



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

POSGRADO EN ESTUDIOS SOCIALES

“La revisión de las cuentas públicas subnacionales en los congresos estatales de México (2010-2018)”

TESIS

Para obtener el grado de Doctor en Estudios Sociales (Procesos Políticos)

PRESENTA: Sergio Eduardo Rodríguez Trejo

MATRÍCULA: 2163803407

ORCID: 0009-0006-5616-353X

CORREO ELECTRÓNICO: sergioeduardorodrigueztrejo@gmail.com

DIRECTOR: Doctor Álvaro Fernando López Lara

JURADO:

PRESIDENTE: Doctora Laura Valencia Escamilla

SECRETARIO: Doctor Álvaro Fernando López Lara

VOCAL: Doctor José Said Sánchez Martínez

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, 16 de diciembre de 2022

Índice general

Introducción.....	5
1. Planteamiento del problema.....	5
2. Justificación.....	7
3. Objetivos.....	10
3.1. General.....	10
3.2. Específicos.....	10
4. Preguntas de investigación.....	11
4.1 Principal.....	11
4.2 Secundarias.....	11
5. Hipótesis.....	12
5.1 Principal.....	12
5.2 Particulares.....	12
6. Diseño de investigación.....	13
Capítulo 1. De alarmas, patrullas, principales y agentes. Perspectivas teóricas sobre la supervisión legislativa.....	18
Introducción.....	18
1.1 Clasificación de los mecanismos de supervisión.....	19
1.2 Enfoques teóricos sobre supervisión legislativa.....	25
1.2.1 Enfoque de supervisión legislativa como un problema de delegación.....	25
1.2.2 Enfoque de maximización presupuestal.....	27
1.2.3 Enfoque de capacidades institucionales.....	29
1.2.4 El enfoque estratégico: contexto político e incentivos de los legisladores.....	32
1.3 Discusión de los enfoques.....	37
Conclusión.....	40
Capítulo 2. Los Organismos Fiscalizadores Locales: sus capacidades y vulnerabilidades.....	42
Introducción.....	42
2.1 Desarrollo de la función fiscalizadora y su contexto político.....	43
2.1.1. Establecimiento de la autonomía de los organismos fiscalizadores locales.....	49
2.2 Modelo general para la revisión de cuentas públicas y su rol en el ciclo presupuestario.....	52

2.3 Capacidades de los Organismos Fiscalizadores Locales.....	59
Conclusión.....	72

Capítulo 3. Los congresos locales y la función fiscalizadora.....	74
Introducción.....	74
3.1 Los congresos y los OFL: transgresiones en la relación entre principal y agente.....	75
3.2 Diferentes caminos para un mismo fin: los procedimientos para la dictaminación de las cuentas públicas en los congresos locales.....	78
3.3 Las comisiones dictaminadoras de cuentas públicas.....	89
3.4 El potencial fiscalizador de los congresos locales.....	93
Conclusión.....	99

Capítulo 4. Análisis De Los Resultados De La Revisión De Cuentas Públicas Estatales.....	101
Introducción.....	101
4.1. Visión general de los resultados encontrados: el tamaño de la fiscalización estatal.....	102
4.2 Variables institucionales y resultados de la fiscalización.....	111
4.3 Pluralismo y resultados de la fiscalización estatal.....	115
Conclusión.....	126

Capítulo 5. La fiscalización de las cuentas públicas municipales y el intercambio político.....	130
Introducción.....	130
5.1. Heterogeneidad municipal y selección de casos.....	132
5.2. Instituciones y mecanismos de fiscalización de las cuentas públicas municipales.....	137
5.3 Tamaño e impacto de la fiscalización municipal.....	142
5.4 Capacidades institucionales y resultados de la fiscalización municipal.....	144
5.5 Efecto de las variables políticas en la fiscalización municipal.....	150
Conclusión.....	160

Conclusiones Finales.....	165
Condiciones institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales y tergiversación de la delegación.....	165

Efectos de las variables políticas e institucionales sobre las revisiones a las cuentas públicas estatales y municipales.....	166
Efectos del pluralismo en los niveles estatal y municipal.....	169

Bibliografía.....	171
Legislación consultada.....	181
Páginas web institucionales.....	188
Enlaces digitales de notas periodísticas.....	191

Índice de Tablas.....	193
------------------------------	------------

Índice de Esquemas.....	193
--------------------------------	------------

Índice de Gráficas.....	193
--------------------------------	------------

LA REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN LOS CONGRESOS ESTATALES DE MÉXICO (2010-2018)

Introducción

1. Planteamiento del problema

La presente investigación tiene como objeto de estudio la revisión de las cuentas públicas municipales que realizan los congresos estatales de México. Para tal fin se recurre al análisis de un conjunto de datos referentes a los procesos de fiscalización de distintos estados y municipios con el objetivo de comprender la mecánica de la fiscalización, concretamente, la manera en que distintos factores políticos e institucionales inciden en los resultados surgidos de estos procesos.

La revisión de las cuentas públicas forma parte de los mecanismos de supervisión con que cuenta el poder legislativo tanto en el nivel federal como estatal, y su finalidad principal es corroborar la correcta gestión de los recursos públicos. El ejercicio presupuestal de los gobiernos estatales y municipales es revisado por los congresos locales apoyados por sus respectivos Organismos Fiscalizadores Locales¹ (OFL); si bien dichos organismos deben desarrollar una labor técnica, su relación con los congresos locales y las deficiencias en las capacidades institucionales con que cuentan, los coloca en una posición vulnerable ante los legisladores estatales.

La revisión de las cuentas requiere la intervención de los diputados², quienes elaboran y votan dictámenes en los que se asienta el uso correcto o

¹ Estos organismos reciben diferentes denominaciones en las entidades federativas. Si bien los recursos federales asignados a estados y municipios actualmente son fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación, los organismos locales supervisan lo respectivo a los recursos propios de los órdenes estatal y municipal.

² En el presente trabajo se utilizarán los términos diputados, legisladores y representantes para referirse a quienes conforman las legislaturas estatales.

incorrecto de los recursos gestionados por una agencia pública durante un periodo, comúnmente equivalente a un ejercicio fiscal³. Dado el carácter eminentemente político de las asambleas legislativas, cabe esperar que la composición partidista y el grado de pluralismo, impacten en la implementación y los resultados de procesos de supervisión como la revisión de cuentas públicas.

Dadas las características de las instituciones consideradas (congresos locales, organismos fiscalizadores y gobiernos subnacionales), el análisis tendrá una vertiente institucional y otra estratégica. La parte institucional del análisis considera las facultades y capacidades de los organismos involucrados para desempeñarse dentro del proceso, mientras que la vertiente estratégica del análisis se centra en la relación de fuerzas entre congresos y gobiernos subnacionales. Así como los legisladores tienen incentivos para influir en el desarrollo de los procesos de fiscalización, también los gobernantes subnacionales tienen incentivos para que los resultados de dichos procesos les sean favorables, por lo que cobra relevancia la relación política que tengan con la asamblea legislativa respectiva.

Diversos autores que han estudiado la función de supervisión legislativa señalan que el incentivo de los diputados al participar en sus mecanismos es la continuidad de su carrera política⁴; esto ocasiona que los legisladores pertenecientes al partido gobernante desistan de ejercer adecuadamente facultades como la revisión de las cuentas públicas, mientras que los de oposición se verán incentivados a hacerlo, pues les podría proporcionar elementos para desgastar al partido gobernante y eventualmente sustituirlo.

³ En algunos estados, las cuentas públicas municipales se revisan por periodos semestrales.

⁴ Una valiosa aportación en ese sentido es la de Benito Nacif y Scott Morgenstern, quienes editan un volumen en el que se recopilan trabajos de investigadores que abordan la política parlamentaria en América Latina. Véase: Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

Por su parte, los gobiernos buscan proteger la imagen de su administración ante sospechas de uso inadecuado de los recursos públicos; mientras que los organismos burocráticos buscarán maximizar sus recursos para así lograr un excedente presupuestario que pueda ser usado de manera discrecional.

Tomando en cuenta lo anterior, se establece que la revisión de las cuentas públicas subnacionales implica la interacción entre instituciones técnicas como son los organismos fiscalizadores locales e instituciones representativas, como los congresos estatales y los gobiernos subnacionales, los cuales usualmente están repartidos entre más de una sola fuerza política; dichas interacciones son influenciadas por los incentivos y capacidades de los involucrados. Es así que lo que formalmente es un procedimiento fundamentado en criterios técnicos, puede verse suplantado por negociaciones que buscan manipular sus resultados, con la finalidad de proveer a los involucrados con beneficios particulares. Dadas estas premisas, cabe esperar diferencias en los procesos de fiscalización subnacionales que se explican por factores políticos como el pluralismo en las legislaturas estatales, así como de elementos institucionales, como las capacidades de los organismos fiscalizadores locales.

2. Justificación

La relevancia de la revisión de cuentas públicas reside en que a través de este proceso, el poder legislativo se constituye como contrapeso del ejecutivo al supervisar su gestión financiera, por lo que analizarlo ayuda a ampliar el conocimiento sobre el ejercicio de la función supervisora del legislativo. Asimismo, la supervisión del erario otorga elementos que permiten juzgar el desempeño de un gobierno, por lo que son de utilidad para la toma de decisiones políticas de la ciudadanía; conocer el impacto de los factores

políticos e institucionales en los resultados de dichos procesos ayuda a la evaluación del desempeño de los representantes populares, tanto legisladores como gobernantes.

Por otra parte, las aportaciones de esta investigación aumentan el conocimiento en un área relativamente poco explorada, pues el estudio de los mecanismos de supervisión legislativa conforma una parte aún menor dentro del conjunto de estudios acerca de los congresos locales de México⁵ y en general, de los estudios legislativos en América Latina⁶. En este punto cabe destacar que la revisión de las cuentas públicas se integra dentro del ciclo presupuestario, por lo cual los hallazgos de la investigación complementarán el conocimiento generado previamente acerca de los procedimientos propios de otras etapas de dicho ciclo, como la discusión y aprobación del presupuesto y ley de ingresos por parte del legislativo. Aún más, la investigación aporta conocimientos acerca de la relación entre los congresos locales y los gobiernos municipales. Dada la importancia para la vida cotidiana de las políticas implementadas desde el nivel municipal, resulta pertinente una investigación que analice la manera en que se supervisan sus recursos.

Asimismo, la investigación proveerá información acerca del desempeño de los organismos fiscalizadores locales y los congresos estatales como instituciones integrantes de los sistemas dedicados al combate de la corrupción. Si bien los procesos de fiscalización han servido como instrumentos para evaluar la eficiencia del gasto público, a partir de la reforma al artículo 113 constitucional en mayo del 2015⁷ los mismos adquieren el

⁵ Fernando Patrón, *Congresos estatales en México*, Universidad de Guanajuato, Ciudad de México, 2015, p.41.

⁶ Rodrigo Velázquez, “Introducción. Enfoques teóricos para el estudio de la supervisión legislativa sobre el Poder Ejecutivo”, en Rodrigo Velázquez (coord.), *Supervisión Legislativa en América Latina*, CIDE-FCE, Ciudad de México, 2018, pp. 14-15.

⁷ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0

perfil de mecanismos para combatir la corrupción, esto mediante las creaciones de los sistemas nacionales y locales de fiscalización y anticorrupción. Dichos sistemas se conforman con instancias de los niveles federal y subnacional, incluidos los organismos de fiscalización locales. Los hallazgos de esta investigación permitirán detectar aquellos elementos del desempeño de las instituciones subnacionales que vulneran a los sistemas de fiscalización y anticorrupción en su conjunto.

Respecto a su aportación teórica, la investigación contrastará los enfoques y modelos utilizados para explicar los procesos de supervisión legislativa, los cuales toman en cuenta los roles e incentivos de los involucrados. Si bien dichos enfoques y modelos teóricos cuentan con aportaciones empíricas para el caso mexicano, la mayor parte de los estudios se enfocan en el ámbito nacional o se tratan de estudios de caso limitados a una entidad federativa, pero no abordan de manera comparativa los procesos de supervisión y fiscalización de las cuentas públicas en los niveles estatal y municipal.

Adicionalmente, la investigación resulta metodológicamente atractiva pues en lugar de implementar un estudio de caso como otras aportaciones empíricas acerca de la supervisión legislativa en México, se aplica el método comparativo subnacional el cual, de acuerdo a Snyder, permite explicar las desigualdades institucionales y políticas encontradas dentro de un mismo país⁸. Específicamente, se comparan múltiples unidades de análisis (los procesos de revisión de cuentas públicas subnacionales) a lo largo de una serie temporal, al mismo tiempo que se consideran evaluaciones sobre las capacidades de los actores que intervienen en los procesos de fiscalización, así

⁸ Richard Snyder, “Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales”, en *Desarrollo Económico*, vol. 40, núm. 194, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, pp. 287-305.

como análisis cuantitativos acerca de los resultados de estos procesos y las variables que intervienen en ellos. El atractivo metodológico radica en que el análisis no se enfoca únicamente en las capacidades formales de los organismos involucrados, sino que además considera el impacto de los factores políticos e institucionales.

Los resultados obtenidos permiten trascender la sola descripción y caracterización de los procesos de revisión de cuentas públicas, proporcionando elementos para comprender su papel dentro del panorama más amplio de los procesos legislativos, y la interacción entre las legislaturas subnacionales y los gobiernos estatales y municipales.

Por último, estudiar la influencia que tienen factores político-institucionales sobre la fiscalización subnacional, brinda elementos para detectar fallas en esta clase de procesos y, en consecuencia, proponer ajustes al marco institucional de la supervisión legislativa.

3. Objetivos

3.1. General

Analizar la influencia de las condiciones políticas e institucionales alrededor de los procesos de revisión de cuentas públicas subnacionales, sobre sus resultados.

3.2. Específicos

- Investigar la relación entre el pluralismo en la composición de los congresos locales y los resultados de los procesos de fiscalización de las cuentas públicas estatales y municipales

- Determinar si pueden encontrarse diferencias en los resultados de los procesos de fiscalización con base en el estatus de gobierno subnacional.
- Analizar los marcos normativos subnacionales en materia de fiscalización para determinar las principales diferencias en los procesos de revisión de cuentas públicas.
- Examinar si las diferencias en las capacidades institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales se corresponden con diferencias en los resultados que generan tras la revisión de cuentas públicas.
- Determinar el efecto de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en los resultados de la revisión de sus cuentas públicas.

4. Preguntas de investigación

4.1 Principal

¿Qué relación existe entre las condiciones políticas e institucionales de los congresos subnacionales en México y los resultados de los procesos de revisión de cuentas públicas?

4.2 Secundarias

- ¿Cuál es la relación entre el grado de pluralismo en la composición de los congresos locales y los resultados de los procesos de fiscalización?
- ¿Qué diferencias pueden encontrarse en los resultados de los procesos de fiscalización con base en el estatus de gobierno subnacional?
- ¿Qué diferencias existen entre los procesos de fiscalización establecidos en los distintos marcos normativos subnacionales?

- ¿Las diferencias en las capacidades institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales se reflejan en los resultados que generan tras la revisión de cuentas públicas?
- ¿Qué efecto tienen las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en los resultados de sus procesos de revisión de cuentas públicas?

5. Hipótesis

5.1 Principal

Los resultados de los procesos de revisión de cuentas públicas subnacionales se ven afectados por la variación en las condiciones políticas e institucionales de los congresos locales. Se plantea que el grado de pluralismo en la composición de las legislaturas, la presencia de gobiernos divididos y yuxtapuestos, así como la participación de más instancias de veto en la dictaminación, se relacionan con procesos de revisión más imparciales y con un mayor impacto sobre las observaciones de las cuentas públicas.

5.2 Particulares

H1.-Al aumentar el pluralismo en los congresos locales, aumentan el número de observaciones y el monto del presupuesto observado en los procesos de revisión de cuentas públicas subnacionales.

H2.- La presencia de gobiernos divididos se corresponde con un aumento en el número de observaciones y en los montos presupuestales observados en los procesos de fiscalización de las cuentas públicas estatales.

H3.-La presencia de gobiernos yuxtapuestos se corresponde con un aumento en el número de observaciones y en los montos presupuestales observados en los procesos de fiscalización de las cuentas públicas municipales.

H4.-Los estados cuya normatividad dispone un mayor número de instancia de veto en los procesos de dictaminación de las cuentas públicas, arrojarán más observaciones y un crecimiento en los montos del presupuesto observado en las cuentas públicas.

H5.-Los Organismos Fiscalizadores Locales con mayores capacidades institucionales producen los mayores resultados tras la revisión de cuentas públicas.

H6.-Aquellos municipios con mayores capacidades institucionales, se correlacionan con un menor número de observaciones y una disminución de los montos observados en la revisión de cuentas públicas.

6. Diseño de investigación

La investigación se plantea como un estudio comparado usando datos panel, los cuales abarcan diversos estados y municipios a lo largo de una serie temporal, teniendo como unidad de análisis los procesos de revisión de las cuentas públicas subnacionales. Como ya se mencionó, se toman en cuenta variables políticas e institucionales. Respecto a las primeras, estas incluyen al pluralismo legislativo y el estatus de gobierno derivado de dichas condiciones del pluralismo, es decir, la presencia de gobiernos yuxtapuestos o no, así como de gobiernos con o sin mayoría. De esta manera, se contemplan las relaciones del legislativo tanto con el nivel de gobierno estatal como con el municipal⁹.

Para los fines de la investigación, el pluralismo legislativo se entiende como una expresión de los distintos partidos que conforman una legislatura, ya que estos articulan, defienden y representan intereses, posiciones y

⁹ Los gobiernos yuxtapuestos para el nivel municipal y gobiernos con o sin mayoría, para el nivel estatal.

propuestas de distintos grupos sociales¹⁰. Una mera observación de la cantidad de partidos en una legislatura resulta insuficiente, ya que también se debe tomar en cuenta el tamaño de las bancadas y su proporción respecto al total de la legislatura, con lo cual se puede vislumbrar cuántos partidos tienen capacidad de negociación y chantaje, es decir, aquellos que son necesarios para sacar adelante proyectos legislativos o pueden bloquear votaciones¹¹. Tomando en cuenta la cantidad de partidos y su tamaño se obtiene la fragmentación partidista, la cual puede medirse con índices como el propuesto por Markku Laakso y Rein Taagepera, el cual permite visualizar el tamaño relativo de los partidos que conforman una legislatura¹² y así contrastar los efectos del pluralismo legislativo.

Acerca de las variables institucionales, estas se refieren a las capacidades con que cuentan tanto los OFL como los congresos locales y los gobiernos municipales para desarrollar sus funciones, así como a la estructura normativa relacionada con los procesos de fiscalización. Las razones para considerar a las variables mencionadas surgen de la literatura revisada para este proyecto y los enfoques teóricos considerados. Particularmente, se debe señalar que el desarrollo de las capacidades de los OFL ha sido un tema ampliamente abordado por autores que estudian la supervisión legislativa subnacional en México, sin embargo, dada la adscripción de estos organismos a los congresos estatales¹³, existe un componente político estratégico que influye en su operación. Lo anterior lleva a plantear la existencia de una

¹⁰ Julio César Córdón, “Democracia, pluralismo político y partidos políticos”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 270, UNAM/FD, Ciudad de México, 2018.

¹¹ Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p 157.

¹² Markku Laakso y Rein Taagepera, ““Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, en *Comparative Political Studies*. vol. 12, núm. 1, Sage, Nueva York, 1979, pp. 3-27.

¹³ Debe recordarse que si bien los OFL tienen autonomía técnica y de gestión para encargarse de la parte técnica de los procesos de fiscalización, formalmente forman parte del legislativo, debiendo rendir cuentas de su actuación a los legisladores; es decir, su actuación se ve influida hasta cierto punto por las determinaciones de los diputados locales.

tensión entre las facetas técnica y política de la revisión de cuentas públicas; las aportaciones literarias utilizadas para la elaboración de este trabajo han revisado por separado estas facetas, sin considerarlas como componentes de un mismo proceso.

Se analizan revisiones a las cuentas públicas tanto del ámbito municipal como del estatal, ello con el objetivo de encontrar evidencia que indique diferencias en el impacto de las variables sobre los resultados de acuerdo al nivel de la revisión.

Para el análisis se considera una serie temporal que abarca las revisiones de cuentas públicas del año 2010 al año 2018, periodo que permite reunir una cantidad suficiente de datos como para identificar patrones que den solidez a los hallazgos. La selección de casos municipales se llevó a cabo con base en la pertinencia de los mismos para la investigación, al tiempo que se consideró la accesibilidad de información. Para el análisis del nivel municipal se seleccionaron municipios de los estados de Colima, Estado de México, Nuevo León, Tabasco, Querétaro y Veracruz, procurando que dicha selección representara la diversidad de condiciones y capacidades institucionales con que cuentan los municipios de dicho estado. La selección también procuro incluir a todos los modelos de supervisión legislativa¹⁴ a los que se apegan los congresos estatales, así como las condiciones de pluralismo legislativo presentes durante el periodo que abarca el análisis. Respecto al nivel estatal, se tomaron en cuenta todas las entidades federativas.

El trabajo inicia con un capítulo en el que se abordan los enfoques y modelos teóricos aplicables a la fiscalización de las cuentas públicas municipales; en dicho apartado se aborda cómo la revisión de cuentas

¹⁴ Como parte de la revisión de las capacidades institucionales de los congresos estatales se elaboraron tres modelos de supervisión que utilizan estos organismos para dictaminar las cuentas públicas.

públicas, enmarcada dentro de los procesos de supervisión legislativa, descansa en la relación que se forma entre los congresos, los organismos fiscalizadores y los sujetos fiscalizados, cada uno de los cuales responde a diferentes incentivos. Los resultados del primer capítulo brindan el sustento teórico que encauza la investigación.

Posteriormente, se presenta un capítulo dedicado a contextualizar la función fiscalizadora subnacional en México, en el cual se ilustra que si bien la regulación de este proceso se sustenta primordialmente en disposiciones federales, presenta notables diferencias en cuanto a su estructura en el nivel subnacional. En el mismo capítulo se abordan las capacidades de los organismos fiscalizadores locales.

El tercer capítulo se refiere a las condiciones propias de los congresos locales en México, abordando los aspectos institucionales pertinentes a los procesos de fiscalización, privilegiando el análisis de sus condiciones políticas y cómo estas inciden en el desarrollo de la revisión de cuentas públicas.

En el cuarto capítulo se analizan las revisiones a las cuentas públicas estatales, encontrando una relación positiva entre el pluralismo en la conformación de las legislaturas locales y los resultados de la fiscalización estatal, misma que se vuelve más notoria cuando se rebasa el umbral del multipartidismo.

Más adelante, en el quinto capítulo se desarrolla el análisis de los casos municipales, y a diferencia del nivel estatal, se detecta una relación inversa entre el pluralismo y los resultados de la fiscalización municipal. Asimismo, se encontró una relación similar entre las capacidades institucionales de los municipios y los resultados de sus procesos de fiscalización.

Por último, las conclusiones generales sintetizan los hallazgos de la investigación, señalan las limitantes presentes durante el desarrollo de la misma y sugieren futuras rutas para ampliar esta área del conocimiento.

CAPÍTULO 1. DE ALARMAS, PATRULLAS, PRINCIPALES Y AGENTES. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE LA SUPERVISIÓN LEGISLATIVA

Introducción

El objetivo del presente capítulo es exponer y contrastar las aportaciones teóricas que guiarán el análisis en esta investigación. Para ello, primeramente se aborda el concepto de supervisión legislativa, su definición, la manera en que se clasifica, así como las distinciones entre este y los conceptos de rendición de cuentas y control parlamentario, cuyas coincidencias a menudo conducen a que sean utilizados de manera intercambiable.

En lo que sigue, se exponen cuatro enfoques teóricos que ofrecen distintas explicaciones sobre el desarrollo de los mecanismos de supervisión legislativa: 1) el enfoque de la delegación; 2) el enfoque de maximización presupuestal; 3) el enfoque centrado en las capacidades institucionales; y 4) el enfoque estratégico de la supervisión legislativa. Estos enfoques son posteriormente contrastados para llegar a una síntesis de un argumento teórico que sustente el análisis empírico de la investigación. Dado que la supervisión de las cuentas pública se aborda desde una perspectiva multinivel, la secuencia se analiza en el marco del concepto de juegos anidados propuesta por George Tsebelis¹⁵, el cual ayuda a analizar el efecto de los incentivos de los legisladores en cada uno de los niveles de los procesos de fiscalización.

¹⁵ George Tsebelis, *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, University of California Press, Berkeley, 1990.

1.1 Clasificación de los mecanismos de supervisión

En este primer apartado se exponen las principales clasificaciones sobre los mecanismos de supervisión legislativa propuestas por diversos autores. Al igual que la emisión de leyes y la representación popular, la puesta en marcha de mecanismos de supervisión conforma una de las principales funciones del poder legislativo¹⁶, la cual evita la concentración excesiva de poder en el ejecutivo, vigila el desempeño del gobierno y fiscaliza el ejercicio del gasto al implementar procesos como la revisión de las cuentas públicas.¹⁷

Antes de exponer la clasificación de los mecanismos de supervisión, resulta conveniente abordar la definición del concepto *supervisión legislativa*. Diversos autores han formulado definiciones sobre este concepto mismas que, aunque presentan diferencias en cuanto a su denotación (situaciones o cosas a las cuales se aplica el concepto), contienen suficientes semejanzas en su connotación (características del concepto)¹⁸ para ubicar un hilo conductor entre ellas. Primeramente, Walter Oleszek propone que la supervisión legislativa se aplica para vigilar el uso de la autoridad delegada a las entidades y oficiales de la rama ejecutiva del gobierno¹⁹.

Por su parte para McCubbins y Schwartz, la supervisión legislativa concierne al alcance y la manera en la que el legislativo intenta detectar y remediar las violaciones de la rama ejecutiva a los objetivos fijados por los

¹⁶ Olivier Rozenberg, “On the concepts of parliament, parliamentarianism, and parliamentary democracy”, en Cyril Benoit y Olivier Rozenberg (eds.), *Handbook of Parliamentary Studies. Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Edward Elgar Publishing, 2020, Cheltenham, pp. 19-21.

¹⁷ El evitar la concentración excesiva de poder en una sola figura (ya sea individual o colectiva) es precisamente el fundamento del sistema democrático moderno, por lo que la función supervisora del legislativo sirve para salvaguardar el equilibrio del poder público. Véase: Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, FCE, Ciudad de México, 2012.

¹⁸ Acerca de la relevancia de la connotación y denotación para elaborar un concepto, véase: Giovanni Sartori, *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, Taurus, Madrid 2011.

¹⁹ Walter Oleszek, *Congressional Oversight: an overview*, CRS, Washington, 2010.

mismos legisladores²⁰. Hamm y Robertson afirman que la supervisión legislativa ocurre allí donde las comisiones legislativas examinan las acciones de sus correspondientes agencias del ejecutivo²¹. Por último la definición propuesta por Morris Ogul, señala que la supervisión legislativa se refiere a las acciones individuales o colectivas de los legisladores, ya sea de manera formal o informal, las cuales impactan en el comportamiento de la burocracia durante la implementación de políticas²².

Las coincidencias en dichas definiciones permiten agregarlas y así proponer la siguiente definición mínima²³, útil a los fines de esta investigación: la supervisión legislativa se refiere a la actuación intencional del legislativo con la finalidad de verificar la legalidad y eficacia de las acciones de los organismos públicos, especialmente aquellos relacionados al ejecutivo. Se entiende que la supervisión legislativa abarca diversas facetas, incluyendo una financiera, relativa al seguimiento y evaluación de la gestión de los recursos que las legislaturas asignan a las agencias públicas, lo cual forma parte del ciclo presupuestario²⁴.

Asimismo, no puede pasarse por alto que la supervisión legislativa comparte algunos atributos con los conceptos de rendición de cuentas y de control legislativo/parlamentario, sin embargo, entre ellos existen diferencias

²⁰ Matthew McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms", en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, Midwest Political Science Association, 1984, pp. 165-179

²¹ Keith Hamm y Roby Robertson, "Factors Influencing the Adoption Of New Methods of Legislative Oversight in the U. S. States", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, núm. 1, Comparative Legislative Research Center, Texas, 1981, pp. 133-150.

²² Morris Ogul, *Congress Oversees the Bureaucracy*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1976, p.11, citado en Walter Oleszeck, *Congressional Oversight: an overview*, CRS, Washington, 2010, p.4.

²³ Cabe señalar que los autores mencionados han estudiado principalmente la actividad del Congreso de los Estados Unidos, por lo que se trata de la adaptación de un concepto construido a partir del estudio de una institución estadounidense.

²⁴ El ciclo presupuestario se compone de las siguientes etapas: 1) evaluación del marco macroeconómico; 2) estimación del nivel de ingresos; 3) proyecto de presupuesto de egresos; 4) análisis y aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos; 5) ejercicio del gasto aprobado; 6) seguimiento y evaluación; 7) rendición de cuentas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proceso Presupuestario*, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2018.

que es necesario precisar. Primeramente, el ámbito de ejecución de los mecanismos de supervisión es diferente al de la rendición de cuentas, ya que esta última engloba procedimientos tanto verticales como horizontales: los verticales son aquellos que permiten a la ciudadanía exigir información y resultados de sus representantes en la esfera pública mientras que los procedimientos horizontales se atribuyen a instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para exigir información, detectar irregularidades y en su caso, sancionar a otras instituciones²⁵. Si bien algunos procedimientos pueden formar parte de ambos conceptos, la verticalidad y horizontalidad de la rendición de cuentas le otorga una connotación mayor que la supervisión legislativa.

En cuanto al concepto de control, este se distingue del de supervisión legislativa por la finalidad que persigue y por el sujeto que lo pone en marcha. Mientras que la finalidad de la supervisión es la verificación de la legalidad y eficacia de las acciones de las agencias del poder público, el control tiene el propósito de desgastar al gobierno para su eventual sustitución por otra fuerza política, lo cual puede suceder de forma inmediata (como en los sistemas parlamentarios a través de la moción de censura) o eventual, tras un constante desgaste en la opinión pública²⁶. Asimismo, la literatura de supervisión apunta a que esta es ejecutada por el legislativo en su conjunto, mientras que la tendencia de los autores de control es afirmar que este debe ser ejercido por la minoría u oposición, ya que su finalidad es el desgaste del gobierno²⁷.

²⁵ Guillermo O'Donnell, "Accountability horizontal: la institución legal de la desconfianza pública", en *Revista Española de Ciencia Políticas*, núm. 11, Madrid, 2004, p. 12.

²⁶ Cecilia Mora Donatto, *Constitución, congreso, legislación y control*, IJJ-UNAM, Ciudad de México, 2015, p. 117.

²⁷ Véase: Diego Valadés, "La función constitucional del control político", en Miguel Carbonell y Diego Valadés (coords.), *El estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, IJJ-UNAM, Ciudad de México, 2006, pp. 309-332; Ángel Garrorena, "Algunas sugerencias para renovar la función del control parlamentario", en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, UNAM, Ciudad de México, 1998, pp. 21-42; Francisco Rubio Llorente, "El futuro de la institución parlamentaria", en Ángel

Una vez presentada una definición básica del concepto de supervisión legislativa y tras señalar las diferencias entre este y la rendición de cuentas y el control, se pueden abordar las clasificaciones. Para ello conviene iniciar con las aportaciones seminales de McCubbins y Schwartz, quienes parten de la idea de que no todos los mecanismos de supervisión requieren el involucramiento directo y permanente de los legisladores, identificando así dos tipos de mecanismos a los que denominaron *patrulla policiaca* y de *alarma de incendios*. El primer tipo supone una participación centralizada, activa y directa, en la que los legisladores examinan una muestra de actividades del ejecutivo para detectar y remediar violaciones, similar a una patrulla policiaca realizando rondines de vigilancia en ciertos sectores de una comunidad. El segundo tipo es indirecto y menos centralizado, estructurándose como un sistema de reglas y prácticas informales que permiten a los ciudadanos y grupos organizados señalar violaciones administrativas (activar la alarma), propiciando así el involucramiento de los legisladores²⁸.

La selección del tipo de mecanismo de supervisión depende de los beneficios o réditos políticos que un legislador espere obtener al implementarlo; de acuerdo con los autores, las legislaturas tienden a elegir mecanismos de tipo *alarma de incendios*, debido a que son menos costosos para los legisladores (los costos los asumen las organizaciones que activan la alarma), además de que al intervenir tras los señalamientos de los ciudadanos, mejoran su imagen ante ellos; por su parte, los mecanismos de *patrulla*

Garrorena (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990; Isidre Molas, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, SCJN, núm. 2, Ciudad de México, 1989, pp. 47-64; Luis López Guerra, “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, núm. 8, Murcia, 1996, pp. 81-104.

