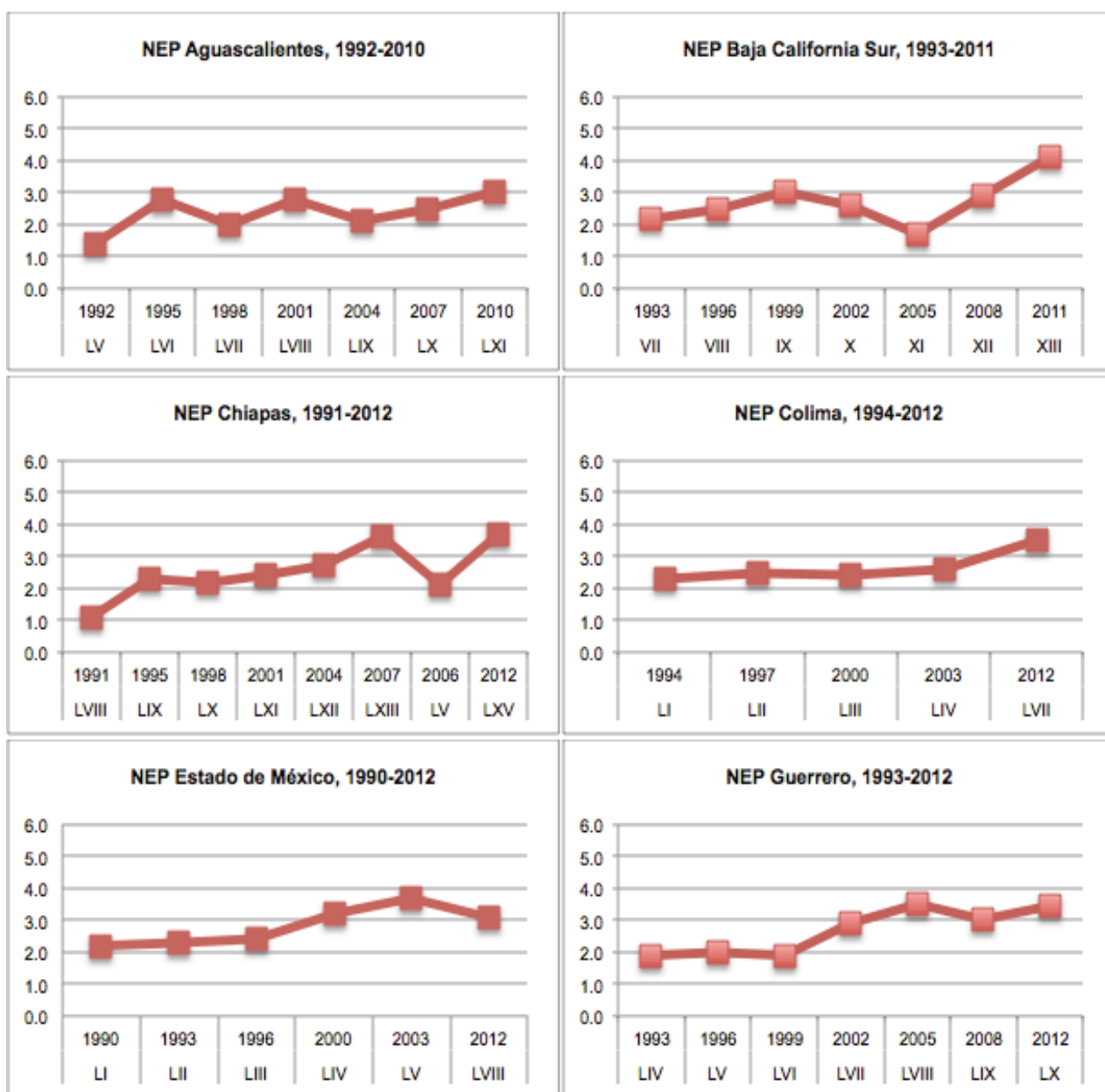
continuación...



Fuente: Hernández Cortez, 2010 y actualización propia (datos en el anexo 3).

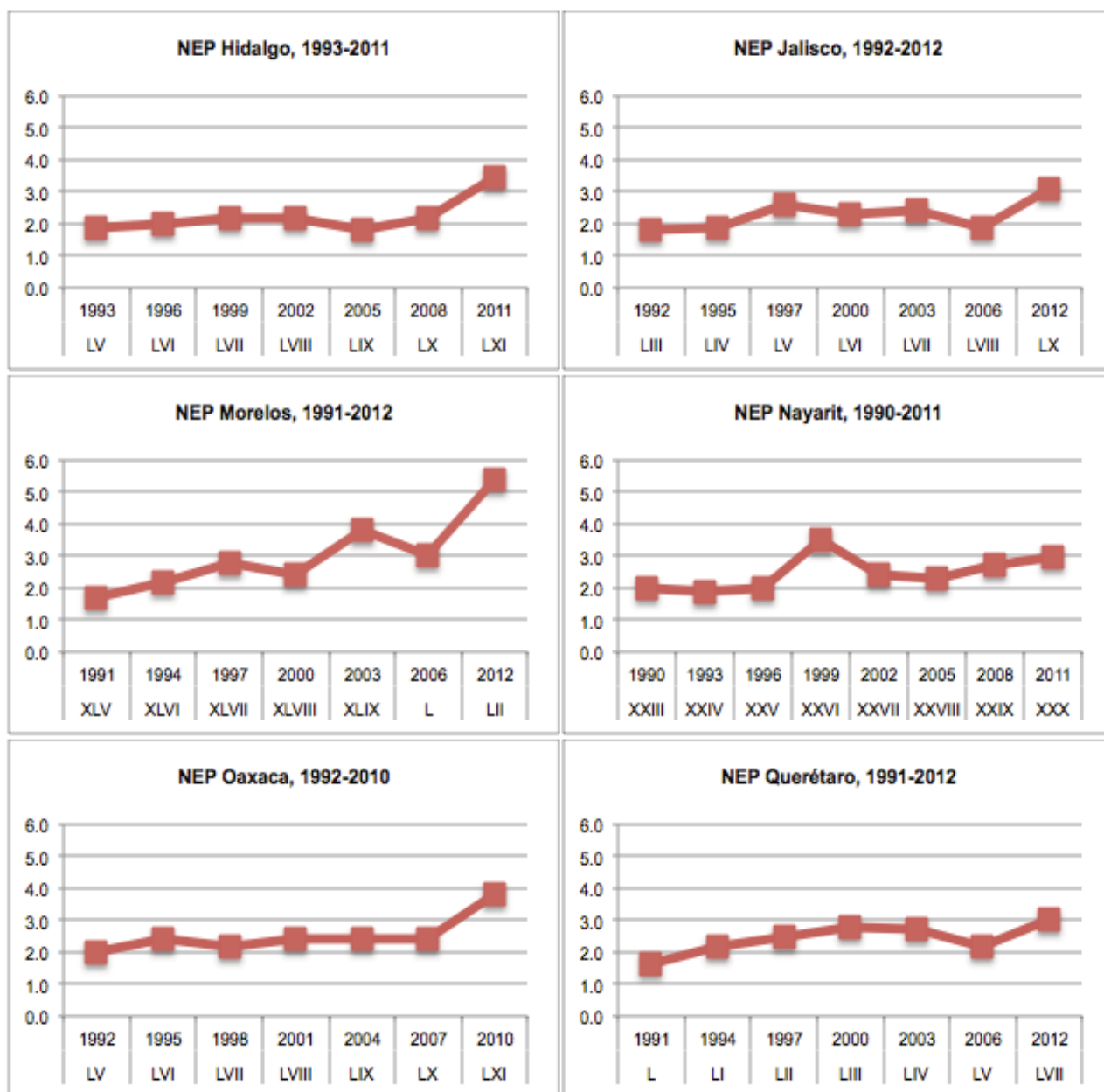
Las 17 entidades restantes presentan un aumento visible en su índice del NEP (gráfica 5). Los estados que destacan son Morelos, Tlaxcala, Zacatecas y San Luis Potosí, ya que puede observarse que tienen un aumento significativo de número efectivo de partidos en sus más recientes legislaturas; es decir, de más de 2.36.

Gráfica 5. Entidades federativas con una evolución positiva del NEP, 1990-2012



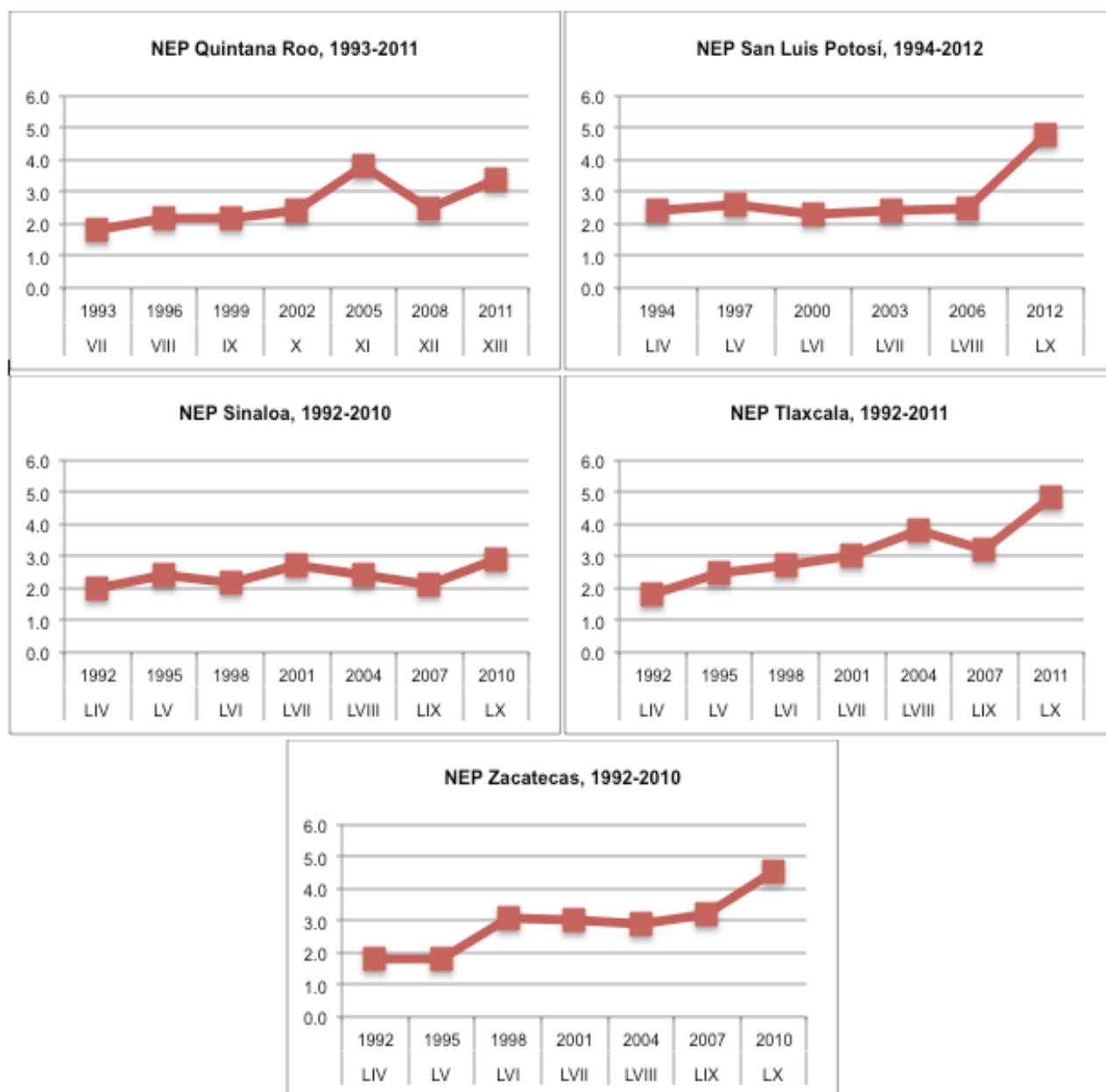
Continúa...

...continuación



Continúa...

...continuación



Fuente: Hernández Cortez, 2010 y actualización propia (datos en el anexo 3).

A medida que el proceso de transición democrática se fue desarrollando en las entidades, el Poder Legislativo se volvió cada vez más plural. En 1998 el NEP promedio de las 32 entidades era de 2.4 y en 2013 aumentó a 3.21. Particularmente, en Morelos este cambio se observa al pasar de un índice de 1.7 en 1991 a 5.4 en 2012. De la misma forma, Tlaxcala aumentó su NEP de 1.8 a

4.9. Otras entidades no se han pluralizado tan notoriamente; sin embargo, sí ha aumentado su nivel de fragmentación partidista. Por ejemplo, Tamaulipas que pasó de 1.5 en 1992 a 1.8 en 2010. Una situación distinta ha presentado Veracruz, que ha mantenido un índice estable: en 1992 tenía un NEP de 1.9 y para 2010 solamente aumentó en 0.1, lo cual es coherente con la realidad política de ese estado, en la que el PRI ha controlado el poder, por lo menos, desde 1988.

En síntesis, se puede afirmar que el número de partidos efectivos y jugadores potenciales es también más alto a medida que el sistema se vuelve más proporcional (Scartascini, 2011: 46). De acuerdo con su contexto particular, cada entidad muestra diferencias en cuanto a la configuración y fragmentación de su congreso; sin embargo, como también lo demostró Lujambio (2000), el incremento en el número de partidos en competencia es un signo de democratización.

2.1.2. Alternancia en los ejecutivos locales

En México, la democratización se ha llevado a cabo de forma distinta en cada entidad federativa. El papel de los líderes subnacionales y de los cuerpos legislativos, así como de sus órganos fiscalizadores es muy distinto de acuerdo con su contexto y diseño particular. Sin embargo, la forma en que se lleva a cabo el juego político a nivel subnacional puede estudiarse utilizando las mismas variables. Por ello, para describir otro de los fenómenos que inciden en la estructura de rendición de cuentas en México, en este apartado se estudiará el papel del Poder Ejecutivo y su relación con el Poder Legislativo a nivel subnacional. Como se mencionó previamente, este último órgano es el encargado de vigilar las acciones de las dependencias del Ejecutivo mediante la función fiscalizadora.

A nivel subnacional, el papel de los gobernadores ha tenido varios cambios graduales de acuerdo con el contexto de cada entidad federativa. Los cambios observados a partir del año 2000 demostraron que los estados no eran sujetos pasivos sometidos a la voluntad central. Una prueba de ello fue la alternancia, fenómeno que se presentó primero en los estados y posteriormente en las

instituciones nacionales (Hernández Rodríguez, 2004: 777). La evolución de las instituciones reflejada en el aumento de pluralidad y competitividad, así como la descentralización del poder son procesos que han contribuido al surgimiento de contrapesos en los gobiernos locales.

Los gobiernos priistas se caracterizaron por una subordinación tanto nacional como estatal. Sin embargo, a partir del debilitamiento del poder del presidente como efecto de la derrota del PRI en la elección presidencial del año 2000⁴, las relaciones entre los gobernadores y el Presidente de la República cambiaron de forma significativa. Para Hernández Rodríguez (2008), el cambio se reflejó en el fortalecimiento de los gobiernos locales. Ante una nueva realidad electoral, los gobernadores desarrollaron políticas que les ayudaron a mejorar sus intereses y futuro. Los gobernadores dejaron de poner su atención en los presidentes y dejaron de actuar por principios partidarios para enfocarse en intereses particulares (Hernández Rodríguez, 2008: 267).

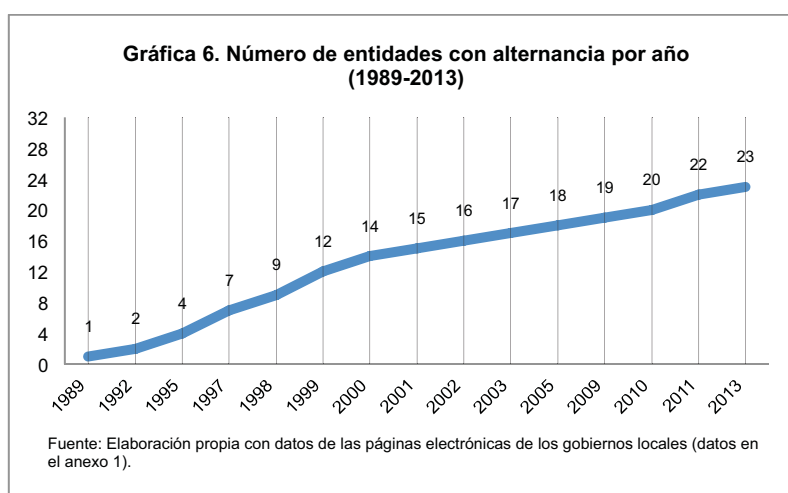
Después de que los estados estuvieron subordinados al Gobierno Federal, el debilitamiento del presidente llevó a una creciente autonomía de los gobiernos locales. Ese proceso de descentralización iniciado por el Gobierno Federal provocó que se ampliaran las facultades de los gobernadores y se les entregaran recursos cuantiosos; el resultado fue un creciente fortalecimiento de los gobiernos estatales. Ya no se considera al gobernador como un actor sometido al control presidencial, ahora el Ejecutivo local puede demandar atención, gobernar y hacer política libremente. Sin embargo, han aumentado los riesgos de construir grupos hegemónicos, liderazgos caciquiles e incluso cometer arbitrariedades sin que

⁴ Para Weldon (1997) el presidencialismo instaurado en México después de la revolución se fundamentó en tres facultades metaconstitucionales: (1) la existencia de un gobierno unificado en el cual el partido gobernante controlaba la presidencia y ambas cámaras del congreso, (2) un alto nivel de disciplina del partido gobernante y la obediencia de los grupos parlamentarios a lo dispuesto por el líder de su partido, y (3) un presidente con liderazgo reconocido por el partido gobernante; el cual le concedió enormes poderes y le permitió obtener un compromiso de acatamiento por parte de los legisladores de su partido. Sin embargo, ante el primer escenario de gobierno dividido, el Presidente de la República vio reducidos sus campos de acción; el sistema de partidos se pluralizó y las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo cambiaron drásticamente. Con ello, cada vez se observaron más acotadas aquellas facultades metaconstitucionales de las que gozó el presidente desde la época posrevolucionaria.

existan instrumentos para corregirlos más allá de la formalidad jurídica. Con poder económico y político, y sin que la presidencia tuviera ya instrumentos de control, los gobernadores obtuvieron plena autonomía para enfrentar al Ejecutivo Federal y, más aún, para vencerlo (Hernández Rodríguez, 2008).

Así, se reforzó a los gobernadores como actores clave en los estados que representan y como figuras cada vez más presentes e ineludibles en la política nacional. De esa manera, fue evidente su capacidad de influir en la agenda gubernamental y su creciente autonomización. Sin embargo, algunos gobernadores se aprovechan del repliegue relativo del centro y de las incertidumbre jurídicas y políticas para mantener bajo su control zonas de poder que escapan al control de las autoridades federales o para actuar fuera de la ley y de las instituciones formales, ateniéndose al sostén popular. Diferentes factores determinan el margen de maniobra de un gobernador, entre ellos están la configuración del Congreso de su estado y la capacidad de los demás actores políticos para erigirse como contrapesos (Modoux, 2006: 530).

El fenómeno de alternancia en México fue visible cuando la oposición comenzó a ganar gubernaturas. El primer estado fue Baja California, ya que en 1989 el PAN ganó las elecciones para gobernador. Le siguió Chihuahua en 1992 y Guanajuato en 1995. Actualmente 23 (72%) de las 32 entidades federativas ya han sido gobernadas por partidos distintos al PRI (gráfica 6).



Hoy en día, la mayoría de las entidades federativas han presenciado la alternancia partidista en sus poderes ejecutivos. Sin embargo, estados como Veracruz, Tamaulipas, Quintana Roo, Hidalgo, Durango, Colima, Coahuila, Campeche y el Estado de México continúan siendo gobernados por el PRI. De hecho, en las legislaturas estudiadas, el gobernador se ha visto fortalecido por gobiernos unificados en Veracruz, Tamaulipas, Durango, Coahuila, Campeche y el Estado de México. En contraste, en Tlaxcala se ha experimentado la alternancia en tres ocasiones y en Chihuahua dos veces a partir de 1988. De hecho, fue la segunda entidad en presentar ese fenómeno (en 1992).

2.2. Factores internos

Los factores internos que influyen en la eficacia del proceso de fiscalización que el Poder Legislativo encomienda a las EFS locales se basan en la estructura de sus reglas formales e informales. Es decir, tanto en los principios de funcionamiento y normas escritas, como en las prácticas de los órganos de fiscalización superior. Varios factores pueden determinar las diferencias en los resultados del desempeño de las EFS locales como agencias generadoras de rendición de cuentas en México. Sin embargo, en este apartado se analiza la manera en que la calidad de las leyes en materia de fiscalización y rendición de cuentas en los estados y el presupuesto que los congresos locales le asignan a sus órganos de fiscalización afectan su desempeño.

En el caso mexicano existe una fragmentación institucional de la rendición de cuentas, la cual ha implicado un cambio institucional de carácter incremental, con ritmos e intensidades diversas en los estados del país, sin que haya ocurrido un proceso de concertación ordenador, por lo que existen enormes asimetrías entre las entidades y gobiernos locales (Ríos Cázares y Romero, 2012). Actualmente se observa que el sistema federal no ha logrado construir regímenes efectivos de rendición de cuentas locales en cada entidad federativa. Así lo han demostrado las investigaciones realizadas recientemente a los órganos encargados de llevar a

cabo la rendición de cuentas horizontal local en México, pues revelan que existe una gran disparidad en el diseño y funcionamiento de las entidades fiscalizadoras locales.

El estudio realizado por Ríos Cázares y Pardinas en 2008 a 20 instituciones de fiscalización local en México mediante cuestionarios, investigación documental, entrevistas o solicitudes de información a las legislaturas locales, concluyó que no todas cuentan con autonomía técnica y de gestión, así como independencia económica, por lo que no existe una fiscalización que contribuya a la construcción de una estructura eficaz de rendición de cuentas en México. La investigación muestra que las EFS enfrentan problemas serios en cuanto a la precariedad de sus recursos humanos y a la insuficiencia de recursos financieros, así como para preservar su autonomía y para ejercer con efectividad su mandato.

Además, cuentan con débiles mecanismos para funcionar como controles reales de la discrecionalidad, por lo que resultó evidente que el Congreso y el Poder Ejecutivo federales decidieron imponer una modernización desde el centro, ya que antes de la reforma constitucional de mayo de 2008, la modernización de las EFS dependía enteramente de la voluntad de las autoridades estatales y no de un diseño institucional que garantizara la eficacia del órgano fiscalizador. En respuesta a la falta de homogeneidad en el manejo y fiscalización de los recursos públicos a nivel local, el Congreso de la Unión aprobó en mayo de 2008 una reforma constitucional que obliga a las legislaturas estatales a ajustar el marco normativo local a fin de garantizar niveles mínimos de autonomía política y de gestión las EFS locales. No obstante, es probable que factores políticos sigan teniendo un papel relevante en el desempeño de las EFS (Ríos Cázares y Pardinas, 2008).

Se han realizado algunos estudios sobre la fiscalización en México explicada respecto a la calidad de su legislación (Figueroa, 2009; IMCO y CUCEA-UdG, 2013) y sobre la capacidad de las EFS locales para consolidar un margen de autonomía y para ejercer con efectividad su mandato actual analizando factores

internos de estos órganos (Ríos Cázares y Pardinas, 2008). Aportando a ello, esta tesis explica, desde un punto de vista político, cómo la distribución del poder en los congresos locales y su relación con los ejecutivos estatales explica las diferencias en el desempeño de las EFS a nivel subnacional.

2.2.1. La calidad del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior a nivel subnacional

Las reglas formales que regulan la operación de la fiscalización establecen un marco de referencia de dicho proceso pero no son determinantes de las acciones de los actores que intervienen, pues éstos dependen también de una estructura de incentivos de otros actores. Es decir, las acciones de quienes llevan a cabo la fiscalización dependen también del contexto político en el que se encuentren. No obstante, es preciso tomarlos en cuenta porque las reglas son los mecanismos que determinan la política, y su lenguaje es fundamental en el proceso de diseño de políticas. Las normas internas como estatutos y reglamentos son guías para la construcción de las políticas y establecen los detalles para obtener los resultados deseados (Huber y Shipan, 2002).

La calidad de la fiscalización superior puede evaluarse mediante indicadores que califican sus ordenamientos jurídicos. En ese sentido, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UdG) evaluaron en 2013 la fiscalización superior mediante indicadores que califican los ordenamientos jurídicos que la norman y las experiencias y perspectivas del personal de las 32 EFS de México. Con base en la interpretación jurídica de sus disposiciones⁵ y el diseño de 35 indicadores (que después de definirlos se convirtieron en preguntas guía para facilitar la búsqueda e interpretación de las disposiciones legales) se agruparon 10 núcleos normativos estratégicos (cuadro

⁵ Las leyes que se revisaron fueron: Constitución Política, Ley de Fiscalización Superior o equivalente, Ley de Presupuesto o equivalente, Ley de Contabilidad Gubernamental o equivalente, Ley Orgánica del Poder Legislativo, Reglamento Interior de la Entidad de Fiscalización Superior, y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o equivalente.

3). Para otorgar un puntaje se construyó una escala del 0 al 100, en la cual 100 es la mejor calificación. A su vez, la calificación máxima de cada núcleo es de 10 y se fracciona en los indicadores que lo componen, los cuales son ponderados de acuerdo a su importancia para la rendición de cuentas hacendaria.

Cuadro 3. Estructura para calificar el ordenamiento jurídico de las EFS locales

Núcleo normativo estratégico	Pregunta guía	Puntos
1. Bases constitucionales de la EFS	¿Se define la naturaleza y tipo de EFS?	5
	¿Se establecen sus atribuciones principales?	5
2. Armonización legislativa	¿La constitución de la entidad federativa y/o la Ley de Fiscalización Superior cumplen con los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal respecto de la naturaleza y características de las EFS?	2.5
	¿La constitución de la entidad federativa y/o la Ley de Fiscalización Superior cumplen con los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal respecto de los principios?	2.5
	¿Existe una disposición jurídica que obligue a emitir las cuentas públicas conforme lo requiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental?	2.5
	¿Se refuerza en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LT) lo establecido en el artículo 6, fracc. V de la Constitución Federal?	2.5
3. Autonomía de la EFS	¿La Ley de Fiscalización Superior reafirma y desarrolla íntegramente la autonomía establecida en la constitución estatal? (técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutive)	5
	No existen disposiciones en la ley de fiscalización o en la ley orgánica del Poder Legislativo que contradigan o limiten sustancialmente esa autonomía	5
4. Estatuto del titular de la EFS	¿Se confirman los requisitos establecidos en los art. 116 y 122 de la Constitución Federal?	2.5
	¿La Ley de Fiscalización Superior local amplía los mecanismos de la elección? (tendientes a hacer público y objetivo el procedimiento)	2.5
	¿Se establecen con claridad las causas y procedimiento de remoción y/o destitución del cargo así como el método de sustitución en caso de que ocurra?	5
5. Deberes del Poder Legislativo	¿Se establece con claridad la función del Poder Legislativo en la fiscalización superior y la diferencia con la función de la EFS? (qué hace cada uno)	2
	¿Se determina cómo utiliza el Poder Legislativo el Informe final de la EFS? (base de su dictamen, determinación o inicio de procedimientos de responsabilidades para servidores públicos y/o créditos fiscales, insumo para la discusión y asignación presupuestaria, otras).	2
	¿Se establece un plazo para que el Poder Legislativo concluya la revisión de la cuenta pública?	2
	¿Se especifica que concluya con un formato o sentido específico la revisión por parte del Poder Legislativo de la cuenta pública? ("aprobación", "dictamen", "pronunciamiento", otro)	2
	¿Se establece un seguimiento a las observaciones emitidas y los procedimientos iniciados por la EFS?	2
6. Alcance de las auditorías que realiza la EFS	¿La EFS puede auditar a todo ente y personas que ingresan, administran o ejercen recursos públicos? No se menciona explícitamente que ciertas acciones e instituciones no son fiscalizables por la EFS	3
	¿La LT permite el acceso irrestricto a la información que necesita la EFS? No hay restricciones explícitas	2
	¿La EFS tiene competencias para realizar auditorías de desempeño?	3
	¿La EFS puede realizar auditorías especiales, a solicitud del Poder Legislativo u otra persona o ente? Extraordinarias al programa anual de	2

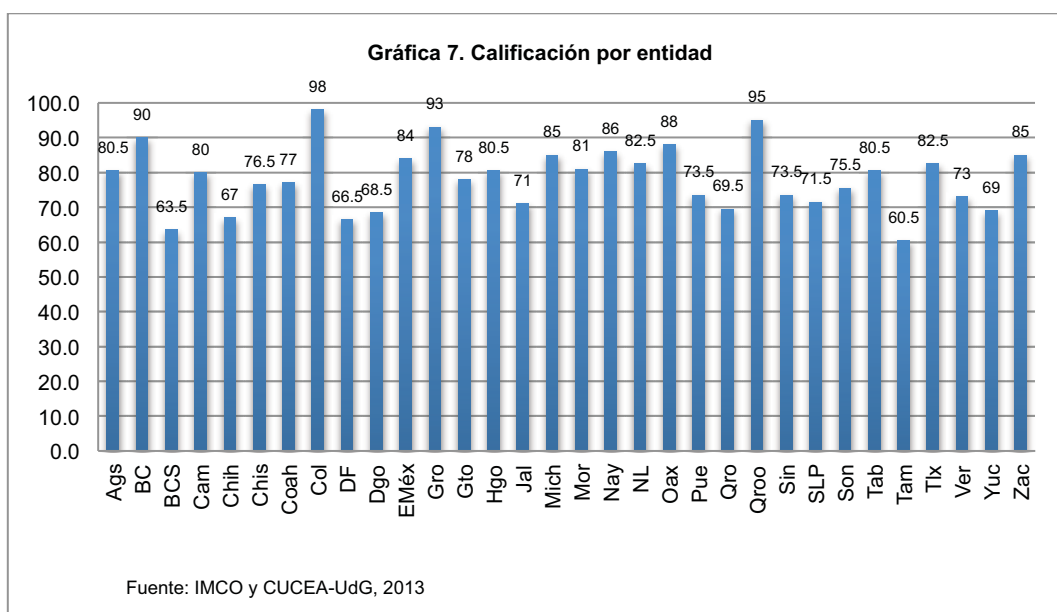
	auditorías	
7. Procedimientos de las auditorías	¿La EFS tiene la obligación de establecer un programa anual de auditorías?	2.5
	¿La legislación obliga a que la EFS emita criterios y/o normas técnicas para la ejecución de esas auditorías?	2.5
	¿La Ley de Fiscalización Superior establece un procedimiento claro y completo para realizar las auditorías? (etapas, formas y plazos)	5
8. Transparencia de la fiscalización	¿El programa anual de auditorías debe ser publicado por la EFS?	2.5
	¿El informe "final" de resultados de la revisión de la cuenta pública que hizo la EFS tiene carácter público?	2.5
	¿Ese "carácter público" es eficaz con la entrega del Informe al Poder Legislativo? (en ese momento lo puede publicar, no está condicionado a que el Poder Legislativo termine de revisar la cuenta pública)	2.5
	¿La LT obliga a la EFS a publicarlo de oficio, como información fundamental, en internet?	2.5
9. Consecuencias de la fiscalización	¿La ley garantiza que la EFS pueda determinar responsabilidades resarcitorias de los servidores públicos así como daños y perjuicios a la hacienda pública?	2.5
	¿La ley garantiza que la EFS pueda iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos? (sin autorización o proceso previo con el Poder Legislativo u otro órgano)	2.5
	¿La ley establece la obligación de la EFS para que emita recomendaciones a los sujetos auditados? (además de las observaciones por incumplimientos)	2.5
	¿Se establece en la ley, que la EFS emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procedimientos surgidos con la revisión de la cuenta pública?	2.5
10. Rendición de Cuentas de la EFS	¿La EFS es sujeto de todas las obligaciones previstas en la LT?	2.5
	¿Se deben publicar en internet los informes de labores de la EFS?	2.5
	¿Se deben publicar en internet los informes sobre el ejercicio presupuestario (informes financieros) de la EFS?	2.5
	¿La legislación precisa los mecanismos de supervisión que tiene el Poder Legislativo sobre la EFS?	2.5
Total		100

Fuente: IMCO y CUCEA-UdG, 2013

Las conclusiones principales del estudio indican que el promedio general del ordenamiento jurídico sobre la fiscalización superior en el ámbito subnacional de México es de 78.30. Esto lo interpretaron como mediocridad en la calidad legislativa de la materia. Lo anterior, lo observaron en dos aspectos particularmente deficientes: primero, los poderes legislativos muestran resistencia en las leyes que expiden para dotar de autonomía plena a sus órganos fiscalizadores y, segundo, los órganos fiscalizadores no están obligados a ser del todo transparentes y a rendir de cuentas sobre su gestión y actividades.