²⁸ Matthew McCubbins y Thomas Schwartz, *op. cit.*, p. 166.

policiaca implican mayor gasto de tiempo y recursos para los legisladores, ya que su actividad se concentra en explorar áreas en las que posiblemente no encuentren irregularidades, mientras que la *alarma de incendios* indica las irregularidades a los legisladores, quienes se ahorran la inversión de tiempo y recursos, al tiempo que satisfacen una demanda de su electorado o de grupos cuyo apoyo puede resultar benéfico para la continuación de su carrera.

Lo anterior sugiere que la atención que los legisladores brinden a un asunto y el tipo de supervisión que implementen, se verá influido por la relevancia percibida sobre el mismo y los posibles beneficios que puedan obtenerse, pues para los legisladores resultará más atractivo y redituable atender las demandas de un colectivo organizado, que los de un individuo²⁹. Sin embargo, se requiere de una particular institucionalización del sistema de partidos para que la ciudadanía ubicada fuera de la esfera legislativa pueda sonar la alarma³⁰; en situaciones en que exista una disparidad entre las capacidades del poder ejecutivo y legislativo a favor del primero, los legisladores difícilmente encontrarán incentivos para apagar los incendios reportados por la ciudadanía³¹.

De manera similar, los mecanismos de supervisión también pueden clasificarse de acuerdo con la temporalidad de su aplicación. Cuando un mecanismo es aplicado antes de implementar una política o nombrar a un

²⁹ Marcus Ethridge, "A political-Institutional Interpretation of Legislative Oversight Mechanisms and Behavior", en *Polity*, vol. 17, núm. 2, Northeastern Political Science Association, Frostburg, 1984, p. 344.

³⁰ De acuerdo a Peter Siavelis, en el Chile pre autoritario, los partidos políticos se instituyeron como el vínculo entre organizaciones sociales, el congreso y la burocracia del ejecutivo. Por medio de ellos se transmitían denuncias sobre conductas inadecuadas por parte de funcionarios o fallas en las agencias del poder público, haciéndolas llegar a las instituciones pertinentes. Véase: Peter Siavelis, "Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: legislative oversight in postauthoritarian Chile", en *Journal of Interamerican studies and world affair*, vol. 42, núm. 1, Center for Latin American Studies at the University of Miami, Miami, 2000, p. 81.

³¹ Al respecto, Peter Siavelis describe la manera en que en el caso de Chile, la salida del régimen autoritario no implicó la reinstauración de las alarmas de incendios propias de la época pre autoritaria. Véase: Peter Siavelis, *op. cit.*

burócrata, se denominan como mecanismos *ex ante*, mientras que al ponerse en marcha después de estas acciones, son mecanismos *ex post*. Los mecanismos *ex ante* tienen por objetivo ubicar y eliminar el riesgo de implementar medidas incorrectas o designar a la persona equivocada para ocupar un cargo burocrático, como cuando se realizan audiencias y foros públicos en los espacios legislativos, permitiendo que grupos o individuos puedan sonar una alarma; por su parte, los mecanismos *ex post* detectan y resuelven problemas surgidos después de la implementación de las políticas, señalando a los funcionarios responsables y aplicando las sanciones pertinentes³², como una patrulla policiaca que ha detectado un delito.

Asimismo, también es posible clasificar los mecanismos de supervisión tomando en cuenta si se encuentran o no establecidos formalmente dentro del marco jurídico. Los procedimientos presentes en ordenamientos jurídicos, tales como las audiencias con funcionarios, la asignación presupuestal, o la revisión de cuentas públicas, forman parte de lo que se denomina como métodos tradicionales para ejercer la supervisión legislativa³³. Sin embargo, a menudo, los legisladores intervienen sobre la burocracia recurriendo a métodos no regulados y cuya observación resulta complicada, por ejemplo, usando sus relaciones y conexiones con los burócratas, señalando situaciones a los medios de comunicación y siguiendo las alarmas sonadas por los grupos de interés; a estas acciones informales se les asigna la denominación de métodos de supervisión latentes³⁴.

³² Kaare Strom, "Delegation and accountability in parliamentary democracies", en *European Journal of political research*, núm. 37, Colchester, 2000, p. 271.

³³ Keith Hamm y Roby Robertson, *op. cit.*, p.133.

³⁴ James Harder, *Legislative Oversight Process in U.S. States*, tesis para obtener el grado de Doctor de Filosofía en Administración y Asuntos Públicos, Instituto Politécnico y Universidad Estatal de Virginia, Blacksburg, 2017, pp. 19-20.

Agregar estas aportaciones permite ubicar inicialmente a la revisión de cuentas públicas de nivel subnacional en México como un mecanismo *ex post*, cuya aplicación rutinaria y reglamentada lo acerca a los mecanismos tradicionales y de *patrulla policiaca*. Sin embargo los legisladores no *patrullan* directamente, sino que recurren a la intervención de los organismos fiscalizadores locales³⁵, los cuales revisan las actividades de la burocracia y *suenan la alarma* allí donde detectan irregularidades, por lo que se trata de un sistema mixto.

Para desarrollar un modelo de análisis sobre mecanismos de supervisión, no basta con presentar una definición básica del concepto de supervisión legislativa y exponer las clasificaciones de sus mecanismos de acuerdo a la literatura, sino que resulta indispensable contrastar enfoques teóricos que propongan alternativas para explicar cómo funciona este concepto.

1.2. Enfoques teóricos sobre supervisión legislativa

1.2.1 Enfoque de supervisión legislativa como un problema de delegación

La llamada teoría de la delegación ofrece una explicación acerca del origen y la necesidad de los mecanismos de supervisión legislativa. De acuerdo con esta teoría, cuando un individuo o grupo (los principales) selecciona a otro (los agentes) para actuar en su nombre se generan relaciones de delegación³⁶; en sistemas democráticos estas relaciones se forman debido a que quienes son electos para ocupar cargos públicos, carecen de información o habilidades

³⁵ El procedimiento formal para revisar las cuentas públicas a nivel subnacional conlleva la participación inicial de los organismos fiscalizadores locales, quienes auditan a las agencias burocráticas y entregan al legislativo, informes de sus hallazgos para su evaluación, discusión y votación tras elaborar los dictámenes correspondientes.

³⁶ Arthur Lupia y Mathew McCubbins, "Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed", en *European Journal of Political Research*, vol. 27, núm. 3, European Consortium for Political Research, Colchester, 2000, p. 291.

cuya obtención consideran demasiado complicada o poco redituable, por lo que delegan autoridad y facultades a los burócratas (quienes poseen la información y habilidades de las que carecen los principales) para desempeñar ciertas funciones³⁷. Las relaciones de delegación deben ir acompañadas por una relación de rendición de cuentas que fluya en sentido contrario. Sin embargo, siempre existe el riesgo que la actuación de los agentes se desvíe de los objetivos y lineamientos establecidos por el principal, con lo que la delegación de autoridad se convierte en abdicación³⁸.

Trasladando esta premisa al contexto de la investigación, resulta que las relaciones de delegación se producen debido a que existen actividades del sector público que por su complejidad y frecuencia, deben ser realizadas por organismos burocráticos específicamente dedicados a un área de la actividad pública, para lo cual requieren contar con autoridad y facultades propias para cumplir sus actividades y producir los resultados esperados; dicha autoridad es reconocida y respaldada por los legisladores a través de las leyes que autorizan.

Sin embargo, debido a la especialización de los burócratas sobre la función que desarrollan, la información con que cuentan puede superar por mucho al conocimiento de los representantes electos, lo que les facilita actuar siguiendo sus preferencias personales, en lugar de apegarse a los parámetros preestablecidos por los legisladores³⁹. De acuerdo con Calvert, McCubbins y Weingast, el único escenario en el que una relación principal-agente no degeneraría en una abdicación de autoridad, sería aquel en el que los

³⁷ Asimismo, no puede ignorarse que la cantidad de bienes y servicios públicos exigidos por la población imposibilita que estos sean proveídos exclusivamente por los representantes electos. Véase: Torbjörn Bergman, *et al*, "Parliamentary democracy and the chain of delegation", en *European Journal of Political Research*, vol. 37, núm. 3, Wiley-Blackwell, 2000, p. 257.

³⁸ Arthur Lupia y Mathew McCubbins, *op. cit*, p. 295.

³⁹ Matthew McCubbins, *et al*, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", en *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, núm. 2, Oxford University Press, Oxford, 1987, p. 247.

principales cuenten con información perfecta, o cuando exista una coincidencia exacta entre los intereses de los principales y los de los agentes⁴⁰. Ante la imposibilidad de estas circunstancias, los principales establecen mecanismos de supervisión, cuyo éxito dependerá de que en su diseño se incluyan elementos suficientes que les permitan equilibrar la asimetría de información.

Aplicando este enfoque al entorno de la investigación, puede afirmarse que la revisión de cuentas públicas es ejecutada por los congresos estatales, con asistencia de los organismos fiscalizadores locales (cuya especialización permite cerrar la brecha respecto a la información con que cuenta la burocracia), para verificar que las funciones delegadas a las agencias burocráticas sean cumplidas dentro de los lineamientos establecidos por los legisladores⁴¹. Por lo tanto, dentro de este enfoque, el legislativo no solo tiene el control de los mecanismos de supervisión, sino también la superioridad en la relación con la burocracia y el ejecutivo. En contraparte a este enfoque, a continuación se presentan las aportaciones de otros autores que abordan los incentivos de los burócratas para resistirse a los mecanismos de supervisión y tratar de manipularlos a su favor.

1.2.2 Enfoque de maximización presupuestal

Además de señalar los incentivos que guían la actuación de los burócratas, los autores relacionados con este enfoque los colocan como los actores dominantes durante el desarrollo de los mecanismos de supervisión⁴². La

⁴⁰ Randall Calvert, *et al.*, "A theory of political control and agency discretion", en *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3, Midwest Political Science Association, Bloomington, 1989, p. 592.

⁴¹ Los lineamientos se materializan en leyes de ingresos, presupuestos de egresos y demás ordenamientos de índole financiera.

⁴² Para una revisión concreta y amplia de estas aportaciones, véase: Terry Moe, "La teoría política de la burocracia pública", en Sebastian Saiegh (comp.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires, 1998, pp. 205-242.

literatura de este enfoque propone que, cuando se implementan los mecanismos de supervisión, la burocracia no es un sujeto pasivo sometido al legislativo, sino que cuenta con instrumentos y motivos para hacer frente a dichos mecanismos. Se debe tener en cuenta que para cumplir sus funciones⁴³, los organismos burocráticos ejercen recursos aprobados por las autoridades políticas dando lugar a un monopolio bilateral, en el cual, los legisladores son los únicos que pueden aprobar el financiamiento de la burocracia, la cual sólo pueden disponer de los recursos aprobados por los legisladores⁴⁴. Sin embargo, al desarrollar sus actividades los burócratas actúan racionalmente, motivados por la maximización del presupuesto aprobado por el legislativo. La maximización conduce a la generación de una ganancia discrecional, esto es, un excedente presupuestario que puede ser utilizado a discreción por los burócratas⁴⁵; lo anterior se debe a que los burócratas son quienes conocen los costos de producción y distribución de los servicios y bienes públicos que les corresponden, por lo que al entregar información imprecisa sobre estos costos, pueden generar y apropiarse del excedente presupuestal.

La ventaja que este enfoque otorga a la burocracia, por encima de los representantes electos⁴⁶, puede ser cuestionada si se toma en cuenta que los legisladores son capaces de responder a las pretensiones maximizadoras haciendo uso de sus facultades presupuestarias, aprobando únicamente los fondos que estimen necesarios para que la burocracia cumpla sus funciones,

⁴³ La burocracia surge para proporcionar a la ciudadanía bienes y servicios colectivos cuya obtención sería complicada u onerosa para la ciudadanía. Véase: William Niskanen, *Cara y Cruz de la burocracia*, Espasa-Calpe S.A., Madrid, 1980.

⁴⁴ *Ibid.* p. 23.

⁴⁵ Jean-Luc Migué y Gérard Bélanger, "Towards a general theory of managerial discretion", en *Public choice*, vol. 17, núm. 1, Springer, Nueva York, 1974, p. 29.

⁴⁶ Esta idea se puede rastrear hasta Max Weber, para quien los políticos resultan unos diletantes ante los expertos burócratas. Véase: Max Weber, "Bureaucracy", en H. Gerth y Wright Mills, *From Max Weber: essays in sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1970, p. 232.

basándose en cantidades aprobadas con anterioridad⁴⁷. Asimismo, los legisladores pueden establecer organismos auxiliares y procedimientos que orillen a los burócratas a proporcionar constantemente información sobre los costos de los bienes y servicios públicos a su cargo, reduciendo la brecha informativa⁴⁸.

Se aprecia que en este enfoque, el factor principal que explica los mecanismos de supervisión se encuentra en la información que los involucrados tienen sobre los costos de las actividades burocráticas; la literatura de este enfoque teórico afirma la superioridad de las agencias burocráticas por encima de los legisladores, sin embargo estos últimos pueden contrarrestar esta situación haciendo uso de sus facultades, lo que da pie al siguiente enfoque, centrado en las capacidades con que cuentan las instituciones que formalmente participan en los mecanismos de supervisión legislativa.

1.2.3 Enfoque de capacidades institucionales

De acuerdo con este enfoque, los resultados de los mecanismos de supervisión se explican por las capacidades y facultades que poseen las instituciones que participan en estos procesos. Primeramente, cabe destacar la aportación de Riccardo Pelizzo, quien distingue entre el potencial que tienen las legislaturas para supervisar y la supervisión efectivamente realizada. El potencial se refiere a la cantidad de procedimientos con que cuenta una legislatura de

⁴⁷ Por ejemplo, asignar el mismo presupuesto dos años consecutivos. Véase: Thomas Romer y Howard Rosenthal, "Political resource allocation, controlled agendas and the status quo", en *Public Choice*, vol. 33, núm. 4, 1978, pp. 27-43.

⁴⁸ Un ejemplo de organismos auxiliares son los ya mencionados organismos de fiscalización locales. Véase: Albert Breton y Ronald Wintrobe, "The equilibrium size of a Budget-maximizing bureau", en *Journal of political economy*, vol. 83, núm. 1, University of Chicago Press, Chicago, 1975, pp. 195-208; y Jonathan Bendor *et al*, "Politicians, Bureaucrats, and asymmetric information", en *American journal of political science*, vol. 31, no.4, Midwest Political Science Association, Chicago, 1987, pp. 796-828.

acuerdo a las leyes, mientras que la supervisión efectivamente realizada se trata de los procedimientos concluidos. Según este autor, mientras que el potencial guarda relación con el sistema de gobierno (por ejemplo, encuentra que los regímenes parlamentarios cuentan con más mecanismos de supervisión que los sistemas presidenciales), la supervisión efectiva depende principalmente de la regulación aplicable a la actuación de las legislaturas⁴⁹.

La importancia de los factores institucionales, específicamente las leyes, radica en que establecen una lógica de lo apropiado, indicando lo correcto que un sujeto debe hacer en cada situación dependiendo del rol que esté desempeñando⁵⁰. Visto de otra forma, los factores institucionales materializados en ordenamientos legales, generan los sistemas de comportamiento dentro de los cuales se desenvuelven los individuos⁵¹.

Aplicando este enfoque al tema de la investigación, los resultados de los procesos de fiscalización son, en parte, explicados por la normatividad que los regula, pues esta delimita los roles que deben desempeñar los legisladores y los burócratas. Al respecto, algunos autores que abordan la revisión de cuentas públicas subnacionales en México han señalado las deficiencias en la legislación de fiscalización⁵², afirmando que la homogeneización y

⁴⁹ Si bien Pelizzo también menciona factores no institucionales, como el conflicto entre poderes, los mismos quedan supeditados a la faceta institucional de la supervisión. Véase: Riccardo Pelizzo, "Oversight and Democracy", en Rick Stapenhurst, *et al* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A world perspective*, World Bank Institute, Washington, 2008, pp. 29-48.

⁵⁰ James Merch y Johan Olsen, "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", en *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, CIDE, Ciudad de México, 1997, pp. 43-46.

⁵¹ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 38.

⁵² Al respecto, diversos autores han argumentado que las deficiencias en los procesos de fiscalización se deben al estado de la regulación en la materia. Véase: Aimée Figueroa Neri, "Reformas sin mejora: las leyes de fiscalización superior en Jalisco", en *Región y Sociedad*, núm. 27, El Colegio de Sonora, Hermosillo, 2013; Oscar Nicasio Lagunes, "El marco legal de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora. Un estudio exploratorio", en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, vol. 5, núm. 9, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2012; y Cinthya Rocha y Liliana Samperio, "Análisis comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito estatal", en *Tercer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México, 2003, pp. 43-78.

actualización constante de dichas leyes son determinantes para el éxito de estos procedimientos.

Asimismo, este enfoque plantea que la normatividad influye sobre la actuación de los organismos técnicos que asisten a los legisladores durante los procesos de fiscalización. De acuerdo con Luppia y McCubbis, cuando una legislatura recurre a terceras partes (como los organismos fiscalizadores locales) para cubrir ciertos aspectos de la función supervisora, la normatividad relativa debe cumplir tres condiciones: contemplar castigos por mentir, presentar esfuerzos costosos y delimitar los costos de verificación. La primer condición se refiere a la existencia de sanciones para las terceras partes cuando proporcionen información falsa a los legisladores, los esfuerzos costosos aluden a lo que las terceras partes deben realizar para transmitir sus hallazgos a los legisladores, mientras que la delimitación de los costos de verificación significa que los legisladores deberán contar con medidas claras para corroborar la información recibida⁵³. Los costos y sanciones mencionados se localizan en las leyes aplicables, en forma de sanciones administrativas y pecuniarias para funcionarios de los organismos fiscalizadores que cometan alguna infracción, procedimientos para que los organismos fiscalizadores recaben, estructuren y entreguen la información que generen, así como las facultades de los legisladores para analizar dicha información y tomar medidas como la destitución de los titulares de los OFL.

Otros trabajos han resaltado la relevancia de la disponibilidad de recursos financieros y humanos para llevar a cabo la revisión de cuentas públicas, ya que la falta de estos recursos limita el alcance de los organismos

⁵³ Arthur Lupia y Mathew McCubbins, *op. cit.*, pp. 297-298.

técnicos que intervienen y los resultados de estos procedimientos⁵⁴. Sin embargo, estas aportaciones ignoran que los organismos fiscalizados también cuentan con capacidades propias, las cuales les ayudan a responder a tales procesos, por lo que cabe plantear que intervendrán en los resultados de los mismos.

1.2.4 El enfoque estratégico: contexto político e incentivos de los legisladores

Dentro de este enfoque se agrupan propuestas que parten de la premisa de que por encima de elementos institucionales formales, el principal factor que explica los mecanismos de supervisión legislativa se encuentra en las condiciones del contexto político y cómo estas permiten a los legisladores actuar en función de sus principales incentivos, siendo estos el ascenso y continuidad de su carrera política⁵⁵; debido a la complejidad de los mecanismos de supervisión y los recursos que requiere su puesta en marcha, los legisladores actúan de manera selectiva, involucrándose en estos mecanismos cuando las recompensas políticas, personales o profesionales que puedan recibir, sean mayores que aquellas que puedan derivarse de realizar

⁵⁴ A menudo, la regulación en materia de fiscalización y la dimensión material de la misma han sido analizadas en conjunto. Véase: Alejandra Ríos Cázares y Juan Pardinas, “Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México”, en *Documentos de trabajo*, núm. 219, CIDE, Ciudad de México, 2008; Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo, “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México” en Guillermo Cejudo *et al* (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, 2010, Ciudad de México pp. 115-203; y Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Instituto Mexicano para la Competitividad, *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, CUCEA-IMCO, Guadalajara, 2013.

⁵⁵ La importancia que los legisladores le dan a la continuidad de su carrera política ha sido analizada por autores que han tomado en consideración a los parlamentos latinoamericanos. Véase: Mark Jones, “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 147-184; Argelina Cheirub, “The role of congress as an agency of horizontal accountability: Lessons from the Brazilian experience”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.) *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, pp. 171-197; y Scott Morgenstern, “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 413-445.

otras actividades menos demandantes⁵⁶, o cuando un tema de gran relevancia en la agenda pública requiera la supervisión de los legisladores⁵⁷.

Respecto al contexto político, en este se ubican el pluralismo en la conformación de las legislaturas y las relaciones entre poderes y órganos de gobierno. La supervisión legislativa se ve afectada por estos factores, ya que a medida que aumenta la competencia electoral y más opciones políticas obtienen escaños en las asambleas, pueden presentarse escenarios en los que el partido o coalición gobernante no cuente con una mayoría en el legislativo, disminuyendo el control que puede ejercer sobre la actividad parlamentaria⁵⁸. Asimismo, la presencia de pluralismo en su interior incentiva a las legislaturas a incrementar y fortalecer las facultades relativas a la función de supervisión, ya que al no estar todos los legisladores vinculados al partido o coalición gobernante, el avance y continuidad de su carrera política requiere de convencer al mayor número de electores⁵⁹, quienes a menudo demandan una estricta supervisión legislativa y la sanción de funcionarios que hayan incurrido en irregularidades⁶⁰.

Un escenario en el que el partido gobernante no cuente con la mayoría de los escaños en una legislatura garantiza la presencia de intereses

⁵⁶ Richard Elling, "State legislative influence in the administrative process: consequences and constraints", en *Public Administration Quarterly*, Wayne State University, vol. 7, núm. 4, Detroit, 1984, p. 458.

⁵⁷ Marcus Ethridge, *op. cit.* p. 347.

⁵⁸ Frederick Solt, "Electoral competition, legislative pluralism, and institucional developement: evidence from Mexico's states", en *Latin America Research Review*, vol. 39, núm. 1, 2004, p. 158.

⁵⁹ Por el contrario, el predominio del partido gobernante desincentiva la ampliación de las facultades de supervisión, pues los legisladores dependen del gobernador para continuar su carrera política. Véase: Caroline Beer, "Assessing the consequences of electoral democracy: subnational legislative change in México", en *Comparative Politics*, vol. 33, núm. 4, 2001, p. 427.

⁶⁰ Por ejemplo, una de las principales demandas de la ciudadanía en México es el combate a la corrupción, lo cual, en parte, involucra la implementación de diversos mecanismos de supervisión legislativa. Ante escenarios como este, es de esperarse que el combate a la corrupción ocupe gran parte de la agenda pública y se encuentre presente en el discurso de los legisladores. Cifras sobre percepción de la corrupción pueden encontrarse en: María Amparo Casar, *México: Anatomía de la corrupción*, Instituto Mexicano para la Competitividad/CIDE, Ciudad de México, 2015.

contrapuestos entre el legislativo y el ejecutivo⁶¹, al tiempo que permite la aparición de conflictos entre las bancadas oficialista y la oposición, circunstancia que pueden resultar en la implementación de nuevos mecanismos de supervisión o la expansión del alcance de los ya existentes, lo cual difícilmente podrá ser rechazado por los legisladores oficialistas. Entonces, el conflicto ejecutivo-legislativo es exacerbado cuando distintos partidos controlan cada uno de los poderes, lo que influye en los mecanismos de supervisión⁶². De ello se sigue que el endurecimiento de los mecanismos de supervisión requeriría que el partido gobernante no tuviera la mayoría⁶³.

El equilibrio de fuerzas en una legislatura a menudo se refleja en la afinidad o cercanía entre las políticas públicas implementadas por los burócratas y las preferidas por el legislativo. Cuando estas preferencias son similares o cercanas, cada uno puede considerar al otro como un aliado, y adecuar su comportamiento: los burócratas apegándose a las condiciones del legislativo y los legisladores, desistiendo de implementar severos mecanismos de supervisión. Poniendo lo anterior en términos de la teoría de la delegación, se tiene que cuando principales y agentes tienen fines similares, los riesgos de que la delegación se vuelva abdicación son bajos, por lo que los principales no cuentan con motivos para esforzarse demasiado en supervisar a los agentes⁶⁴. Sin embargo, la similitud o afinidad entre ambas partes depende de si existe, o

⁶¹ Erika Moreno *et al*, "The accountability deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, 2003, pp. 79-129.

⁶² Keith Hamm y Roby Robertson, *op. cit.*

⁶³ Moshe Maor, "Electoral competition and the oversight game: a transaction cost approach and the Norwegian experience", en *European Journal of political research*", núm.35, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1999, pp. 376-378. Si bien el trabajo de Maor se refiere a sistemas parlamentarios, es de utilidad para ubicar los límites del efecto del pluralismo, pues este autor afirma que una competencia electoral muy alta resulta perjudicial, ya que ante la posibilidad de obtener el poder, los opositores preferirán no mejorar los mecanismos de supervisión, ya que en algún momento pueden aplicárseles.

⁶⁴ Roberth McGrath, "Congressional Oversight Hearings and Policy Control", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 38, núm. 3, Comparative Legislative Research Center, Iowa, 2013, pp. 355-356.

no, una coincidencia entre la fuerza política que controla el ejecutivo y la que ostenta la mayoría en el legislativo, lo que hace relevante las condiciones de pluralismo en una legislatura.

Igualmente, el pluralismo dificulta que los legisladores persigan sus incentivos ya que ante la multiplicidad de opciones políticas, estos buscan convencer al electorado atendiendo sus demandas, mismas que, como ya se mencionó, a menudo involucran la supervisión severa de la burocracia⁶⁵. Esto puede provocar un conflicto entre los legisladores y las dirigencias partidistas, quienes junto con los liderazgos parlamentarios y el titular del ejecutivo, controlan importantes recursos que permiten a los legisladores satisfacer sus incentivos, causando que los legisladores del partido gobernante terminen con una lealtad dividida⁶⁶. En síntesis, las condiciones de pluralismo inciden sobre los mecanismos de supervisión afianzando o debilitando el control del partido gobernante sobre las legislaturas.

Asimismo, el pluralismo repercute en las interacciones y negociaciones en el interior de los espacios legislativos, lo cual es materia de la teoría de juegos. De acuerdo a los postulados de esta corriente teórica, el desarrollo de los procesos políticos depende de las preferencias e interacciones de los llamados jugadores con veto, es decir, actores políticos cuya intervención es necesaria para lograr el resultado deseado. Las interacciones entre los jugadores pueden mantener o alterar el *statu quo* de un juego o proceso político, por lo que el número de jugadores con veto dentro del mismo resulta

⁶⁵ La falta de pluralismo legislativo y la ausencia de competencia electoral han sido señalados como los factores principales que durante mucho tiempo provocaron que los mecanismos de supervisión fueran inoperantes en México, debido a que gracias al dominio hegemónico de un partido sobre los órganos de representación popular, los legisladores actuaban bajo una lógica de responsabilidad invertida, sirviendo al ejecutivo en lugar de a los electores. Véase: Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados-Porrúa, 2000, Ciudad de México, p.6.

⁶⁶ Kaare Strom, *op. cit.* p. 284

determinante para sus resultados. Los jugadores con veto serán institucionales cuando sean generados por la constitución, leyes secundarias y otros ordenamientos, y entre ellos se pueden ubicar las cámaras legislativas, el titular del ejecutivo o las cortes constitucionales. Por otra parte, se les denomina jugadores con veto partidarios cuando son generados por el juego político, como los partidos que conforman una legislatura⁶⁷.

Cada jugador con veto tiene su preferencia particular acerca del resultado de un proceso, por lo que entre mayor sea la cantidad de jugadores con veto, más complicado será que dicho resultado beneficie únicamente a un único jugador o que las preferencias de los jugadores sean compatibles, manteniendo la estabilidad política y el *statu quo*. Por el contrario, la presencia dominante de un solo actor político partidario le permite la manipulación de los procesos y en consecuencia, del *statu quo*. Aplicando estas premisas a la presente investigación, se plantea que las revisiones de cuentas públicas son procedimientos afectados por el número de partidos que intervienen en ellos. Entre mayor sea el pluralismo, menos posibilidad existirá de que un solo partido manipule las revisiones para desviarlas de su objetivo de detectar y sancionar el ejercicio irregular de recursos públicos por parte de las agencias burocráticas.

Por último, debe tomarse en cuenta otro postulado de la teoría de juegos, el cual afirma que aunque a menudo pueda parecer que los actores políticos no toman las decisiones adecuadas, ello se debe a que únicamente se está observando el juego desarrollado en una sola arena, cuando lo adecuado es observar todos los juegos que se están llevando a cabo en múltiples arenas, para así comprender las decisiones de los actores políticos.

⁶⁷ George Tsebelis, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2006, pp. 27-28.

Teniendo en cuenta que un juego equivale a un procedimiento y que los ámbitos de competencia del legislativo son las arenas, durante el desarrollo de los mecanismos de supervisión, los legisladores son actores políticos que llevan a cabo múltiples juegos en igual número de arenas propias de la actividad legislativa. Para el observador que únicamente se enfoque en uno sólo de estos procedimientos, podría parecer que los legisladores toman decisiones sub óptimas, es decir, que no les generan los mayores réditos o que pueden ser perjudiciales. Sin embargo, al considerar las otras arenas, se distingue que en realidad se trata de juegos anidados cuyos resultados están entrelazados⁶⁸. Dentro del ámbito de la investigación, dado que los procesos de fiscalización municipales se desarrollan a la par de los estatales, puede plantearse que los legisladores actúan como jugadores con veto que intervienen simultáneamente en múltiples niveles.

Agregando las aportaciones de este enfoque teórico, puede proponerse que los resultados de los procesos de fiscalización de cuentas públicas se verán influenciados por la cantidad de partidos en una legislatura, así como por procedimientos llevados a cabo al mismo tiempo en otros niveles y por las negociaciones que decidan establecer los legisladores entre sí para satisfacer sus incentivos.

1.3 Discusión de los enfoques

Tras la exposición de estos cuatro enfoques teóricos, los cuales proponen distintas explicaciones acerca del funcionamiento de los mecanismos de supervisión legislativa, lo que procede es contrastarlos entre sí para observar cuáles de sus postulados son aplicables para este proyecto, sintetizarlos de

⁶⁸ Véase: George Tsebelis, *Nested games. Rational Choice in comparative politics*, University of California Press, Berkeley, 1990.

forma coherente y obtener las variables necesarias para el desarrollo de la investigación.

En primer lugar, se aborda lo que los enfoques identifican como el actor que domina durante la implementación de los mecanismos de supervisión, pues ello permite fijar la perspectiva desde la cual se realizará el análisis en la investigación. Mientras que el enfoque de la supervisión como un problema de delegación apunta a la superioridad de los legisladores, el de maximización presupuestal argumenta a favor del predominio de la burocracia. Asimismo, el enfoque estratégico también se inclina por la predominancia del legislativo, mientras que el enfoque de centralidad institucional no enfatiza el predominio de una sola de las partes, sino la importancia de las capacidades institucionales.

Al contrastar las propuestas de los enfoques teóricos, se concluye que, aunque no se descarta que los burócratas cuenten con información y conocimientos técnicos y operativos no disponibles para los legisladores, estos últimos tienen la ventaja gracias a las facultades formales que poseen, lo que junto al respaldo técnico de los organismos fiscalizadores locales (cuya actuación ayuda a cerrar la brecha de información entre legisladores y burócratas) y a la legitimidad que les proporciona el haber surgido de un proceso electoral, los colocan en la posición predominante; el control de los mecanismos de supervisión queda en manos del legislativo.

Asimismo, en el escenario subnacional mexicano, las agencias burocráticas experimentan notables cambios de personal tras cada proceso electoral, lo que limita la acumulación de experiencia en estos organismos y dificulta el uso de la información como herramienta para dominar los procesos de fiscalización. En este punto cabe destacar un hueco en las aportaciones consideradas, ya que los trabajos sobre supervisión legislativa principalmente

abordan las relaciones entre legislaturas y gobiernos en el ámbito federal o estatal, por lo que existe un déficit en el análisis de las relaciones entre legislaturas subnacionales y los gobiernos municipales, mismo que será abordado en el presente trabajo.

Cabe recordar que dentro del enfoque de delegación, la supervisión surge como consecuencia de la desigualdad de información entre legisladores y burócratas, por lo que los primeros implementan medidas para asegurarse de que los segundos actúen dentro de los parámetros establecidos; de manera similar, en el enfoque de maximización presupuestal, las agencias burocráticas buscan generar y apropiarse de un excedente presupuestario, por lo que pretenden tener la ventaja informativa sobre los legisladores, sin embargo, estos cuentan con facultades para limitar su rango de actuación y cortar el acceso a los recursos. Por su parte, el enfoque de centralidad institucional resalta el rol de las facultades formales y los recursos de quienes participan en los procesos de fiscalización, mientras que en el enfoque estratégico la supervisión es usada por los legisladores como una herramienta para cumplir sus incentivos. Se puede identificar la existencia de una faceta técnica y una política/estratégica, con la primera supeditada a la segunda.

En síntesis, las capacidades institucionales, expresadas a través de los marcos normativos y los recursos con que cuentan los organismos que participan en la revisión de cuentas públicas, quedan supeditadas a los factores políticos dentro de las legislaturas; no obstante, estas capacidades siguen siendo relevantes para el análisis dado que delimitan la actuación de los legisladores, establecen los jugadores con veto y determinan las facultades para ejecutar y responder a los procesos de fiscalización.