Del análisis de las propias experiencias y perspectivas de las entidades de fiscalización locales comentadas por los propios titulares y/o personal a través de un cuestionario, se llegó a la conclusión de que en el 60% de ellas se considera que el marco legal correspondiente es insuficiente en cuanto a las capacidades de

las EFS para sancionar. También se encontró que en la mitad de éstas no se ha integrado un servicio civil de carrera. Además, aunque el presupuesto ejercido en materia de fiscalización ha aumentado 20% en los últimos 3 años, 60% del personal de las EFS considera que uno de los principales retos para el desempeño de los auditores es la falta de recursos económicos. Por último, este estudio ha reforzado los hallazgos de investigaciones previas (Ríos Cázares y Pardinas, 2008) sobre la alta frecuencia con la que los auditores superiores dejan de ocupar el cargo antes de tiempo. De manera particular, se observaron los siguientes resultados:



Como se observa, las EFS de Colima, Quintana Roo y Guerrero cuentan con las calificaciones más altas (mayores a 90), lo cual significa que tienen legislaciones que pueden considerarse adecuadas o suficientes. En contraste, las peor evaluadas (con calificaciones menores a 66.5) son Tamaulipas, Baja California Sur y el Distrito Federal.

Los indicadores que presentan los resultados más bajos son la autonomía de las EFS y la transparencia de la fiscalización superior y los procedimientos de las auditorías. Sólo ocho entidades federativas (Coahuila, Colima, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas) tienen legislaciones que establecen

y permiten autonomía plena (técnica, de gestión, organizativa, funcional y resolutoria) a sus órganos fiscalizadores. En contraste, Aguascalientes y Veracruz no declaran la autonomía de las EFS en las cinco dimensiones antes mencionadas y, además, existen normas estatales que acotan su autonomía.

Para evaluar la transparencia se tomó en cuenta que el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública sea público y que tanto ese informe como el programa anual de auditorías sea publicado por la EFS. Entidades como San Luis Potosí y Tamaulipas obtuvieron cero de los diez puntos que se otorgan en este indicador y, en promedio, las 32 entidades tuvieron una calificación de 6.33, lo cual hace evidente la necesidad de fortalecer los mecanismos para hacer más transparentes a la totalidad de los órganos de fiscalización.

La heterogeneidad y disparidad entre las EFS es el factor principal que debe transformarse. Por ejemplo, la variedad de formas con las que se concluye la revisión de las cuentas públicas por parte del poder Legislativo: en algunas entidades federativas se aprueba o rechaza, en otras se resuelve, se califica, se examina, se glosa, se dictamina, se emite declaratoria o se sanciona, lo cual indica que no hay claridad ni un acuerdo nacional sobre qué tienen que hacer los poderes legislativos con los resultados de la fiscalización de la cuenta pública, a pesar de su competencia sobre esta función. Como lo indica también el estudio del IMCO, “es impostergable que todas las cuentas públicas del país sean definidas en forma homogénea para que los contenidos de las mismas puedan ser comparables y permitan análisis integrales...” (2013: 44).

2.2.2. La suficiencia de recursos financieros de la fiscalización local

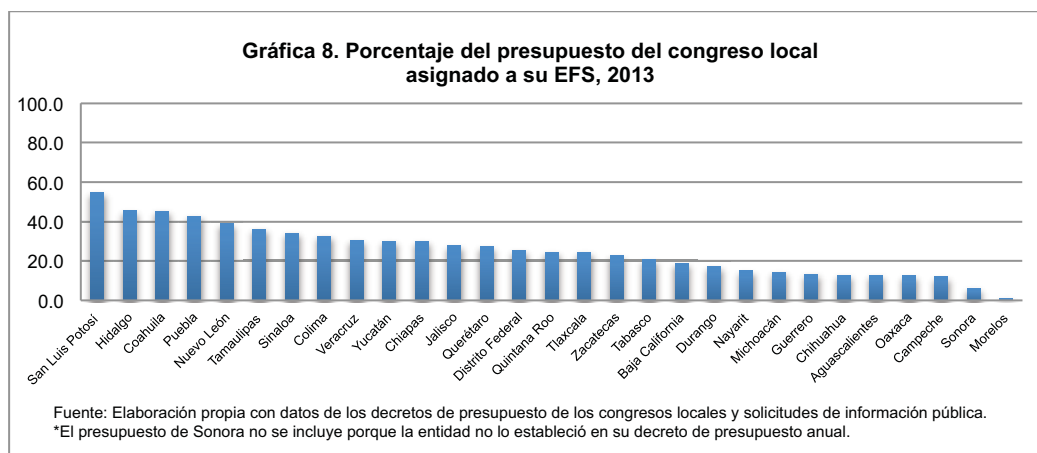
Uno de los asuntos que determinan la capacidad institucional que tienen las entidades de fiscalización superior se refiere a la suficiencia de recursos financieros con que cuentan para cumplir con sus tareas. Este factor incide directamente en el funcionamiento de las EFS locales. A pesar de tener autonomía para manejar su presupuesto, al ser órganos de los congresos locales, las EFS deben limitarse al presupuesto que se les asigne. No existe un criterio homogéneo

a nivel subnacional para realizarlo, por lo que hay enormes diferencias en el porcentaje de recursos financieros que cada órgano de fiscalización recibe.

El estudio de Ríos Cázares y Párdinas (2008) expuso que, desde el punto de vista de 21 auditores superiores locales, la falta de recursos financieros es una de las principales causas de los problemas para mejorar el desempeño del personal de los órganos fiscalizadores. De hecho, observaron que, en promedio, las EFS destinaban más del 70% de su presupuesto a solventar gastos administrativos.

En sintonía con esos datos, el estudio del IMCO y CUCEA-UdG de 2013 indica que, aunque el presupuesto ejercido en materia de fiscalización aumentó 20% de 2010 a 2013, 60% del personal de las EFS señaló que uno de los principales retos para el desempeño de los auditores es la falta de recursos económicos. Más allá de las limitaciones administrativas que puede generar esta situación, el principal riesgo es que la EFS no cuente con autonomía presupuestaria. “En este caso, la responsabilidad se encuentra en manos de los congresos locales que deben evaluar la necesidad de incrementar el presupuesto de las EFS” (IMCO y CUCEA-UdG, 2013: 71).

Actualmente, hay diferencias importantes en el presupuesto que cada congreso destina a su órgano de fiscalización. En promedio, los congresos le otorgan a su EFS el 25.1% de su presupuesto anual.



En la gráfica 8 se observa que hay grandes disparidades en la asignación de recursos financieros a las auditorías superiores de cada estado. El estado que otorga un mayor porcentaje de presupuesto a su EFS es San Luis Potosí, que recibió 133.2 millones de pesos en 2013 (54.7% del presupuesto anual del congreso)⁶; en contraste con Morelos que recibió sólo el 1.2% del presupuesto de su congreso; es decir, 4.7 millones de los 395 que le fueron asignados en 2013.

Aunque es cierto que el presupuesto por sí solo no garantiza que el desempeño de las EFS mejore, es un factor importante para que se pueda contar con auditores suficientes que cubran lo planeado anualmente, así como para lograr su capacitación y profesionalización continua. Además, el porcentaje que cada congreso asigna de su presupuesto da una idea de la importancia que otorga a la fiscalización superior (Ríos Cázares y Pardinas, 2008: 31). A pesar de ello, el presupuesto de las EFS continúa dependiendo de la voluntad política de las legislaturas estatales.

A lo largo de este segundo capítulo se presentó una visión general del estado actual de la fiscalización en las entidades federativas. Hasta este punto, es evidente que el fortalecimiento de los mecanismos de actuación de los órganos y la homogeneización de los procedimientos es imprescindible para que exista una armonización y mejora a nivel subnacional. Sin embargo, para conocer las particularidades de los casos y poder llegar a conclusiones más precisas, en el siguiente capítulo se evaluará el desempeño de 17 EFS con el objetivo de comparar sus capacidades, alcance y efectividad para, posteriormente, elaborar un diagnóstico e identificar aquellos factores políticos que determinan su calidad.

⁶ El presupuesto de los 32 congresos y sus EFS se encuentra en el anexo 4 de la investigación.

Capítulo 3. El desempeño de las Entidades de Fiscalización

Superior (EFS) locales

El desempeño de las EFS locales se refiere a la calidad de los resultados que presentan en tres aspectos: su capacidad para desarrollar auditorías, la cobertura de su fiscalización local y la efectividad de su proceso auditor. Una EFS con buen desempeño es aquella que cumple con lo establecido en su plan anual, que tiene suficientes recursos humanos, un alto nivel de alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local, que realiza auditorías de desempeño y que, además, emprende acciones sobre las irregularidades y deficiencias detectadas. La importancia de medir el desempeño de los órganos de fiscalización superior radica en que una rendición de cuentas interinstitucional sólo puede ser efectiva cuando las EFS cumplen con su tarea de control permanente, la cual implica la supervisión, prevención y promoción de sanciones sobre acciones ilegales de otras instituciones públicas.

El objetivo de este capítulo es estudiar las diferencias en los resultados del desempeño de 17 de las 32 entidades de fiscalización en México mediante tres indicadores evaluados respecto a sus actividades durante 2013, año en el que la mayoría de las EFS revisó las cuentas públicas 2012⁷. En la primera parte del capítulo se describen los indicadores y componentes que se utilizaron para evaluar el desempeño de las EFS. Posteriormente, se muestran los resultados de la evaluación de cada indicador para que, en la parte final, se presente una evaluación general que permite construir un índice para explicar las diferencias en el desempeño de las EFS locales.

⁷ El análisis incluye sólo 17 de las 32 entidades de fiscalización debido a que no se contó con la información suficiente para estudiar la totalidad de los casos. Las razones principales son las deficiencias en las respuestas de los congresos locales y los órganos de fiscalización a las solicitudes de información realizadas y la falta de información pública en los sitios de transparencia de las entidades antes mencionadas. Se analizaron variables que pueden tener un efecto en la calidad del desempeño de la fiscalización local. Sin embargo, hay otras formas de robustecer la explicación; por ejemplo, utilizando modelos estadísticos.

3.1. Indicadores de desempeño del proceso de fiscalización subnacional en México

Los indicadores evaluados en esta investigación permiten medir el desempeño de las EFS locales en México. Tanto los indicadores como sus componentes se adaptaron de la variable “gestión del control” contenida en el informe de la *Iniciativa TPA: Órganos de Control en Latinoamérica*, estudio publicado en 2013 que fue el resultado de una investigación sobre entidades subnacionales de fiscalización de América Latina⁸. Los tres indicadores para medir los resultados del desempeño de las EFS incluidos en esta tesis se refieren a tres aspectos: su capacidad en el desarrollo de auditorías, la cobertura de la fiscalización local y la efectividad del proceso auditor (cuadro 4).

La variable “gestión del control” del estudio antes citado hace referencia al modo en que se organizan y desarrollan los procesos de auditoría. Se examina en función del cumplimiento de la planificación, la cobertura del control y la efectividad del proceso auditor, pues todos ellos resultan indicativos de la manera en que la entidad direcciona sus esfuerzos para alcanzar los objetivos sobre la mejora en su rendimiento. Este rendimiento se refiere al funcionamiento de la institución, ya que contempla la existencia de prácticas y mecanismos de gestión e implica los procedimientos que permiten garantizar una labor de fiscalización imparcial y efectiva. El rendimiento de una EFS implica la planificación del ejercicio auditor, la gestión del control, la pertinencia de la función de auditoría para la gestión y/o control de los servicios públicos, la calidad de gestión del organismo y la política de gestión del personal.

⁸ Los indicadores de la Iniciativa TPA se desprenden de los criterios adoptados por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) para la medición del desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores, los cuales consideran el nivel de producción, el nivel de cobertura del control y el nivel de ejecución. Además, se trata de indicadores referenciados por la *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) como buenas prácticas de rendimiento de las entidades de fiscalización, e incluyen la cantidad de informes de rendimiento, el índice de ejecución de los planes de auditoría de las EFS, el índice de ejecución de las recomendaciones, la puntualidad en la finalización de los informes de auditoría, entre otros.

Cuadro 4. Indicadores del desempeño de la fiscalización de las EFS locales en México

Indicador	Subindicadores	Componentes
1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías	Auditorías realizadas	Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.
	Sujetos de fiscalización auditados	Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.
	Personal auditor en la EFS	Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.
		Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores).
2. Cobertura de la fiscalización local	Alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local	Porcentaje aproximado del gasto local fiscalizado en un año en relación al gasto público total.
	Alcance de las auditorías de desempeño	Número de auditorías de desempeño realizadas en un año.
		Porcentaje de auditorías de desempeño realizadas en un año en relación al total de auditorías
3. Efectividad del proceso auditor	Acciones de las auditorías	Número total de acciones derivadas de las auditorías realizadas en un año.
		Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías).

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Cornejo, 2013: 52.

Durante la medición de los indicadores realizada en esta investigación se encontró que una deficiencia importante que presentan algunas entidades fiscalizadoras es la ausencia de información pública sobre la planeación y resultados de las auditorías, lo cual es un obstáculo importante para evaluar su desempeño durante la fiscalización anual de las cuentas públicas. Un insumo central para conocer el desempeño del proceso de fiscalización en los estados son los informes de resultados de las auditorías. Sin embargo, sólo seis de las treinta y dos entidades (Distrito Federal, Baja California, Sonora, Coahuila, Veracruz y el Estado de México) están legalmente obligadas a publicarlos y, en efecto, lo hacen (IMCO y CUCEA-UdG, 2013).

En cuanto a la planeación, sólo Colima, Guanajuato y el Distrito Federal publican su programa anual de actividades porque así lo establece su ley de fiscalización (o equivalente) estatal. Tanto el informe anual de auditorías como el programa de actividades son documentos clave, pues mediante la contrastación de lo planeado y los resultados se puede evaluar el desempeño de los órganos fiscalizadores estatales. No obstante, como muestra el estudio del IMCO y la UdG (2013), estados como Tabasco, Baja California, Guerrero, Aguascalientes, Coahuila, Tlaxcala, Zacatecas y Chiapas no publican en sus portales de internet la programación anual de auditorías, incumpliendo su obligación legal de llevarlo a

cabo. La importancia de este tipo de información radica en que la publicación de este documento de planeación impide que se realicen auditorías aleatoriamente como un medio de coerción política (IMCO y CUCEA-UdG, 2013).

3.1.1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías

El primer indicador para medir el desempeño de los órganos fiscalizadores locales se refiere a las capacidades de las EFS para cumplir lo planificado en sus programas anuales. Este indicador analiza el impacto de la planificación de la entidad en su desempeño anual y el grado de cumplimiento considerando los recursos humanos con que cuenta. A partir del programa anual que emiten las EFS, es posible examinar su cumplimiento porque el propio organismo lo realiza y es posible acceder a esa información en su sitio de internet o por otras vías.

Este indicador se adaptó de lo que se estudió en 2013 por la Iniciativa TPA a los órganos de control en Latinoamérica como el cumplimiento de la planificación. Así, este primer indicador se refiere a la capacidad de la entidad de fiscalización para sujetar su acción de auditoría a planes anticipados y concretos de trabajo para un período determinado (un año), analizándolos en función de los recursos humanos con que cuenta para cumplirlos.

Esto se mide con cuatro subindicadores: auditorías realizadas, sujetos de fiscalización auditados, personal auditor y proporción de auditorías por auditor (cuadro 5). El alto nivel de capacidad de las EFS en el desarrollo de las auditorías; es decir, la realización de la mayoría de las auditorías incluidas en los planes y la proporción de auditorías que lleva a cabo cada auditor de fiscalización, consolida el desempeño del organismo, garantizando que el control sea oportuno y eficiente.

Cuadro 5. Capacidad de las EFS locales
en el desarrollo de las auditorías

Subindicadores	Componentes
Auditorías realizadas	Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.
Sujetos de fiscalización auditados	Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.
Personal auditor en la EFS	Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.
	Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores).

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Cornejo, 2013: 52.

Uno de los documentos para medir la capacidad de las EFS en el desarrollo de auditorías es el programa anual de auditorías, que es el resultado de la etapa de planeación general. Este programa está sustentado en una investigación previa e incorpora los trabajos por ejecutar y los recursos necesarios para llevarlos a cabo⁹. La existencia de un programa anual de auditorías es fundamental, entre otras cosas, porque fomenta que las auditorías estén libres de interferencias políticas. Sin embargo, es deseable que exista suficiente flexibilidad para permitir la realización de auditorías en caso de que surjan dudas sobre una mala administración de recursos públicos o alguna irregularidad semejante (IMCO y CUCEA-UdG, 2013).

No obstante la importancia de que el órgano de fiscalización establezca un programa anual de las auditorías que realizará, en 2013 -año de actividades estudiado en esta tesis- el IMCO y el CUCEA-UdG detectaron que había cinco entidades sin obligación de establecer un programa anual de actividades (Durango, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala) y que Tabasco, Baja California, Guerrero, Aguascalientes, Coahuila, Tlaxcala, Zacatecas y Chiapas no publican en sus portales de internet el programa anual a pesar de estar obligados legalmente.

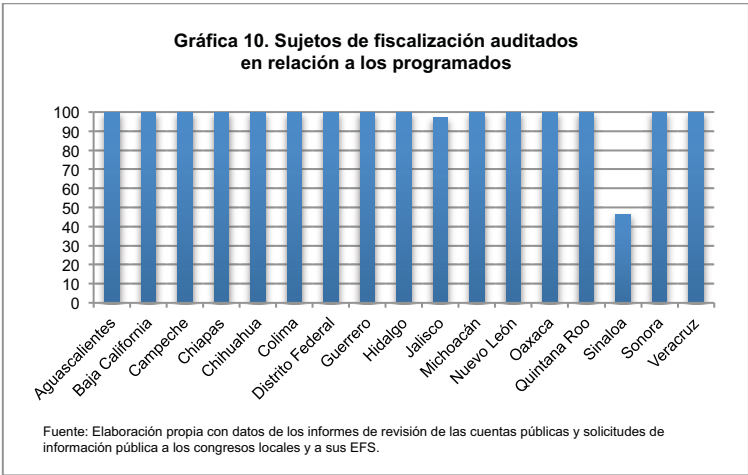
El primer subindicador de la capacidad de las EFS en el desarrollo de la fiscalización se refiere al porcentaje de cumplimiento del número de auditorías establecido en el programa anual. La mayoría de las EFS estudiadas llevó a cabo

⁹ Esta es la definición de la ASF, se encuentra en el Glosario de Términos y Compilación de Leyes Estatales y del Distrito Federal en materia de Fiscalización (UEC, 2012: 66).

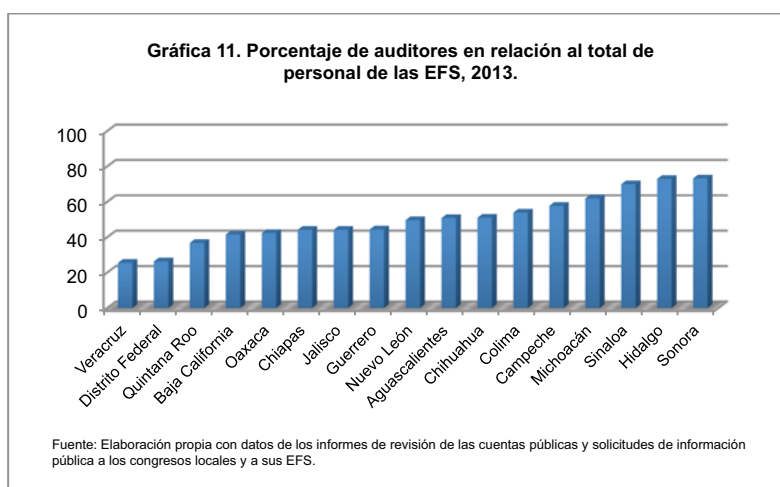
la totalidad de las auditorías planeadas, la única que muestra una variación importante es Baja California que, aunque auditó al 100% de los sujetos de fiscalización contemplados (gráfica 10), realizó el 78% de las auditorías previstas; es decir, 133 de las 177 totales.



Los sujetos de fiscalización que las EFS planean auditar anualmente se encuentran en sus programas anuales. Los sujetos varían en cada estado pero, en general, incluyen a los municipios, órganos de gobierno, poderes estatales, órganos autónomos, entre otros. La mayoría de las entidades auditaron al 100% de los sujetos de fiscalización establecidos en sus programas anuales, la única EFS que auditó a menos de la mitad de esos sujetos fue la del estado de Sinaloa, como se observa en la siguiente gráfica.

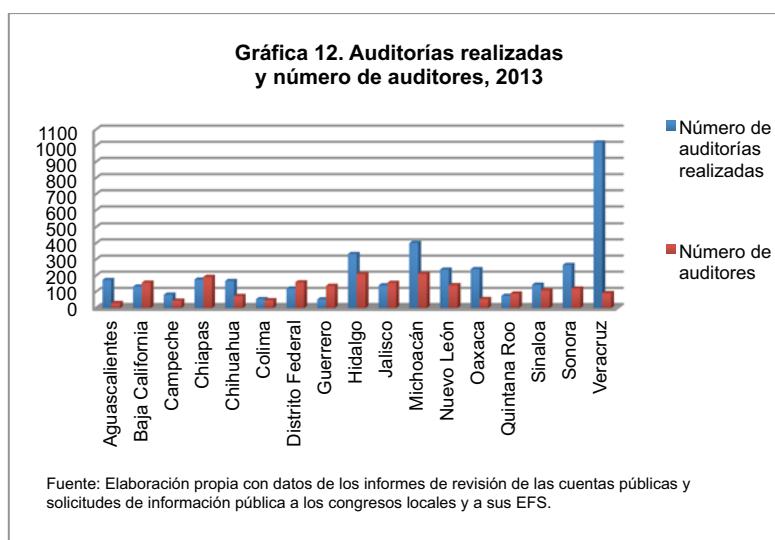


Para obtener la información del siguiente subindicador sobre el personal que se encarga de realizar las auditorías, se enviaron solicitudes de información pública a los congresos locales y/o a sus EFS, ya que la información disponible en la mayoría de las páginas de internet se limita a mostrar organigramas y directorios de personal hasta el nivel de direcciones generales. Los órganos de fiscalización cuentan con personal directivo, administrativo, jurídico, entre otros, pero los auditores de fiscalización en sus distintos niveles y tipos de contratación son quienes desarrollan el proceso de revisión de las cuentas públicas y de la documentación que otorgan los entes fiscalizados para comprobar los gastos y cumplimiento de los objetivos establecidos.



En promedio, las EFS tienen 259.7 personas laborando, de las cuales 119 son auditores. Los extremos son Sonora, que cuenta con 164 trabajadores, de los cuales 120 (73.2%) son auditores, e Hidalgo con un personal total de 288 del cual 210 (72.9%) son auditores. En el otro extremo está Veracruz con 361 trabajadores, de los cuales 92 (25.5%) son auditores, y el Distrito Federal con 604 trabajadores de los cuales 159 (26.3%) son auditores (ver gráfica 11). La falta de personal ha sido un problema constante en las entidades fiscalizadoras; sumado a ello, los auditores tienden a permanecer poco tiempo en la institución y constantemente son reclutados con salarios mucho más atractivos por las entidades que son sujeto de fiscalización (Ríos Cázares y Pardinas, 2008: 26).

Al contrastar estos datos con el número de auditorías realizadas durante 2013, puede observarse la carga de trabajo de los auditores. En promedio, cada auditor lleva a cabo 2.6 auditorías al año. Las variaciones más significativas se encuentran en las EFS de Chiapas, Jalisco y Quintana Roo, en las que los auditores llevan a cabo de 0.8 a 0.9 auditorías cada uno. El caso opuesto es Veracruz, que registra 11.1 auditorías por auditor. Una observación importante es que el tipo de auditoría que más realizan los auditores en todas las EFS se trata de revisiones financieras.



Es importante mencionar que los auditores no sólo llevan a cabo auditorías, sino que se encargan de procesos administrativos, seguimiento a acciones de auditorías de otros años, entre otras actividades; por lo que, como ya lo expresaron también Ríos Cázares y Pardinas (2008), la proporción de auditorías por auditor es un indicador limitado de la carga de trabajo que impera sobre las EFS y su personal. Sin embargo, constituye una aproximación y permite indagar sobre cómo afecta a la calidad del trabajo de las EFS la carga de trabajo del personal y acerca del impacto de éste en el ejercicio de los recursos públicos.

Si bien es cierto que las EFS están cumpliendo con el número de auditorías previstas en sus planes anuales, siguen presentes los problemas sobre la carga de trabajo que tiene cada auditor en el desarrollo de sus obligaciones. En estos

aspectos, destacan la auditoría de Veracruz que, en promedio, le encomienda a cada auditor la realización de once auditorías al año, en contraste con Chiapas, Jalisco y Quintana Roo, donde los auditores realizan alrededor de una al año.

Este primer indicador de desempeño muestra que las EFS tienen capacidades para cumplir con las auditorías planeadas, así como para auditar a la mayoría de los sujetos de fiscalización. Pero surgen cuestionamientos sobre la calidad de las auditorías debido a los resultados que arrojó la evaluación de los indicadores referentes al personal auditor.

En conclusión, la EFS que tiene mayores capacidades en el desarrollo de auditorías es Hidalgo, ya que auditó a la mayoría de los sujetos de fiscalización establecidos y cumplió con el 100% de las auditorías previstas en su programa anual. Además, tiene un porcentaje alto de auditores de fiscalización respecto al total del personal de la EFS y cada uno de estos solamente realiza entre una y dos auditorías al año. La entidad fiscalizadora peor evaluada en este indicador es la de Veracruz, que aunque cumplió con el número de auditorías y sujetos de fiscalización planeados, cuenta con una proporción muy baja de auditores en relación al total del personal de la EFS y estos tienen una alta carga de trabajo.

3.1.2.Cobertura de la fiscalización local

La cobertura de la fiscalización se refiere al alcance de la función fiscalizadora en relación al tamaño del presupuesto público local, así como a la existencia y alcance de las auditorías de desempeño. Estos subindicadores se miden mediante los siguientes tres componentes.

Cuadro 6.
Cobertura de la fiscalización local

Subindicadores	Componentes
Alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local	Porcentaje aproximado del gasto local fiscalizado en un año en relación al gasto público total.
Alcance de las auditorías de desempeño	Número de auditorías de desempeño realizadas en un año.
	Porcentaje de auditorías de desempeño realizadas en un año en relación al total de auditorías

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Cornejo, 2013: 52.

El subindicador de alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local se analiza de acuerdo al porcentaje aproximado del presupuesto de la administración pública que fue auditado en 2013. Es importante medir este aspecto porque un control amplio sobre los recursos públicos que a la entidad le compete auditar es indicativo de un rendimiento efectivo a fin de garantizar un manejo transparente del presupuesto público asignado. Además, este dato es central para evaluar el impacto de las labores de fiscalización. Sin embargo, el alcance de la fiscalización sobre el presupuesto local no forma parte de la evaluación general del desempeño de las EFS que se desarrolla más adelante debido a que no puede analizarse de forma homogénea porque algunas EFS no reportan los porcentajes absolutos del gasto fiscalizado, sino que lo hacen por sector auditado.

Cuadro 7. Porcentaje del gasto local fiscalizado en un año en relación al gasto público total

Entidad	Porcentaje del gasto local fiscalizado (no incluye deuda pública)
Aguascalientes	No hay absoluto
Baja California	Información no disponible
Campeche	80.37
Chiapas	38.3
Chihuahua	54
Colima	47
Distrito Federal	23.7
Guerrero	56
Hidalgo	38.13
Jalisco	Información no disponible

Continúa...

...continuación

Entidad	Porcentaje del gasto local fiscalizado (no incluye deuda pública)
Michoacán	Información no disponible
Nuevo León	51
Oaxaca	61.7
Quintana Roo	Información no disponible
Sinaloa	63
Sonora	No hay absoluto
Veracruz	65.93

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de revisión de las cuentas públicas y solicitudes de información pública a los congresos locales y a sus EFS.
*Las EFS con información no disponible expresaron que la información no es pública o no proporcionaron esa información.

En general, se observa que la EFS de Campeche es la que tiene el mayor alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local, ya que audita más del 80% del presupuesto total del estado con sólo 45 auditores de fiscalización. En comparación con el Distrito Federal que, a pesar de tener 159 auditores, tiene el menor alcance de sus funciones sobre el presupuesto local, auditando en 2013 sólo el 23.7% del gasto total.

Cada EFS realiza distintos tipos de auditorías, destacando las de cumplimiento financiero, las especiales y las de desempeño. En el siguiente subindicador se estudia el alcance este último tipo de auditorías. Las revisiones de desempeño tienen el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos a través de la revisión de la economía, eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. A partir de los años sesenta y setenta, la auditoría de desempeño surgió como resultado de una meta dual para la mejora en la calidad de servicios públicos y la reducción de los costos del gobierno.