En cuanto al concepto de juegos anidados y jugadores con veto, su inclusión lleva a proponer que los resultados de los procesos de fiscalización

subnacionales dependen de la cantidad de jugadores con veto, las relaciones que formen entre sí y los objetivos que persigan en juegos simultáneos multinivel, como son la revisión de las cuentas públicas municipales y las estatales.

Por medio del contraste de los enfoques teóricos se observa que a pesar de que tanto el enfoque de delegación, como el de capacidades institucionales y el de maximización presupuestal, contienen elementos que pueden ser trasladados al contexto de la investigación, el enfoque estratégico es el que ofrece los mejores postulados para explicar la actuación de los legisladores durante la revisión de cuentas públicas.

Conclusión

Este capítulo se enfocó en las aproximaciones teóricas del concepto de supervisión legislativa, su definición, clasificación y los factores explicativos que distintos enfoques han señalado. Se ha definido la supervisión legislativa como la actuación intencional del legislativo para verificar la legalidad y eficacia de las acciones de las agencias del poder público, particularmente las del ejecutivo. Esta definición mínima de supervisión legislativa permite distinguirla de la rendición de cuentas y del control parlamentario, no en cuanto a los procedimientos que caen en cada uno de estos conceptos, sino en relación a la finalidad que cada uno persigue y al actor que los pone en marcha.

Se expusieron cuatro enfoques teóricos que ofrecen diversas explicaciones acerca del funcionamiento de los mecanismos de supervisión legislativa, mismos que fueron contrastados para así establecer las variables que se observarán como parte del análisis. Tras confrontar las aportaciones de los enfoques, se concluye que en los procesos de fiscalización existen una

faceta técnica y una política/estratégica, quedando la primera supeditada a la segunda; con ello, el enfoque estratégico es el más adecuado, por lo que se analizarán variables relativas al contexto político de los procesos de revisión de cuentas públicas, así como de las capacidades institucionales que intervienen en la actuación de las partes involucradas en dichos procesos.

Acerca de los factores políticos, se tomará en cuenta tanto el pluralismo presente en las legislaturas, como el estatus de gobierno que ello genera en los niveles municipal y estatal. En cuanto a la vertiente institucional, se considerarán las facultades otorgadas desde la normatividad a los legisladores para desarrollar los procesos de fiscalización, las capacidades con que cuentan los organismos fiscalizadores locales, así como aquellas con que cuentan los gobiernos municipales para desarrollar sus funciones y hacer frente a los procesos de fiscalización.

Tras haber establecido la perspectiva y variables consideradas para el análisis, se inicia en el siguiente capítulo con el estudio de la vertiente institucional, abordando la estructura y capacidades de los organismos fiscalizadores locales.

CAPÍTULO 2. LOS ORGANISMOS FISCALIZADORES LOCALES: SUS CAPACIDADES Y VULNERABILIDADES

Introducción

El presente capítulo tiene la finalidad de exponer los procesos que a nivel subnacional deben seguirse para revisar las cuentas públicas, así como analizar las capacidades institucionales de los organismos fiscalizadores locales (OFL). Se parte de la premisa de que, dado que cada congreso local está facultado para adaptar la estructura normativa de su respectivo OFL, con lo cual puede intervenir en su dirección y estructura interna, se producen diferencias en las capacidades institucionales con que cuentan estos organismos.

La importancia de los OFL recae en que dentro de la estructura institucional para la supervisión de los recursos públicos, estos deben desempeñar una función eminentemente técnica, ejecutando auditorías para evaluar la gestión financiera por parte de las distintas agencias burocráticas y emitiendo informes de resultados que detallan las afectaciones al erario. Por ello es relevante adentrarse en los factores de su diseño institucional, teniendo en cuenta el papel de la fiscalización dentro del ciclo presupuestario y la relación entre organismos del nivel nacional y el subnacional, pues la operación de los OFL debe apegarse tanto a los parámetros que determinan los legisladores locales como a los criterios establecidos desde la federación, además de que, debido al sistema usado para distribuir recursos federales a estados y municipios, los OFL realizan ciertas funciones delegadas por la Auditoría Superior de la Federación.

El capítulo inicia con un recuento del desarrollo de la función fiscalizadora en México, centrándose en la relación entre los niveles federal y subnacional, los cambios a la normatividad y las circunstancias políticas que acompañaron a dichos cambios. Posteriormente se aborda lo relativo al diseño institucional de la normatividad subnacional para la revisión de cuentas públicas, finalizando con la exposición de las principales capacidades institucionales con que cuentan los OFL.

2.1 Desarrollo de la función fiscalizadora y su contexto político

En sistemas democráticos, las asambleas parlamentarias (como los congresos estatales de México) tienen entre sus principales facultades la de supervisar la actuación del ejecutivo⁶⁹, incluyendo el ejercicio de los recursos públicos. En el ámbito subnacional mexicano, esta función es ejercida por los congresos estatales con apoyo de los organismos fiscalizadores locales. El origen de las instituciones especializadas en la revisión de la Cuenta Pública en México se remonta a los inicios de la vida independiente del país, cuando se instauró la Contaduría Mayor de Hacienda como un organismo supeditado a la Cámara de Diputados, encargado de llevar a cabo auditorías para verificar el ejercicio presupuestario de los organismo públicos. Si bien esta institución estuvo vigente desde 1824 hasta el año 2000⁷⁰, durante dicho periodo el impacto de

⁶⁹ Elena Griglio, “Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance”, en *The theory and practice of legislation*, Vol. 9, Núm. 2, Routledge, Londres, 2020, p. 51.

⁷⁰ En noviembre de 1824 se expidió la Ley sobre Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, dando origen a la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual duró hasta diciembre del año 2000. Véase Manuel Solares “La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica”, UNAM/IIJ, Ciudad de México, 2004, p. 23.

su actuación fue discreto, si no es que inconsecuente⁷¹, en sintonía con la nula capacidad del legislativo para ser el contrapeso del ejecutivo⁷².

La irrelevancia de la Contaduría Mayor de Hacienda así como de la función fiscalizadora federal en general, se debió principalmente a factores motivacionales derivados del control mayoritario de una sola fuerza política sobre la Cámara de Diputados⁷³ y de la influencia que el Presidente de la República ejercía sobre los diputados de su partido, lo que aunado con la inexperiencia de los legisladores, resultaba en que los representantes del partido gobernante carecieran de incentivos para llevar a cabo una fiscalización imparcial.

Sin embargo, a medida que se pluralizó la conformación del Congreso de la Unión, la presencia de más legisladores fuera de la esfera de influencia directa del Presidente contribuyó a facilitar la implementación de reformas para modificar la estructura orgánica del legislativo federal y la ejecución de sus funciones principales, incluida la revisión de cuentas públicas.

De esta manera, durante la LVII Legislatura (1997-2000), recordada por ser aquella en la que el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se acordó la primera gran reforma a la función fiscalizadora del nivel federal. Dicha reforma consistió en la modificación a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que la revisión de la cuenta pública del gobierno federal sería realizada por la Cámara de Diputados con apoyo de una entidad de

⁷¹ Tonatiuh Bravo, “El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009”, en Aimeé Figueroa (directora), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México, 2009, p.13.

⁷² De acuerdo a Luis Carlos Ugalde, no solo se trataba de una incapacidad del legislativo, sino de una inversión de la responsabilidad, en la que los legisladores en lugar de responder a su electorado, respondían a los intereses del titular del ejecutivo. Véase: Luis Carlos Ugalde, *op. cit.* pp. 5-7.

⁷³ La revisión de cuentas públicas es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Véase el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

fiscalización superior, la cual contaría con autonomía técnica y de gestión, operaría bajo los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad y cuyo titular sería designado y removido por las dos terceras partes de los diputados presentes durante la votación⁷⁴, incentivando el involucramiento de la diversidad de partidos políticos con presencia en la Cámara.

Para reglamentar la reforma constitucional en materia de fiscalización, se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a finales del año 2000, siendo este proceso responsabilidad de la LVIII Legislatura, cuyo periodo transcurrió del 2000 al 2003. La conformación de dicha legislatura amplió el pluralismo que caracterizó a su antecesora, ya que durante su operación, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, el partido gobernante (PAN) carecía de la mayoría absoluta⁷⁵. La nueva ley secundaria formalizó la sustitución de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como el órgano de apoyo de la Cámara de Diputados para revisar las cuentas públicas; al establecer la estructura orgánica de la ASF y delimitar sus facultades, la Ley de Fiscalización consolidó el cambio a la función fiscalizadora federal iniciado por la reforma constitucional, dotando al poder legislativo de un organismo técnico autónomo, en concordancia con las nuevas circunstancias del escenario político a nivel federal.

La siguiente reforma de gran calado tuvo lugar en 2008, cuando se estableció a nivel constitucional la obligación de los congresos estatales de contar con organismos locales de fiscalización, los cuales también debían operar con autonomía técnica y de gestión, guiarse por los mismos principios

⁷⁴ Por un periodo de ocho años con posibilidad de ser nombrado nuevamente por una sola ocasión.

⁷⁵ Asimismo, no puede pasarse por alto el hecho de que en las elecciones del año 2000, el PRI perdió por primera vez la presidencia a manos del PAN y su candidato, Vicente Fox.

que la ASF y designar a su titular bajo los mismos términos⁷⁶. Con ello, la Constitución formalizó una circunstancia que ya podía encontrarse en el nivel subnacional, pues antes de la publicación de la reforma del 2008, en la mayoría de los ordenamientos estatales se contemplaba la existencia de organismos fiscalizadores locales dotados de autonomía técnica y de gestión. Las condiciones políticas en las que se desarrolló esta reforma fueron similares a las presentes en el año 2000, ya que el escenario de gobierno dividido seguía presente, debido a la posición de primera minoría tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la bancada del partido gobernante (PAN).

Posteriormente, en el año 2009 se promulgó la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación, la cual sustituyó a su antecesora y en cuyo contenido se establecieron mecanismos de colaboración entre la ASF y los OFL para revisar el gasto federalizado distinto a las participaciones⁷⁷.

En 2015 se realizó otra reforma constitucional, misma que fue acompañada en 2016 por una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas. Estas reformas se aprobaron en las Legislaturas LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018), en las cuales ningún partido ostentó la mayoría por sí mismo dentro de la Cámara de Diputados. La reforma constitucional y la expedición de la nueva Ley de Fiscalización se dieron como parte de una reforma más amplia para integrar un sistema nacional anticorrupción, cuya injerencia se extendería a las distintas áreas de la administración pública federal y que sería replicado a nivel subnacional. Dentro de este sistema, la

⁷⁶ Otros cambios relevantes de esta reforma incluyen la creación de las auditorías al desempeño, se faculta a la ASF para desarrollar revisiones plurianuales y durante el ejercicio fiscal en curso por causas extraordinarias.

⁷⁷ Se denomina gasto federalizado a los recursos que el gobierno federal transfiere a estados y municipios por medio de las aportaciones, subsidios, convenios y participaciones. Dado que estas últimas son recursos que pueden ser ejercidos de manera libre por los estados y los municipios, su fiscalización originalmente recaía en los organismos fiscalizadores locales. Véase: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225601/Gasto_federalizado_e_indicadores.pdf

ASF debería coordinarse con otras instancias como la Secretaría de la Función Pública y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción⁷⁸.

Las reformas de 2015 y 2016 introdujeron cambios para fortalecer el rol de la función fiscalizadora, tales como: la modificación de la temporalidad para cumplir las etapas del procedimiento⁷⁹; la redefinición de los principios bajo los cuales operan tanto la ASF como los organismos fiscalizadores subnacionales, removiendo los de anualidad y posterioridad, asimismo, se otorgó la facultad a la ASF de fiscalizar la totalidad de los recursos federales asignados a estados y municipios⁸⁰, ya sea por sí misma o delegando ciertas auditorías a los OFL.

En este punto cabe destacar que las reformas del 2015 y 2016 redujeron significativamente el ámbito de acción de los OFL, ya que la Auditoría Superior de la Federación adquirió la facultad de fiscalizar todos los recursos que componen el gasto federalizado, mismo que se divide en programable y no programable. El primero se compone de las aportaciones federales, los convenios y los subsidios; se caracteriza porque dichos recursos están “etiquetados”, por lo que los gobiernos subnacionales no deciden su destino, y sólo se encargan de su operación. Por su parte, el gasto no programable se compone de las participaciones, es decir, recursos que le corresponden a los estados, municipios y alcaldías por formar parte de la recaudación de impuestos federales de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su destino depende de los gobiernos subnacionales.

⁷⁸ Miguel Ángel Gutiérrez, “La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, III, Ciudad de México, 2017, p.57.

⁷⁹ Ahora las revisiones pueden empezar desde el primer día hábil de un ejercicio fiscal, sin tener que esperar a la entrega de la cuenta pública, aunque las observaciones que realice la ASF deberán referirse a la información presentada en las cuentas públicas.

⁸⁰ Esto incluye el gasto federalizado y la deuda pública contratada dejando como garantía los recursos federales.

Previamente a la reforma del 2015, la revisión del gasto no programable correspondía a los OFL, facultad que fue asumida por la Auditoría Superior de la Federación, la cual puede establecer convenios con los organismos fiscalizadores locales para realizar revisiones conjuntas, sin embargo, la facultad de revisar el gasto federalizado recae en todo momento en la ASF⁸¹.

La reducción en la jurisdicción de los OFL se tradujo en una disminución de la bolsa fiscalizable, es decir, la cantidad de recursos que estos organismos pueden auditar por sí mismos. Previo a la reforma de 2015 la bolsa fiscalizable abarcaba tanto los recursos propios como el gasto no programable, mientras que a partir de la puesta en marcha de dicha reforma, la bolsa se circunscribe a los recursos obtenidos con instrumentos hacendarios propios y deuda pública que no haya sido obtenida comprometiendo recursos federales⁸².

En síntesis, la evolución de las reformas federales en materia de fiscalización presentan tendencias contradictorias, pues mientras que aquella que dio origen a la ASF y la que estableció la autonomía de los OFL, pueden identificarse como reformas descentralizadoras, la reforma más reciente genera tendencias contrarias ya que reduce el ámbito de acción de los OFL y aumenta el de la Auditoría Superior de la Federación. Entonces, la función de los OFL se encuentra sujeta a influencias de múltiples niveles, tanto a los parámetros fijados desde la federación, como a la participación de actores políticos subnacionales. Lo anterior reduce su margen de autonomía, disminuyendo el impacto de su labor y en consecuencia, vulnerando la faceta técnica de los procesos de fiscalización.

⁸¹ Esta facultad entró en funcionamiento a partir de las revisiones realizadas al ejercicio fiscal 2016.

⁸² Se calcula que los recursos transferidos desde la federación a las entidades federativas representan el 85% de los ingresos totales estatales, mientras que los recursos propios representan el 15% restante. Véase: <https://www.mexicoevalua.org/gasto-federalizado-2021-10-puntos-para-documentar-el-descontento-de-los-gobiernos-locales/>.

2.1.1. Establecimiento de la autonomía de los organismos fiscalizadores locales

A la par de las reformas federales también se generaron cambios en la función fiscalizadora subnacional, aunque los mismos han sido desiguales y han producido distintas condiciones para la operación de los OFL. Sin embargo, algo que tienen en común la mayoría de los organismos fiscalizadores locales es la vulnerabilidad ante los cambios en la conformación de las legislaturas, los cuales causan una constante rotación de personal para dar cabida a las cuotas de los legisladores, lo que a su vez provoca modificaciones en la ejecución de las auditorías, especialmente cuando se da la salida del titular del organismo fiscalizador, lo que permite a la nueva mayoría nombrar al perfil que consideren idóneo⁸³.

Para observar el desarrollo heterogéneo de la función fiscalizadora en el nivel local, se debe tener en cuenta que al mismo tiempo que se estableció la Contaduría Mayor de Hacienda, las entidades federativas instauraron organismos fiscalizadores similares, dependientes de los congresos estatales y que al igual que la Contaduría tuvieron un rol intrascendente, debido al reducido tamaño de la administración pública local⁸⁴ y al dominio mayoritario de una sola fuerza política afín a los gobernadores y al Presidente, sobre los congresos estatales⁸⁵. Como ocurrió en el ámbito federal, la función fiscalizadora subnacional cobró relevancia a medida que se complejizó la

⁸³ En entrevistas con trabajadores de los OFL realizadas para esta investigación, se señalaron estas notables particularidades que comúnmente pueden observarse tras cada cambio de legislatura.

⁸⁴ El tamaño de la administración pública subnacional era reflejo de las pocas tareas que en realidad debía asumir por sí misma, ya que antes del proceso de descentralización iniciado a mediados de los años 80, el gobierno federal asumía responsabilidades que después pasarían a los gobiernos estatales y municipales. Véase Rogelio Hernández Rodríguez, *El centro dividido*, COLMEX, Ciudad de México, 2015, pp. 122-128.

⁸⁵ El primer gobierno estatal de un partido distinto al PRI se presentó en Baja California tras las elecciones locales de 1989.

administración local⁸⁶ y se afianzó el pluralismo en los espacios de representación⁸⁷.

Como ya se ha mencionado, la reforma constitucional del 2008 estableció la obligatoriedad de los estados de contar con organismos fiscalizadores dotados de autonomía técnica y de gestión, aunque para ese año la mayoría de las entidades federativas ya habían reformado sus constituciones y expedido las leyes secundarias para establecer y reglamentar la autonomía de los organismos fiscalizadores locales. Sin embargo, no todas las entidades federativas realizaron dichas modificaciones al mismo tiempo. A continuación se presenta una tabla que ilustra la disparidad con que los congresos estatales otorgaron la autonomía técnica y de gestión a sus OFL en sus constituciones locales:

Tabla 1. Reconocimiento de autonomía constitucional de los OFL

Estado	Reconocimiento de la autonomía del OFL	Leyes expedidas desde entonces	Reformas aprobadas desde entonces
Aguascalientes	21/11/2011	1	7
Baja California	21/05/2004	5	18
Baja California Sur	10/03/2008	2	7
Campeche	03/08/2012	2	2
Chiapas	25/10/2001	2	13
Chihuahua	12/09/2007	2	11
Ciudad de México	1/01/1999	2	12
Coahuila	06/07/2007	3	10
Colima	21/08/2009	2	4
Durango	26/11/2000	1	7
Estado de México	26/08/2004	1	27
Guanajuato	11/11/2003	2	8
Guerrero	01/01/2003	3	10
Hidalgo	02/04/2007	2	3

⁸⁶ A mediados de los 80 inició un proceso de descentralización que eventualmente transfirió a los estados la administración de funciones complejas y relevantes, como lo referente al ámbito educativo y de salud, que anteriormente eran responsabilidad exclusiva de la federación, con lo cual los gobiernos locales tuvieron más funciones y eventualmente, más recursos para desarrollarlas. Véase: CONEVAL, *Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017*, CONEVAL, Ciudad de México, 2019.

⁸⁷ Se ha señalado que la expansión del pluralismo a nivel subnacional generó incentivos para institucionalizar la actividad de los legislativos. Véase: Caroline Beer, *op. cit.*

Jalisco	03/07/2008	2	11
Michoacán	01/04/2003	3	12
Morelos	10/10/2008	3	6
Nayarit	27/12/2000	2	10
Nuevo León	13/09/2006	2	2
Oaxaca	23/04/2008	3	7
Puebla	22/06/2001	3	6
Querétaro	24/03/2006	3	6
Quintana Roo	16/12/2003	2	5
San Luis Potosí	30/05/2006	3	33
Sinaloa	23/04/2008	1	6
Sonora	14/07/2008	1	10
Tabasco	17/05/2003	2	4
Tamaulipas	25/12/2001	3	15
Tlaxcala	22/11/2001	3	7
Veracruz	26/05/2000	4	10
Yucatán	19/03/2010	2	5
Zacatecas	30/03/2000	2	7

Fuente: Elaboración propia con información de las leyes de fiscalización estatales y las constituciones estatales.

Se puede observar que sólo 7 estados (Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco, Morelos, Sonora y Yucatán) establecieron la existencia de un OFL autónomo tras la publicación de reforma constitucional del 2008⁸⁸. Si bien la mayoría de los estados se adelantaron a los cambios en las disposiciones federales⁸⁹, ello no quiere decir que todos hayan desarrollado sus capacidades simultáneamente. Un indicio de esto se puede encontrar en la tabla 1, la cual indica la fecha en que se estableció la autonomía de los OFL en las constituciones locales, así como la cantidad de reformas que se han hecho a la legislación de fiscalización de cada estado y cuantas nuevas leyes de fiscalización se han expedido⁹⁰. Destacan los estados de San Luis Potosí y

⁸⁸ La referida reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo del 2008.

⁸⁹ inclusive los de Durango, Nayarit, Veracruz y Zacatecas contaron con OFL autónomos desde el 2000 y el del entonces Distrito Federal desde 1999

⁹⁰ Hasta marzo del 2022.

Estado de México con 33 y 27 reformas respectivamente y por otra parte, los de Nuevo León y Campeche con sólo 2 reformas cada uno.

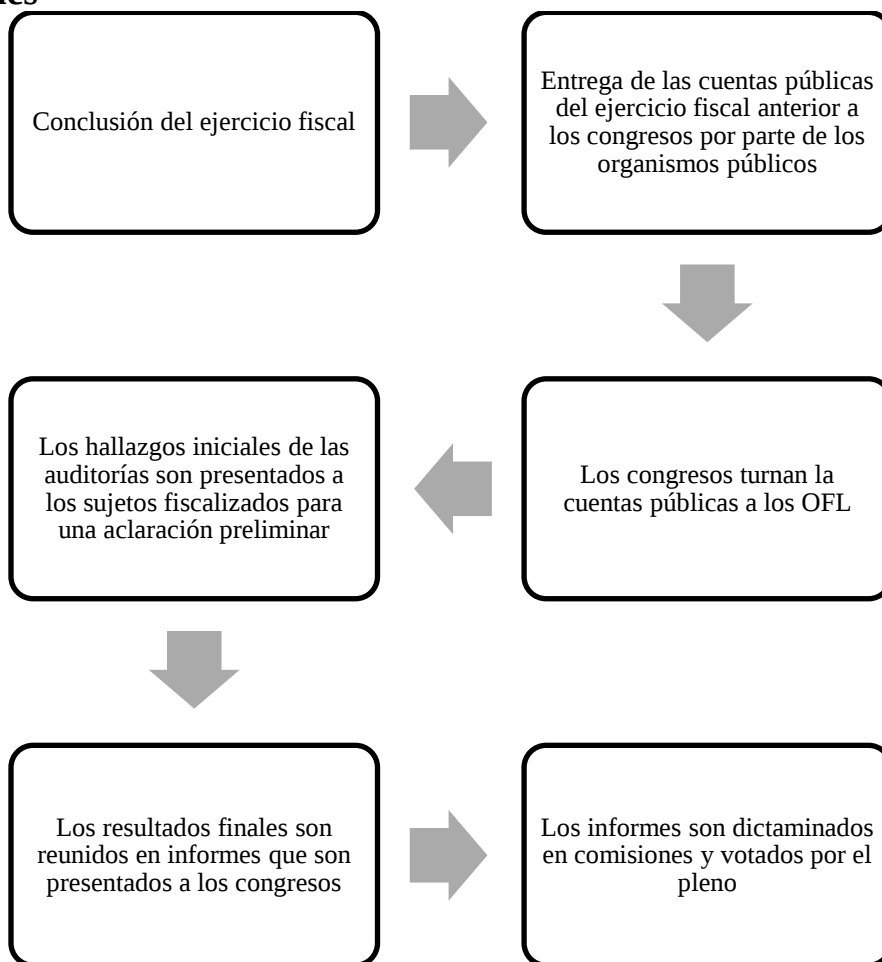
Si bien las diferencias en cuanto al número de reformas pueden interpretarse como una señal de la autonomía que poseen los congresos locales, también son una muestra de la heterogeneidad con que se ha desarrollado la función fiscalizadora subnacional, así como de la limitada influencia que han tenido las reformas establecidas desde el ámbito federal y de la inestabilidad del marco normativo que rige a la fiscalización local.

Los numerosos cambios que implementados las leyes de fiscalización subnacionales han resultado en notables diferencias entre cada estado, sin embargo, todos deben apegarse a un modelo general de fiscalización establecido desde la federación.

2.2 Modelo general para la revisión de cuentas públicas y su rol en el ciclo presupuestario

A pesar de que cada estado tiene la facultad de adecuar la normatividad que guía sus procesos de fiscalización, estos deben apegarse a los parámetros determinados desde la legislación federal, la cual ha establecido un modelo general presente en todos los estados y que cuenta con las siguientes etapas:

Esquema 1. Modelo general para la revisión de cuentas públicas subnacionales



Fuente: elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

El modelo general, ilustrado sucintamente en el esquema 1, se refiere únicamente al trayecto que debe recorrerse para la realización de las auditorías y su revisión por parte de los congresos locales, sin embargo, existen etapas previas y posteriores al modelo general que inciden en sus resultados. Previo al arranque de la fiscalización, los OFL establecen un plan anual en el que se determinan los organismos que serán auditados, así como el tipo de auditoría que se aplicará⁹¹. En algunos estados, la legislación permite la intervención de

⁹¹ Los sujetos fiscalizados pueden recibir auditorías de inversiones físicas, forenses o de desempeño.

los legisladores en la elaboración o modificación de dicho plan⁹², vulnerando la autonomía de los OFL. Si bien la modificación de los programas de auditorías puede ser usada para responder a peticiones de la ciudadanía, esta facultad suele usarse como instrumento para atacar a adversarios políticos, como en el caso de los diputados de MORENA en la LXV legislatura de Guanajuato (2021-2024), quienes en distintas ocasiones han exigido auditar las administraciones de ex alcaldes panistas⁹³ sin contar con sustento suficiente.

Asimismo, tras la presentación de los informes de fiscalización a los congresos estatales, los OFL pueden sancionar a aquellos funcionarios que hayan obstaculizado el desarrollo de las auditorías o que hayan omitido presentar la información requerida para tal fin, llegando a solicitar castigos que van desde la imposición de multas hasta el encarcelamiento, como en San Luis Potosí, en donde la normatividad establece que los funcionarios públicos que no entreguen la información de las cuentas públicas, pueden pasar de uno a tres años de prisión por dicha omisión⁹⁴. Tras la dictaminación y votación de los informes, los OFL les dan seguimiento para verificar que las irregularidades detectadas se estén solventando. Se debe mencionar que los señalamientos de los OFL no necesariamente acarrear consecuencias inmediatamente. Por ejemplo, en 2011 la Auditoría Superior del Estado de Coahuila interpuso diversas denuncias respecto a hallazgos de la revisión de la cuenta pública estatal del 2010, referentes al aumento de la deuda estatal de 323 millones a 35 mil millones de pesos. Más de 10 años de iniciadas las

⁹² Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

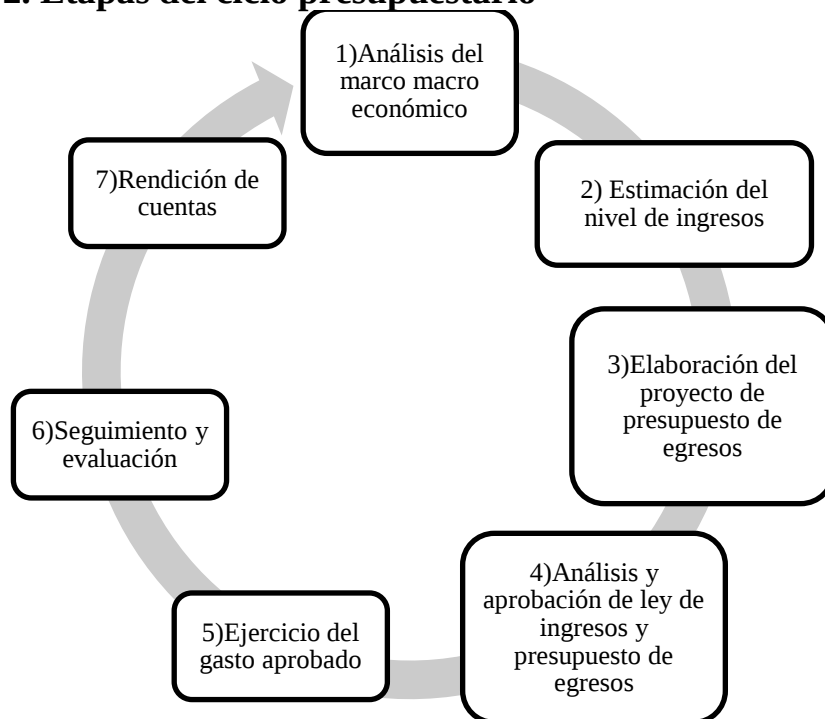
⁹³ Véase: <https://www.milenio.com/politica/partido-verde-morena-piden-auditoria-gobierno-lopez-santillana>; y <https://www.milenio.com/politica/piden-auditoria-gobierno-alejandro-navarro-irregularidades>

⁹⁴ Véase: <https://elheraldoslp.com.mx/new/es-delito-no-presentar-cuentas-publicas-ase/>

auditorías para aclarar la obtención y destino de los recursos, aún no ha sido posible señalar responsables⁹⁵.

La revisión de cuentas públicas forma parte del ciclo presupuestario, esto es, el proceso que llevan a cabo instituciones de los niveles, tanto federal como estatal y municipal, para organizar en distintas etapas la planeación, ejercicio y control de los recursos públicos en un determinado periodo, comúnmente equivalente a un año⁹⁶. En México, dicho ciclo se compone de las siguientes etapas:

Esquema 2. Etapas del ciclo presupuestario



Fuente: Elaboración propia con información de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proceso Presupuestario*, CEFPP, Ciudad de México, 2018.

Las etapas del ciclo presupuestario pueden agruparse en cuatro momentos: planeación, negociación y aprobación, ejecución y fiscalización⁹⁷. Estas etapas

⁹⁵ <https://vanguardia.com.mx/articulo/vigente-denuncia-por-cuenta-publica-2010-la-de-la-megadeuda-auditor>

⁹⁶ Definición obtenida en <https://imco.org.mx/finanzaspublicas/ciclo-presupuestario>.

⁹⁷ Leonardo Núñez, *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de egresos ficticio*, Aguilar, 2017, Ciudad de México, p. 28.

y momentos se replican en los niveles subnacionales de gobierno, con algunas diferencias notables respecto a la estructura institucional que opera en cada uno⁹⁸. La función fiscalizadora cierra las etapas y momentos del ciclo presupuestario, con lo cual, los mismos legisladores que negociaron y aprobaron la obtención y asignación de los recursos públicos, verifican que su ejercicio se haya apegado a los criterios autorizados.

Se puede apreciar que la función fiscalizadora tiene el potencial de ser utilizada como herramienta para la planeación del gasto público, sin embargo, la estructura del ciclo presupuestario dificulta que los resultados de los procesos de fiscalización se aprovechen para tal fin. Dado que en cada año se requiere la puesta en marcha de un nuevo ciclo, las etapas que lo componen se superponen unas a otras, por lo que el ejercicio de recursos durante un año se traslapa con la aprobación del presupuesto del siguiente y con la fiscalización del año anterior. Para visualizar la superposición de las etapas, a continuación se presentan una tabla y un esquema que muestran las fechas más relevantes del ciclo presupuestario en el ámbito federal y la extensión temporal necesaria para aprobar, ejercer y fiscalizar el presupuesto del 2020:

Tabla 2. Fechas principales del ciclo presupuestario federal en México

Fecha	Trámite
20 de febrero	Entrega del informe general de resultados de la fiscalización de la cuenta pública por parte de la Auditoría Superior de la Federación ⁹⁹
30 de abril	Entrega de la cuenta pública por parte de los organismos públicos
8 de septiembre (15 de noviembre en el caso del primer año de un nuevo gobierno)	Presentación por parte del ejecutivo de las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación
31 de octubre	Aprobación de ley de ingresos de la federación y votación del dictamen de cuenta pública

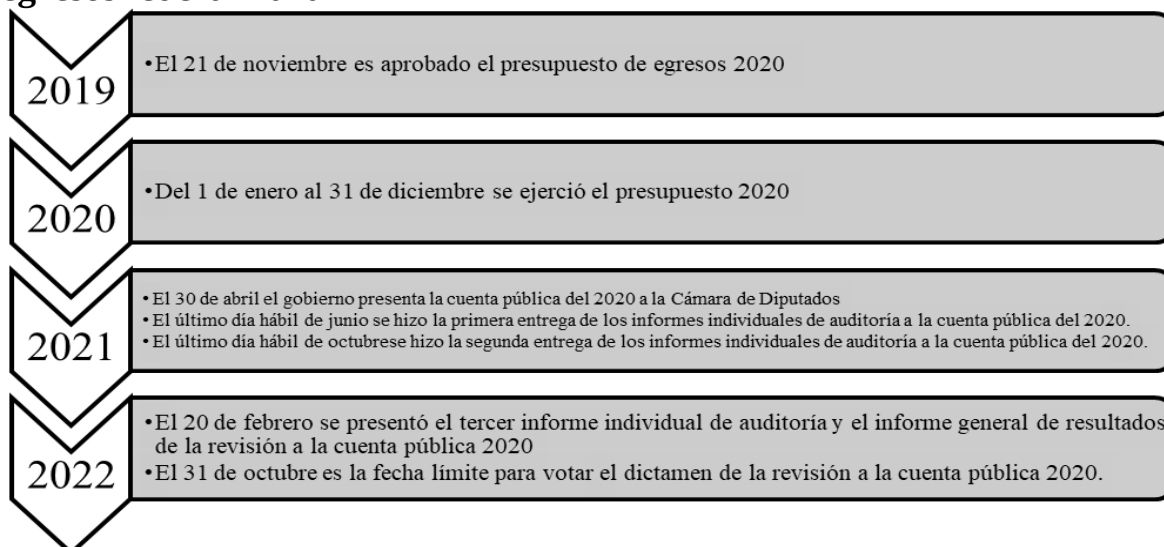
⁹⁸ A nivel federal, tanto el Senado como la Cámara de Diputados intervienen en la aprobación de la Ley de Ingresos, mientras que la aprobación del Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara. Para el nivel estatal, los Congresos locales aprueban ambas disposiciones, mientras que para los municipios, los presupuestos son aprobados exclusivamente por los cabildos y las leyes de ingresos por los congresos locales.