La supervisión financiera y mediciones de desempeño se combinan para crear un marco de auditoría comprensible que provee una vista completa de una organización (Ríos Cázares y Pardinas, 2008: 7). Se eligió evaluar a las EFS mediante este tipo de auditoría porque permite evaluar el desempeño integral de los organismos auditados y es ilustrativo de una modalidad bajo la cual la entidad

ejecuta un control de amplia cobertura, no limitado a cuestiones legales o financieras, sino de resultados sobre la gestión pública (Cornejo, 2013: 52).

Cuadro 8. Auditorías de desempeño realizadas en 2013

Entidad	Número total de auditorías realizadas	Número de auditorías de desempeño	Porcentaje de auditorías de desempeño realizadas respecto al total
Aguascalientes	173	3	1.7
Baja California	133	0	0
Campeche	82	3	3.6
Chiapas	176	0	0
Chihuahua	167	0	0
Colima	54	0	0
Distrito Federal	120	8	7
Hidalgo	334	1	0.3
Jalisco	140	0	0
Michoacán	402	0	0
Nuevo León	237	8	3.4
Oaxaca	240	2	0.8
Quintana Roo	75	0	0
Sinaloa	144	0	0
Sonora	266	0	0
Veracruz	1020	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de revisión de las cuentas públicas y solicitudes de información pública a los congresos locales y a sus EFS.

*No se incluye Guerrero porque no indicó el número total de auditorías por tipo.

Como indica el cuadro 8, sólo 6 de las 16 EFS analizadas realizaron auditorías de desempeño, de las cuales, en promedio, hicieron 4.6 auditorías de este tipo en 2013. Esta es una cantidad muy baja si se toma en cuenta que, por ejemplo, el Distrito Federal hizo 8 auditorías de desempeño de un total de 120 que llevó a cabo, o la EFS de Hidalgo, que de las 334 auditorías que realizó, sólo una fue de desempeño. Con el fin de hacer un índice homogéneo y poder incluir este subindicador en la evaluación general del desempeño de los órganos fiscalizadores, se tomará en cuenta solamente si la EFS llevó a cabo o no

auditorías de desempeño, ya que no se tienen los datos completos de cuántas auditorías de este tipo llevaron a cabo.

3.1.3.Efectividad del proceso auditor

El indicador de efectividad del proceso auditor se refiere a los resultados de los procesos de fiscalización considerando su capacidad para emitir acciones sobre las irregularidades que se detectaron en la revisión de la cuenta pública. Los dos componentes de este indicador se refieren a las acciones que derivaron de las observaciones de las auditorías realizadas durante 2013.

Cuadro 9. Efectividad del proceso auditor

Subindicador	Componentes
Acciones de las auditorías	Número total de acciones derivadas de las auditorías realizadas en un año.
	Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías).

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Cornejo, 2013: 52.

Las acciones que cada entidad de fiscalización puede emitir varían de acuerdo con su legislación pero, en general, las auditorías arrojan observaciones y acciones sobre las irregularidades y deficiencias detectadas. De acuerdo con la ASF, cuando la materia de las observaciones fue aclarada por las entidades fiscalizadas en el transcurso de la revisión, se consigna lo correspondiente en el informe de auditoría; en caso contrario, se pueden promover las siguientes recomendaciones y acciones:

a) Recomendación al desempeño

Se orienta a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas. También pone énfasis en la elaboración o adecuación de los indicadores estratégicos y de gestión.

b) Solicitud de aclaración

Acción mediante la cual se requiere a la autoridad competente documentación que aclare y soporte las operaciones o los montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.

c) Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal

Acción con la cual se informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización o bien, la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que lleven a cabo las acciones de su competencia.

d) Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria

Con esta acción se promueve ante la instancia de control en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales.

e) Pliego de observaciones

Instrumento por el cual se da a conocer a las entidades fiscalizadas las observaciones de carácter económico en las que se presume un daño o perjuicio ocasionados al Estado en su Hacienda Pública o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales, así como la presunta responsabilidad de los infractores en cantidad líquida.

f) Fincamiento de responsabilidad resarcitoria

Procedimiento que se instrumenta cuando la entidad fiscalizada no solventa o solventa parcialmente un pliego de observaciones. El fincamiento de responsabilidad resarcitoria está dirigido a funcionarios públicos o particulares, no a las entidades fiscalizadas.

g) Denuncia de hechos

Acción mediante la cual se hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.

Como se observa, estas acciones le corresponden a la ASF pero constituyen un mapa general de cómo funcionan en cada entidad de acuerdo con sus características particulares. En promedio, cada EFS emitió en 2013 2,701.4 acciones sobre observaciones que no fueron solventadas durante la realización de las auditorías.

Cuadro 10. Promedio de acciones por auditoría

Entidad	Número total de auditorías realizadas	Número total de acciones derivadas de las auditorías realizadas	Promedio de acciones por auditoría
Aguascalientes	173	1214	7.0
Baja California	133	153	1.2
Campeche	82	216	2.6
Chiapas	176	2294	13.0
Colima	54	1072	19.9
Distrito Federal	120	1300	10.8
Guerrero	53	99	1.9
Hidalgo	334	2861	8.6
Jalisco	140	153	1.1
Michoacán	402	221	0.5
Nuevo León	237	10106	42.6
Oaxaca	240	16951	70.6
Quintana Roo	75	86	1.1
Sinaloa	144	321	2.2
Sonora	266	2965	11.1
Veracruz	1020	3210	3.1

Fuente: Informes de revisión de las cuentas públicas y solicitudes de información pública a las EFS.

*Nota: No se incluye Coahuila porque el decreto que contiene el dictamen definitivo del congreso se encuentra en proceso de publicación.

El promedio de acciones por auditoría presenta variaciones importantes. Por ejemplo, la EFS de Oaxaca registra una proporción de 70.6 acciones por auditoría, lo cual se aleja notablemente de las 0.5 acciones por auditoría que emitió la EFS de Michoacán, no obstante que ésta realizó un número mayor de auditorías durante 2013 (162 auditorías más).

El promedio de acciones por auditoría es un componente un tanto limitado porque refleja sólo una cuantificación. Sin embargo, los datos del cuadro 10 constituyen una aproximación sobre la magnitud de las irregularidades que arrojan los resultados de las auditorías. El punto más importante que debe estudiarse después de conocer esta información es qué sucede con estas acciones, cuál es el seguimiento que se les da y si, efectivamente, se sanciona a los responsables de estas faltas.

Aunque cada EFS funciona de manera distinta, las 32 carecen de autonomía plena y la Comisión de Vigilancia de cada congreso local supervisa sus tareas fundamentales (presupuesto, programas estratégicos y evaluación de su desempeño). Por otro lado, no llevan a cabo sanciones a los servidores públicos y no puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos, por lo que después de emitir acciones, las EFS terminan con el seguimiento del proceso de vigilancia.

3.2. Evaluación general de las EFS locales: un índice de su desempeño

Después de analizar cada uno de los indicadores, en este apartado se presenta una evaluación general que incluye seis componentes que corresponden con los tres indicadores de desempeño de las EFS locales. A partir de esta evaluación, se construye un índice que arroja los resultados finales para conocer las diferencias en los resultados del desempeño de los órganos de fiscalización durante 2013. La organización de los componentes se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Componentes de la evaluación general del desempeño de la fiscalización de las EFS locales en México

1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías	1.1 Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.
	1.2 Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.
	1.3 Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.
	1.4 Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores): entre 1 y más de 5.
2. Cobertura de la fiscalización local	2.1 Realización de auditorías de desempeño en un año.
3. Efectividad del proceso auditor	3.1 Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías): entre 0 y más de 10.

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Cornejo, 2013: 52.

Cada componente del índice de desempeño de las EFS tiene un rango de 0 a 1. Para construirlo, se asignan determinados valores a cada componente de acuerdo con los siguientes criterios. Es importante mencionar que los datos completos del índice se encuentran detallados en el anexo 8 de la investigación.

1.1 Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.

Este componente implica porcentajes, por lo que se construyó haciendo conversiones de porcentajes a números decimales. Así, se otorga 1 a aquellas EFS que realizaron el 100% de las auditorías establecidas en su plan anual y de esa manera se van asignando los valores que corresponden.

1.2 Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.

De la misma forma que el anterior, este componente se mide tomando en cuenta el porcentaje realizado. Las EFS que tienen una puntuación de 1 cumplieron con la realización de todas las auditorías planeadas en un año.

1.3 Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.

Este componente también se construyó convirtiendo los porcentajes obtenidos en cada EFS a números decimales. Es decir, se otorga 1 a las órganos fiscalizadores donde el 100% del total de su personal son auditores de fiscalización y así sucesivamente.

1.4 Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores): entre 1 y más de 5.

Para medir este componente, se asigna la mayor puntuación a las EFS que, en promedio, encomiendan la realización de 1 a 2 auditorías a cada auditor de desempeño al año; 0.5 a las que les asignan de 2 a 5 auditorías y 0 a aquellas que les confieren más de 5.

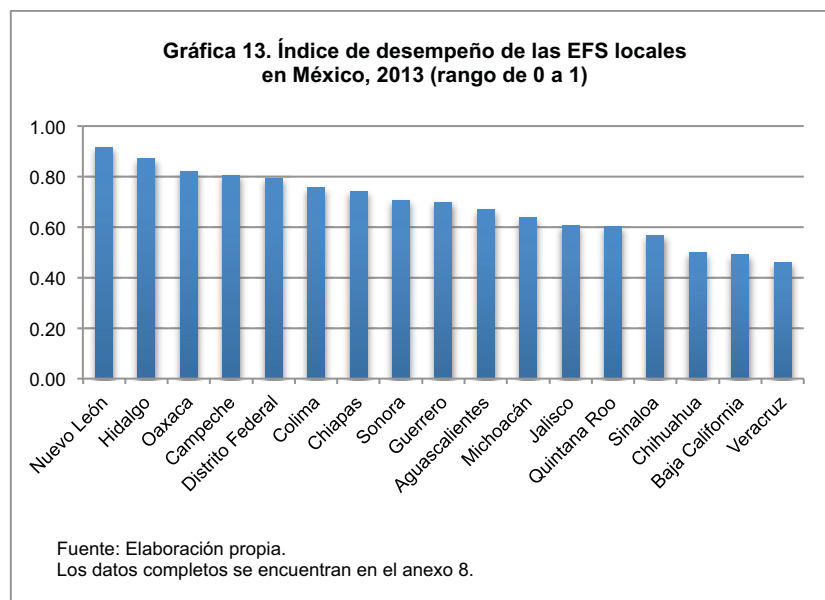
2.1 Realización de auditorías de desempeño en un año.

En este componente se asigna el valor de 0 o de 1. Si la EFS realizó 1 o más auditorías de desempeño en el año obtiene 1 y si no realizó auditorías de este tipo, tendrá una puntuación de 0.

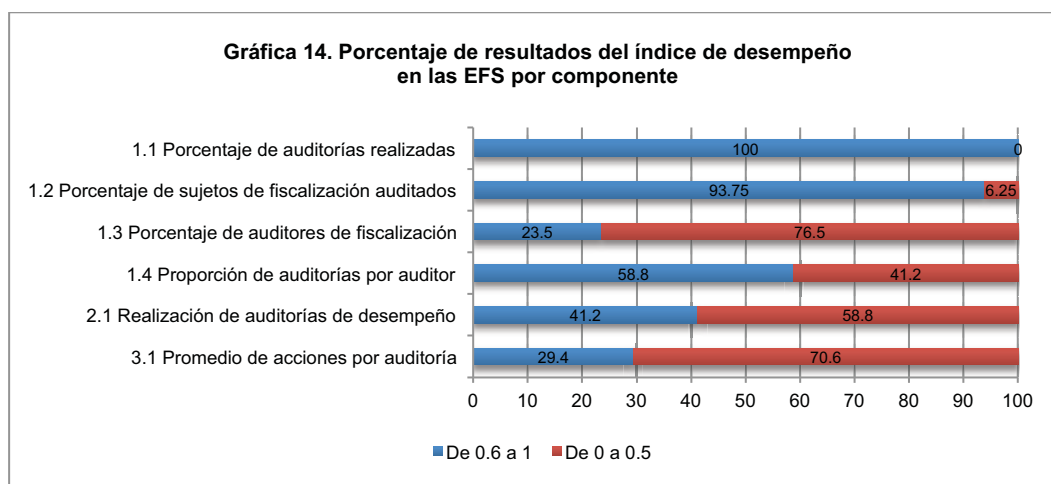
3.1 Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías): entre 0 y más de 10.

Para medir este componente, se asignan las siguientes puntuaciones: 0.25 si, en promedio, la EFS emitió de 0 a 3 acciones por auditoría; 0.5 si de cada auditoría resultó un promedio de 4 a 10 acciones, y 1 si a cada auditoría le corresponden más de 10 acciones.

Al sumar los valores que obtienen las EFS en cada uno de los componentes y dividirlo entre siete (que es el número total de componentes) se obtiene el índice de desempeño de las EFS locales, el cual tiene un rango de 0 a 1, donde 1 se refiere a una EFS con suficientes capacidades en el desarrollo de auditorías, amplia cobertura de la fiscalización local y efectividad en su proceso auditor. Mientras que 0 representa a una EFS con desempeño deficiente respecto a los indicadores evaluados. Los resultados por entidad se presentan a continuación.



El índice 2013 muestra que las EFS con mejor desempeño de las 17 evaluadas son Nuevo León e Hidalgo con un índice de 0.92 y 0.87 respectivamente. En el otro extremo se encuentran Veracruz, Chihuahua y Baja California, que obtuvieron una evaluación por debajo de la media. En promedio, las EFS obtuvieron un índice de 0.68, lo que indica que hay muchos aspectos de mejora en su desempeño. En la siguiente gráfica se muestran los aspectos en los que los órganos fiscalizadores obtuvieron mejores y peores resultados.