⁹⁹ Asimismo, los días 20 de los meses de febrero, junio y octubre, la auditoría entregará a la Cámara de Diputados, los informes de cada una de las auditorías practicadas que ya haya terminado.

15 de noviembre	Aprobación de presupuesto de egresos de la federación
-----------------	---

Fuente: elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esquema 3. Aprobación, ejercicio y fiscalización del presupuesto de egresos federal 2020



Fuente: elaboración propia con información del portal digital de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de Hacienda Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la tabla 2 sobresale una aparente contradicción entre la entrega del informe general de resultados de la fiscalización hecha por la ASF (20 de febrero) y la entrega de las cuentas públicas por parte de los organismos públicos (30 de abril). Esto se explica observando el ejemplo expuesto en el esquema 3, pues en el caso del presupuesto del 2020, la cuenta pública se entregó un año después y el informe general de la auditoría se entregó hasta 2022.

Se observa que el ciclo presupuestario abarca 4 años, y el desarrollo de las auditorías se traslapa con la planeación, discusión y votación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, por lo tanto, cuando los diputados reciben el informe general o se disponen a votar los dictámenes de cuentas públicas, ya se ejerció el presupuesto del año siguiente al que se fiscalizó. De esta manera, cualquier hallazgo de la fiscalización que pudiera ser utilizado para mejorar la planeación presupuestal queda subutilizado. Este escenario, en

el que los resultados de la fiscalización no pueden ser plenamente utilizados para la planificación presupuestal, se repite a nivel subnacional, pues en 13 estados la revisión de cuentas públicas también presenta un desfase de dos años¹⁰⁰, mientras que en el resto el desfase es de solo un año.

Esta circunstancia no solo otorga elementos para cuestionar el impacto de la revisión de cuentas públicas sobre la gestión del erario, sino que también genera cuestionamientos acerca de los modelos teóricos utilizados para analizar procesos de supervisión legislativa. Dado el lugar de la revisión de cuentas públicas dentro del ciclo presupuestario mexicano, la alarma suena cuando el incendio ya lo ha consumido todo, mientras que la patrulla policiaca realiza rondines en escenas del crimen cuyo perpetrador la ha abandonado hace mucho tiempo¹⁰¹.

Asimismo, cabe recordar que la revisión de cuentas públicas en el nivel subnacional se ejecuta como un juego multinivel, ya que se simultáneamente se revisan cuentas municipales y estatales, con lo que si bien sus resultados quedan subutilizados para la planificación presupuestal, ello no quiere decir que no tengan relevancia en la dinámica parlamentaria.

Tras la exposición presentada en este apartado puede señalarse que, si bien la revisión de cuentas públicas forma parte del ciclo presupuestario, su posición dentro de este mismo ciclo impide que los resultados que genera sean usados en la planificación presupuestal inmediata, subutilizando gran parte de su potencial. Sin embargo, la fiscalización puede ser usada por los legisladores para llevar a cabo estrategias en otras arenas. Igualmente, se constata que aunque desde la federación se ha establecido un modelo general para el

¹⁰⁰ Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Yucatán.

¹⁰¹ Para la síntesis de los modelos de alarma de incendios y de patrulla policiaca propuestos por Huber y Shipan, puede revisarse el primer capítulo del presente trabajo.

ordenamiento de la fiscalización subnacional, más allá de la homologación de ciertos aspectos básicos, se ha dejado un amplio margen para que cada estado estructure sus procedimientos para la revisión de las cuentas públicas y provea de diferentes capacidades institucionales a sus organismos fiscalizadores. El siguiente apartado ahonda en la heterogeneidad de dichas capacidades.

2.3 Capacidades de los Organismos Fiscalizadores Locales

Los OFL desempeñan un importante rol dentro de la estructura institucional destinada a supervisar el comportamiento de los funcionarios y agencias del poder público subnacional, específicamente en cuanto a la gestión adecuada y eficiente de los recursos financieros¹⁰². Para que estos organismos puedan cumplir con dicho rol, deben contar con capacidades institucionales suficientes que garanticen la efectividad de sus acciones. De manera concisa, puede entenderse a las capacidades institucionales como las facultades con que cuentan las organizaciones y los medios que poseen para aplicarlas¹⁰³; en otras palabras, se trata de lo que formalmente deben y pueden hacer y los recursos con que cuentan para ello.

¹⁰² Anahí Gutiérrez Luna, "La Fiscalización Superior a nivel subnacional, en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Locales", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 4, núm. 2, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, 2015, p. 144.

¹⁰³ Véase: Ana Cecilia de Alba y David Gómez, "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo", en *Capacidades Institucionales para el desarrollo humano*, David Gómez (coord.), Cámara de Diputados/Porrúa, Ciudad de México, 2010, pp. 51-82; Ady Carrera y Gerardo Rivera, *Diagnóstico Institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*, Instituto Hacendario del Estado de México, Toluca, 2012; Laura Flamand y Sarah Martínez, "Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal Básico", en *Capacidades Institucionales para el desarrollo humano*, David Gómez (coord.), Cámara de Diputados/Porrúa, Ciudad de México, 2010, pp. 135-178; Alejandra Ríos, "Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un Congreso Fuerte", en *Capacidades Institucionales para el desarrollo humano*, David Gómez (coord.), Cámara de Diputados/Porrúa, Ciudad de México, 2010, pp. 337-382; Angélica Rosas, "Capacidad Institucional: revisión del concepto y ejes de análisis", en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, núm. 32, UAM Xochimilco, Ciudad de México, 2019, pp. 81-107; y Angélica Rosas, "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", en *Política y Cultura*, núm. 30, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, 2008, pp. 119-134.

Cuando un organismo fiscalizador posee capacidades suficientes tiende a producir equilibrios, esto es, circunstancias en las que a los sujetos que fiscaliza les resulta más atractivo colaborar y apegarse a los resultados de las revisiones, aunque no consigan plenamente sus intereses, que “rebelarse” y actuar de manera discrecional¹⁰⁴. Sin embargo, cuando las capacidades institucionales de los OFL son insuficientes, se incentiva la manipulación de los procesos de fiscalización por parte de los actores políticos involucrados.

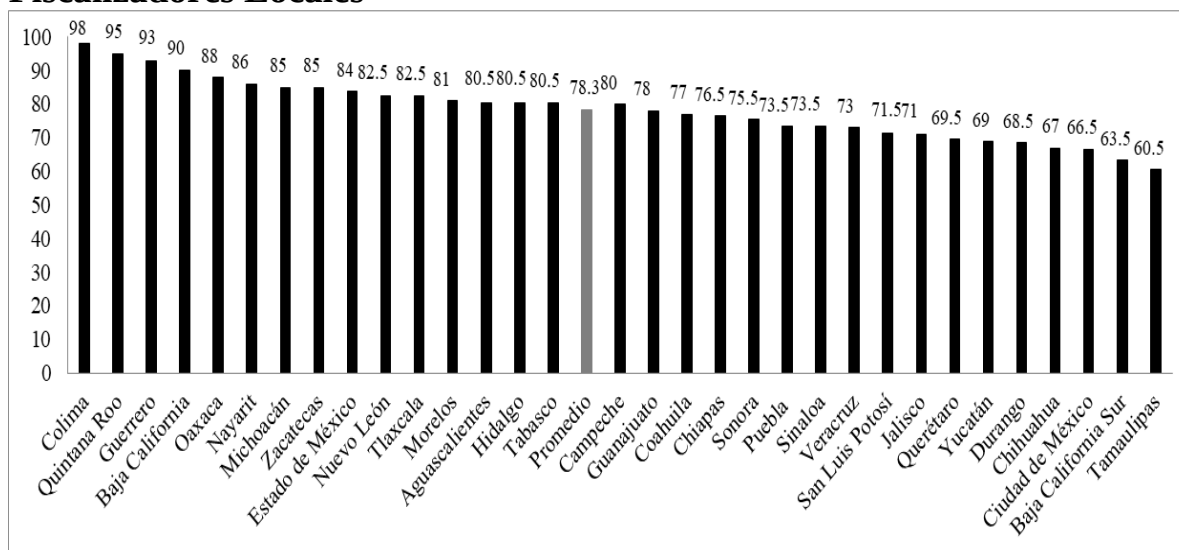
Para visualizar el estatus de las capacidades institucionales con que cuentan los OFL, primeramente se compararán los respectivos marcos jurídicos que regulan a los distintos organismos fiscalizadores locales. Los marcos normativos delimitan lo que los organismos fiscalizadores tienen permitido hacer, establecen las facultades con que cuentan para ello, al mismo tiempo que definen la estructura que asumirán para su operación. Por lo anterior, el análisis comparativo de los ordenamientos jurídicos que guían la actividad de los OFL es el punto de partida para diferenciar las capacidades de los organismos fiscalizadores y señalar los casos en que, desde la ley, se vulnere su autonomía y se limite su actuación, incentivando la discrecionalidad en los procesos de fiscalización.

Para iniciar con esta comparación se parte de una evaluación elaborada por el Instituto Mexicano para la Competitividad junto con la Universidad de Guadalajara, la cual valora el contenido de la normatividad subnacional en materia de fiscalización, produciendo calificaciones para cada OFL que van del 0 al 100¹⁰⁵. Los datos que presenta la siguiente gráfica brindan una visión general acerca de las capacidades con que se dota a los OFL desde los marcos normativos:

¹⁰⁴ Adam Przeworski, *Democracy and the market*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 26-33.

¹⁰⁵ Para calificar las facultades se consideraron 192 ordenamientos subnacionales en materia de fiscalización; Véase IMCO/CUCEA, *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013.

Gráfica 1. Calificaciones de las capacidades de los Organismos Fiscalizadores Locales



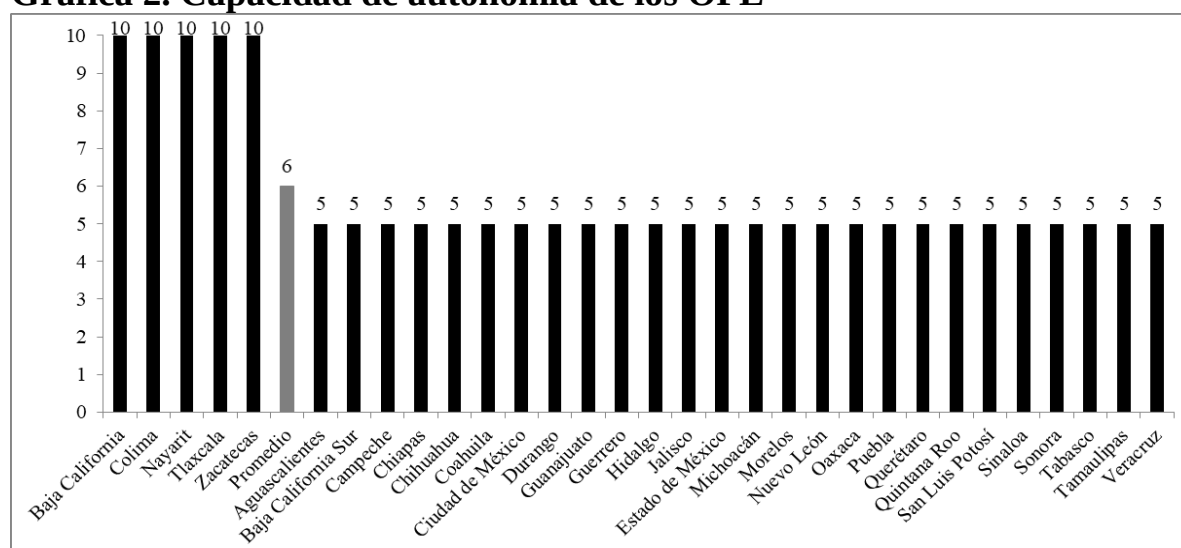
Fuente: *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 26.

Los resultados de esta evaluación evidencian deficiencias generalizadas en las capacidades de los OFL establecidas desde las leyes estatales, lo que a su vez produce una notoria heterogenidad. Esta visión generalizada puede detallarse enfocándose en los componentes más relevantes de las capacidades de los organismos fiscalizadores y evaluándolos por medio de indicadores.

Primeramente se presenta información acerca de la capacidad de autonomía de los OFL, posteriormente, se expone información alusiva a la transparencia con que se conducen los organismos fiscalizadores y por último se exponen las diferencias en cuanto al acceso a recursos humanos y materiales. La generación de estos indicadores se diferencia de la evaluación realizada por el IMCO debido a que esta última se limita a un estudio de las disposiciones normativas, mientras que la información de los indicadores surge de contrastar el contenido de la legislación subnacional en materia de fiscalización para señalar contradicciones que vulneren el desempeño de los OFL, al tiempo que se utilizan datos para corroborar las capacidades con que cuentan los organismos fiscalizadores.

Se inicia con la capacidad de autonomía, la cual se refiere a la cualidad que tienen los OFL para decidir sin injerencias de actores externos cuestiones técnicas, de gestión, organizativas, funcionales y resolutivas. Se considera que esta capacidad es relevante debido a que, cuando la autonomía de un OFL se vulnera desde su normatividad, se generan incentivos para la actuación discrecional de los legisladores, ya que se facilita su intervención en la función técnica de los organismos y la manipulación de sus acciones. La siguiente gráfica ilustra la evaluación a la capacidad de autonomía de los OFL:

Gráfica 2. Capacidad de autonomía de los OFL



Fuente: elaboración propia con información de las Constituciones estatales y las leyes de fiscalización locales.

Las calificaciones expresadas en la gráfica anterior van del 0 al 10, y se obtuvieron valorando dos aspectos: 1) la presencia en la normatividad subnacional de fiscalización de elementos que desarrollen la autonomía de los OFL¹⁰⁶; y 2) la ausencia de elementos en las mismas leyes que contradigan dicha autonomía¹⁰⁷. Se encontró que aunque las 32 entidades federativas

¹⁰⁶ Dichos elementos son: reconocimiento explícito de la autonomía técnica y de gestión en la constitución estatal; los OFL planifican las auditorías sin requerir la participación de los legisladores; el presupuesto del OFL no puede ser modificado por los legisladores; los OFL determinan su reglamento interno sin injerencia de los legisladores; el control interno de los OFL recae exclusivamente en ellos.

¹⁰⁷ Esto es, cuando la normatividad estipule lo contrario de alguno de los elementos que desarrollan la autonomía

reconocen la autonomía de sus OFL, en 27 de ellas también se permite y mandata la intervención de los legisladores locales en aspectos sensibles del trabajo técnico que deben ejecutar estos organismos, por ejemplo, en la planeación de las auditorías, nombramiento de su personal, la elaboración de sus reglamentos internos y la determinación de su presupuesto.

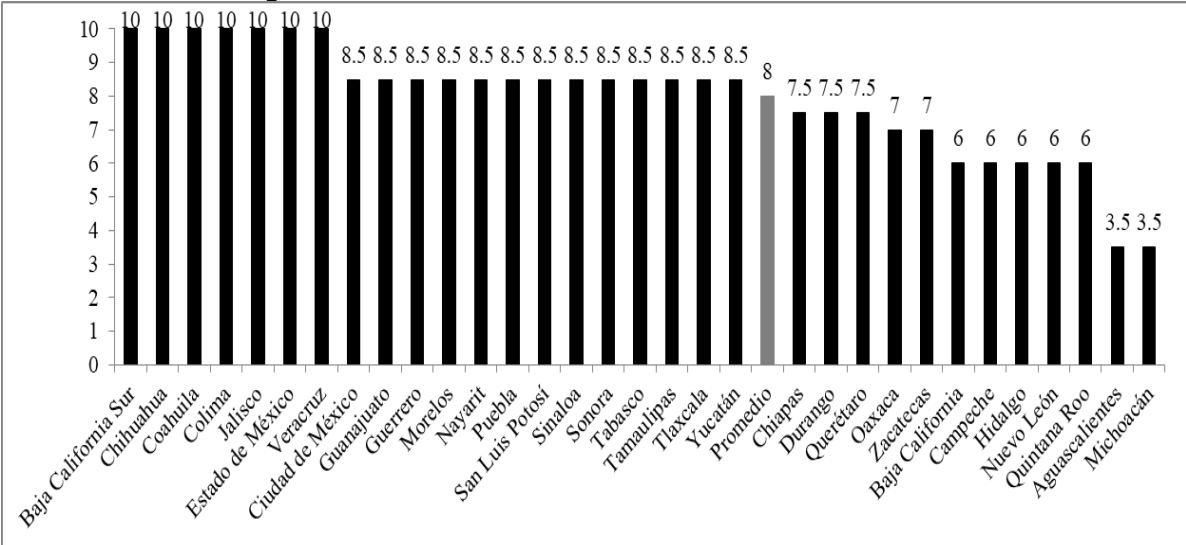
Tras observar los datos puede afirmarse que no existe una clara delimitación en la jurisdicción de los distintos actores involucrados en la revisión de cuentas públicas, pues es común encontrar que desde la misma normatividad se produce un traslape de facultades entre los legisladores y los OFL, con claras ventajas para los primeros, incentivando el comportamiento discrecional durante los procesos de fiscalización.

En lo concerniente a la capacidad de los OFL para actuar con transparencia, esta es relevante ya que en caso de que la regulación respectiva sea deficiente o se incumpla, se producen incentivos para la discrecionalidad tanto de los organismos fiscalizadores, como de los diputados, pues al no ser posible observar la planificación, el desarrollo y los hallazgos de las revisiones de cuentas públicas, se incentiva la negociación entre legisladores y el dominio de criterios estratégicos y políticos sobre el desempeño de un organismo que debería regirse por criterios meramente técnicos.

Las leyes locales disponen medidas para que los OFL transparenten sus actividades y den a conocer los resultados de las mismas, sin embargo no existe una coincidencia plena entre lo que establece la regulación y lo que se lleva a cabo en la realidad. No todos los OFL tienen las mismas prácticas de transparencia, lo cual además de dificultar el análisis de sus actividades, incentiva la intervención y discrecionalidad de los legisladores. Para observar las diferencias más relevantes en cuanto a la transparencia con que se desempeñan los OFL, a continuación se presenta una gráfica que permite

contrastar la transparencia establecida desde la normatividad y la practicada en realidad por dichos organismos:

Gráfica 3. Transparencia en la actuación de los OFL



Fuente: elaboración propia con información de los portales electrónicos de los OFL y las leyes locales de fiscalización y de transparencia.

La gráfica 3 muestra calificaciones del 0 al 10 dependiendo del cumplimiento de 4 aspectos: 1) ¿La OFL publica en su portal de internet programa anual de auditorías en curso?; 2) ¿Los informes de resultados de las auditorías pueden consultarse en su portal electrónico?; 3) ¿La publicación de los informes de resultados se supedita a su aprobación previa por parte de los legisladores?; y 4) ¿La ley de fiscalización local obliga a los OFL a publicar de oficio los informes de resultados?

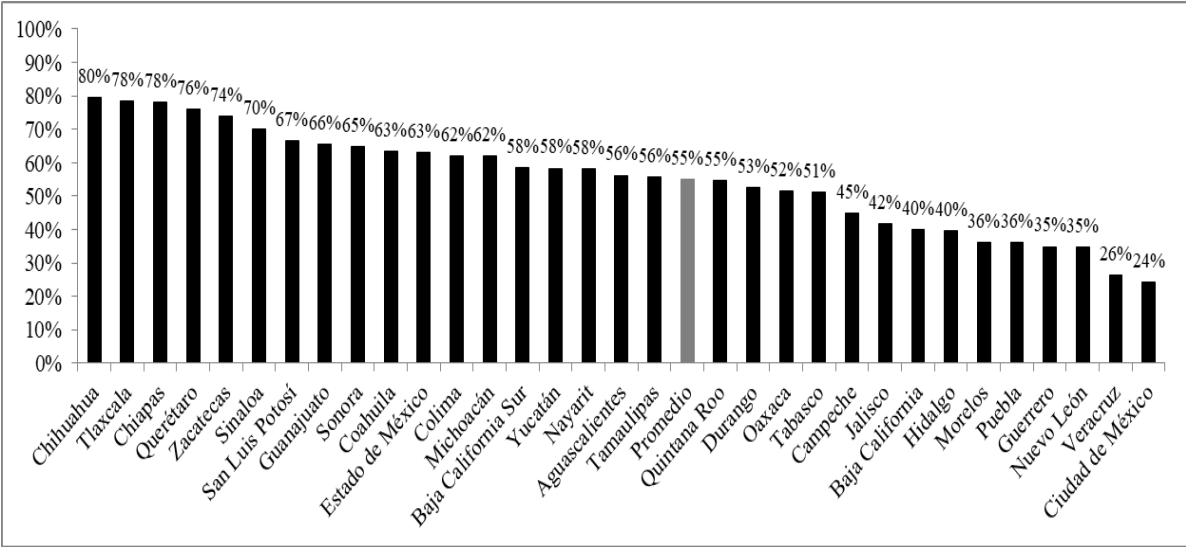
Los resultados plasmados en la gráfica anterior permiten apreciar la existencia de una notable disparidad en la transparencia con que operan los OFL, pues si bien 7 estados logran un puntaje de 10 (Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Jalisco, Estado de México y Veracruz), el resto se coloca por debajo de este nivel¹⁰⁸. Los resultados se producen debido a la incongruencia entre las disposiciones legales y lo que en realidad realizan los

¹⁰⁸ El promedio es de 8.

organismos fiscalizadores. Por ejemplo, a pesar de que todas las leyes locales de transparencia establecen que deben publicarse de oficio los informes de resultados de las auditorías, no todos los OFL cumplen dicha obligación, publicando solamente los resultados de un solo ejercicio fiscal o no publican los resultados de todos los organismos fiscalizados¹⁰⁹.

Ahora, se procede a observar los recursos materiales y humanos con que cuentan los OFL para su operación. La relevancia de estos recursos recae en que permiten a los organismos desarrollar su trabajo con apego a criterios técnicos, amplían su alcance y los fortalecen ante las injerencias de los actores políticos. Iniciando con los recursos humanos de los OFL, la siguiente gráfica presenta el porcentaje de auditores con que cuentan los organismos fiscalizadores respecto al total de sus empleados:

Gráfica 4. Porcentaje de auditores respecto al total de empleados de los OFL



Fuente: elaboración propia con información de los portales electrónicos de los OFL y la Plataforma Nacional de Transparencia sobre reportes trimestrales generados por los OFL durante 2018 y 2019.

¹⁰⁹ Tal es el caso de Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Oaxaca, Zacatecas, Baja California, Campeche, Hidalgo, Quintana Roo y Aguascalientes; los portales electrónicos de los OFL en estos estados solo permiten consultar informes de resultados de 1 a 5 ejercicios fiscales. En el caso de Chiapas, no puede consultarse ningún informe. El resto de los estados cuenta con más de 5 ejercicios fiscales para consulta.

En promedio, los OFL cuentan con una cantidad de auditores equivalentes al 55% del total de su personal, sin embargo, al observar cada estado por separado resaltan algunas notables desigualdades. Por una parte figuran los casos de Chihuahua y Tlaxcala con 80% y 78% respectivamente, y por el otro los de Veracruz y Ciudad de México, con 26% y 24% de auditores respecto al total de empleados. Si bien la cantidad total de empleados con que cuente un OFL debería responder a las necesidades del mismo¹¹⁰, la proporción de auditores habla de la capacidad que estos organismos poseen para realizar su función técnica central: fiscalizar las cuentas públicas. La heterogeneidad encontrada resalta la ausencia de un criterio unitario para contratar y asignar auditores. De igual forma, el número de auditores con que cuenten los OFL se encuentra directamente relacionada con su presupuesto, por lo que una disminución en este último se refleja en el primero; muestra de lo anterior se tiene en el estado de Zacatecas, en donde los legisladores de la mayoría de MORENA en la LXIV legislatura (2021-2024) recortaron casi 23 millones de pesos al presupuesto de su OFL para el año 2022, en apego a la política de austeridad implementada por el gobernador. Este recorte produjo el despido de 17 auditores y la desaparición de dos áreas de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas¹¹¹.

El ejemplo anterior ilustra la relevancia de los recursos financieros que les son asignados a los OFL, los cuales hacen posible el desarrollo y administración de su estructura interna, así como la contratación, capacitación y ascenso del personal encargado de ejecutar las auditorías. Como ya se ha expuesto con anterioridad, la autonomía presupuestal de los OFL se ve vulnerada por la facultad con que cuentan los congresos locales para aprobar

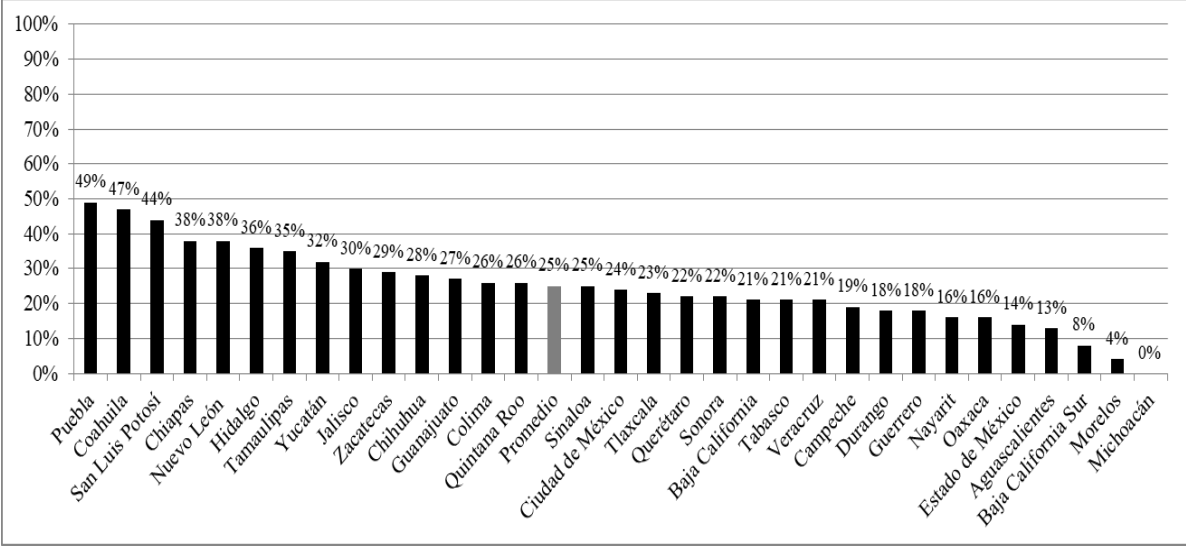
¹¹⁰ Las cuales a su vez se relacionan con aspectos como el presupuesto a auditar o la cantidad de organismos públicos que compongan las administraciones subnacionales.

¹¹¹ <https://imagenzac.com.mx/el-runrun/el-runrun-cancelan-plazas-en-la-auditoria-superior-del-estado/>

la asignación de recursos; si a ello se suman condiciones de insuficiencia financiera, se tienen organismos fiscalizadores vulnerables e incapaces de ejecutar a plenitud las auditorías a su cargo.

Para visualizar el estatus de la capacidad presupuestal de los OFL, a continuación se presenta una gráfica que expone el porcentaje del presupuesto asignado a los organismos de fiscalización en relación al presupuesto total asignado al poder legislativo de cada estado¹¹², tomando en consideración el promedio del presupuesto correspondiente al periodo 2016-2020:

Gráfica 5. Porcentaje de presupuesto de los Poderes Legislativos estatales asignado a los OFL



Fuente: elaboración propia con información de los presupuestos de egresos de las entidades federativas para el periodo 2016-2020 y los Informes Legislativos elaborados por el Instituto Mexicano para la Competitividad del periodo 2016-2019. Véase: <http://imco.org.mx/indices/>. * Michoacán aparece con 0% debido a que en sus presupuestos de egresos de 2016 a 2019 no distingue entre el presupuesto total del Poder Legislativo y el asignado al OFL.

En promedio, a los organismos fiscalizadores locales se les asigna un 25% del presupuesto total destinado a los poderes legislativos locales. La cifra por sí misma no indica si este promedio constituye una asignación suficiente o no, por lo que resulta conveniente tomar como referencia la relación presupuestal

¹¹² Dado que los OFL se constituyen como organismos técnicos para asistir a los legisladores con la fiscalización de las cuentas públicas, su presupuesto se integra dentro del total del asignado al poder legislativo.

entre la Auditoría Superior de la Federación y la Cámara de Diputados, la cual también resulta en un 25%¹¹³. Estableciendo este porcentaje como la referencia, se tiene que 15 entidades equiparan o rebasan el 25% de asignaciones totales al poder legislativo, presentándose casos que superan considerablemente el promedio, como Coahuila (47%), Puebla (49%) y San Luis Potosí (44%). En el otro extremo se tiene a los estados de Baja California Sur (8%) y Morelos (4%).

Si bien se aprecia que en algunos OFL el porcentaje de presupuesto de los poderes legislativos que les es asignado, iguala y hasta supera al de la ASF, se debe considerar que esta no es la situación general y que las diferencias presupuestales no responden enteramente a un criterio de proporcionalidad del trabajo de cada OFL. Por ejemplo, durante el 2020, Coahuila, con 38 municipios, destinó más de 374 millones de pesos a su OFL y Morelos, con 33 municipios, destinó únicamente 33 millones y medio¹¹⁴.

De esta forma puede apreciarse que si bien no existe un panorama generalizado de restricciones presupuestales, se presenta una notable disparidad en la asignación de recursos financieros para las funciones de los OFL, la cual repercute en su desempeño, dificultando la contratación, capacitación y ascenso del personal necesario¹¹⁵ y limitando los insumos que necesitan para el cumplimiento de sus actividades.

¹¹³ Este porcentaje también corresponde al periodo 2016-2020. Dado que a nivel federal se tiene un sistema bicameral, si se toma en consideración al Senado de la República, el porcentaje baja al 17%; sin embargo, debe tenerse en cuenta que no existe relación formal entre el Senado y la Auditoría Superior de la Federación, por lo que lo más adecuado es considerar la relación entre el presupuesto de la ASF y la Cámara de Diputados.

¹¹⁴ Véase: presupuesto de egresos del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020: <https://www.upemor.edu.mx/documentos/armonizacion/2020/Anual/1.4%20Ley%20de%20Ingresos.pdf>; y presupuesto de egresos del estado de Coahuila para el ejercicio fiscal 2020: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/pre_ejercicio_fiscal_2020.pdf

¹¹⁵ La insuficiencia de personal ha sido señalada como una circunstancia que vulnera la operación de los OFL. Véase: Alejandra Ríos y Juan Pardini, “Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México”, en *Papeles de Trabajo*, núm. 219, CIDE, Ciudad de México, 2008, pp. 6.

Por último se abordará lo respectivo al nombramiento y remoción de los titulares de los OFL, procedimiento que da cuenta de la vulnerabilidad de estas instituciones ante la intervención de los actores políticos externos. Si bien la legislación que regula el nombramiento y permanencia de los titulares de OFL está diseñada para desincentivar el sometimiento de esta figura a una sola fuerza partidista, ello no implica que su estabilidad esté asegurada frente a los cambios del contexto político, tanto del ejecutivo como del legislativo.

De acuerdo a la legislación subnacional, todos los titulares de los OFL son nombrados y removidos por los congresos locales, siendo necesaria una votación de dos terceras partes de los diputados presentes al momento de la designación. Asimismo, sus periodos superan a aquellos de los mandatarios estatales y municipales ya que en 9 estados se contemplan periodos de 8 años¹¹⁶ y en el resto son de 7 años; adicionalmente, la mayoría de los estados establecen la posibilidad de que el titular sea reelecto por un periodo adicional, siendo la excepción Aguascalientes, Baja California, Michoacán, Nuevo León, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

No obstante que el diseño institucional para regir el nombramiento y permanencia de quienes encabezan los OFL pretende su independencia y estabilidad, la realidad permite distinguir escenarios muy diferentes, en los que se aprecia que el nombramiento y la permanencia de los titulares dependen enormemente de las condiciones políticas en el legislativo y la relación de este con el ejecutivo estatal. Un caso que ejemplifica la manera en que los procesos de selección y nombramiento de los titulares pueden ser usados por los legisladores para concretar objetivos políticos se encuentra en el estado de Puebla, en donde el ex titular del OFL (Francisco Romero) tuvo que abandonar el cargo tras ser arrestado por acusaciones de violencia

¹¹⁶ Chiapas, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Yucatán.

doméstica, aunque una vez en prisión, fue acusado por el gobernador de usar a la institución como un instrumento para extorsionar alcaldes¹¹⁷. Quien lo sucedió en el cargo es una antigua conocida y persona cercana al gobernador de Puebla, Miguel Barbosa; se trata de la ex titular de la Secretaría de la Función Pública de Puebla, Amanda Gómez Nava, quien durante la comparecencia ante diputados que forma parte del proceso de designación, no supo responder cómo se integra la cuenta pública¹¹⁸. Si bien el que la ahora titular del OFL poblano no pudiera contestar esta pregunta elemental, puede adjudicarse a nervios o a un simple *lapsus*, su eventual nombramiento muestra la manera en que la formalidad normativa puede resultar secundaria ante las condiciones del contexto político.

Otro claro indicador de la imposición de criterios políticos sobre la formalidad normativa se detecta al observar que, desde que los OFL obtuvieron su autonomía técnica y de gestión, los únicos titulares que han completado sus periodos sin haber sido removidos por el legislativo o renunciado por distintos motivos fueron los de Ciudad de México, Coahuila, Michoacán, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas¹¹⁹. Para todos los estados restantes, los ex titulares fueron separados del cargo por los legisladores o renunciaron aduciendo motivos de salud y personales, aunque en cada ocasión, su salida se dio en medio de escándalos de corrupción o uso indebido de la función pública, llegando algunos a enfrentar procesos penales¹²⁰.

¹¹⁷ Véase: <https://elcomentario.ucol.mx/detienen-a-titular-de-la-auditoria-superior-de-puebla/>; y <https://www.milenio.com/politica/comunidad/barbosa-acusa-ase-puebla-utilizo-extorsiones-auditor>

¹¹⁸ <https://amqueretaro.com/politica/2022/05/22/exhiben-a-la-auditora-de-puebla-porque-no-pudo-responder-como-se-integra-la-cuenta-publica/>

¹¹⁹ Sergio Marengo Sánchez, quien fuera auditor superior del estado de Nuevo León falleció en marzo de 2014, mientras se encontraba al frente del OFL. Véase: <https://www.milenio.com/politica/fallece-auditor-superior-del-estado>

¹²⁰ Tal es el caso de los ex auditores de Aguascalientes, Estado de México, Michoacán, Nayarit y San Luis Potosí.

Por ejemplo, uno de los ex titulares del estado de Aguascalientes, Arturo Solano, salió del cargo 10 días después de la toma de protesta del gobernador panista Martín Orozco (2016-2022); el ex auditor fue nombrado y sirvió durante el sexenio del priista Carlos Lozano (2010-2016). El ex auditor superior de Aguascalientes enfrentó un proceso penal por peculado y ejercicio indebido de la función pública¹²¹; su sucesor duró en el cargo 3 meses y renunció aduciendo motivos personales¹²². Algo similar ocurrió con el ex auditor superior del estado de Morelos, Vicente Loredo, quien renunció dos meses después de que tomará protesta el gobernador Cuauhtémoc Blanco(2018-2024), enfrentando acusaciones de los legisladores locales por presuntamente encubrir al anterior gobierno¹²³.

Otro ejemplo por demás particular se tiene en el caso de Ignacio Rodríguez, ex auditor superior de Chihuahua, quien duró menos de un mes en el cargo después de que tanto el gobernador panista Javier Corral (2016-2021), como legisladores de su partido, expresaran que era inelegible para el cargo¹²⁴. No es coincidencia que las salidas de titulares ocurran poco después de las renovaciones en el ejecutivo o el legislativo, pues este cargo resulta de suma importancia para quienes ejercen el presupuesto.

El nombramiento, pero más claramente, la duración en el cargo y la remoción de quienes encabezan los OFL, permiten apreciar la vulnerabilidad institucional de estos organismos y la palpable incidencia que tienen sobre ellos los congresos locales. Si bien entre los organismos fiscalizadores y los

¹²¹ <https://newsweekespanol.com/2018/11/quien-es-arturo-solano-y-de-que-se-le-acusa/>

¹²² En Aguascalientes se pasó de un gobierno priista a uno panista y tras la renuncia del primer auditor, el OFL duró casi tres años con un encargado de despacho; el auditor que siguió era militante panista y se rumoraba que renunció debido a las numerosas irregularidades que encontró, de allí su corto periodo al frente de la institución. Véase: <https://laverdaddelcentro.com/2019/04/12/de-ultima-hora-renuncia-hector-leon-acero-lozano-titular-del-organo-superior-de-fiscalizacion-de-aguascalientes/>

¹²³ <https://www.diariodemorelos.com/noticias/renuncia-vicente-loredo-al-cargo-de-auditor>

¹²⁴ <https://www.elsoldedurango.com.mx/republica/denunciara-chihuahua-a-su-nuevo-auditor-superior-221897.html>

legisladores existe una relación jerárquica, formalmente los primeros deberían actuar con autonomía, sin embargo, las deficiencias en las capacidades institucionales con que cuentan los OFL vulneran la faceta técnica de los procesos de fiscalización.

Conclusión

De lo observado en este capítulo se concluye que, para entender la dinámica de la revisión de las cuentas públicas subnacionales, debe considerarse que las capacidades institucionales con que cuentan los OFL son heterogéneas y deficientes, por lo que dichos organismos se encuentran sometidos a los efectos del contexto político, particularmente, al equilibrio de fuerzas dentro de una legislatura y las relaciones entre gobernantes y legisladores.

Al examinar la normatividad que rige los procesos de fiscalización subnacionales se detectaron diferencias en cuanto a las facultades que poseen los OFL, así como en lo referente los recursos con que se les dota para desempeñar sus actividades. Esta evidencia muestra que las capacidades de los OFL resultan insuficientes para garantizar su autonomía plena y la transparencia de sus actividades, lo que en consecuencia atenúa el perfil meramente técnico de su actividad, acrecentando la influencia de los incentivos políticos propios de los espacios legislativos. Las características del marco jurídico que dan ventaja a los legisladores locales sobre los OFL son un producto de la acción de estos últimos, por lo cual se plantea que los organismos fiscalizadores tienen capacidades institucionales deliberadamente deficientes.

Por otra parte, gracias a las reformas impulsadas desde el nivel federal, la evolución de sus facultades formales y a la expansión del pluralismo, los organismos fiscalizadores locales han pasado de ser instituciones

intrascendentes, a adquirir relevancia en el ámbito subnacional; sin embargo, la oleada más reciente de reformas federales fortaleció a la ASF en detrimento de los organismos fiscalizadores locales, disminuyendo su ámbito de actuación. Debido a lo anterior, los OFL se encuentran insertados en una dinámica en la cual deben apegarse a los criterios de múltiples principales.

Por otra parte, la posición de la revisión de cuentas públicas dentro del ciclo presupuestario genera que sus resultados sean subutilizados durante la planificación presupuestal, ya que tanto a nivel federal como subnacional, existe un desfase entre la entrega de los resultados de la fiscalización y la generación de los presupuestos de egresos y las leyes de ingreso.

En síntesis, el encuadramiento de la revisión de cuentas públicas subnacional a lo establecido desde la normatividad federal, así como el rol que desempeña este procedimiento dentro del ciclo presupuestario, disminuyen el impacto que los procesos de fiscalización tienen sobre la planeación presupuestal y la proporción de recursos ejercidos por las administraciones subnacionales que pueden fiscalizar.

Por último, el análisis de las capacidades institucionales de los OFL, respalda la inferencia de que estas son insuficientes y heterogéneas; ante este escenario, se generan incentivos para que los legisladores actúen con discrecionalidad. Los resultados obtenidos en este capítulo brindan elementos para afirmar que la estructura normativa subnacional en materia de fiscalización del gasto público, no provee incentivos suficientes para el desarrollo imparcial de los procesos de revisión de cuentas públicas.

Tras observar la estructura de los procesos de fiscalización, las capacidades institucionales de los OFL, sus deficiencias y los incentivos que estas ofrecen para la intervención discrecional de los legisladores, puede trasladarse el análisis a los congresos estatales.

CAPÍTULO 3. LOS CONGRESOS LOCALES Y LA FUNCIÓN FISCALIZADORA

Introducción

Tras evidenciar en el capítulo anterior la heterogeneidad de las capacidades institucionales de los OFL, así como las deficiencias que estas presentan, es turno de examinar los congresos estatales, específicamente los procesos que siguen los legisladores para revisar las cuentas públicas, en búsqueda de los factores que les otorgan la ventaja durante estos procesos. No obstante que la revisión de cuentas públicas subnacionales se lleva a cabo en todos los congresos locales de México, no puede hablarse de un procedimiento único para todos los legislativos estatales, sino que existen múltiples procedimientos derivados de las distintas reglas aplicables en cada estado, lo que a su vez incide en la actuación de los legisladores.

Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es presentar una exploración de los procedimientos ejecutados por cada congreso local como parte de su función fiscalizadora, lo que permitirá ubicar las similitudes y diferencias entre los mismos y obtener información acerca de sus capacidades institucionales, lo cual será de utilidad para los análisis posteriores.

La estructura del capítulo es la siguiente: primeramente se expone la relación entre OFL y los congresos desde el punto de vista de estos últimos, con base en los parámetros de la teoría del principal-agente. Posteriormente se describen las estructuras de los procesos para la fiscalización en los congresos locales desde la normatividad subnacional, más adelante se aborda lo referente a las comisiones dictaminadoras relacionadas con la revisión de cuentas públicas, seguido del planteamiento de un índice de potencial fiscalizador y

las variaciones al modelo general de fiscalización seguido por los congresos locales, finalizando con las conclusiones del capítulo.

3.1 Los congresos y los OFL: transgresiones en la relación entre principal y agente.

Los congresos locales son instituciones que a pesar de contar con una jurisdicción distinta a la de su contraparte federal, deben cumplir con las mismas funciones de representación, elaboración de leyes y supervisión¹²⁵, esta última aplicable a instituciones estatales y municipales¹²⁶. Si bien el carácter de las legislaturas estatales es eminentemente político, sus actividades están reguladas por marcos normativos en los cuales se establecen los procedimientos que deben seguir y las facultades formales con que cuentan para su ejecución. Inclusive, la estructura de la relación entre congresos y OFL como una de tipo principal-agente, se sustenta desde los marcos normativos, ya que en los 32 textos constitucionales subnacionales existen estipulaciones que determina la obligación del congreso local de revisar la cuenta pública apoyados por un organismo fiscalizador. De esta manera, la ley regula las relaciones entre los congresos y los OFL, colocando a los primeros como los principales y a los segundos como sus agentes, a los cuales se les encomienda la ejecución de auditorías para lo cual formalmente cuentan con autonomía técnica y de gestión.

¹²⁵ Carlos Scartascini, "¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones", en Carlos Scartascini, *et al.* (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, BID/Mayol Ediciones, Bogotá, 2011, p.58.

¹²⁶ A pesar de que los municipios cuentan con sus propios organismos colegiados para definir reglamentos y supervisar la actuación de las instancias municipales (cabildos), los congresos locales pueden intervenir en el nivel municipal por medio de facultades como la creación de nuevos municipios, declarando la desaparición de poderes en dicho nivel, aprobando las leyes de ingreso y por supuesto, revisando las cuentas públicas municipales.

Si bien los preceptos de la teoría de la delegación estipulan que los principales son quienes encargan el cumplimiento de cierta función a los agentes debido a la información y habilidades que estos poseen¹²⁷, ello no quiere decir que estos últimos deban someterse enteramente a las preferencias de sus principales o satisfacer todas sus demandas, sino que deben apegarse a las delimitaciones establecidas formalmente para el cumplimiento de una actividad encomendada en función de sus capacidades técnicas. Por lo tanto, resulta necesario que la normatividad que estructura y regula la relación entre congresos/principales y OFL/agentes delimite adecuadamente dicha relación para evitar que se alteren su finalidad.

No obstante, en el caso de los congresos subnacionales en México se puede encontrar que las constituciones estatales y las leyes locales de fiscalización dotan a los diputados de facultades que les permiten intervenir en la operación de los organismos fiscalizadores y vulnerar su autonomía al ejercer las siguientes facultades: la autorización de su presupuesto y la intervención en el manejo de su patrimonio (como ocurre en Campeche, Jalisco, Michoacán, Tabasco y Yucatán), la injerencia en la estructura interna de los OFL (presente en Aguascalientes, Coahuila, Durango y Sinaloa) y la de aprobar el plan anual de auditorías¹²⁸ (lo cual sucede en Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán).

De esta manera, la vulnerabilidad de los OFL señalada en el capítulo anterior se corresponde con una regulación que otorga grandes ventajas a los congresos locales, las cuales les permiten restringir hasta cierto punto la

¹²⁷ Torbjörn Bergman, et al, *op. cit*

¹²⁸ Esto es, el documento en el cual se establecen las agencias que serán fiscalizadas y el tipo de auditoría al cual se les someterá.

autonomía técnica y de gestión de los organismos fiscalizadores¹²⁹. Cabe recordar que entre las vulnerabilidades detectadas al analizar las capacidades institucionales de los OFL, destacaron aquellas referentes a la autonomía y transparencia con que operan estas instituciones. Dichas vulnerabilidades no quedan únicamente como vacíos en la regulación, sino que son correspondidas por las facultades formales de los congresos, lo cual resulta en transgresiones a los términos de la delegación que justifican la existencia de los OFL.

Tomando en cuenta estas observaciones, se refuerza la inferencia de que la normatividad en materia de fiscalización no provee de incentivos suficientes para el desarrollo imparcial de los procesos de revisión de cuentas públicas. Las ventajas que la normatividad ofrece a los legisladores para imponerse sobre sus OFL permiten señalar omisiones en la teoría de la delegación, ya que esta se enfoca en los escenarios en que la delegación se vuelve abdicación¹³⁰, ignorando circunstancias inversas en las que los principales generen condiciones para manipular la actuación de sus agentes, tergiversando el objetivo original que dio origen a la delegación.

Las transgresiones que promueve la normatividad, propician el conflicto entre los legisladores y los OFL, así como entre los gobernantes que son sometidos a procesos de fiscalización y los mismos organismos. Es común que dichos conflictos deriven en acusaciones entre grupos parlamentarios y votaciones en contra de los dictámenes de cuentas públicas, argumentando que la fiscalización fue manipulada para beneficiar a los gobiernos estatales o municipales afines a la mayoría legislativa¹³¹.

¹²⁹ Adicionalmente a las que se enuncian, una de las facultades de intervención más importantes es la ya mencionada facultad para nombrar y remover al titular de los organismos fiscalizadores locales.

¹³⁰ Esto es, cuando los agentes se desvían de las metas y parámetros fijados por los principales. Véase capítulo uno del presente trabajo.

¹³¹ Un ejemplo de estas situaciones se puede encontrar en la revisión a las cuentas públicas municipales que lleva a cabo el Congreso del Estado de Jalisco, véase: <https://www.informador.mx/jalisco/Congreso-de-Jalisco-Quitan-39-millones-de-pesos-de-observaciones-al-municipio-de-Ayutla-20210924-0099.html>

Tras señalar elementos de la normatividad aplicable a la función fiscalizadora que incentivan la manipulación de la relación principal agente, a continuación se exponen los procedimientos institucionales que deben ejecutar los diputados locales en México como parte de la fiscalización de cuentas públicas, destacando las diferencias que pueden detectarse entre cada caso y el modo en que dicho procedimiento genera oportunidades para que los legisladores hagan uso estratégico del mismo.

3.2 Diferentes caminos para un mismo fin: los procedimientos para la dictaminación de las cuentas públicas en los congresos locales

Es importante considerar las diferencias que puedan presentarse entre los procedimientos ejecutados en cada estado para llevar a cabo la revisión de cuentas públicas y su impacto sobre la relación entre OFL y los diputados locales, ya que es natural que estos operen con una racionalidad política, ejerciendo sus facultades de supervisión con un propósito de contienda¹³². En este punto cabe recordar que, debido a su ámbito de aplicación, la función fiscalizadora puede ser utilizada para que los legisladores señalen irregularidades en la actuación de sus adversarios, con la esperanza de incidir sobre las preferencias electorales y así arrebatarles espacios de poder o proteger los que ya controlan.

Partiendo del modelo general para la revisión de las cuentas públicas expuesto previamente, se observa que la intervención de los congresos locales puede anteceder al inicio de actividades de los OFL, ya que como fue observado, en varios estados los planes anuales de auditoría deben ser

¹³² Aldo Muñoz y Oniel Díaz, "Los límites del control parlamentario en el nivel subnacional en un contexto de democratización política: el caso del estado de México", en Mónica Montaña y Fernando Patrón (coords.), *Élites parlamentarias locales en México. Actitudes y Desempeño*, Tirant lo blanch, Ciudad de México, 2017, p.177.

aprobados por las comisiones legislativas relacionadas con la revisión de las cuentas públicas¹³³. Gracias a esta facultad, los diputados locales influyen en la decisión respecto a cuáles agencias burocráticas serán sometidas al escrutinio de los organismos fiscalizadores locales, así como el tipo de auditorías que les será aplicada.

Para la integración de los planes de auditoría, las leyes locales consideran que deben seleccionarse aquellas agencias que tuvieron mayor número de irregularidades en el ejercicio fiscal anterior, las que tienen más tiempo sin ser auditadas, y las que tengan denuncias ciudadanas. Estos requisitos proporcionan los fundamentos para seleccionar a los organismos burocráticos que serán auditados, sin embargo, no existen impedimentos para que los legisladores que integran las comisiones respectivas acuerden la inclusión o exclusión de ciertas agencias independientemente del cumplimiento de los requisitos mencionados, generando incentivos para manipular la conformación de los planes anuales de auditoría. En estos casos, es común que las bancadas opositoras soliciten cambios a los planes de auditoría para incluir supuestos casos de corrupción que cuestionen el ejercicio del poder de los gobernantes municipales o estatales. Un ejemplo de lo anterior se presentó en la LX legislatura del Estado de México (2018-2021), cuando la bancada de MORENA hizo valer su mayoría en el Pleno y su control de la Comisión de Vigilancia del Órgano de Fiscalización Superior para modificar el plan anual de auditorías, a fin de incluir dependencias que de acuerdo a los legisladores de oposición (el gobierno para el periodo 2017-2023 es controlado por el PRI), muestran claros indicios de corrupción; los planteamientos de la bancada de MORENA incluyeron revisiones que se

¹³³ Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán.

remontan hasta el sexenio del ex gobernador priista Eruviel Ávila (2011-2017)¹³⁴.

Con sus facultades para modificar los planes de auditoría y manipular la actuación de los OFL, los legisladores pueden sonar la alarma para incluir agencias burocráticas que se hayan visto envueltas en escándalos durante un ejercicio fiscal, realizar patrullajes en aquellas agencias que hayan tenido irregularidades previamente o que son conocidas por sus supuestas irregularidades. De igual forma, el involucramiento de los legisladores en la conformación de los planes anuales de auditoría los dota de un significativo poder de agenda, pues al bloquear o impulsar la inclusión de ciertos organismos burocráticos, determinan lo que eventualmente será discutido en el Pleno.

Tras la conformación de los mencionados planes, los OFL proceden a auditar la información financiera de los organismos públicos y posteriormente reportan sus hallazgos en informes que son entregados a los congresos locales. Los denominados como informes generales o informes de resultados son aquellos en que se exponen los hallazgos de todas las auditorías practicadas al conjunto de las agencias de los ejecutivos estatales y municipales, así como de los organismos autónomos, mientras que los informes individuales presentan conclusiones de una sola auditoría y por último, los informes específicos exponen los resultados de revisiones ejecutadas tras la presentación de denuncias ante los OFL.

Estos informes son recibidos por los congresos estatales a través de sus mesas directivas o diputaciones permanentes (dependiendo de si se entregan

¹³⁴ Es común que cuando una bancada mayoritaria es opositora al gobierno estatal, se hagan diversos cambios a los planes anuales de auditoría o se soliciten auditorías especiales. Véase: <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/revisan-al-issemym-y-el-programa-de-desempleo-en-auditorias-especiales-6502658.html>

durante periodos ordinarios de sesiones o durante los recesos), momento en el que se presenta un punto de divergencia que da origen a una notable diferencia entre los procedimientos de los congresos locales. Mientras que la mayoría de los legislativos estatales reciben los informes y los turnan a sus respectivas comisiones para su dictaminación y posterior votación en el Pleno, Querétaro y Ciudad de México implementan una variación del modelo general en el cual los informes de resultado únicamente son recibidos por la mesa directiva o comisión permanente, adquieren carácter público, son publicados en los portales electrónicos de los OFL y se remite una copia a los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción locales, sin que se contemple ningún análisis ni votación por parte de los diputados. Esta variación disminuye en gran medida la capacidad de los legisladores locales de manipular los procesos de fiscalización, aunque formalmente los OFL continúan siendo agentes del poder legislativo.

En el resto de los estados, tras la recepción de los informes estos también adquieren carácter público y son compartidos con los sistemas estatales anticorrupción, aunque al momento de llegar al congreso deben ser turnados para su dictaminación a las comisiones legislativas correspondientes, presentándose otra notable divergencia ya que existen estados en donde solo se contempla una comisión dictaminadora, mientras que en otros se estipula la intervención de múltiples comisiones.

Como parte del proceso de dictaminación, las comisiones pueden ampliar la información con que cuentan para sustentar sus conclusiones, ya sea solicitándola por escrito a los OFL o llamando a comparecer al personal del organismo fiscalizador, incluyendo al titular, para aclarar las dudas surgidas de la revisión de los informes de resultados. Si bien la facultad de citar a comparecer a los titulares de los OFL es parte de las facultades de

supervisión de las asambleas legislativas, a menudo ello da pie a conflictos políticos en lo que se cuestiona la autonomía que formalmente rige la actuación de los OFL. Un notable ejemplo de lo anterior se presentó cuando la titular de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa, Emma Félix Rivera, fue citada a comparecer ante miembros de la LXIII legislatura del congreso local (2018-2021), cuya mayoría perteneció a MORENA. Los legisladores le cuestionaron el no haber presentado denuncias respecto a la administración del ex gobernador priista Quirino Ordaz (2017-2021), cuando sí lo hizo con la administración del ex gobernador panista Mario López Valdez (2011-2016). La auditora, quien fue nombrada a propuesta del ex gobernador Ordaz, argumentó que los hallazgos del gobierno anterior no ameritan la presentación de denuncias¹³⁵.

Formalmente, los dictámenes elaborados tras el análisis de las comisiones deben sustentarse en criterios técnicos, e incluir las sugerencias y argumentos expuestos por sus integrantes, sin embargo, existen factores pragmáticos que dificultan la realización de análisis técnicos detallados. Específicamente, se puede señalar a la relación entre los plazos con que cuentan las comisiones para dictaminar y la carga de trabajo que tengan.

En cuanto a los plazos, estos son establecidos en la normatividad de cada congreso, existiendo aquellos casos que prevén periodos extensos y otros en los que son sumamente reducidos, así como algunos notorios por su ambigüedad. La extensión de los plazos resulta relevante ya que incide en el involucramiento que los legisladores puedan tener en la revisión de los distintos informes que reciben, factor que influye en que los análisis puedan desarrollarse a profundidad o de manera sumamente expedita. La premisa es

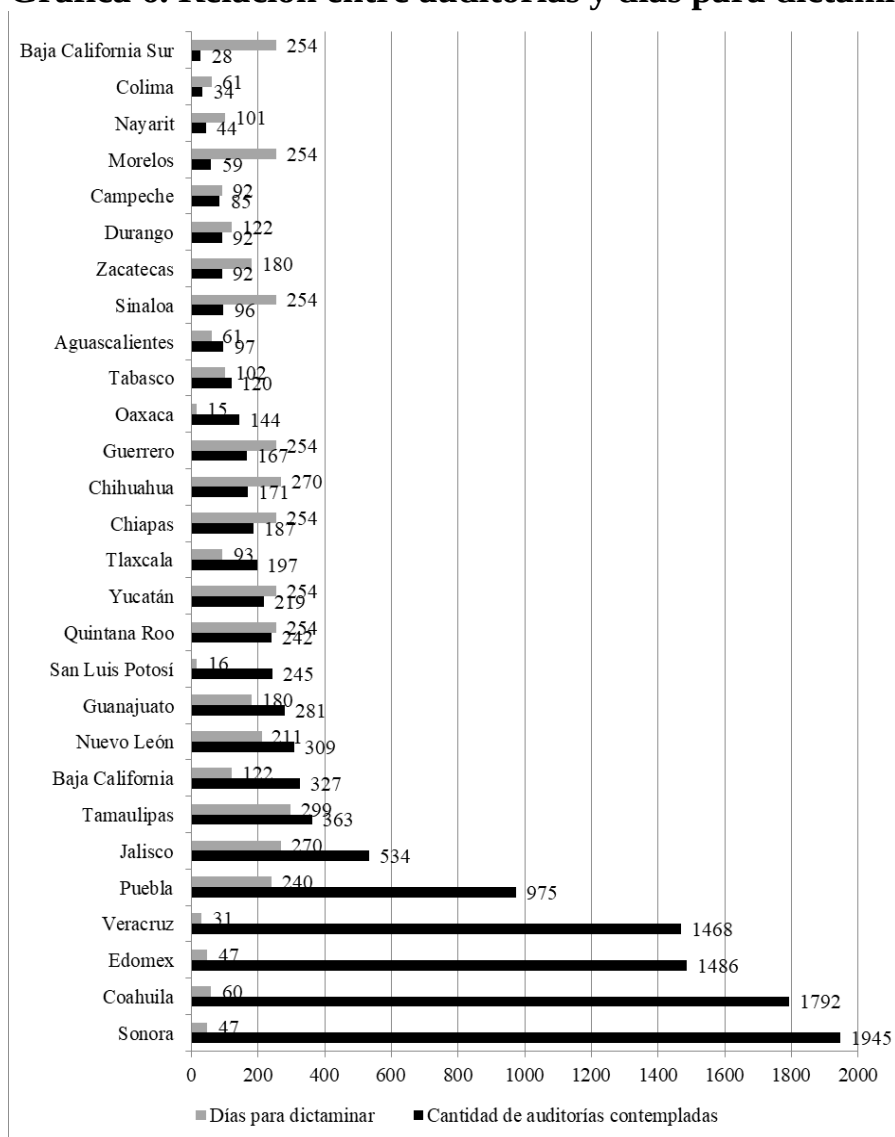
¹³⁵ Véase: <https://www.elsoldesinaloa.com.mx/info/diputadas-y-diputados-cuestionan-actuacion-de-la-auditoria-superior-del-estado-7612202.html>

que entre mayor sea el plazo contemplado más tiempo podrán dedicar los legisladores al análisis de los informes de resultados, facilitando la toma de decisiones con base en criterios técnicos e imparciales, mientras que los plazos reducidos o ambiguos disminuyen la posibilidad de desarrollar análisis detallados e incrementan los incentivos para actuar discrecionalmente.

Los periodos de las revisiones se relacionan directamente con la carga de trabajo, ya que entre más información deba analizarse en un periodo delimitado de tiempo, menor será la posibilidad de que todas las auditorías realizadas reciban la misma atención y sean tratadas con imparcialidad. Para observar la relación entre los plazos de cada congreso para dictaminar y su carga de trabajo, a continuación se presenta una gráfica que ilustra simultáneamente el número de auditorías que cada organismo fiscalizador contempló en el plan anual de auditorías elaborado para el año 2021¹³⁶ y los días con que cuenta para que las comisiones dictaminen y el Pleno vote:

¹³⁶ La gráfica se elaboró en octubre de 2020.

Gráfica 6. Relación entre auditorías y días para dictaminar y votar



Fuente: elaboración propia con información de los planes anuales de auditoría de los organismos fiscalizadores locales así como de las constituciones estatales y las leyes locales de fiscalización¹³⁷.

Primeramente se destaca la heterogeneidad en los plazos, misma que es notoria a simple vista. El promedio para dictaminares de 163 días, teniendo casos tan dispares como los de Oaxaca y San Luis Potosí con 15 y 16 días cada uno, mientras que Morelos cuenta con 254 días y Tamaulipas tiene

¹³⁷ Se omitieron los estados de Querétaro y la Ciudad de México debido a que no realizan procesos de dictaminación; asimismo no se incluyen Hidalgo ni Michoacán pues no se encuentran publicados sus planes anuales de auditoría, aunque cuentan con 246 y 249 días para dictaminar respectivamente.

299¹³⁸. Asimismo, 12 estados¹³⁹ estipulan plazos ambiguos, es decir, no establecen fechas específicas para el proceso de dictaminación, sino periodos flexibles que pueden ser manipulados por los legisladores¹⁴⁰. Si se toma en cuenta el promedio de días para establecer un parámetro, 16 de los 30 estados en los que se dictaminan las cuentas públicas lo sobrepasan. Sin embargo, los legisladores pueden decidir intencionalmente disminuir el tiempo que dedican a la revisión de los municipios, argumentando que al tener pocas observaciones, la fiscalización que se hace a un municipio puede ser menos detallada; ejemplo de lo anterior se presentó en Nuevo León durante la revisión de las cuentas públicas del 2020, revisándose de manera expedita 17 municipios¹⁴¹.

Por otra parte, la enorme disparidad entre la carga de trabajo puede explicarse si se toman en cuenta las diferencias derivadas de la cantidad de agencias que deben ser fiscalizadas en cada estado, lo que a su vez depende de factores como el número de municipios que lo conformen, los organismos autónomos que posea y ciertas actividades que haya realizado como la construcción de obra pública o la existencia de solicitudes de empréstito.

Llama la atención lo que parece ser una relación inversamente proporcional entre el periodo de un congreso para dictaminar y la cantidad de auditorías que deben analizar, pues mientras estados como Baja California

¹³⁸ Tomando como referencia los 254 días que permite la regulación federal se tiene que Tamaulipas lo supera, 7 estados los equiparan (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo y Yucatán) y el resto cae por debajo de esta cantidad.

¹³⁹ Baja California, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Tabasco y Zacatecas.

¹⁴⁰ Los plazos plasmados en la gráfica 5 se refieren al máximo número de días que permite la normatividad. En los casos de plazos ambiguos, ello se debe a que no se proporcionan fechas claras para el inicio y final de los trabajos de fiscalización, sino que se establecen relaciones entre la entrega de los informes de resultados, y el inicio y conclusión de los periodos ordinarios de sesiones, lo cual puede producir un número máximo de días posibles, el cual se plasmó en la gráfica.

¹⁴¹ Un ejemplo de ello se presenta comúnmente en Nuevo León: Véase: <https://www.milenio.com/politica/nuevo-leon-comision-aprueba-fast-track-cuentas-publicas-2020>

Sur, Morelos y Sinaloa tienen más del doble de días para dictaminar que las auditorías que deben ser revisadas, en Veracruz, Estado de México, Coahuila y Sonora, la cantidad de auditorías rebasa por mucho a los días del periodo para dictaminar, lo que dificulta que cada una sea revisada con detenimiento, a la vez que también puede conducir a la conclusión extemporánea de la revisión de cuentas públicas. En estos escenarios, la actuación de los legisladores se asemeja a patrullas policiacas que deben realizar extensos rondines a máxima velocidad, por lo que es probable que dejen ir a algunos agentes que incurrieron en irregularidades.

Una vez que el análisis finaliza, los integrantes de las comisiones vierten sus conclusiones en dictámenes en los que se acredita o rechaza la revisión de las cuentas públicas llevada a cabo por el respectivo OFL. Las comisiones pueden elaborar dictámenes individuales de cada agencia fiscalizada o conjuntar diversas agencias en un solo dictamen, lo cual incide en el detalle de la información presentada ante el Pleno. En esta etapa, las comisiones se constituyen en importantes instancias de veto institucionales, ya que pueden usar sus facultades para acreditar una revisión laxa que deje pasar notorias irregularidades, manteniendo el *statu quo* de las agencias auditadas, o por el contrario pueden exigir mayor rigor de los informes para que incluyan aquellas irregularidades que consideren relevantes, modificando el *statu quo* de los organismos burocráticos¹⁴².