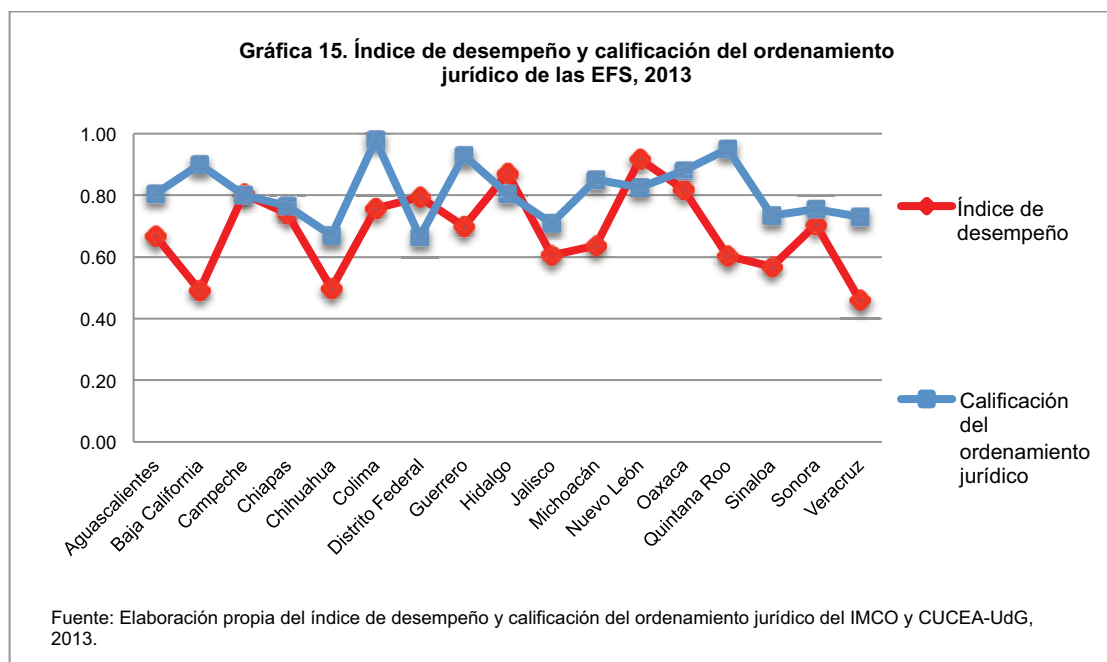
Los resultados arrojaron las siguientes observaciones:

- a) Los componentes con los valores más altos son los que se refieren al cumplimiento de la planificación de las auditorías y los sujetos a fiscalizar al año.
- b) A pesar de que tiene el presupuesto más bajo, la EFS de Campeche es la que tiene el mayor alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local, ya que audita más del 80% del presupuesto total del estado.
- c) La carga de trabajo de los auditores de fiscalización es un problema que sigue presente en algunas EFS. En el 41.2% de las entidades estudiadas cada auditor lleva a cabo más de dos auditorías al año que, aunque no representa un número grande, es importante mencionar que los auditores tienen otras responsabilidades administrativas, de seguimiento a acciones de auditorías de años anteriores, etc.
- d) Una de las deficiencias más importantes de los órganos de fiscalización es la cantidad mínima de auditorías de desempeño. De acuerdo con la evaluación, sólo el 41.2% de las entidades analizadas llevaron a cabo una o más auditorías de este tipo durante 2013. La importancia de las auditorías de desempeño radica en que éstas implican una revisión que va más allá del ejercicio de los recursos financieros de los organismos fiscalizados, e implica un control de los resultados sobre la gestión pública.

3.2.1. Análisis de las diferencias en el desempeño de las EFS locales

Después de conocer los resultados que presentan las entidades fiscalizadoras de los estados, en esta sección de la investigación se analizan las diferencias en el desempeño de las EFS contrastando los resultados del índice de desempeño con las dos variables independientes de estudio (distribución del poder en el Congreso local y alternancia del Ejecutivo) y con los dos factores que también inciden en los resultados: la calidad del ordenamiento jurídico en materia de fiscalización y el presupuesto que los congresos locales destinan a sus EFS.

Derivado del estudio del IMCO y del CUCEA-UdG (2013) y de la investigación contenida en esta tesis, en la siguiente gráfica se observa la relación entre la calificación del ordenamiento jurídico de las EFS y el índice de su desempeño.



Las entidades que presentan una relación más visible entre ambos aspectos son Campeche, Chiapas, Nuevo León, Hidalgo, Sonora y Oaxaca con resultados aceptables tanto en el desempeño de sus EFS como en la calidad de su legislación. La relación entre el desempeño de los órganos de fiscalización y la calidad de su legislación estatal es visible puesto que ambas evaluaciones son similares. Sin embargo, en Baja California y Quintana Roo, las calificaciones del desempeño y la calidad de la legislación están muy alejadas. En la mayoría de los estados, la evaluación del desempeño de las EFS es menor que la calificación de la calidad de su legislación, lo cual es un hallazgo sumamente importante para indagar sobre qué factores influyen en estos resultados.

Aunque la calidad de las leyes es importante porque el marco normativo es uno de los instrumentos que poseen las EFS locales para controlar a los líderes subnacionales y sus aparatos burocráticos, puede observarse en la gráfica 15 que

la calificación del ordenamiento jurídico es mayor que la evaluación del desempeño en 13 de las 17 entidades evaluadas. Por lo tanto, hay otros factores que determinan la calidad de los resultados de las EFS, no sólo la existencia de un buen marco legal en los estados.

Cuando se presenta un gobierno dividido o sin mayoría a nivel local, en principio, el gobernador se enfrenta a la fuerte vigilancia de los opositores, ya que el principal deseo de éstos es convertirse en gobierno y, para lograrlo, deberán vigilar al gobierno e informar a los ciudadanos sobre el desempeño de sus titulares. Para contrastar la hipótesis que deriva de estas suposiciones, a continuación se presentan los principales resultados del estudio empírico que relacionan las variables dependientes e independientes de la investigación. Es decir, se contrasta la hipótesis de que un gobierno dividido o sin mayoría y la alternancia en el Ejecutivo estatal son factores que determinan el desempeño de las EFS locales en México.

Uno de los resultados indica que la EFS con el peor desempeño es la de Veracruz, que obtuvo un índice de 0.46. Hasta 2013, este estado tenía un gobierno unificado en el que el partido del gobernador controla más de la mitad de los asientos en el Congreso. Sumado a ello, es la entidad federativa con el número efectivo de partidos más bajo, ya que su índice es de 2.0. Además, nunca ha experimentado alternancia en su Ejecutivo estatal.

Los siguientes dos casos peor evaluados son Chihuahua y Baja California. A pesar de que ambos han experimentado alternancia (de hecho, Baja California fue el primer estado que presentó este fenómeno después de la hegemonía priista) pudo influir en su baja evaluación el hecho de que en 2013 contaron con bajos porcentajes del presupuesto total de sus congresos (12.9 y 18.8% respectivamente).

Los casos contrarios se presentan en los estados de Nuevo León y Oaxaca, que experimentaron la alternancia en 1997 y 2010 respectivamente; además, cuentan con gobiernos sin mayoría y tienen un índice NEP alto de 3.0 y 3.83. Derivado de

ello, tienen las EFS con el mejor desempeño de acuerdo con la evaluación realizada en esta tesis (índices de 0.92 y 0.82 respectivamente).

La EFS de Hidalgo es la segunda mejor evaluada, ya que obtuvo un índice de 0.87. Esta entidad tiene un gobierno sin mayoría pero no ha tenido alternancia en su Poder Ejecutivo. No obstante, destaca el hecho de que su buen desempeño coincide con que tiene el Congreso (de los casos estudiados) que otorga un mayor porcentaje de su presupuesto anual (45.5).

En los casos antes mencionados, la pluralidad en los congresos locales es un factor que coincide con buenas evaluaciones de la fiscalización superior. Sin embargo, hay otros factores contextuales que influyen en estos resultados. Esto se concluye porque hay casos como Campeche y Sinaloa donde ocurre lo contrario que en los estados anteriores. Por ejemplo, en Campeche se presenta un gobierno unificado donde el PRI se ha mantenido en el poder, ya que no ha experimentado la alternancia. Además, su índice de NEP está por debajo del promedio y tiene el presupuesto más bajo de las EFS estudiadas. A pesar de estos factores que se consideran negativos para una fiscalización de calidad, la EFS de Campeche es una de las cuatro mejor evaluadas. Los factores estudiados en esta investigación que determinan su buen desempeño son los siguientes: (1) el buen cumplimiento de la planeación anual, (2) un amplio porcentaje del gasto local fiscalizado (80.37%), (3) un equilibrio entre el número de auditorías y el número de auditores que las llevan a cabo (cada auditor realiza, en promedio, 1.8 auditorías al año), y (4) el hecho de que es de las pocas EFS que realizó en 2013 auditorías de desempeño.

Sinaloa también es un caso especial porque, a pesar de tener uno de los mayores porcentajes de presupuesto asignado por el Congreso local (de los casos estudiados), así como un gobierno sin mayoría y alternancia en su Poder Ejecutivo, tiene uno de los peores índices de desempeño, ya que obtuvo solamente 0.57. Esto se ve reflejado en un bajo cumplimiento de su planeación

anual y en que no realizó auditorías de desempeño a pesar de que es una de las acciones que se incluyen en su legislación local.

Actualmente, puede observarse que en las legislaturas locales solamente doce estados cuentan con gobierno unificado y veinte (62.5%) tienen gobiernos sin mayoría en los que ningún partido tiene el 50% más uno de los escaños en la legislatura. Además, 23 (72%) estados han experimentado la alternancia a partir de 1988. Esa estructura de las legislaturas, en las que la oposición tiene un papel importante, ha contribuido a que la fiscalización y vigilancia a los gobiernos y sus burocracias se transformen de forma significativa.

Conclusiones:

La fiscalización local y la calidad de la democracia en México

Actualmente, las EFS locales en México presentan diferencias importantes no sólo en su diseño institucional y en su evolución estructural, sino que muestran una variación en el desempeño de sus capacidades, cobertura y efectividad. Esta heterogeneidad es, en gran parte, el resultado de la estructura y funcionamiento del órgano al cual pertenecen: el Poder Legislativo. Cuando un Congreso es plural en su composición y el poder se encuentra distribuido entre varios actores, entonces el control hacia las acciones del gobierno se ve fortalecido.

Después de analizar los resultados del estudio empírico sobre el desempeño de las EFS locales, esta parte final de la tesis constituye una aportación a la discusión actual sobre la rendición de cuentas horizontal y sus mecanismos institucionales. Se incluye una reflexión que parte del marco teórico descrito en el primer capítulo y finaliza con una aportación a la discusión teórica sobre las implicaciones de un control y fiscalización efectivos en las entidades federativas para la calidad de una democracia como la mexicana.

La fragmentación institucional de la fiscalización en las entidades federativas es uno de los problemas principales que enfrenta el sistema de rendición de cuentas interinstitucional en México. La heterogeneidad y disparidad de la legislación en materia de fiscalización en las entidades federativas es un factor que debe transformarse sobre todo porque indica que no hay claridad ni un acuerdo nacional sobre qué tienen que hacer los poderes legislativos con los resultados de la fiscalización de la cuenta pública, a pesar de su competencia sobre esta función.

Para construir propuestas tangibles que permitan mejorar la vigilancia del Poder Legislativo a los gobiernos estatales es preciso contar con criterios homogéneos a nivel subnacional. Sin embargo, no se puede hacer una evaluación homogénea sin información que permita medir y evaluar uniformemente a cada una de las EFS locales. A partir del estudio de la evolución de las instituciones y los actores que

intervienen en el proceso de fiscalización y rendición de cuentas en México, es evidente que éstos procesos han sufrido cambios positivos importantes desde la democratización de los gobiernos estatales, pero el fortalecimiento de los mecanismos de actuación de los órganos, así como la homogeneización de los procedimientos es imprescindible para que exista una armonización y mejora a nivel subnacional.

En general, las EFS locales cumplen con las auditorías que se proponen anualmente, pero una de las debilidades se encuentra en las capacidades de su personal auditor. Una forma de fortalecer a los órganos de fiscalización es la profesionalización de sus funcionarios. La existencia de un sistema de profesionalización en cada estado aumentaría las probabilidades de su permanencia y evaluación de su labor. En cuanto a la cobertura de la fiscalización local, es preciso que las auditorías vayan más allá de ser evaluaciones financieras y legales de las políticas públicas locales. El desarrollo de auditorías de desempeño en todos los estados puede mejorar la forma en que los gobiernos locales utilizan el presupuesto público mediante una evaluación integral de la gestión pública.

Como se explicó en el primer capítulo, los gobiernos divididos o sin mayoría son positivos para que exista un mejor control de las acciones del gobierno. Los gobiernos divididos tienden a estimular el control legislativo sobre los gobiernos porque los intereses del Congreso y el Ejecutivo son distintos, lo cual provoca que surja un conflicto político entre ambos. Cuando la burocracia y el Poder Legislativo están en conflicto permanente, se estimula el control legislativo sobre las burocracias porque la vigilancia es el contrapeso para los desacuerdos entre instituciones que surgen de la separación de ambos poderes.

El enfoque del nuevo institucionalismo utilizado en esta tesis proporciona un marco teórico para comprender el diseño de las instituciones encargadas de llevar a cabo la rendición de cuentas horizontal en las democracias modernas debido a que permite comprender cómo los mecanismos de rendición de cuentas

proporcionan una estructura para controlar y vigilar al gobierno. En ese sentido, el control y las restricciones al Ejecutivo que se llevan a cabo mediante la fiscalización superior constituyen uno de los mecanismos mediante los cuales la rendición de cuentas interinstitucional mejora la calidad de la democracia.

Para tener una democracia de calidad no basta llevar a cabo procesos electorales competitivos, sino que es necesario tener un Congreso que limite las acciones del gobierno, así como instituciones con autoridad suficiente para limitar el poder del Ejecutivo. Los medios para garantizar que los gobiernos se sujeten a un sistema de rendición de cuentas y no cometan actos ilícitos son, precisamente, la aplicación de mecanismos de control político en manos del Congreso. Por ello, el fortalecimiento y la estabilidad de las agencias de rendición de cuentas interinstitucional, como las EFS locales, son aspectos centrales para mejorar la calidad de la democracia.

La dinámica política en cualquier sistema democrático implica las relaciones, intercambios y conflictos que existen entre los actores que lo integran. Esta interacción explica directamente el funcionamiento de la rendición de cuentas entre las instituciones que lo conforman. Más allá del marco legal y de la autoridad de los actores encargados de fiscalizar las políticas públicas ejercidas por los gobiernos, los factores que determinan la calidad y el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas se refieren a la interacción entre los actores políticos relevantes en los sistemas democráticos.

Desde una visión de la teoría principal-agente, en el escenario mexicano actual se observa que a pesar de que los legisladores -como principales- cuentan con facultades para controlar las acciones de los gobiernos, los líderes subnacionales continúan teniendo cierta influencia sobre ellos. En México, este fenómeno se comenzó a presentar desde el régimen hegemónico priista que no dejaba espacios para la competencia entre diferentes fuerzas partidistas. Durante esa etapa, la autonomía e independencia del Poder Legislativo no se ejerció, pero una vez que los congresos locales se pluralizaron, el papel de los congresos y su

relación con los ejecutivos estatales se transformó. El gradual aumento de la proporcionalidad de los sistemas electorales y la creciente competitividad del sistema de partidos produjeron, a partir de 1988, un cambio positivo para el pluralismo en los congresos locales. Esta pluralidad se refleja en el aumento de la presencia de gobiernos divididos en los congresos locales, lo cual ha logrado un fuerte impacto de su capacidad fiscalizadora.

Aunque hay varios factores que pueden influir en la calidad de la fiscalización en los estados, es cierto que la relación de los gobernadores con una mayoría de su partido en las legislaturas puede resultar provechoso para que ambos poderes intercambien beneficios evitando una vigilancia efectiva por parte del Poder Legislativo, invirtiendo así la dirección formal de un sistema de frenos y contrapesos; contribuyendo a que el agente resulte ser el Legislativo, y no el principal que, en teoría, debiera exigirle cuentas al Ejecutivo sobre sus acciones.

La relación entre los gobernadores como agentes de los legisladores (principales) debe ser una relación cooperativa en la que cada uno de los actores cuente con capacidades institucionales suficientes para cumplir efectivamente con sus obligaciones. Si el principal; es decir, el Legislativo, no es capaz de monitorear y vigilar las acciones del agente, entonces la relación se rompe y el riesgo de que los agentes sean oportunistas y no rindan cuentas puede ser muy alto.

Para prevenir los abusos del agente es necesario que el principal cuente con los incentivos y capacidades suficientes. Actualmente se ha avanzado en la consolidación de un sistema de frenos y contrapesos efectivo, se han transformado las auditorías superiores y ahora cuentan con más facultades, pero las EFS cuentan con débiles mecanismos para funcionar como controles reales de la discrecionalidad del Ejecutivo y su burocracia. A pesar de que existen reformas constitucionales que establecen un diseño homogéneo de las instituciones encargadas de la fiscalización y rendición de cuentas local, es evidente que las EFS locales no se han modernizado ni evolucionado de forma coordinada y al mismo ritmo, no obstante que esta estructura es un factor clave para que el

desempeño de los órganos fiscalizadores de los congresos locales avance uniformemente y en la misma dirección.

En la mayoría de los estados la democratización trajo consigo gobiernos sin mayoría, aumento en el nivel de pluralidad de los congresos locales y gobiernos estatales con alternancia. Con la presencia de esos fenómenos, los enfoques teóricos presentados en esta tesis apuntarían a un buen desempeño de la fiscalización subnacional. Sin embargo, las diferencias en los resultados muestran que los factores políticos y el contexto de cada entidad no son condiciones suficientes para lograr la existencia de EFS locales de calidad y que evolucionen al mismo ritmo.

Uno de los elementos necesarios para lograr una mejor vigilancia de los gobiernos es la coordinación institucional. Ésta no sólo se refiere al diseño de los órganos de fiscalización locales, sino que implica una coordinación entre los demás actores en cada entidad federativa. El desempeño de los órganos de fiscalización de los congresos locales en algunas entidades federativas es deficiente porque existe una estructura política que lo permite, pero cuando el gobierno, la legislatura, el Poder Judicial y los órganos autónomos se coordinan para realizar sus funciones y cada uno rinde cuentas a quien lo vigila, entonces la calidad del gobierno y la democracia mejoran.

Una buena comunicación y organización entre las instituciones estatales contribuiría, además, a que las observaciones y acciones derivadas de las auditorías tengan consecuencias. No es sencillo conocer qué pasa con las irregularidades detectadas durante la fiscalización porque no está claro el camino que sigue este proceso. El ciclo no termina cuando las EFS emiten acciones o inician procesos sancionatorios. Sobre este tema debe seguir investigándose y, sobre todo, deben fortalecerse los mecanismos de sanción de las entidades fiscalizadoras. La rendición de cuentas horizontal sólo es efectiva si las EFS tienen la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a quienes llevan a cabo comportamientos ilegales. Cuando la rendición de cuentas horizontal

es efectiva pesa no sólo por sus acciones de sanción sino también por lo que previene. Por ello, dentro de sus ámbitos de competencia, las EFS deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para exigir justificaciones e imponer sanciones en donde sea necesario.

Bibliografía

- Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.) (2009) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: IIJ-UNAM y ASF.
- Aldrich, John H. (2012) *¿Por qué los partidos políticos? Una segunda mirada*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ayala Espino, José (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México: FCE.
- Aziz Nassif, Alberto (2003) "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México" en: *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* vol. IX No. 27, mayo/agosto.
- Besley, Timothy (2006) *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Blume, Lorenz y Voigt, Stefan (2007) "Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment", *Working paper No. 3/2007*, Turín: International Centre for Economic Research.
- Bovens, Mark (2003) *Public Accountability*, Paper for the EGPA annual conference, Portugal.
- (2010) "Two concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33: 5, pp. 946-967.
- Cansino, César (2001) *Democratización y liberalización*, México: IFE.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.) (2002) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México: Taurus-CIDE.
- Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg (2010) *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, México: CIDE.
- Cejudo, Guillermo M. (2013) "¿Cómo la democracia mejora la calidad de los gobiernos? De variables agregadas a componentes específicos" en: S. Mantilla Baca y G. L. Munck (eds.) *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, Quito, Ecuador: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos- Fundación Hanns Seidel.
- Cornejo, Carolina (2013) *Iniciativa TPA: Órganos de Control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de*

- cuentas. Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*, Argentina: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
- Crespo, José Antonio (2006) *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Dahl, Robert (1989) *La Poliarquía*, Madrid: Tecnos.
- Elgie, Robert (2001) "What is Divided Government?" en: R. Elgie (ed.) *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, pp. 1-20.
- Elster, Jon (2003) *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona: Gedisa editorial.
- Epstein, David y O'Halloran, Sharyn (1999) *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policymaking under Separated Powers*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Figueroa Neri, Aimée (dir.) (2009) *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México: Auditoría Superior de la Federación.
- Fukuyama, Francis (2013) "What is governance?" en: *Governance. An international journal of policy, administration, and institutions*, volume 26, issue 3.
- García Vázquez, Nancy (2011) "Perspectivas teóricas del control de la burocracia" en: *Intersticios Sociales*, México: El Colegio de Jalisco. Primavera 2011, núm. 1.
- (2007) Tesis doctoral: *Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999-2005*, México: FLACSO.
- Goodin, Robert E. (comp.) (2003) "Las instituciones y su diseño" en: *Teoría del diseño institucional*, Barcelona: Gedisa. pp. 13-36.
- Hamilton, A.; Madison, J. y Jay, J. (2001) *El Federalista*, Segunda edición en español, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Cortez, Noé (2010) "Sistema de partidos en el nivel subnacional: una lectura sobre el número de partidos" en: *Blog de Noé Hernández Cortez*.

Ideas, datos, lecturas, disponible en: <http://bit.ly/1r0S9Na> (última revisión el 2 de mayo de 2014).

Hernández Rodríguez, Rogelio (2005) "Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México" en: *Estudios Mexicanos* Vol. 21, No. 1, University of California Press-Universidad Nacional Autónoma de México.

——— (2008) *El centro dividido: la nueva autonomía de los gobernadores*, México: El Colegio de México.

——— (2004) "El resurgimiento de los poderes locales" en: *Estudios Sociológicos* XXII: 66, El Colegio de México.

Huber, John D. y Shipan, Charles R. (2002) *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UdG) (2013) *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, México: IMCO-CUCEA-UdG.

Isunza Vera, Ernesto (2003) "Construcción de la democracia y rendición de cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana", preparado para el encuentro 2003: *Latin American Studies Association*, Dallas, Texas.

Jarquín, Edmundo y Echebarría, Koldo (2006) "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)" en: J. M. Payne, G. D. Zovatto y M. Mateo Díaz (eds.) *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Kaiser, Frederick M. (1988) "Congressional Oversight of the Presidency" en: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 499, *Congress and the Presidency: Invitation to Struggle*, pp. 75-89, USA: Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe" en: *Comparative Political Studies* vol. 12, pp. 3-27.

- Lanzaro, Jorge (2001) "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en: J. Lanzaro (comp.) *Tipos de presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Argentina: CLACSO.
- Lujambio, Alonso y Vives, Horacio (2000) *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano.
- Mainwaring, Scott (2003) "Introduction: Democratic Accountability in Latin America" en: S. Mainwaring y C. Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Estados Unidos: Oxford University Press.
- (1995) "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación" en: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 88, abril-junio, pp. 115-144.
- Maltzman, Forrest (1997) *Competing Principals. Committees, Parties, and the Organization of Congress*, Estados Unidos: Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003) *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1995) *Democratic Governance*, The Free Press.
- Mayhew, David R. (2005) *Divided We Govern. Party control, lawmaking, and investigations, 1946-2002*, New Haven: Yale University Press.
- Miller, Gary J. (2005) "The political evolution of principal-agent models" en: *Annual Review of Political Science* 8, Washington University, pp. 203-225.
- Modoux, Magali (2006) "Geografía de la gobernanza: ¿la alternancia partidaria como factor de consolidación del poder de los gobernadores en el escenario nacional mexicano?" en *Foro Internacional*, vol. XLVI julio-septiembre 2006, núm. 3, México: El Colegio de México, pp. 513-532.
- Moe, Terry (2006) "Political control and the power of the agent", *Journal of Law, Economics and Organization* 22 (1): 1-29.
- Morgenstern, Scott y Manzetti, Luigi (2003) "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina" en: S. Mainwaring y C. Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Estados Unidos: Oxford University Press.

- Morlino, Leonardo (2009) "La calidad de la democracia" en: *Claves de Razón Práctica* 193, pp. 26-35.
- North, Douglass C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: FCE.
- O'Donnell, Guillermo (2002) "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, pp. 87-102.
- (2009) "Democracia Delegativa", Chile: *Journal of Democracy en Español*, vol. 1, julio.
- (1997) "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", Buenos Aires: *Nueva Sociedad* No. 152, pp. 143-167.
- Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Rick (2008) "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation" en: R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson y L. von Trapp (eds.) *Legislative oversight and budgeting: A world perspective*, Washington, DC: World Bank Institute, pp. 9-28.
- Peruzzotti, Enrique (2008) *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*, Buenos Aires: Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS).
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002) "Accountability social: la otra cara del control" en: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, pp. 23-52.
- Przeworski, Adam (1997) "Una defensa de la concepción minimalista de la democracia", México: *Revista mexicana de sociología* Vol. 59 núm. 3 (jul-sept) pp. 3-36.
- Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. y Manin, Bernard (1999) "Elections and Representation" en: A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (eds.) *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Puente Martínez, Khemvirg (2013) *Responsabilidad política y control parlamentario en México*, s/p.

- Reynoso, Diego (2005) "Competencia electoral y deshegemonización en los estados mexicanos" en: V. A. Espinosa Valle, y L. M. Rionda (coords.) *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México: El Colegio de la Frontera Norte, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y Universidad de Guanajuato, pp. 134-158.
- Ríos Cázares, Alejandra y Pardinás, Juan E. (2008) *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, México: CIDE.
- Ríos Cázares, Alejandra y Romero, Jorge Javier (2012) "La fragmentación institucional de la rendición de cuentas" en: S. López Ayllón, M. Merino y L. Morales (comps.) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México: ASF, CIDE, RRC.
- Scartascini, Carlos (2011) "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones" en: C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (eds.) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 33-74.
- Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- Shepsle, Kenneth A. (2010) *Analyzing politics. Rationality, behavior, and institutions*, Second edition. New York: W.W. Norton & Company.
- Shugart, Matthew Soberg; Moreno, Erika y Crisp, Brian F. (2000) *The accountability deficit in Latin America*, Notre Dame, Indiana: Prepared for the conference on "Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America" Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8–9.
- Valadés, Diego (2009) "Autonomía, fiscalización y control de poder" en: J. M. Ackerman, y C. Astudillo (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: IIJ-UNAM y ASF, pp. 293-307.
- Velázquez López Velarde, Rodrigo (2012) "Realidades mexicanas: el efecto de la democratización en las relaciones congreso-burocracia", Foro Internacional 207, LII (1), El Colegio de México, p. 5-37.
- (2014) *Theoretical Framework for the Study of the Legislative Supervision of the Executive Branch in Latin America*, s/p.

Weldon, Jeffrey A. (1997) “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en: Francisco González Ayerdi y Francisco Reveles Vázquez (coords.) (2002) *Sistema Político Mexicano. Antología de lecturas*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Otras fuentes

Glosario de Términos y Compilación de Leyes Estatales y del Distrito Federal en materia de Fiscalización (2012) Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF, México: LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Guía Práctica sobre el Proceso de Fiscalización de la Cuenta Pública del D.F., realizada por la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa, IV Legislatura y la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, Informe ejecutivo. Auditoría Superior de la Federación. Consultado el 9 de abril de 2014 en <http://bit.ly/1kshphM>

Anexos

Anexo 1. Tipo de gobierno y alternancia en los 32 congresos locales, 2013

Entidad	Legislatura	Período de la legislatura	Gobierno	Partido en el gobierno	Alternancia en el Ejecutivo	Año de alternancia
Aguascalientes	LXI	2010-2013	Unificado	PRI	Sí	1998
Baja California	XX	2010-2013	Sin mayoría	PAN	Sí	1989
Baja California Sur	XIII	2011-2015	Sin mayoría	PAN	Sí	1999
Campeche	LXI	2012-2015	Unificado	PRI	No	
Chiapas	LXV	2012-2015	Sin mayoría	PVEM	Sí	2000
Chihuahua	LXIII	2010-2013	Unificado	PRI	Sí	1992
Coahuila	LIX	2012-2014	Unificado	PRI	No	
Colima	LVII	2012-2015	Sin mayoría	PRI	No	
Distrito Federal	VI	2012-2015	Unificado	PRD	Sí	1997
Durango	LXV	2010-2013	Unificado	PRI	No	
Estado de México	LVIII	2012-2015	Unificado	PRI	No	
Guanajuato	LXII	2012-2015	Sin mayoría	PAN	Sí	1995
Guerrero	LX	2012-2015	Sin mayoría	PRD	Sí	2005
Hidalgo	LXI	2011-2013	Sin mayoría	PRI	No	
Jalisco	LX	2012-2015	Sin mayoría	PRI	Sí	1995
Michoacán	LXXII	2012-2015	Sin mayoría	PRI	Sí	2002
Morelos	LII	2012-2015	Sin mayoría	PRD	Sí	2000
Nayarit	XXX	2011-2014	Unificado	PRI	Sí	1999
Nuevo León	LXXIII	2012-2015	Sin mayoría	PRI	Sí	1997
Oaxaca	LXI	2010-2013	Sin mayoría	MC	Sí	2010
Puebla	LVIII	2011-2014	Sin mayoría	PAN	Sí	2011
Querétaro	LVII	2012-2015	Sin mayoría	PRI	Sí	1997
Quintana Roo	XIII	2011-2013	Sin mayoría	PRI	No	
San Luis Potosí	LX	2012-2015	Sin mayoría	PRI	Sí	2003
Sinaloa	LX	2010-2013	Sin mayoría	PAN	Sí	2011
Sonora	LX	2012-2015	Sin mayoría	PAN	Sí	2009
Tabasco	LXI	2012-2014	Unificado	PRD	Sí	2013
Tamaulipas	LXI	2010-2013	Unificado	PRI	No	
Tlaxcala	LX	2011-2013	Sin mayoría	PRI	Sí	1999
Veracruz	LXII	2010-2013	Unificado	PRI	No	
Yucatán	LX	2012-2015	Unificado	PRI	Sí	2001
Zacatecas	LX	2010-2013	Sin mayoría	PRI	Sí	1998

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas electrónicas de las legislaturas y gobiernos locales (última revisión en abril de 2014).

**Anexo 2. Número efectivo de partidos en las 32
entidades federativas, 2013**

Entidad	Legislatura	Período	NEP
Aguascalientes	LXI	2010-2013	3.00
Baja California	XX	2010-2013	3.14
Baja California Sur	XIII	2011-2015	4.12
Campeche	LXI	2012-2015	2.49
Chiapas	LXV	2012-2015	3.66
Chihuahua	LXIII	2010-2013	2.60
Coahuila	LIX	2012-2014	2.38
Colima	LVII	2012-2015	3.49
Distrito Federal	VI	2012-2015	3.03
Durango	LXV	2010-2013	2.66
Estado de México	LVIII	2012-2015	3.07
Guanajuato	LXII	2012-2015	2.65
Guerrero	LX	2012-2015	3.44
Hidalgo	LXI	2011-2013	3.46
Jalisco	LX	2012-2015	3.11
Michoacán	LXXII	2012-2015	3.24
Morelos	LII	2012-2015	5.36
Nayarit	XXX	2011-2014	2.94
Nuevo León	LXXIII	2012-2015	2.95
Oaxaca	LXI	2010-2013	3.83
Puebla	LVIII	2011-2014	2.91
Querétaro	LVII	2012-2015	3.02
Quintana Roo	XIII	2011-2013	3.42
San Luis Potosí	LX	2012-2015	4.76
Sinaloa	LX	2010-2013	2.92
Sonora	LX	2012-2015	3.05
Tabasco	LXI	2012-2014	2.72
Tamaulipas	LXI	2010-2013	1.81
Tlaxcala	LX	2011-2013	4.85
Veracruz	LXII	2010-2013	2.00
Yucatán	LX	2012-2015	2.24
Zacatecas	LX	2010-2013	4.56

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas electrónicas de las legislaturas estatales (última revisión en abril de 2014).