Una vez que la dictaminación ha concluido, los documentos resultantes pasan al Pleno para ser discutidos y votados por todos los integrantes del Congreso, por lo que en esta etapa cualquier legislador puede cuestionar el ejercicio presupuestal de las agencias burocráticas, criticar la actuación de los

¹⁴² George Tsebelis, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE, Ciudad de México, 2006, pp. 27-28.

organismos fiscalizadores, o señalar irregularidades presentadas durante la elaboración de los dictámenes, haciendo que en este punto cobren mayor relevancia los jugadores con veto partidistas, es decir aquellos formados como resultado del juego político¹⁴³.

Asimismo, la manera en que se votan los dictámenes también brinda información acerca de la atención que se pone a cada revisión, pues dependiendo del volumen de dictámenes los mismos pueden votarse individualmente o la asamblea puede concretar un acuerdo mediante el cual se realice una sola votación para un conjunto de dictámenes.

El decantarse por uno u otro método de votación tiene consecuencias sobre la dinámica del Pleno, ya que al presentarse dictámenes individuales se da mayor oportunidad a los diputados para que manifiesten inconformidades y cuestionamientos, mientras que una sola votación para un conjunto de dictámenes puede efectuarse de manera pacífica, por acuerdo de las fuerzas políticas¹⁴⁴, aunque también puede conllevar la intención de suprimir la expresión de inconformidades con los procesos o de aprovechar las condiciones políticas para manipular la fiscalización a fin de evitar futuros cuestionamientos. Un escenario en el cual se aprovecharon las circunstancias políticas para manipular la fiscalización, se presentó durante la revisión de las cuentas públicas estatales de Tamaulipas del ejercicio 2019, cuando la mayoría panista de la LXIV legislatura (2019-2021) aprobó 42 informes de resultados agrupados en un solo dictamen; la aprobación se dio a mes y medio de que concluyera el periodo de los legisladores, quienes darían paso a una

¹⁴³ *Ídem*.

¹⁴⁴ Por ejemplo, en el congreso de Tlaxcala, para la revisión de las cuentas públicas municipales del 2020, las votaciones se dividieron, votando primero todos aquellos dictámenes en sentido positivo y después, todos los dictámenes en sentido negativo. Véase: <https://www.lineadecontraste.com/en-fast-track-avalan-diputados-primeras-35-cuentas-publicas-del-2020/>

legislatura controlada por una mayoría de oposición encabezada por MORENA ¹⁴⁵.

La discusión en el Pleno se presta a demostraciones de histrionismo por parte de los legisladores, como sucedió en la discusión de las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2014 del estado de Tamaulipas. En dicha ocasión, ante el apresurado proceso de dictaminación (en una misma sesión se aprobaron 168 dictámenes de hasta 9 ejercicios fiscales atrasados), miembros de la bancada perredista acusaron que se quería proteger al entonces diputado local y ex alcalde de Reynosa, Francisco García Cabeza de Vaca; a manera de protesta, el coordinador de los perredistas colocó una corona fúnebre en el salón de Pleno del congreso de Tamaulipas, para así disimular el olor a putrefacción del cadáver del auditor superior, ya que la falta de señalamientos a la gestión como alcalde del futuro gobernador solo podría explicarse por el fallecimiento del titular de la Auditoría Superior del Estado¹⁴⁶. Este ejemplo, si bien es algo extremo, da cuenta de cómo en ocasiones los procesos de fiscalización son utilizados como escenarios para atacar a rivales políticos y como, por acuerdo de los legisladores, se puede obviar el análisis de la información técnica y lograr acuerdos para sacar adelante los dictámenes.

Tras las votaciones, los procesos de fiscalización se consideran concluidos, sin embargo, los OFL deben dar seguimiento a las conclusiones de los legisladores y procurar la resolución de las observaciones contenidas en

¹⁴⁵ Un ejemplo claro se dio durante la revisión de las cuentas públicas estatales de Tamaulipas del ejercicio 2019, cuando la mayoría panista aprobó 42 informes de resultados agrupados en un dictamen; la aprobación se dio a mes y medio de que concluyera la legislatura, cuya sucesora sería controlada por una mayoría de MORENA y aliados. Véase: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aprueban-fast-track-cuentas-a-cabeza-de-vaca/ar2239137?referer=7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

¹⁴⁶ Versión estenográfica correspondiente a la sesión ordinaria del 11 de diciembre del 2015 de la LXII legislatura del estado de Tamaulipas, p. 33. <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/VersionesEstenograficas/148%20%2011%20DIC%2015%20%20SESION%20PUBLICA%20ORDINARIA.pdf>

los informes de resultados, lo cual también es reportado a las comisiones dictaminadoras. A pesar de las divergencias dentro de los procedimientos descritos en este apartado, se puede destacar que en aquellos estados en que los diputados dictaminan los informes de resultados y los llevan al Pleno para su votación (los cual sucede en 30 de los 32 congresos locales), se crean incentivos y oportunidades para llevar a cabo negociaciones alrededor de la fiscalización de las cuentas públicas. Las observaciones incluidas en este apartado también permiten apreciar la importancia de las comisiones dictaminadoras en los procesos de fiscalización, por lo que a continuación se les observará con más detalle.

3.3 Las comisiones dictaminadoras de cuentas públicas

Las comisiones son las compuertas que regulan la agenda del Pleno, por lo que resulta importante ahondar en aquellas que participan en la fiscalización de las cuentas públicas. Formalmente las comisiones legislativas responden a la necesidad de dividir el trabajo en los congresos, lo que motiva la creación de grupos de diputados facultados para analizar y dictaminar propuestas legislativas referentes a temas específicos de la actividad pública. Las comisiones articulan las posturas e intereses de sus integrantes para producir los dictámenes que son llevados ante el Pleno, en consecuencia, la manera en que desarrollan sus actividades y los resultados que presentan son producto de los equilibrios de poder en su interior¹⁴⁷.

De lo anterior se deriva que uno de los aspectos más relevantes para la operación de las comisiones es el pluralismo en su conformación, lo cual requiere que esta tenga el tamaño suficiente para albergar a legisladores de

¹⁴⁷ José Luis Camacho Vargas, *El Congreso Mexicano*, 5ª edición, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2013, p. 202; y Sergio Bárcena, “El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano”, en *Estudios políticos*, núm. 26, UNAM, Ciudad de México, 2012, p. 132.

distintos partidos y corrientes. El que una comisión cuente con muy pocos integrantes reduce la posibilidad de que su composición refleje el pluralismo del Pleno, mientras que demasiados integrantes dificultan los procesos de deliberación necesarios para la generación de acuerdos. Partiendo del promedio de miembros de las legislaturas locales, se ha señalado que el número adecuado que permite la integración plural de sus comisiones es de 10% de los miembros del Pleno¹⁴⁸. Este aspecto se encuentra bastante homogeneizado entre los congresos locales, ya que de las comisiones dictaminadoras, las 30 cuentan con un tamaño que permite su conformación plural.

Derivado de sus facultades, las comisiones ejercen un significativo poder de agenda, ya que influyen efectivamente en los proyectos legislativos, acordando cuáles y en qué términos llegarán al Pleno, teniendo la facultad de reformular, dividir, consolidar e inclusive reescribir los proyectos que se les presentan¹⁴⁹. El poder de agenda ejercido por las comisiones puede ser negativo, cuando evitan la llegada de un asunto al Pleno o positivo cuando se aseguran que tal asunto forme parte de la discusión del plenario¹⁵⁰.

Aplicado a la revisión de cuentas públicas, esto quiere decir que las comisiones correspondientes controlan la manera en que los resultados son presentados para su votación, fijan el tiempo que será asignado para la dictaminación de cada uno de los informes de resultados de las agencias burocráticas y determinan el sentido de los dictámenes correspondientes, con lo que pueden omitir presentar resultados de agencias con bastantes

¹⁴⁸ Khemvirg Puente, "Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización", en *Estudios Políticos*, núm. 44, UNAM/FCPyS, Ciudad de México, 2018, pp. 77.

¹⁴⁹ José Rivera, "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", en *Política y Gobierno*, vol. 11, núm. 2, CIDE, Ciudad de México, 2004, pp. 291-293.

¹⁵⁰ Gary Cox, "La organización de las legislaturas democráticas", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 26, núm. 1., ICP, Montevideo, 2017, p.22.

irregularidades, llevar al Pleno dictámenes que avalen el ejercicio correcto de los recursos ejercidos por una agencia o presentar dictámenes en sentido negativo que rechacen el trabajo de los OFL y demanden una fiscalización más severa para determinados organismos públicos.

Si bien los integrantes de las comisiones pueden contar con respaldo técnico para la dictaminación, el resultado final es producto de las deliberaciones que se dan entre los legisladores, quienes pueden tomar en consideración la información y asesoría técnica que se pone a su disposición o guiarse por estrategias que les permitan satisfacer sus incentivos políticos, haciendo uso estratégico de los procesos de fiscalización por medio de negociaciones.

La negociación puede definirse como un proceso de resolución de conflictos entre dos o más partes, mediante el cual los involucrados modifican sus demandas hasta llegar a un compromiso aceptable. En el ámbito legislativo, la negociación se ve incentivada en circunstancias de pluralismo, en la que ningún partido puede controlar por sí mismo la agenda, por lo que las fuerzas políticas se ven en la necesidad de buscar puntos de coincidencia¹⁵¹. De ello se deriva que las negociaciones alrededor de los procesos de revisión de cuentas públicas se ven impactadas por el número de jugadores involucrados, lo cual se relaciona con el número de comisiones entre las que se dispersa la dictaminación de los informes de resultados de las cuentas públicas.

De 30 estados en los cuales se contempla la dictaminación de las cuentas públicas, en 23 de ellos se establece la intervención de una sola comisión, mientras que en los 7 restantes (Campeche, Chiapas, Guerrero,

¹⁵¹ Lorenzo Arrieta y Digo Cenicerros, "La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del pacto por México", en Estudios Políticos, núm. 39, UNAM, Ciudad de México, 2016, pp. 122-123.

Michoacán, Nuevo León, Tabasco y Zacatecas) se involucran dos o más comisiones legislativas, dando un total de 44¹⁵². En los casos de Nuevo León y Tabasco (con 7 y 3 comisiones respectivamente), la revisión de los informes de resultados se distribuye asignando a ciertas comisiones los informes municipales y a otras los informes del ejecutivo estatal y de los organismos autónomos. En el resto de los estados en los que la dictaminación corre a cargo de múltiples comisiones se establece la posibilidad de una doble revisión, en la que una comisión analiza los informes de resultados y elabora el dictamen correspondiente para turnarlo a otra, la cual lleva a cabo un análisis adicional y presenta el dictamen ante el Pleno, aunque también puede acordarse que las comisiones trabajen de manera conjunta. Cuando múltiples comisiones se involucran en el mismo proceso de dictaminación, se aumenta el número de jugadores con veto e incentivos para hacer uso estratégico de los procesos de fiscalización.

Un aspecto fundamental acerca de las comisiones que dictaminan las cuentas públicas se ubica en la amplitud de su jurisdicción, ya que ello las puede convertir en arenas que albergan uno o múltiples juegos, dependiendo de si sus facultades se limitan únicamente a actividades propias de la función fiscalizadora o por el contrario, se les dota de atribuciones para intervenir en otras etapas del ciclo presupuestario o en otras áreas de la actividad pública. De los 30 estados con comisiones que dictaminan las cuentas públicas, en 16 de ellos¹⁵³, dichas comisiones también poseen facultades para decidir sobre cuestiones hacendarias, incluyendo la aprobación de las leyes de ingreso y el

¹⁵² Tras reformas a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco y a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, ambas publicadas el 21 de julio de 2021, dicho estado pasó de tener 3 comisiones involucradas en la revisión de cuentas públicas a tener solo una; el periodo analizado en este trabajo precedió a dicha reforma.

¹⁵³ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

presupuesto de egreso, aumentando los elementos que tienen sus integrantes para negociar. Los señalamientos expresados hasta este punto permiten afirmar que no puede hablarse de un solo procedimiento que los congresos locales deben seguir para fiscalizar las cuentas públicas, ya que desde la normatividad se impulsan variaciones al modelo general, las cuales impactan en el potencial que tienen los congresos para fiscalizar de manera imparcial las cuentas públicas. En el siguiente apartado se presenta un análisis para distinguir entre los congresos locales con base en las características de sus procedimientos de fiscalización y las facultades que se les otorgan a los legisladores.

3.4 El potencial fiscalizador de los congresos locales

Las diferencias entre los procedimientos seguidos en los congresos locales tienen consecuencias sobre las capacidades con que cuentan los congresos locales para desarrollar la función fiscalizadora. Partiendo de esta premisa, en este apartado se evalúa el potencial fiscalizador de los congresos estatales, con base en las características de los procedimientos seguidos por los legisladores como parte de su función fiscalizadora.

Se denomina como potencial fiscalizador a las capacidades y facultades que la normatividad otorga a los congresos locales para desarrollar su función fiscalizadora. Se plantea que un congreso cuenta con potencial fiscalizador en la medida que su normatividad incentiva que la dictaminación de las cuentas públicas se apegue a criterios técnicos, procurando la participación plural de fuerzas políticas. De lo anterior se derivan las dimensiones en las que se medirá el potencial fiscalizador: 1) participación de los legisladores, 2) respaldo a criterios técnicos, 3) inclusión plural, y 4) enfoque en procesos de fiscalización.

Las dimensiones mencionadas dan pie a los 7 indicadores con los cuales se compondrá un índice: 1) facultad de dictaminación, 2) respeto a la autonomía, 3) número de comisiones involucradas, 4) tamaño de las comisiones, 5) acceso a información, 6) extensión del plazo para dictaminación y 7) jurisdicción de la comisión. Se trata de indicadores cuyo estatus impacta directamente sobre los actores que intervienen en la fiscalización, las condiciones de su interacción y sus alcances.

La facultad de dictaminación se utiliza a manera de filtro, para distinguir entre los congresos que efectivamente intervienen en la elaboración, análisis y votación de dictámenes a partir de los informes de resultados de los OFL y aquellos que únicamente reciben dichos informes y los hacen públicos, eliminando cualquier posible influencia que pudieran tener los legisladores tras la conclusión de las auditorías.

El indicador de respeto a la autonomía se verifica cuando los marcos normativos que rigen los procesos de fiscalización no otorguen a los legisladores facultades expresas que les permiten vulnerar la autonomía de los OFL y en consecuencia, generar incentivos para manipular los procesos de fiscalización. Por su parte, el observar el número de comisiones involucradas se considera pertinente ya que indica la dispersión o concentración del proceso de dictaminación. Asimismo se toma en cuenta el tamaño de las comisiones, esto es, la cantidad de legisladores que las conforman, ya que ello da cuenta de la posibilidad de que estas se encuentren integradas de manera plural.

El acceso a información se refiere a la posibilidad de que los integrantes de las comisiones dictaminadoras puedan obtener mayores datos que respalden un análisis técnico durante la dictaminación, ya sea por medio de la solicitud de información a los OFL o convocando a sus funcionarios. Por otro lado, la extensión del plazo para la dictaminación indica las restricciones

temporales a las que se enfrentan los legisladores, mismas que pueden incentivar la discrecionalidad en los procesos cuando tales plazos sean reducidos o ambiguos. Por último, el observar la jurisdicción de las comisiones dictaminadoras permite señalar aquellas cuyo ámbito de acción se centra en los procesos de fiscalización, evitando que sus integrantes dispersen su atención o pretendan negociar con base en los otros procesos a cargo de la comisión.

Para la conformación del índice se utiliza información contenida en los marcos normativos subnacionales aplicables a la función fiscalizadora, así como con datos obtenidos en los portales electrónicos de los congresos locales. El índice considera un puntaje que va del 0 al 1, en el que entre más cercano se esté del 1, mayor será el potencial fiscalizador. La puntuación obtenida depende del estatus de los indicadores, cuyo valor se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 3. Componentes del índice de potencial fiscalizador

Dimensión	Indicador	Sí	No
Participación de los legisladores	Facultad de dictaminación (FD)	.3	0
Participación de los legisladores	Respeto a la autonomía (RA)	.1	0
Inclusión Plural	Cantidad de comisiones involucradas (CI)	.1	0
Inclusión Plural	Tamaño de las comisiones (TC)	.1	0
Respaldo a criterios técnicos	Acceso a información (AI)	.1	0
Respaldo a criterios técnicos	Extensión del plazo para dictaminación (PD)	.1	0
Restricción de juegos anidados	Jurisdicción de las comisiones (JC)	.2	0
Total		1	

Fuente: elaboración propia.

El índice se compone con 7 indicadores dicotómicos, cuya verificación proporciona una fracción del puntaje total. El indicador referente a la facultad de dictaminación recibe una fracción mayor del puntaje (.3) debido a que sin

esta facultad no es posible intervención alguna por parte de los legisladores tras la ejecución de las auditorías. Por su parte, el indicador acerca de la jurisdicción de las comisiones otorga una fracción de .2 cuando la normatividad solo les otorga facultades relativas a la función fiscalizadora, pues ello incentiva la concentración de los integrantes de las comisiones en los procesos de fiscalización. Al resto de los indicadores les corresponden puntajes de .1.

Tras aplicar el índice mencionado a los congresos locales, con base en las disposiciones establecidas en sus marcos normativos, se obtienen las siguientes puntuaciones:

Tabla 4. Índice de potencial fiscalizador

Estado	FD	RA	CI	TC	AI	PD	JC	Total
Aguascalientes	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0	0	0.6
Baja California	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.9
Baja California Sur	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	1
Campeche	0.3	0	0	0.1	0.1	0	0	0.5
Chiapas	0.3	0	0	0.1	0.1	0.1	0	0.6
Chihuahua	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9
Ciudad de México	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0	0.4
Coahuila	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.8
Colima	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0	0.7
Durango	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0	0	0.6
Estado de México	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.8
Guanajuato	0.3	0	0.1	0.1	0	0.1	0	0.6
Guerrero	0.3	0.1	0	0.1	0.1	0.1	0	0.7
Hidalgo	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.9
Jalisco	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9
Michoacán	0.3	0	0	0.1	0.1	0.1	0	0.6
Morelos	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.7
Nayarit	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0	0.7
Nuevo León	0.3	0	0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.8
Oaxaca	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.8
Puebla	0.3	0	0.1	0.1	0	0.1	0.2	0.8
Querétaro	0	0.1	0	0	0	0	0	0.1
Quintana Roo	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.7

San Luis Potosí	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.9
Sinaloa	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9
Sonora	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0.2	0.9
Tabasco	0.3	0	0	0.1	0.1	0	0.2	0.7
Tamaulipas	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9
Tlaxcala	0.3	0.1	0.1	0.1	0	0	0	0.6
Veracruz	0.3	0.1	0.1	0.1	0	0	0.2	0.8
Yucatán	0.3	0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.9
Zacatecas	0.3	0.1	0	0.1	0.1	0.1	0	0.7

Fuente: Elaboración propia con información de la legislación local en materia de fiscalización e información de los portales electrónicos de los congresos locales.

Los datos del índice dan continuidad a las diferencias detectadas y señaladas en apartados anteriores. Solamente Baja California Sur y Sinaloa obtienen puntuación de 1. Por otra parte, los puntajes más bajos corresponden a Querétaro y Ciudad de México, lo cual se debe a que sus comisiones no dictaminan las cuentas públicas. El promedio de los puntajes es de .73¹⁵⁴, con lo que si bien a primera vista pudiera señalarse que en general los congresos locales cuentan con potencial para revisar las cuentas públicas con imparcialidad, al adentrarse a las particularidades de cada indicador se encuentran diferencias puntuales que pueden incentivar la discrecionalidad; específicamente se pueden encontrar aspectos que inciden sobre la participación de los legisladores, es decir, que afectan la cantidad de diputados que participan en la dictaminación y las facultades con que cuentan durante tales procesos¹⁵⁵.

Las diferencias localizadas permiten establecer categorías dentro del modelo general para la revisión de las cuentas públicas seguidas por los estados, con base en la concentración de la función fiscalizadora. En primer lugar figuran los estados caracterizados por no establecer la dictaminación y

¹⁵⁴ Al remover Querétaro y la Ciudad de México, cuyos congresos no dictaminan las cuentas públicas, el promedio queda en .76.

¹⁵⁵ Asimismo, los indicadores acerca de la extensión del plazo y sobre las facultades de intervención tienen los promedios más bajos, lo que por sí mismo indica áreas cuya homologación mejoraría el potencial fiscalizador de los legislativos estatales.

votación de los informes de resultados. En cuanto a los estados restantes, se puede realizar una distinción adicional basada en si concentran la dictaminación en una comisión o por el contrario, se dispersa entre dos o más, aumentando la cantidad de actores involucrados.

De esta forma pueden distinguirse los siguientes modelos de fiscalización subnacional: 1) de delegación (no se contempla la dictaminación de los informes de resultados); 2) de predominio legislativo (una sola comisión dictamina los informes de resultados); y 3) de autonomía condicional (la dictaminación se reparte entre varias comisiones).

Tabla 5. Modelo de fiscalización subnacional seguido por los congresos locales

Modelo de Delegación	Modelo de Predominio Legislativo	Modelo de Autonomía Condicional
-Querétaro -Ciudad de México	-Aguascalientes -Baja California -Baja California Sur -Chihuahua -Coahuila -Colima -Durango -Estado de México -Guanajuato -Hidalgo -Jalisco -Morelos -Nayarit -Oaxaca -Puebla -Quintana Roo -San Luis Potosí -Sinaloa -Sonora -Tamaulipas -Tlaxcala -Veracruz -Yucatán	-Campeche -Chiapas -Guerrero -Michoacán -Nuevo León -Tabasco -Zacatecas

Fuente: elaboración propia con información de las constituciones locales y las leyes locales de fiscalización de las 32 entidades federativas.

La tabla anterior ilustra los modelos de fiscalización seguidos por los congresos locales durante la revisión de las cuentas públicas. Puede observarse que la gran mayoría de los estados encajan en la categoría de

predominio legislativo, seguido por la de autonomía condicional y al final, el de delegación.

El índice y la categorización resultante permiten visualizar las diferencias en el potencial fiscalizador de los congresos locales. De igual manera, se refuerza la inferencia de que la normatividad aplicable produce diferencias notables entre los procesos de fiscalización subnacionales, lo cual genera variaciones en el modelo general de fiscalización establecido desde la federación para desarrollar la revisión de cuentas públicas subnacionales.

Conclusión

El presente capítulo se ha centrado en los procedimientos que deben seguir los legisladores locales al momento de intervenir durante la revisión de las cuentas públicas y las facultades con que cuentan para ello. De la revisión de los marcos normativos involucrados puede concluirse, primeramente, que estos otorgan significativas ventajas a los diputados sobre los organismos fiscalizadores por medio de facultades que les permiten vulnerar su autonomía. De esta manera, las deficiencias en las capacidades de los OFL se corresponden con una normativa que incentiva la intervención de los legisladores de maneras que trastocan el desarrollo imparcial de los procesos de fiscalización y la relación de delegación establecida entre los congresos locales (principales) y los OFL (agentes).

Cabe destacar que el análisis de la normativa de los congresos locales permitió distinguir que aunque es posible articular un modelo general para la revisión de cuentas públicas, existen notables divergencias entre la regulación de cada estado que permiten categorizarlos con base en la manera que concentran la participación de los legisladores. Así como existen estados en los que los legisladores quedan excluidos de cualquier posibilidad de emitir y

votar dictámenes en los que se acredite o rechace la información entregada por los OFL, existen otros en los que la dictaminación corre a cargo de múltiples comisiones y en estos casos, se aumenta la cantidad de jugadores que intervienen en la fiscalización.

Las diferencias en la normatividad de los procesos de fiscalización afectan el potencial que tiene los congresos locales para desarrollar los procesos de revisión de cuentas públicas de manera imparcial. Para observar dicho potencial se recurrió a la elaboración de un índice, el cual evidenció las diferencias más notables en cuanto a las facultades de los legisladores locales y la concentración de la función fiscalizadora.

De esta forma puede afirmarse que la normatividad subnacional en materia de fiscalización no provee de incentivos suficientes para el desarrollo imparcial de los procesos de revisión de cuentas públicas, debido a que desde la misma se trastoca la relación de delegación entre congresos locales y sus respectivos organismos fiscalizadores, además de que no anula los incentivos de los legisladores para actuar de forma discrecional, sino que promueve que se vulnere la autonomía de los OFL. Asimismo, las diferencias en la normatividad dan pie a variaciones en el modelo general de fiscalización, de acuerdo a que tan concentrado o disperso esté el proceso de dictaminación.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS ESTATALES

Introducción

Hasta este punto se han explorado las variables que influyen sobre la función fiscalizadora subnacional, enfocándose en las condiciones del contexto político y las capacidades institucionales de los OFL y los congresos locales, por lo que ahora se procede a analizar las relaciones entre dichas variables y los resultados de los procesos de fiscalización, iniciando con las revisiones del nivel estatal. Analizar las variables tanto en el nivel estatal como municipal permitirá detectar coincidencias y divergencias en cada uno que precisen los efectos de las variables, a la vez que conducirá a obtener elementos para caracterizar a la revisión de cuentas públicas subnacionales como un juego multinivel.

Por lo tanto, el objetivo principal de este capítulo es el de analizar la relación e impacto entre las variables institucionales y políticas que rodean a los procesos de revisión de cuentas públicas en el nivel estatal. Respecto a las variables institucionales se consideran las capacidades institucionales de los OFL, así como los modelos de fiscalización que implementan los congresos locales. Por su parte, las variables políticas incluyen al pluralismo en las legislaturas locales expresado a través de la fragmentación partidista, el estatus de gobierno, la temporalidad de las revisiones, así como la coincidencia de las revisiones con los procesos electorales locales.

El análisis de este capítulo permitirá contestar las siguientes preguntas: ¿Cuál es la relación entre el pluralismo presente en la composición de los congresos locales y los resultados de los procesos de fiscalización estatal?; ¿Qué diferencias pueden encontrarse en los resultados de los procesos de

fiscalización estatal con base en el estatus de gobierno?; y ¿Las diferencias en las capacidades institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales se reflejan en los resultados que generan tras la revisión de cuentas públicas estatales?

El capítulo se estructura de la siguiente manera: primeramente, se presenta una visión general de los resultados de las revisiones a las cuentas públicas estatales considerados para el análisis, expresados a través del número de observaciones y el porcentaje de presupuesto observado. Con ello, no solamente se describirán los datos, sino que también se tiene una visión acerca del tamaño y alcance de la fiscalización de los recursos públicos por parte de los congresos locales y los OFL. En el mismo apartado se profundiza en los efectos esperados del pluralismo sobre la operación de los mecanismos de supervisión legislativa y se esbozan las condiciones de pluralismo dentro de las cuales operan los congresos locales. En el siguiente apartado se desarrolla el análisis del impacto de las variables institucionales, tras lo cual se contrastan las condiciones de las variables políticas con los resultados de los procesos de fiscalización de los ejecutivos estatales. Por último, se presentan las conclusiones y hallazgos del capítulo.

4.1. Visión general de los resultados encontrados: el tamaño de la fiscalización estatal

Como se ha evidenciado hasta este punto, la revisión de cuentas públicas subnacional es un procedimiento altamente heterogéneo, aunque en todos los contextos, los legisladores de oposición se esfuerzan en presentar a los hallazgos como evidencia irrefutable de que quienes se encuentran al frente de las administraciones fiscalizadas no solo son ineficientes, sino también, funcionarios corruptos que pueden haber incurrido en delitos relacionados con

el manejo inadecuado de los recursos públicos. Un caso de este tipo de actuación por parte de la oposición se presentó en las legislaturas LXIV (2018-2021) y LXV (2021-2024) de Aguascalientes, en las que los integrantes de la bancada de MORENA han sido excluidos de la comisión que dictamina las cuentas públicas, en favor de los representantes del PAN, partido del gobernador Martín Orozco (2016-2022); por ello, estos legisladores constantemente acusan que las cuentas públicas son revisadas con opacidad y que sus resultados son prueba de los desvíos de recursos públicos¹⁵⁶.

A pesar de que los resultados de los procesos de fiscalización pueden resultar llamativos en primera instancia, debe plantearse la pregunta ¿Cuál es el alcance de los resultados de la fiscalización subnacional en el nivel estatal? En primer lugar, se puede observar un contraste entre el número de observaciones no solventadas que se reportan en cada uno de los informes de resultados entregados por los OFL y el monto al que ascienden las observaciones con irregularidades financieras. Si bien es cierto que lo que más se destaca de los resultados de las cuentas públicas son los montos a los que ascienden las irregularidades financieras detectadas, ello dice muy poco sobre el impacto de la fiscalización, ya que las cantidades por sí solas no revelan si se usó de manera irregular una porción grande o pequeña del presupuesto¹⁵⁷. Por lo tanto, para los fines de esta investigación se consideró que a fin de visualizar adecuadamente el verdadero impacto de los hallazgos de las revisiones, se debe tomar en cuenta el porcentaje que los montos observados representan del presupuesto total ejercido durante el año fiscalizado.

¹⁵⁶ Véase: <https://www.heraldo.mx/millonarios-desvios-en-las-cuentas-del-2017/>; y <https://www.heraldo.mx/aprueban-cuentas-opacas-a-la-ligera/>

¹⁵⁷ Si bien es cierto que para un ciudadano común, las cifras serán siempre elevadas, debe recordarse que los presupuestos estatales superan las decenas de miles de millones de pesos.

Para poder contrastar los resultados y analizar los efectos de las distintas variables consideradas, sobre los resultados de la revisión de cuentas públicas estatales, se elaboró la base de datos tipo panel “Revisión de cuentas públicas estatales” con información proveniente de 150 procesos de revisión de cuentas públicas en los estados, tomando en cuenta variables políticas e institucionales: el pluralismo de las legislaturas, el estatus de gobierno, los modelos de fiscalización de los congresos, la temporalidad de las revisiones y las capacidades institucionales de los OFL. La siguiente tabla ilustra el contraste entre las observaciones (Obs) y el porcentaje de presupuesto observado (PPO) en el nivel estatal:

Tabla 6. Contraste de estadísticos descriptivos de los resultados de la fiscalización en el nivel estatal 2010-2018

Estado*	Media		Mínimo		Máximo		Rango	
	Obs.	PPO	Obs.	PPO	Obs.	PPO	Obs.	PPO
Aguascalientes	261.50	0.82%	247.00	0.76%	276.00	0.87%	29.00	0.11%
Baja California	16.86	3.15%	13.00	0.15%	20.00	6.76%	7.00	6.60%
Baja California Sur	16.75	0.04%	0.00	0.00%	49.00	0.29%	49.00	0.29%
Campeche	27.50	0.57%	24.00	0.21%	31.00	0.93%	7.00	0.72%
Chiapas	64.00	1.19%	64.00	1.19%	64.00	1.19%	0.00	0.00%
Chihuahua	61.50	4.57%	32.00	0.29%	121.00	10.95%	89.00	10.66%
Ciudad de México	1040.00	2.41%	897.00	0.20%	1183.00	4.61%	286.00	4.40%
Coahuila	1681.78	3.32%	85.00	1.17%	5388.00	9.19%	5303.00	8.02%
Colima	127.00	10.25%	0.00	0.00%	336.00	33.31%	336.00	33.31%
Durango	21.33	1.16%	0.00	0.34%	56.00	2.83%	56.00	2.48%
Estado de México	15.11	0.03%	0.00	0.00%	56.00	0.13%	56.00	0.13%
Guanajuato	41.00	0.09%	36.00	0.03%	48.00	0.13%	12.00	0.10%
Hidalgo	259.20	0.58%	58.00	0.00%	544.00	1.22%	486.00	1.22%

Jalisco	114.40	0.01%	94.00	0.00%	149.00	0.05%	55.00	0.05%
Michoacán	80.00	5.17%	80.00	5.17%	80.00	5.17%	0.00	0.00%
Morelos	10.00	13.04%	10.00	13.04%	10.00	13.04%	0.00	0.00%
Nayarit	88.00	8.71%	33.00	0.07%	209.00	44.94%	176.00	44.87%
Nuevo León	187.13	9.24%	109.00	0.01%	304.00	25.97%	195.00	25.96%
Oaxaca	55.50	2.07%	22.00	0.10%	95.00	5.88%	73.00	5.78%
Puebla	26.00	4.97%	26.00	4.97%	26.00	4.97%	0.00	0.00%
Querétaro	68.89	4.17%	22.00	0.20%	103.00	16.59%	81.00	16.39%
Quintana Roo	17.43	0.27%	0.00	0.00%	81.00	0.77%	81.00	0.77%
San Luis Potosí	203.67	2.23%	69.00	0.92%	359.00	4.43%	290.00	3.51%
Sinaloa	800.67	2.23%	159.00	0.91%	1148.00	3.24%	989.00	2.33%
Sonora	207.00	1.30%	147.00	0.19%	243.00	2.23%	96.00	2.05%
Tabasco	253.38	5.24%	82.00	0.50%	868.00	17.08%	786.00	16.57%
Tamaulipas	45.00	0.87%	45.00	0.87%	45.00	0.87%	0.00	0.00%
Tlaxcala	585.25	4.56%	391.00	0.16%	866.00	9.08%	475.00	8.92%
Veracruz	17.33	2.90%	0.00	0.00%	66.00	17.24%	66.00	17.24%
Yucatán	306.00	1.26%	187.00	0.60%	425.00	1.92%	238.00	1.32%
Zacatecas	195.50	3.35%	183.00	0.73%	208.00	5.98%	25.00	5.25%

Fuente: elaboración propia. *Se omiten datos del estado de Guerrero debido a que el portal electrónico de su OFL no permite ver ni descargar los informes de resultados de las auditorías realizadas por dicho organismo.

La tabla 6 fue elaborada a través del análisis de los resultados de 150 informes de resultados a la fiscalización de cuentas públicas estatales dentro del periodo 2010-2018¹⁵⁸; esta tabla muestra la heterogeneidad de los resultados, especialmente en lo referente a las observaciones, ya que en algunos estados, la media de observaciones supera el millar (Ciudad de México y Coahuila), mientras que en otros apenas supera la decena (Veracruz y Estado de México).

¹⁵⁸ Existe un sesgo en esta muestra ya que no fue posible recolectar la misma cantidad de datos para todos los estados.

Sin embargo, lo más notorio es que mientras las observaciones alcanzan cifras llamativas, la media de los porcentajes de presupuesto observado rara vez supera la decena (Colima y Morelos) y es común que dicho resultado se ubique por debajo o apenas por encima del punto porcentual. Puede afirmarse que, para la revisión estatal, el impacto presupuestal de las irregularidades detectadas es en realidad bastante reducido.

Respecto al contraste entre el número de observaciones y el porcentaje de presupuesto observado, las discrepancias se explican tomando en cuenta que las observaciones pueden derivar de numerosas causas, desde presentar documentos fuera de tiempo o sin las firmas adecuadas, hasta transferir recursos de una cuenta de algún organismo público a una cuenta personal o simular la compra de materiales o entrega de apoyos financieros a la ciudadanía. Una gran cantidad de observaciones no se traduce en elevados porcentajes de presupuesto observado.

Otra de las variables cuya exposición y descripción merece la pena es la referente al pluralismo en la conformación de las legislaturas locales. Dado que los legisladores son los responsables de la función fiscalizadora y los principales de los OFL¹⁵⁹, cuando un solo partido controla la mayoría dentro de una legislatura puede manipular el desarrollo de los procesos de fiscalización¹⁶⁰, mientras que al aumentar el número de partidos que son necesarios para lograr la aprobación de los dictámenes de cuentas públicas, es menos probable que uno sólo imponga su criterio o que trastoque la relación de delegación a su favor.

No obstante, si alguno de los partidos o coaliciones que conforman una legislatura tiene interés de manipular los procesos de fiscalización a pesar de

¹⁵⁹ En términos de la teoría de la delegación explorada en el apartado teórico de este trabajo.

¹⁶⁰ Especialmente cuando poseen facultades que les permiten trastocar la relación de delegación, como se señaló en el capítulo anterior.

no contar con la mayoría, entonces pueden recurrir a establecer negociaciones, las cuales consisten en procesos en los que las partes involucradas modifican sus demandas hasta llegar a un compromiso aceptable para todos¹⁶¹, de tal manera que puedan alcanzar sus metas. Al respecto cabe volver a mencionar que, de acuerdo a la literatura, el principal incentivo de los legisladores es la continuidad de su carrera política.

Trasladando estos supuestos a la revisión de cuentas públicas por parte de los congresos locales, lo que pretenden los legisladores del partido gobernante es el desarrollo de procesos de fiscalización cuyos resultados no puedan ser utilizados para cuestionar su ejercicio de los recursos públicos, o que por el contrario acrediten la eficiencia y honestidad en la gestión del presupuesto. Por su parte, los partidos opositores o que se encuentren fuera del ejercicio presupuestal tienen interés en señalar las irregularidades y exhibir a los responsables. Ambas partes tienen un interés y pueden hacer uso de la negociación para manipular los procesos, trastocar la relación de delegación y obtener el resultado deseado o el que más se le aproxime. Para establecer un análisis que ayude a determinar los efectos del pluralismo sobre los resultados de los procesos de fiscalización, primeramente se deben observar las condiciones de pluralismo presente en los congresos locales.

Un efecto inicial del pluralismo en los congresos locales es el de que fuerzas políticas distintas opinen acerca de las decisiones tomadas en el Pleno y cuando se llega a tener gobierno dividido, se genera la necesidad de construir coaliciones plurales a fin de tomar cualquier decisión legislativa¹⁶². Para observar si en los congresos locales puede encontrarse la presencia de un

¹⁶¹ Gavin Kennedy, *¿Cómo negociar con éxito?*, Deusto, Bilbao, 1991, citado en Lorenzo Arrieta y Diego Cenicerros, “La negociación política en el cambio institucional de la dinámica legislativa. A propósito del pacto por México”, en *Estudios Políticos*, núm. 39, UNAM, Ciudad de México, 2016, pp. 121-122.

¹⁶² Alonso Lujambio, *Estudios Congressionales*, Ediciones Mesa Directiva, Ciudad de México, 2013, p. 440.

pluralismo que incida sobre la toma de decisiones durante la revisión de cuentas públicas, a continuación se presenta la siguiente tabla que ilustra la variación en el número efectivo de partidos a lo largo de las legislaturas estatales dentro del periodo 2010-2018, con lo que se puede observar la evolución del pluralismo a través de un lapso de tiempo en el que se han desarrollado varios procesos electorales¹⁶³:

Tabla 7. Fragmentación en los congresos locales

Estado	Legislatura	NEP	Legislatura	NEP	Legislatura	NEP	Legislatura	NEP
Aguascalientes	LXI(2010-2013)	3.10	LXII(2013-2016)	3.52	LXIII(2016-2018)	3.30	LXIV(2018-2021)	3.78
Baja California	XX(2010-2013)	2.93	XXI(2013-2016)	5.34	XXII(2016-2019)	3.08	XXIII(2019-2021)	3.27
Baja California Sur	XII(2008-2011)	2.11	XIII(2011-2014)	4.12	XIV(2015-2018)	3.53	XV(2018-2021)	4.64
Campeche	LX(2009-2012)	2.47	LXI(2012-2015)	2.48	LXII(2015-2018)	3.32	LXIII(2018-2021)	3.94
Chiapas	LXIV(2010-2013)	4.97	LXV(2013-2015)	3.66	LXVI(2015-2018)	3.66	LXVII(2018-2021)	6.20
Chihuahua	LXIII(2010-2013)	2.60	LXIV(2013-2016)	3.07	LXV(2016-2018)	3.57	LXVI(2018-2021)	4.20
Ciudad de México	V(2009-2012)	2.94	VI(2012-2015)	3.03	VII(2015-2018)	4.96	I(2018-2021)	3.18
Coahuila	LVIII(2009-2011)	1.94	LIX(2012-2014)	2.57	LX(2014-2017)	2.80	LXI(2017-2020)	3.21
Colima	LVI(2009-2012)	2.45	LVII(2012-2015)	3.49	LVIII(2015-2018)	2.64	LIX(2018-2021)	4.50
Durango	LXV(2010-2013)	2.66	LXVI(2013-2016)	1.98	LXVII(2016-2019)	3.93	LXVIII(2019-2022)	3.74
Estado de México	LVII(2009-2012)	3.14	LVIII(2012-2015)	3.07	LIX(2015-2018)	3.89	LX(2018-2021)	3.21

¹⁶³ El cálculo del número efectivo de partidos se realizó de acuerdo al método propuesto por Laakso y Taagepera. Véase: Markku Laakso y Rain Taagepera, *op cit.*

Guanajuato	LXI(2009-2012)	2.31	LXII(2012-2015)	2.79	LXIII(2015-2018)	2.91	LXIV(2018-2021)	3.10
Guerrero	LIX(2009-2012)	3.14	LX(2012-2015)	3.45	LXI(2015-2018)	3.14	LXII(2018-2021)	2.89
Hidalgo	LXI(2011-2013)	2.76	LXII(2013-2016)	2.09	LXIII(2016-2018)	4.74	LXIV(2018-2021)	2.73
Jalisco	LIX(2010-2013)	2.45	LX(2013-2015)	2.91	LXI(2015-2018)	3.76	LXII(2018-2021)	3.18
Michoacán	LXXI(2009-2012)	3.60	LXXII(2012-2015)	3.03	LXXIII(2015-2018)	3.74	LXXIV(2018-2021)	4.88
Morelos	LI(2009-2012)	3.21	LII(2012-2015)	5.36	LIII(2015-2018)	6.25	LIV(2018-2021)	5.56
Nayarit	XXIX(2008-2011)	3	XXX(2011-2014)	2.60	XXXI(2014-2017)	3.08	XXXII(2017-2021)	4.89
Nuevo León	LXXII(2009-2012)	2.53	LXXIII(2012-2015)	3.11	LXXIV(2015-2018)	3.24	LXXV(2018-2021)	4.34
Oaxaca	LXI(2010-2013)	3.74	LXII(2013-2016)	3.71	LXIII(2016-2018)	4.14	LXIV(2019-2021)	2.40
Puebla	LVII(2008-2011)	2.23	LVIII(2011-2014)	3.15	LIX(2014-2018)	5.74	LX(2018-2021)	5.08
Querétaro	LVI(2009-2012)	3.24	LVII(2012-2015)	3.02	LVIII(2015-2018)	2.64	LIX(2018-2021)	3.14
Quintana Roo	XIII(2010-2013)	3.57	XIV(2013-2016)	2.29	XV(2016-2019)	5.53	XVI(2019-2022)	5
San Luis Potosí	LIX(2009-2012)	3.63	LX(2012-2015)	4.76	LXI(2015-2018)	5.17	LXII(2018-2021)	6.45
Sinaloa	LX(2010-2013)	2.93	LXI(2012-2015)	2.75	LXII(2015-2018)	2.99	LXIII(2018-2021)	2.61
Sonora	LIX(2009-2012)	3.05	LX(2012-2015)	3.05	LXI(2015-2018)	2.68	LXII(2018-2021)	4.84
Tabasco	LX(2010-2012)	2.48	LXI(2013-2015)	2.58	LXII(2016-2018)	3.12	LXIII(2018-2021)	2.38
Tamaulipas	LXI(2011-2013)	1.81	LXII(2013-2016)	2.73	LXIII(2016-2019)	2.45	LXIV(2019-2022)	2.22

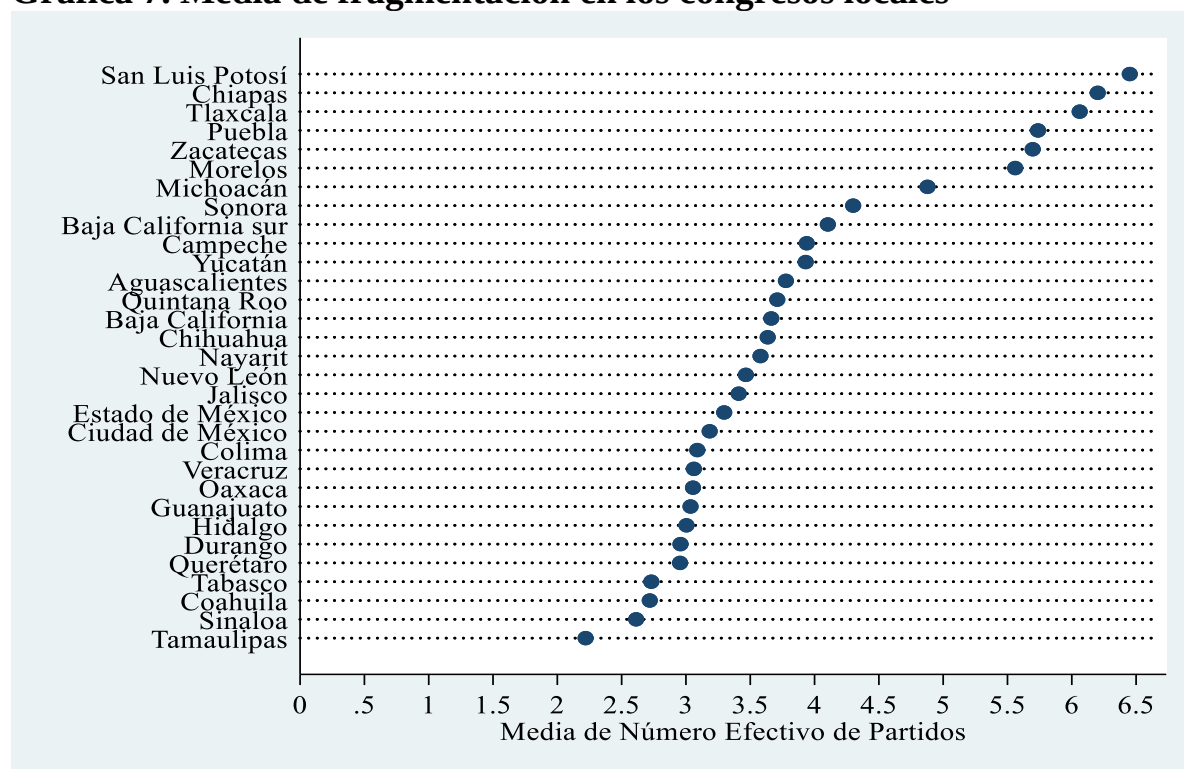
Tlaxcala	LX(2010-2013)	4.83	LXI(2013-2016)	5.82	LXII(2016-2018)	6.72	LXIII(2018-2021)	4.08
Veracruz	LXII(2010-2013)	2.41	LXIII(2013-2015)	3.07	LXIV(2015-2018)	3.56	LXV(2018-2021)	3.98
Yucatán	LIX(2010-2012)	2.32	LX(2012-2015)	2.24	LXI(2015-2018)	2.64	LXII(2018-2021)	3.93
Zacatecas	LX(2010-2013)	6.34	LXI(2013-2016)	3.57	LXII(2016-2018)	2.80	LXIII(2018-2021)	5.70

Fuente: elaboración propia con información de los portales electrónicos de los 32 congresos locales.

*Legislatura cuya composición ocasionó un escenario de gobierno dividido.

La información de la tabla 7 se sintetiza en la siguiente gráfica, la cual permite observar de manera general las medias de fragmentación partidista de los 32 congresos locales a lo largo de las legislaturas consideradas:

Gráfica 7. Media de fragmentación en los congresos locales



Fuente: elaboración propia usando información de los portales electrónicos de los 32 congresos locales y Organismos Públicos Locales Electorales, procesada usando el software estadístico Stata.

La información presentada indica que en general, dentro del periodo contemplado, en cada congreso estatal ha prevalecido una condición de

pluralismo; lo anterior no solo es evidenciado por la fragmentación expresada a través del número efectivo de partidos, sino también por la cantidad de gobiernos divididos que se han presentado, pues de las 128 legislaturas consideradas, en 62 de ellas su composición no significó una mayoría de escaños para el partido gobernante¹⁶⁴.

El pluralismo presente en la conformación de los congresos locales genera condiciones que dificultan la actuación unilateral de los legisladores pertenecientes al partido o coalición gobernante durante la revisión de las cuentas públicas.

Tras presentar el panorama general del impacto de los procesos de revisión de cuentas públicas en el nivel estatal, así como las condiciones del pluralismo en los congresos locales dentro del periodo contemplado, se procede a analizar el impacto de las variables institucionales sobre los resultados de los procesos de fiscalización.

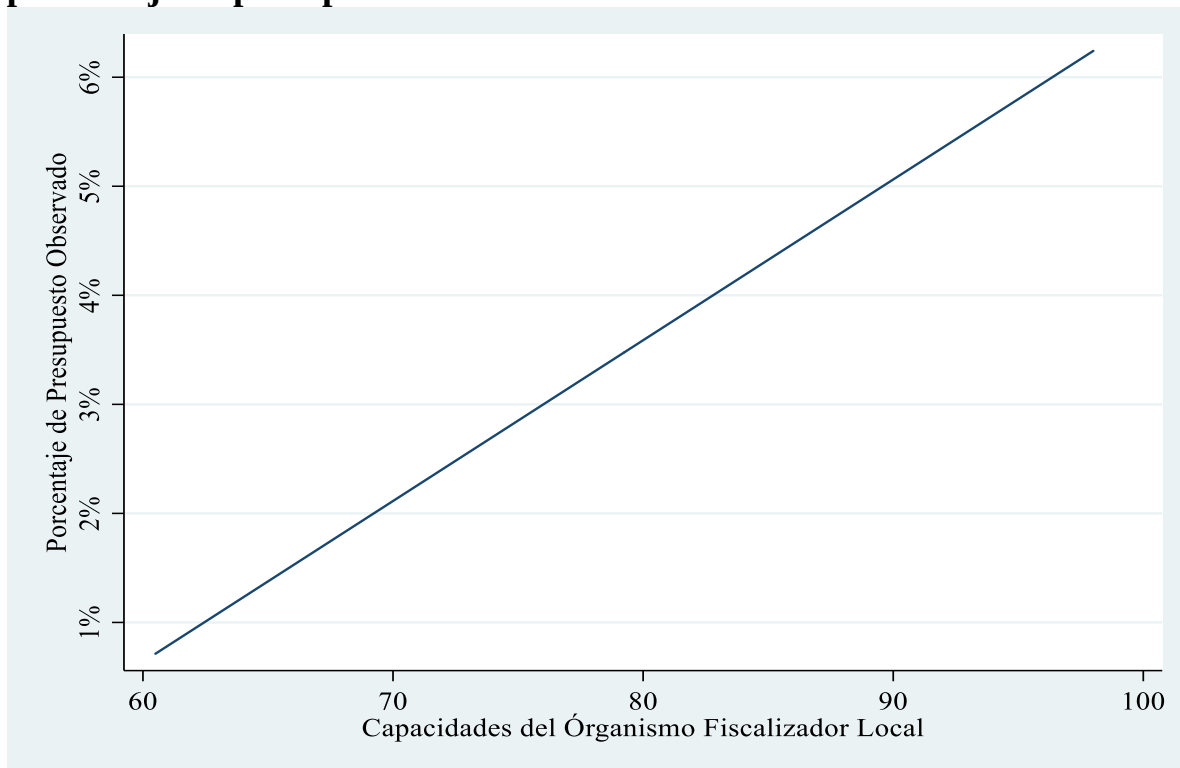
4.2 Variables institucionales y resultados de la fiscalización

En capítulos anteriores se desglosaron las capacidades institucionales con que cuentan los congresos estatales y los OFL para desarrollar la función fiscalizadora. Se estableció que los congresos cuentan con capacidades que les permiten sobreponerse a los organismos fiscalizadores, vulnerando su autonomía; a su vez, los OFL experimentan carencias y debilidades provenientes del mismo marco normativo que rige su actuación. Sin embargo, existen diferencias entre cada uno de los estados que pueden ser analizadas para contestar a la pregunta: ¿Las diferencias en las capacidades institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales se reflejan en los

¹⁶⁴ Para determinar la presencia de un gobierno dividido se toma en cuenta la definición propuesta por Alonso Lujambio, quien lo identifica como aquel escenario en el que un gobierno no cuente con la mitad más uno de los escaños que componen una legislatura. Ver Alonso Lujambio, *op. cit.* p. 458.

resultados que generan tras la revisión de cuentas públicas estatales? Para iniciar, se presenta una gráfica que ilustra la relación lineal entre las capacidades de los OFL y el porcentaje de presupuesto observado:

Gráfica 8. Relación lineal entre las capacidades de los OFL y el porcentaje de presupuesto observado no solventado en el nivel estatal



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales, los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales, así como el texto: IMCO/CUCEA, *Auditorías Superiores Locales*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica 8, provee información acerca de la relación entre las capacidades de los organismos fiscalizadores locales y los resultados de las revisiones a las cuentas públicas estatales, específicamente, en lo referente a los porcentajes de presupuesto observado, detectándose una relación lineal positiva. Lo anterior permite inferir que las capacidades de los OFL incentivan el que se amplíen las implicaciones financieras de las observaciones.

Con la finalidad de detallar el efecto de las capacidades institucionales de los OFL, a continuación se presenta una matriz de correlaciones sobre la relación entre dichas capacidades y los resultados de la fiscalización, además de que desagrega dos aspectos fundamentales de dichas capacidades: el porcentaje de auditores respecto al total de su personal y el porcentaje de su presupuesto respecto del total presupuestal destinado al poder legislativo:

Tabla 8. Coeficiente de correlación entre porcentaje de auditores/porcentaje de presupuesto asignado a los OFL y número de observaciones/porcentaje de presupuesto observado

Capacidades de los OFL y Porcentaje de Presupuesto Observado	0.2147
Porcentaje de auditores y Número de Observaciones	0.1063
Presupuesto asignado a los OFL y Número de Observaciones	0.4356
Presupuesto asignado a los OFL y Porcentaje de Presupuesto Observado	0.0702

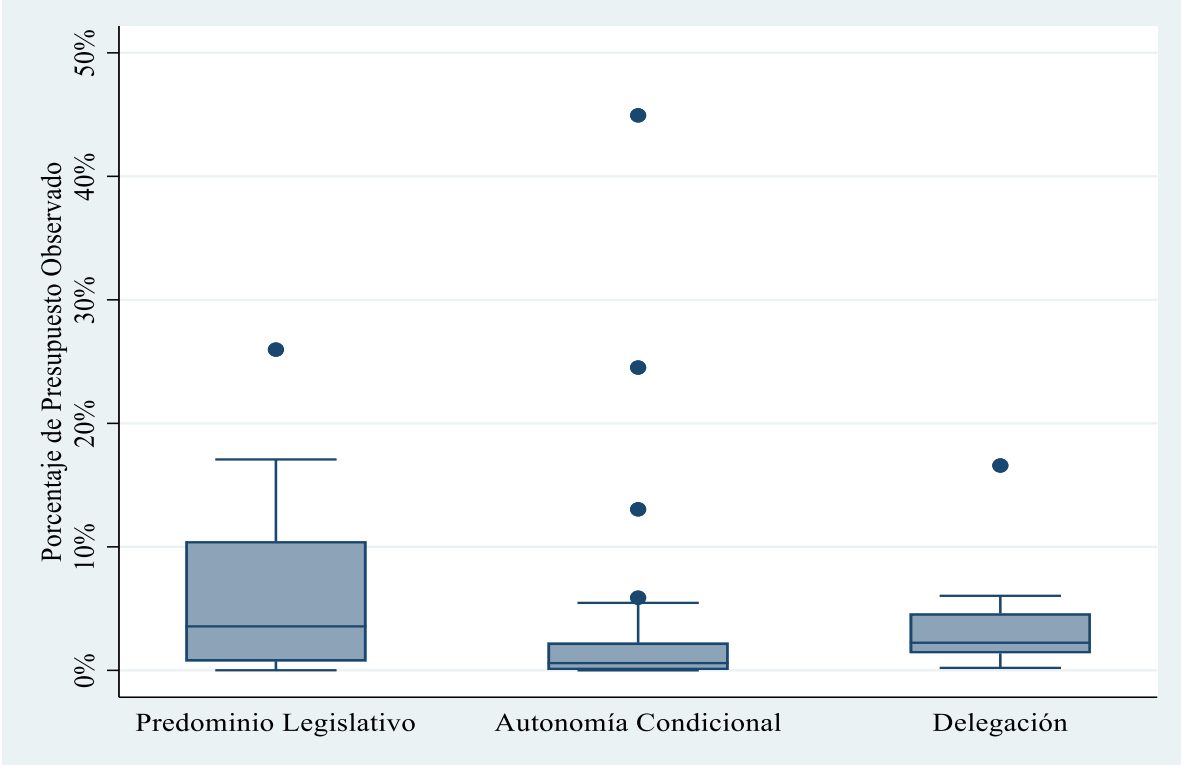
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

Los coeficientes de correlación anteriores muestran que, tanto el porcentaje de auditores dentro del personal de los OFL como el porcentaje de presupuesto asignado a los OFL respecto al total del presupuesto para el poder legislativo, se relacionan positivamente con los resultados de los procesos de fiscalización estatales. Lo anterior conduce a plantear que una medida que debe implementarse para que los OFL amplíen los resultados que producen, es aumentar los recursos humanos y económicos destinados a la ejecución de auditorías.

Por otra parte, para abordar las capacidades de los congresos locales, se retoman los modelos de fiscalización elaborados con base en la normatividad que rige la labor de los diputados locales, misma que establece distintos grados de participación en la dictaminación de las cuentas públicas. Cabe

recordar que se distinguieron tres modelos: el modelo de delegación es aquel en el que los congresos no dictaminan los informes de resultado, disminuyendo la intervención de los legisladores locales; el modelo de predominio legislativo es el una sola comisión supervisa la labor del OFL y dictamina los informes de resultados, mientras que el modelo de autonomía condicional distribuye la dictaminación entre dos o más comisiones. Las diferencias en los resultados de acuerdo al modelo de supervisión se presentan en las siguientes gráficas:

Gráfica 9. Porcentaje de presupuesto observado por modelo de fiscalización subnacional



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica 9 expresa que la distribución más grande corresponde a las legislaturas del modelo de predominio legislativo, esto es, aquellas en las que

la coordinación con el OFL y la elaboración de los dictámenes de cuentas públicas se concentran en una comisión.

De esta manera, se puede afirmar la existencia de una relación entre las capacidades institucionales de los congresos locales y los OFL con los resultados de los procesos de fiscalización. El aumento en las capacidades de los OFL produce mayores porcentajes de presupuesto observado, hallazgo que se refuerza al tomar en cuenta el efecto del porcentaje de auditores con que cuenta un OFL, así como al presupuesto que se le asigna respecto al total del Poder Legislativo. Por su parte, la manera en que la normatividad estructura los modelos de supervisión (diferenciados por la intervención de los legisladores en la dictaminación) genera diferencias significativas. Ahora, toca el turno de analizar los efectos de las variables políticas.

4.3 Pluralismo y resultados de la fiscalización estatal

A fin de visualizar y comparar el pluralismo, se considera en primer lugar la fragmentación en la conformación de las legislaturas activas durante la ejecución de las auditorías, es decir, aquellas legislaturas que se desempeñaron como las principales de los OFL¹⁶⁵. Asimismo, se considera el estatus de gobierno, para lo cual se observa si el partido o coalición gobernante cuenta con la mayoría de escaños en una legislatura, al tiempo que también se contrastan los resultados con base en la temporalidad de las revisiones, es decir, si estas se realizaron durante la gestión de los gobiernos fiscalizados o después de que estos concluyeran su periodo.

Lo anterior permitirá detectar efectos sobre la fiscalización surgidos de escenarios en los cuales un gobernante y una legislatura ya no cuentan con

¹⁶⁵ El número efectivo de partidos se calcula usando el método propuesto por Markku Laakso y Rain Taagepera. Laakso, Markku y Taagepera, Rain, *op cit*.

lazos institucionales y políticos. Por último, también se contrastan las diferencias de resultados tomando en consideración si las revisiones se desarrollaron o no durante años con procesos electorales locales, a fin de detectar un posible efecto de este escenario.

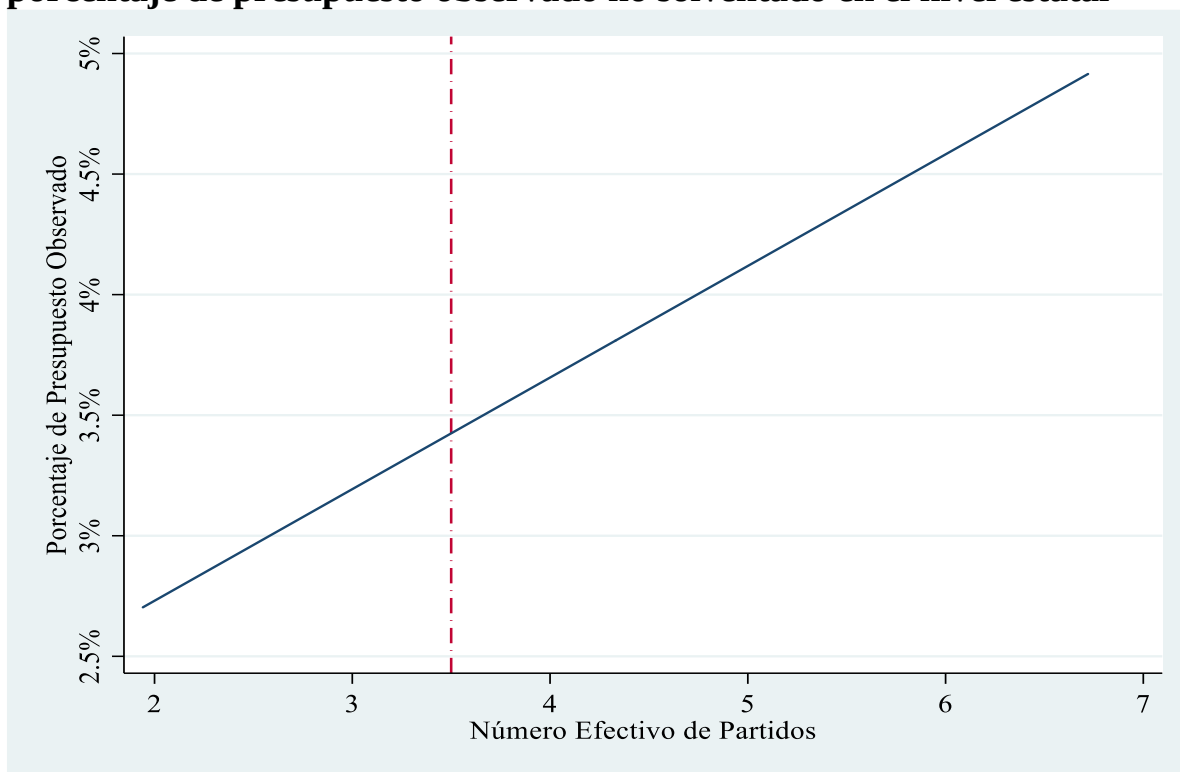
Respecto a la fragmentación en la conformación de las legislaturas, es posible clasificarlas de acuerdo al índice del número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera, colocándolas en alguna de las siguientes categorías: de partido predominante cuando el valor del índice es menor a 1.5; bipartidista cuando va de este último valor a 2.49; tripartidista si se ubica entre 2.5 y 3.49 y multipartidista, cuando su valor es de 3.5 partidos efectivos o mayor¹⁶⁶. Al respecto, de las 71 legislaturas contempladas, 9 son bipartidistas, 31 tripartidistas y 31 multipartidistas, mientras que ninguna de partido dominante, lo que evidencia el carácter plural de los congresos locales durante el periodo contemplado, lo cual podría cambiar al pasar de los procesos electorales.

Una vez que se cuenta con datos acerca del pluralismo en los congresos locales y los resultados de distintos procesos de fiscalización, es posible plantear métodos para determinar algún tipo de relación entre ambos y contestar a las preguntas: ¿Cuál es la relación entre el pluralismo presente en la composición de los congresos locales y los resultados de los procesos de fiscalización estatales? Y ¿Qué diferencias pueden encontrarse en los resultados de los procesos de fiscalización con base en el estatus de gobierno

¹⁶⁶ Víctor Reynoso, “¿El fin de un periodo? Los congresos locales en México de 2000 a 2020”, en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 5, núm. 25, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Ciudad de México, 2021, pp. 15-45 p. 28.

estatal? Para ello, primeramente se presenta una gráfica de predicción lineal, la cual permite estudiar la relación y asociación entre variables¹⁶⁷:

Gráfica 10. Relación lineal entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de presupuesto observado no solventado en el nivel estatal

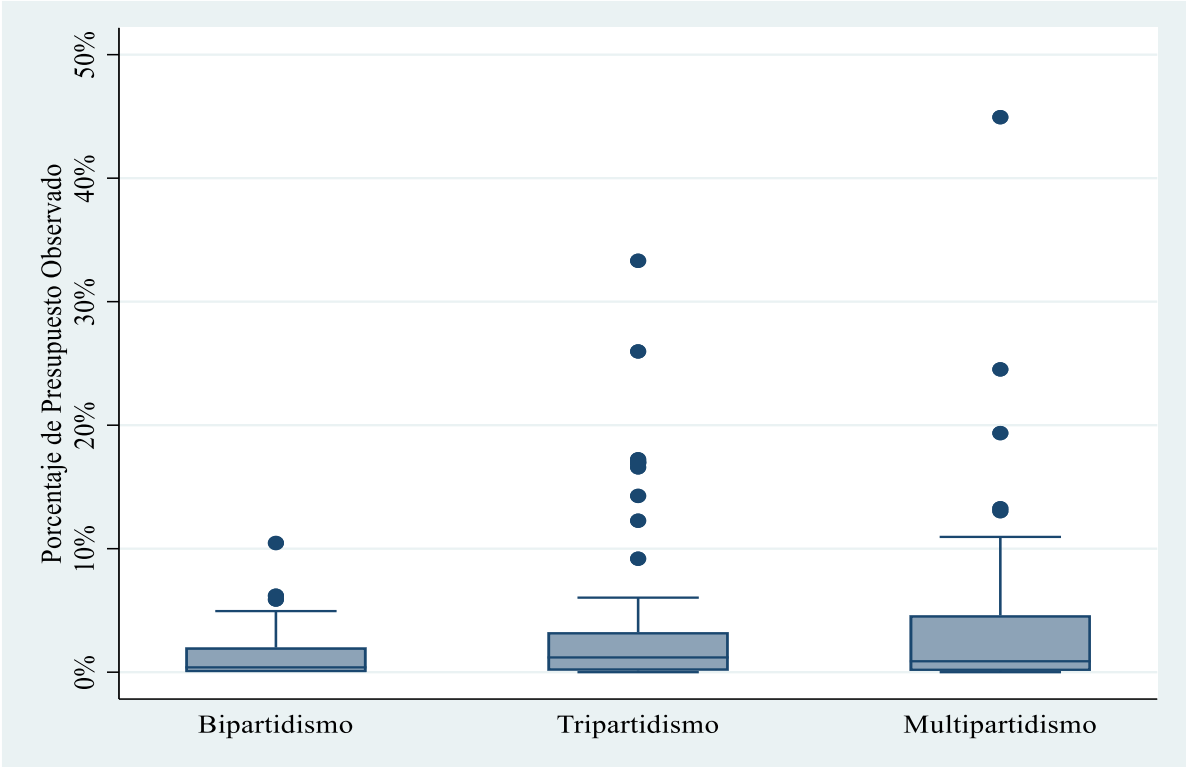


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

A través de la gráfica 10 es posible distinguir una relación lineal positiva entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de presupuesto observado, pues se tiene que a medida que aumenta la fragmentación partidista, también lo hace el porcentaje de presupuesto observado. Esta relación puede detallarse aún más al considerar las diferencias en los resultados tomando en cuenta el sistema de partidos imperante en las legislaturas:

¹⁶⁷ Modesto Escobar, Enrique Fernández y Fabrizio Bernardi, *Análisis de datos con Stata*, 2ª edición. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2012, pp. 171.