Anexo 3. Evolución del NEP en las 32 entidades federativas, 1990-2013

1. Aguascalientes

Legislatura	Año	NEP
LV	1992	1.4
LVI	1995	2.8
LVII	1998	2
LVIII	2001	2.8
LIX	2004	2.1
LX	2007	2.5
LXI	2010	3

2. Baja California

Legislatura	Año	NEP
XIV	1992	2.8
XV	1995	2.1
XVI	1998	2.5
XVII	2001	2.5
XVIII	2004	2.7
XIX	2007	2.9
XX	2010	3.1407

3. Baja California Sur

Legislatura	Año	NEP
VII	1993	2.2
VIII	1996	2.5
IX	1999	3
X	2002	2.6
XI	2005	1.7
XII	2008	2.9
XIII	2011	4.1215

4. Campeche

Legislatura	Año	NEP
LV	1994	1.7
LVI	1997	2.7
LVII	2000	2.3
LVIII	2003	2.2
LIX	2006	2.8
LXI	2012	2.49

5. Coahuila

Legislatura	Año	NEP
LIII	1993	2.2
LIV	1996	2.3
LV	1999	2.8

17. Morelos

Legislatura	Año	NEP
XLV	1991	1.7
XLVI	1994	2.2
XLVII	1997	2.8
XLVIII	2000	2.4
XLIX	2003	3.8
L	2006	3
LII	2012	5.3571

18. Nayarit

Legislatura	Año	NEP
XXIII	1990	2
XXIV	1993	1.9
XXV	1996	2
XXVI	1999	3.5
XXVII	2002	2.4
XXVIII	2005	2.3
XXIX	2008	2.7
XXX	2011	2.9412

19. Nuevo León

Legislatura	Año	NEP
LXVII	1994	2.3
LXVIII	1997	2.3
LXIX	2000	2.2
LXX	2003	2.2
LXXI	2006	2.4
LXXIII	2012	2.95

20. Oaxaca

Legislatura	Año	NEP
LV	1992	2
LVI	1995	2.4
LVII	1998	2.2
LVIII	2001	2.4
LIX	2004	2.4
LX	2007	2.4
LXI	2010	3.8348

21. Puebla

Legislatura	Año	NEP
LIII	1995	2.2
LIV	1998	2

LVI	2002	2.5
LVII	2005	2.4
LVIII	2008	2.1
LIX	2012	2.3802

6. Colima

Legislatura	Año	NEP
LI	1994	2.3
LII	1997	2.5
LIII	2000	2.4
LIV	2003	2.6
LVII	2012	3.4916

7. Chiapas

Legislatura	Año	NEP
LVIII	1991	1.1
LIX	1995	2.3
LX	1998	2.2
LXI	2001	2.4
LXII	2004	2.7
LXIII	2007	3.6
LV	2006	2.1
LXV	2012	3.6623

8. Chihuahua

Legislatura	Año	NEP
LVII	1992	2.1
LVIII	1995	2.1
LIX	1998	2.5
LX	2001	2.4
LXI	2004	2.5
LXII	2007	2.7
LXIII	2010	2.599

9. Distrito Federal

Legislatura	Año	NEP
Primera Asamblea	1988	2.6
Segunda Asamblea	1991	2.3
Asamblea de Representantes	1994	2.4
I Asamblea Legislativa	1997	2.6
II Asamblea Legislativa	2000	3.2
III Asamblea Legislativa	2003	2.6
IV Asamblea Legislativa	2006	2.8
VI	2012	3.03

LV	2001	2.3
LVI	2004	2.1
LVII	2007	2.3
LVIII	2011	2.9138

22. Querétaro

Legislatura	Año	NEP
L	1991	1.6
LI	1994	2.2
LII	1997	2.5
LIII	2000	2.8
LIV	2003	2.7
LV	2006	2.2
LVII	2012	3.0193

23. Quintana Roo

Legislatura	Año	NEP
VII	1993	1.8
VIII	1996	2.2
IX	1999	2.2
X	2002	2.4
XI	2005	3.8
XII	2008	2.5
XIII	2011	3.4153

24. San Luis Potosí

Legislatura	Año	NEP
LIV	1994	2.4
LV	1997	2.6
LVI	2000	2.3
LVII	2003	2.4
LVIII	2006	2.5
LX	2012	4.7647

25. Sinaloa

Legislatura	Año	NEP
LIV	1992	2
LV	1995	2.4
LVI	1998	2.2
LVII	2001	2.7
LVIII	2004	2.4
LIX	2007	2.1
LX	2010	2.9194

26. Sonora

10. Durango

Legislatura	Año	NEP
LIX	1992	2.6
LX	1995	2.7
LXI	1998	2.6
LXII	2001	2.6
LXIII	2004	2.2
LXIV	2007	2.4
LXV	2010	2.6627

11. Guanajuato

Legislatura	Año	NEP
LV	1991	2
LVI	1994	1.7
LVII	1997	3.1
LVIII	2000	2.1
LIX	2003	2.7
LX	2006	2.2
LXII	2012	2.6458

12. Guerrero

Legislatura	Año	NEP
LIV	1993	1.9
LV	1996	2
LVI	1999	1.9
LVII	2002	2.9
LVIII	2005	3.5
LIX	2008	3
LX	2012	3.44

13. Hidalgo

Legislatura	Año	NEP
LV	1993	1.9
LVI	1996	2
LVII	1999	2.2
LVIII	2002	2.2
LIX	2005	1.8
LX	2008	2.2
LXI	2011	3.46

14. Jalisco

Legislatura	Año	NEP
LIII	1992	1.8
LIV	1995	1.9
LV	1997	2.6

Legislatura	Año	NEP
LV	1997	3.1
LVI	2000	2.5
LVII	2003	2.2
LVIII	2006	2.8
LX	2012	3.05

27. Tabasco

Legislatura	Año	NEP
LVI	1997	2.3
LVII	2001	2.3
LVIII	2004	2.5
LIX	2006	1.9
LXI	2012	2.7162

28. Tamaulipas

Legislatura	Año	NEP
LV	1992	1.5
LVI	1995	2.2
LVII	1998	2.1
LVIII	2001	2.4
LIX	2004	2.2
LX	2007	2.3
LXI	2010	1.8101

29. Tlaxcala

Legislatura	Año	NEP
LIV	1992	1.8
LV	1995	2.5
LVI	1998	2.7
LVII	2001	3
LVIII	2004	3.8
LIX	2007	3.2
LX	2011	4.8531

30. Veracruz

Legislatura	Año	NEP
LVI	1992	1.9
LVII	1995	1.9
LVIII	1998	2.3
LIX	2000	2.3
LX	2004	2.6
LXI	2007	2.3
LXII	2010	1.9955

31. Yucatán

LVI	2000	2.3
LVII	2003	2.43
LVIII	2006	1.9
LX	2012	3.11

15. Estado de México

Legislatura	Año	NEP
LI	1990	2.2
LII	1993	2.3
LIII	1996	2.4
LIV	2000	3.2
LV	2003	3.7
LVIII	2012	3.0654

16. Michoacán

Legislatura	Año	NEP
LXVII	1995	2.5
LXVIII	1998	2.3
LXIX	2001	2.5
LXX	2004	2.8
LXXI	2007	3.5
LXXII	2012	3.24

Legislatura	Año	NEP
LV	1998	2.1
LVI	2001	2.2
LVII	2004	2.3
LVIII	2007	2.2
LX	2012	2.2401

32. Zacatecas

Legislatura	Año	NEP
LIV	1992	1.8
LV	1995	1.8
LVI	1998	3.1
LVII	2001	3
LVIII	2004	2.9
LIX	2007	3.2
LX	2010	4.5581

Fuente: Hernández Cortez, 2010 y actualización propia.

Anexo 4. Presupuesto anual de los congresos locales y sus EFS, 2013

Entidad	Presupuesto total asignado a la entidad	Presupuesto asignado al Congreso local	Presupuesto asignado a la EFS	% del presupuesto anual del Congreso local destinado a su EFS
Aguascalientes	14,576,447,000.00	170,971,000	22,000,000.00	12.9
Baja California	37,110,054,176.15	814,669,521	153,088,984.00	18.8
Baja California Sur	9,106,192,218.00	132,505,941		0.0
Campeche	15,647,226,361.00	181,680,880	21,800,463.00	12.0
Chiapas	66,869,989,698.00	313,387,561	93,387,560.92	29.8
Chihuahua	50,174,631,589.00	718,176,150	92,500,000.00	12.9
Coahuila	35,161,034,000.00	212,639,000	96,183,000.00	45.2
Colima	8,550,284,000.00	88,208,007	28,769,340.85	32.6
Distrito Federal	144,142,928,190.00	1,472,274,259	371,134,129.00	25.2
Durango	20,280,798,335.00	198,871,717	33,976,558.00	17.1
Estado de México	174,408,421,939.00	1,406,114,252		0.0
Guanajuato	47,551,668,990.00	382,759,593		0.0

Guerrero	39,911,981,210.00	463,430,523	62,011,885.00	13.4
Hidalgo	27,137,390,241.00	184,064,098	83,677,392.00	45.5
Jalisco	79,922,373,100.00	919,019,000	254,271,000.00	27.7
Michoacán	56,717,989,597.00	631,182,000	89,871,285.43	14.2
Morelos	21,179,515,000.00	395,000,000	4,754,000	1.2
Nayarit	15,528,301,000.00	247,627,900	36,944,658.00	14.9
Nuevo León	62,115,490,704.00	467,159,116	181,159,116.00	38.8
Oaxaca	48,021,012,287.00	532,972,146	66,294,262.67	12.4
Puebla	46,968,896,249.74	293,943,484	125,752,579.80	42.8
Querétaro	22,053,400,367.00	238,331,584	64,590,400.00	27.1
Quintana Roo	22,390,728,894.00	447,782,260	108,840,814.00	24.3
San Luis Potosí	31,005,737,832.00	243,614,841	133,180,979.00	54.7
Sinaloa	38,371,953,469.00	380,019,695	129,806,644.00	34.2
Sonora	42,591,880.00	402,015,000	24,497,959.62	6.1
Tabasco	36,566,739,442.00	315,116,294	64,590,400.00	20.5
Tamaulipas	34,669,731,000.00	183,321,693	66,099,782.00	36.1
Tlaxcala	11,908,476,354.82	176,087,920	42,732,786.25	24.3
Veracruz	90,042,600,000.00	541,850,000	164,900,000.00	30.4
Yucatán	28,859,915,615.00	165,631,839	49,859,839.00	30.1
Zacatecas	22,578,562,881.00	356,521,635	81,044,268.00	22.7

Fuente: Decretos estatales de presupuesto anual y solicitudes de información pública.

*Los congresos de Baja California Sur, el Estado de México y Guanajuato no establecen un presupuesto anual para su EFS.

Anexo 5. Auditorías realizadas y sujetos de fiscalización auditados en 17 EFS, 2013

Entidad	Número de auditorías programadas	Número de auditorías realizadas	% de auditorías realizadas en relación a las programadas	Número de sujetos programados a auditar	Número de sujetos auditados	% de sujetos auditados en relación a los programados
Aguascalientes	107	173	100	38	38	100
Baja California	170	133	78.2	171	171	100
Campeche	71	82	100	67	71	100
Chiapas	176	176	100	127	127	100
Chihuahua	171	167	97.7	165	167	100
Colima	26	54	100	22	26	100
Distrito Federal	120	120	100	77	77	100
Guerrero	53	53	100	50	50	100
Hidalgo	203	334	100	200	203	100
Jalisco	145	140	96.5	149	145	97.3
Michoacán	424	402	94.8	207	402	100

Nuevo León	237	237	100	149	149	100
Quintana Roo	74	75	100	78	78	100
Sinaloa	132	144	100	201	93	46.3
Sonora	266	266	100	266	266	100
Veracruz	1017	1020	100	339	355	100

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de revisión de las cuentas públicas estatales y solicitudes de información pública.

Anexo 6. Número total del personal y número de auditores en 17 EFS, 2013

Entidad	Número de personal	Número de auditores	% de auditores en relación al total de personal
Veracruz	361	92	25.5
Distrito Federal	604	159	26.3
Quintana Roo	242	89	36.8
Baja California	378	157	41.5
Oaxaca	130	55	42.3
Chiapas	434	192	44.2
Jalisco	353	156	44.2
Guerrero	309	137	44.3
Nuevo León	284	141	49.6
Aguascalientes	59	30	50.8
Chihuahua	145	74	51
Colima	89	48	53.9
Campeche	78	45	57.7
Michoacán	341	211	61.9
Sinaloa	156	109	69.9
Hidalgo	288	210	72.9
Sonora	164	120	73.2

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de revisión de las cuentas públicas estatales y solicitudes de información pública.

Anexo 7. Proporción de auditorías por auditor
en 17 EFS, 2013

Entidad	Número de auditorías realizadas	Número de auditores	Proporción de auditorías por auditor
Aguascalientes	173	30	5.8
Baja California	133	157	2.1
Campeche	82	45	1.8
Chiapas	176	192	0.9
Chihuahua	167	74	2.3
Colima	54	48	1.1
Distrito Federal	120	159	1.3
Guerrero	53	137	2.6
Hidalgo	334	210	1.6
Jalisco	140	156	0.9
Michoacán	402	211	1.9
Nuevo León	237	141	1.7
Oaxaca	240	55	4.4
Quintana Roo	75	89	0.8
Sinaloa	144	109	1.3
Sonora	266	120	2.2
Veracruz	1020	92	11.1

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de revisión de las cuentas públicas estatales y solicitudes de información pública.

**Anexo 8. Resultados del índice de desempeño de
17 EFS locales en México, 2013**

Entidad	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	3.1	Suma	Índice
Aguascalientes	1	1	0.51	0.0	1	0.5	4.01	0.67
Baja California	0.78	1	0.42	0.5	0	0.25	2.95	0.49
Campeche	1	1	0.58	1.0	1	0.25	4.83	0.80
Chiapas	1	1	0.44	1.0	0	1	4.44	0.74
Chihuahua	0.98	1	0.51	0.5	0	0	2.99	0.50
Colima	1	1	0.54	1.0	0	1	4.54	0.76
Distrito Federal	1	1	0.26	1.0	1	0.5	4.76	0.79
Guerrero	1	1	0.44	0.5	1	0.25	4.19	0.70
Hidalgo	1	1	0.73	1.0	1	0.5	5.23	0.87
Jalisco	0.97	0.97	0.44	1.0	0	0.25	3.63	0.60
Michoacán	0.95	1	0.62	1.0	0	0.25	3.82	0.64
Nuevo León	1	1	0.50	1.0	1	1	5.50	0.92
Oaxaca	1	1	0.42	0.5	1	1	4.92	0.82
Quintana Roo	1	1	0.37	1.0	0	0.25	3.62	0.60
Sinaloa	1	0.46	0.70	1.0	0	0.25	3.41	0.57
Sonora	1	1	0.73	0.5	0	1	4.23	0.71
Veracruz	1	1	0.26	0.0	0	0.5	2.76	0.46

Fuente: Elaboración propia.

*En el siguiente anexo se enlistan los componentes.

**Anexo 9. Componentes de la evaluación general del desempeño
de la fiscalización de las EFS locales en México**

1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías	1.1 Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.
	1.2 Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.
	1.3 Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.
	1.4 Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores): entre 1 y más de 5.
2. Cobertura de la fiscalización local	2.1 Realización de auditorías de desempeño en un año.
3. Efectividad del proceso auditor	3.1 Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías): entre 0 y más de 10.

Fuente: Elaboración propia.