Gráfica 11. Porcentaje de presupuesto observado por sistema de partidos en el nivel estatal



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica 11 muestra el rango intercuartílico de la distribución del porcentaje de presupuesto observado agrupado por sistema de partidos, con lo que es posible observar que las legislaturas con multipartidismo son las que cuentan con los rangos de porcentaje de presupuesto observado más amplios. Se plantea entonces que el multipartidismo representa un umbral que, al ser rebasado, hace que el pluralismo actúe como aliciente para profundizar en la detección de irregularidades durante la revisión de cuentas públicas estatales.

Con la finalidad de afianzar la observación anterior y ampliar la comprensión acerca de la asociación entre variables, se presenta la siguiente tabla en la cual se ilustra la correlación entre el pluralismo y los resultados de la fiscalización, así como dicha correlación de acuerdo al sistema de partidos:

Tabla 9. Correlación entre la fragmentación legislativa y los resultados de los procesos de fiscalización en el nivel estatal

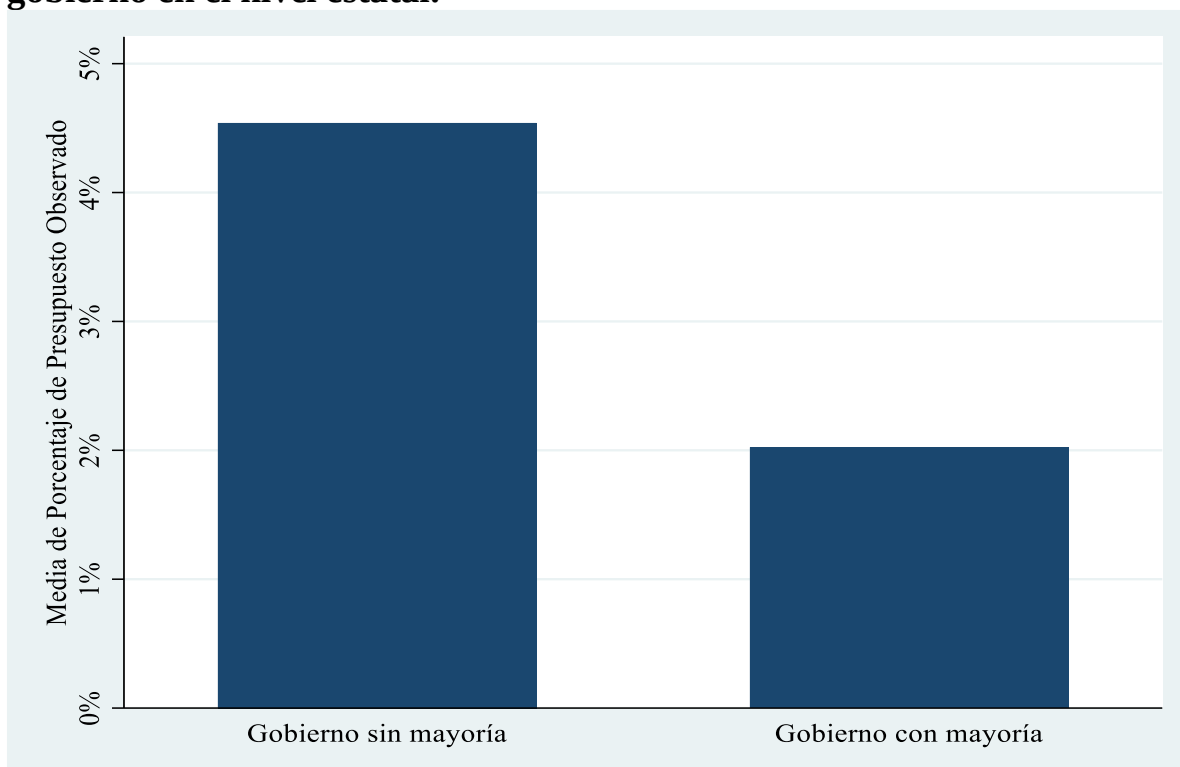
Número Efectivo de Partidos y Porcentaje de Presupuesto Observado	0.078011
Legislaturas Bipartidistas y Porcentaje de Presupuesto Observado	0.026315
Legislaturas Tripartidistas y Porcentaje de Presupuesto Observado	-0.19909
Legislaturas Multipartidistas Porcentaje de Presupuesto Observado	0.152036

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

Coincidentemente con la gráfica 11, la tabla 9 muestra que la correlación entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de presupuesto observado en la fiscalización estatal es positiva, fortaleciéndose en las legislaturas multipartidistas. Lo anterior indica que, el aumento en la fragmentación partidista de una legislatura se corresponde con mayores resultados de la fiscalización y al superar el umbral del multipartidismo, se obtienen los resultados más elevados. Ello indica que, cuando la fragmentación en la conformación de una legislatura se eleva, los actores políticos se coordinan para que los resultados de la fiscalización sirvan para cuestionar el desempeño del partido gobernante, lo que les brinda elementos para satisfacer el incentivo de avanzar en su carrera política.

Tras analizar la relación entre el pluralismo, expresado por medio de la fragmentación partidista, y los resultados de la fiscalización, se procede a abordar las diferencias que se presentan con base en el estatus de gobierno:

Gráfica 12. Media de porcentaje de presupuesto observado por estatus de gobierno en el nivel estatal.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

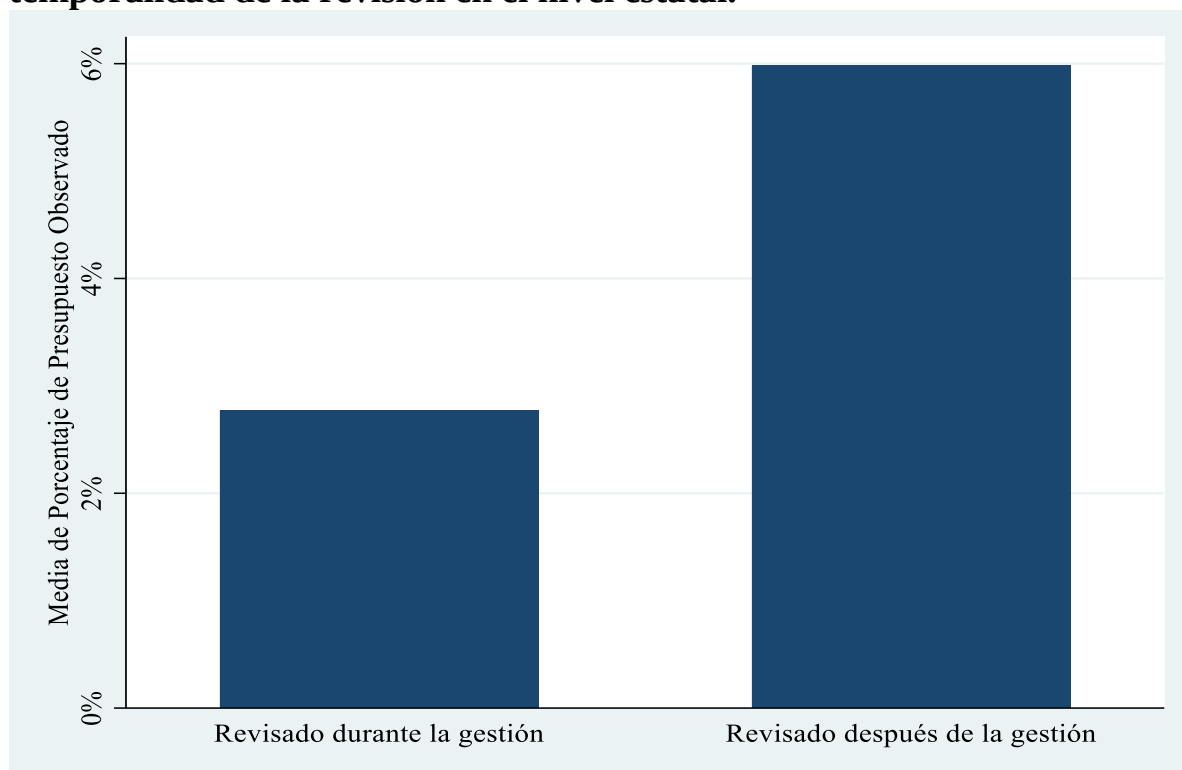
La gráfica anterior muestra que los gobiernos sin mayoría se relacionan positivamente con un aumento del porcentaje de presupuesto observado, en contraste con las revisiones desarrolladas en un contexto en el que existe gobierno unificado. La media del número efectivo de partidos en el caso de gobiernos mayoritarios es menor que la de los gobiernos sin mayoría: 2.87 y 3.92, respectivamente. Con esta información se puede distinguir que mientras la media de los gobiernos mayoritarios se clasifica como tripartidista, la de los gobiernos sin mayoría es multipartidista.

De nueva cuenta, se distingue el impacto de cruzar el umbral del multipartidismo. Los gobiernos sin mayoría tienen menor influencia sobre la actuación de los congresos locales, por lo que sus integrantes tienen mayores

incentivos para que los resultados de la fiscalización cuestionen el desempeño del ejecutivo. En síntesis, el aumento del pluralismo, expresado tanto en la fragmentación partidista de las legislaturas locales como en el estatus de gobierno, se relaciona con un aumento en el porcentaje del presupuesto observado en los procesos de fiscalización en el nivel estatal.

Por otra parte, la temporalidad con la que se realizan las revisiones a las cuentas públicas también se relaciona con el contexto político de dichos procesos, por lo que vale la pena averiguar si pueden encontrarse diferencias en los resultados con base en dicha temporalidad. La temporalidad se refiere a si la revisión ocurrió durante o después de concluida la gestión del gobierno fiscalizado. Se puede suponer alguna diferencia en los resultados dependiendo de la temporalidad, ya que en las revisiones efectuadas durante la gestión, existe una relación institucional y política entre quien encabeza el gobierno y quienes ocupan los escaños en la legislatura local, es decir, un gobierno en funciones tiene elementos para influenciar la actuación de los legisladores. La siguiente gráfica ilustra las diferencias en el porcentaje de presupuesto observado encontradas a nivel estatal con base en la temporalidad de las revisiones:

Grafica 13. Media del porcentaje de presupuesto observado con base en la temporalidad de la revisión en el nivel estatal.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica 13 indica la existencia de un efecto de la temporalidad de la revisión sobre los resultados de la fiscalización, ya que aquellos casos en los cuales las revisiones se realizaron después de concluida la gestión, presentaron mayores porcentajes de presupuesto observado.

Lo anterior permite inferir que, al no existir una relación política o institucional entre quienes fiscalizan y quien es fiscalizado, este último carece de recursos para negociar y procurar resultados menos severos. Contar con elementos para influir en los resultados de los procesos de fiscalización no solo es de utilidad para lograr ciertos objetivos políticos como la continuidad de un partido en el gobierno, sino para evitar procesos penales, ya que es común que tras el cambio de gobierno, los integrantes del poder legislativo

usan los hallazgos de los procesos de fiscalización para criticar a los gobernantes salientes y respaldar denuncias hechas por el nuevo titular del ejecutivo y las fiscalías estatales, especialmente cuando el nuevo gobierno procede de un partido distinto a su antecesor.

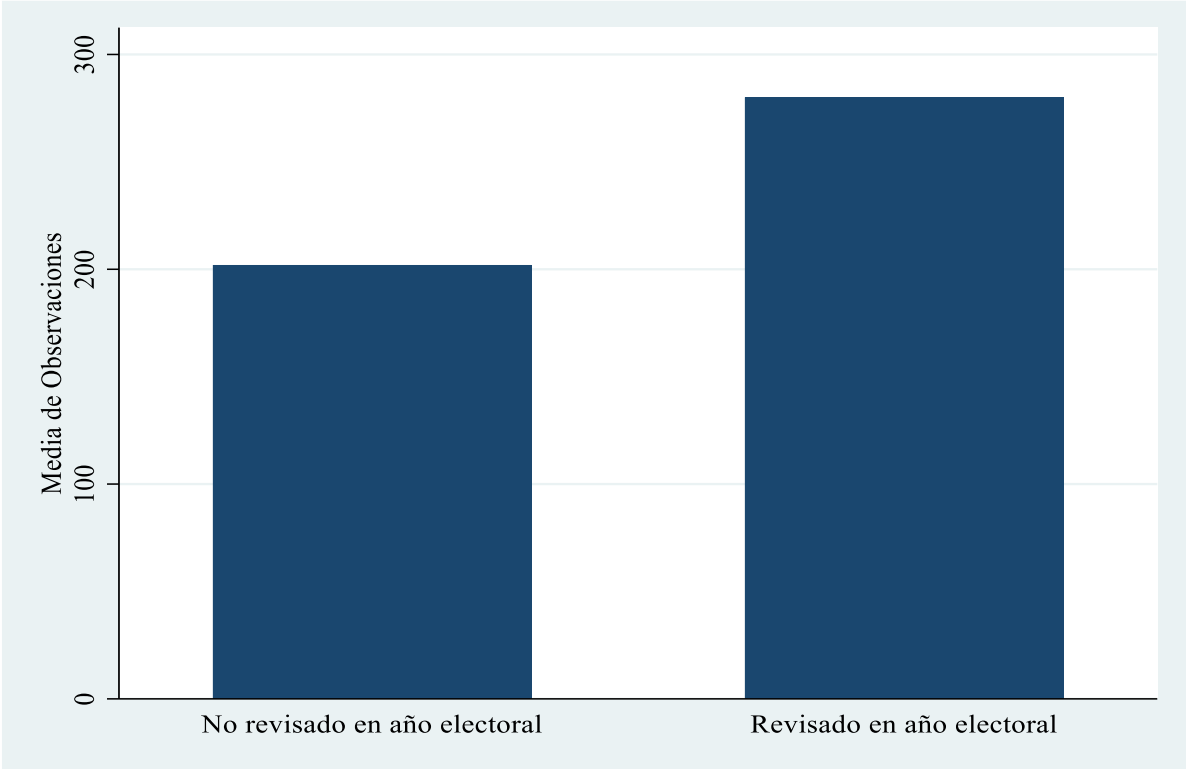
Ejemplos de lo anterior se han presentado en estados como Tabasco, en donde tras la salida del gobernador Arturo Núñez (2013-2018, postulado por la coalición PRD/PT/MC), el congreso de dicho estado rechazó las cuentas públicas de su último año frente al gobierno estatal; de igual manera le ocurrió al ex gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina (2009-2015, postulado por la coalición PRI/PVEM/CC/PD), quien tras salir del gobierno enfrentó denuncias producto de irregularidades financieras detectadas en los procesos de fiscalización; otro ejemplo llamativo se encuentra en el estado de Michoacán, en donde el ex gobernador Silvano Aureoles (2015-2021, postulado por la coalición PRD/PT/PANAL/PES) ha sido acusado de haber amenazado a legisladores locales para lograr la aprobación de las cuentas públicas de su último año en el cargo para así no enfrentar procesos penales¹⁶⁸. Cabe destacar que en los ejemplos mencionados, los ex gobernadores se enfrentan a legislaturas con mayorías opositoras, por lo que estos ejemplos ilustran tanto los efectos de la temporalidad como de las revisiones a gobiernos sin mayorías.

Es posible profundizar en el efecto observado de la temporalidad tomando en cuenta que dado que los procesos de fiscalización se realizan año con año, es un hecho que habrá ocasiones en que la ejecución de estos procesos coincida con los procesos electorales locales. La siguiente gráfica

¹⁶⁸Tabasco: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tabasco-reprueba-por-segunda-vez-en-su-historia-la-cuenta-publica-de-un-exgobernador/>; Nuevo León <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/rechazan-cuentas-publicas-de-ex-gobernadores-de-nuevo-leon-y-de-ex-alcaldesa/>; Michoacán: <https://www.debate.com.mx/estados/Silvano-Aureoles-ex-gobernador-de-Michoacan-amenaza-a-diputados-locales-para-que-aprueben-su-cuenta-publica-2020-20220502-0114.html>

presenta la comparación del número de observaciones de acuerdo a si las revisiones se realizaron o no en año electoral:

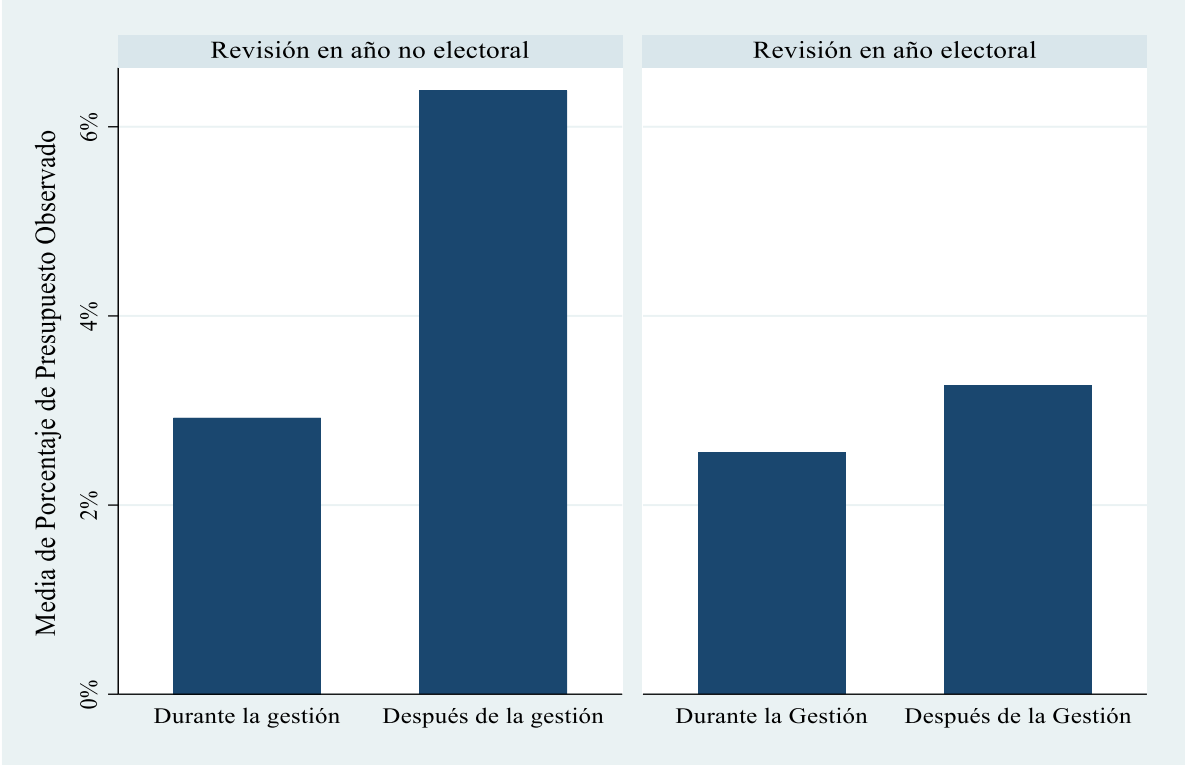
Gráfica 14. Media de observaciones con base en la coincidencia de las revisiones con elecciones locales a nivel estatal.



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica 14 confirma que al coincidir la ejecución de las revisiones de cuentas públicas con el desarrollo de los procesos electorales locales, las observaciones presentadas son mayores, lo cual refuerza la inferencia de que el desarrollo y resultados de la función fiscalizadora de los congresos locales es afectada por el ciclo electoral. Por último, se presenta la siguiente gráfica que permite contrastar conjuntamente las diferencias con base en la temporalidad y en la coincidencia o no de las revisiones con años electorales:

Gráfica 15. Media de observaciones con base en la temporalidad de la revisión, agrupada por coincidencia con elecciones locales a nivel estatal



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

En la gráfica 15 puede observarse que independientemente de si las revisiones ocurren o no en año electoral, los resultados serán mayores cuando estas se realizan después de concluida la gestión fiscalizada.

En conjunto, las gráficas anteriores contrastan los resultados de los procesos de fiscalización con base en la temporalidad con que estos se llevan a cabo; la información reafirma la inferencia de que la relación política entre el legislativo que supervisa y el ejecutivo que es supervisado, incide en los resultados de la revisión de cuentas públicas, ya que cuando esta relación no existe, los resultados aumentan, pues la administración fiscalizada no tiene elementos para incidir en la legislatura supervisora. Se trata entonces de un

proceso que aunque tiene una parte de formalidad técnica, su desarrollo y resultados se ven fuertemente influenciados por las interacciones de los actores políticos que intervienen en su ejecución.

Conclusión

El presente capítulo analizó las relaciones entre los factores políticos e institucionales desarrollados en capítulos anteriores y los resultados de los procesos de revisión de cuentas públicas estatales. Para el análisis en este capítulo se elaboró una base de datos con 150 casos de procesos de revisión de cuentas públicas estatales, en la cual se incluyeron datos tanto de las variables políticas como de las institucionales, así como de los resultados de dichos procesos.

Primeramente, se presentaron datos referentes al alcance de los resultados de los procesos de revisión de cuentas públicas estatales, lo cual permitió detectar una disparidad entre la cantidad de observaciones y el porcentaje de presupuesto observado, pues mientras que las observaciones pueden rebasar los cientos o miles (la media de observaciones es de 222.41), el porcentaje de presupuesto observado apenas y rebasa unos cuantos puntos porcentuales (la media es de 3%). Este hallazgo permite dimensionar el limitado impacto de la revisión de cuentas públicas estatales y brinda elementos para cuestionar las discusiones y conflictos que se presentan entre legisladores alrededor de los procesos de fiscalización.

El análisis de las variables inició con los factores institucionales, contrastando primeramente las capacidades de los Organismos Fiscalizadores Locales con los resultados de la revisión de cuentas públicas. El resultado del análisis respectivo indica que existe una relación positiva entre las capacidades de estos organismos y el porcentaje de presupuesto observado. El

estudio de las condiciones institucionales alrededor de los procesos de fiscalización subnacional desarrollado en capítulos anteriores permitió profundizar en este hallazgo, ya que se analizaron por separado dos de las principales capacidades de los OFL: el porcentaje de su personal dedicado a la realización de auditorías y el presupuesto que les es asignado, respecto al total del poder legislativo. Se encontraron relaciones positivas entre ambas capacidades y los resultados de la fiscalización, tanto el porcentaje de presupuesto observado como el número de observaciones. Lo anterior llevó a afirmar la necesidad de aumentar los recursos humanos y económicos con que cuentan los OFL, para así aumentar los resultados que generan.

Otra variable de índole institucional analizada se refiere a los modelos de fiscalización que siguen los congresos locales, surgidos de la normatividad generada por dichas instituciones. El análisis arrojó como resultado que, efectivamente, pueden encontrarse notorias diferencias respecto a los resultados de cada modelo, siendo el de predominio legislativo el que concentró los mayores resultados¹⁶⁹. El modelo que tuvo los menores resultados, por una diferencia significativa, fue el de delegación, esto es, aquel en el cual los congresos no tienen facultades para analizar, discutir y dictaminar los informes de resultados de las auditorías practicadas por los OFL. Lo anterior permite inferir que, en el caso de las revisiones a las cuentas públicas estatales, la intervención de los legisladores conduce a resultados mayores, ya que estos interactúan para asegurar que los resultados de las cuentas públicas satisfagan en la medida de lo posible sus incentivos.

De esta manera se pasa al análisis de las variables políticas. Una de las hipótesis centrales de esta investigación postula que entre mayor sea el

¹⁶⁹ El modelo de predominio legislativo es aquel en el cual una sola comisión legislativa tiene facultad para supervisar el trabajo del OFL y dictaminar los informes de resultados.

pluralismo en una legislatura y ante escenarios de gobierno sin mayorías, se tendrán resultados mayores. El análisis de la relación entre el pluralismo (expresado a través de la fragmentación partidista en la conformación de las legislaturas) y los resultados arrojó que existe una relación positiva entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de presupuesto observado en la revisión de cuentas públicas. Es decir, se observa que las legislaturas con mayor fragmentación en su conformación, obtienen mayores porcentajes de presupuesto observado en los informes de resultados, lo cual es utilizado para cuestionar el desempeño del ejecutivo estatal y respaldar acusaciones de uso deshonesto de recursos públicos.

Con la finalidad de detallar este hallazgo, se optó por analizar los efectos de la fragmentación partidista por separado, distinguiendo entre los efectos del bipartidismo, el tripartidismo y el multipartidismo. Se encontró que cuando se rebasa el umbral del multipartidismo, los efectos encontrados se agudizan. Este análisis más detallado muestra que, para el caso de las revisiones a las cuentas públicas estatales, mayor pluralismo se relaciona con mayores resultados en los procesos de fiscalización, especialmente cuando se rebase el umbral de la fragmentación multipartidista.

Respecto a la relación con el estatus de gobierno se observó que los gobiernos sin mayoría (los cuales presentaron una media mayor de número efectivo de partidos que su contraparte mayoritaria), se relacionaron con resultados mayores. Este hallazgo indica que, cuando un gobierno estatal no es controlado por el mismo partido o coalición que controla la mayoría de escaños en una legislatura local, existen incentivos para que los resultados de las revisiones a las cuentas públicas sean utilizados para cuestionar la actividad del ejecutivo, por lo que dichos resultados son mayores a los de escenarios contrarios. Puede detectarse entonces un efecto de la falta de

relación política entre los gobiernos estatales y las mayorías legislativas en el ámbito subnacional. Una vez establecidos los hallazgos de los procesos en la revisión de cuentas públicas estatales, se procede a analizar las relaciones entre las variables políticas e institucionales en los casos municipales.

CAPÍTULO 5. LA FISCALIZACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y EL INTERCAMBIO POLÍTICO

Introducción

En el capítulo anterior se abordó el análisis de la revisión de cuentas públicas estatales, observando la manera en que las variables políticas e institucionales se relacionan con los resultados de la fiscalización en dicho nivel de gobierno. Ahora, es momento de analizar la revisión de cuentas públicas municipales, con lo cual se podrán identificar similitudes y diferencias entre los efectos de las variables consideradas sobre los resultados de los procesos de fiscalización de ambos niveles.

Similarmente a como se hizo en el capítulo anterior, el análisis de las variables políticas considera al pluralismo, el cual se expresa en la fragmentación partidista propia de la conformación de las legislaturas y el estatus de gobierno que dicha fragmentación genera. Dado que se observa el nivel municipal, para analizar el estatus de gobierno se toma en cuenta la relación entre el partido o coalición gobernante en un municipio y el partido o coalición que ostenta la mayoría en la legislatura dictaminadora. Para ello, se adapta el término *gobiernos yuxtapuestos*, propuesto por Alain de Remes y se aplica a los escenarios en los cuales el partido o coalición gobernante en el municipio no coincide con la mayoría en el congreso local¹⁷⁰.

En cuanto a las variables institucionales, se retoman las capacidades institucionales de los OFL y los modelos de supervisión legislativa, asimismo, se añade una variable adicional que da cuenta de las diferencias entre los municipios: el Índice de Capacidades Funcionales Municipales. La adición de

¹⁷⁰ Alain de Remes, “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales, en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, CIDE, Ciudad de México, 1999.

esta variable responde a que la selección de los casos municipales arrojó municipios con notables diferencias entre sí, las cuales se reflejan en las capacidades con que cuentan los municipios para ejecutar programas y políticas públicas, las cuales son revisadas en los procesos de fiscalización. Por lo tanto, la adición de esta variable complejiza el análisis, reconociendo las diferencias en las capacidades con que cuentan los gobiernos municipales para prestar los servicios que requieren sus habitantes y para hacer frente a los procesos de fiscalización.

El análisis desarrollado en este capítulo permitirá contestar las siguientes preguntas: ¿Cuál es la relación entre el pluralismo presente en la composición de los congresos locales y los resultados de los procesos de fiscalización municipal?; ¿Qué diferencias pueden encontrarse en los resultados de los procesos de fiscalización municipal con base en el estatus de gobierno?; ¿Las diferencias en las capacidades institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales se reflejan en los resultados que generan tras la revisión de cuentas públicas municipales? Y ¿Qué efecto tienen las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en los resultados de sus procesos de revisión de cuentas públicas?

Respecto a la estructura del capítulo, en el primer apartado se abordan los factores que condujeron a la selección de casos. Posteriormente se exponen los resultados generales de los procesos de fiscalización municipal analizados y se contrastan con resultados del nivel estatal. En seguida se detalla la manera en que se desarrollan los procedimientos de fiscalización municipal en los casos seleccionados. En el siguiente apartado se explora la relación entre las variables institucionales y los resultados de la fiscalización municipal y se analiza el efecto de las variables políticas sobre la fiscalización de cuentas

públicas municipales, para finalmente pasar a las conclusiones y síntesis de los hallazgos del capítulo.

5.1. Heterogeneidad municipal y selección de casos

Para llevar a cabo la selección de casos fueron consideradas las características políticas e institucionales que serán contrastadas como parte del análisis. Primeramente, cabe recordar que, de acuerdo con la literatura, las legislaturas estatales tienen un carácter eminentemente político¹⁷¹, por lo que es válido suponer que el equilibrio de fuerzas en su composición influirá en la manera en que se relacionan con los municipios; especialmente si se tiene en cuenta que a menudo, estos tienen gobiernos emanados de distintos partidos y coaliciones, mismos que puede o no coincidir con la mayoría en las legislaturas.

De igual manera, no puede ignorarse que a nivel subnacional el ejecutivo estatal tiene un poder político considerable, además de que es un intermediario entre los deseos de los presidentes municipales de cumplir con sus promesas de campaña y los recursos necesarios para ello, lo que vuelve relevante el que las coaliciones o partidos gobernantes de ambos niveles coincidan o no.

La selección de los casos también tomó en cuenta los modelos de supervisión usados por los congresos locales, mismos que fueron identificados con anterioridad: 1) modelo de delegación; 2) modelo de predominio legislativo; 3) modelo de autonomía condicional. Cada uno de ellos conlleva distintos grados de involucramiento de los legisladores en la supervisión del OFL y la dictaminación de las cuentas públicas.

¹⁷¹ Algunas aportaciones de autoras y autores que desarrollan esta perspectiva pueden encontrarse en el capítulo teórico de esta tesis.

En cuanto a las capacidades de los OFL, al igual que en el nivel estatal, estas se analizan tanto de manera global, como desagregando el impacto de dos capacidades bastante relevantes: el personal dedicado a la ejecución de auditorías y el presupuesto asignado. La selección con base en esta variable tomó en cuenta estados cuyas capacidades se ubican por encima y por debajo de la media nacional.

Por otra parte, las diferencias en las características de los municipios conducen a considerar el impacto de sus capacidades institucionales. Dichas capacidades se relacionan directamente con el ejercicio presupuestal y en consecuencia, se reflejan en los resultados de la fiscalización. Por lo tanto, para contrastar dichas capacidades institucionales se toma en cuenta el ICFM (Índice de Capacidades Funcionales Municipales), el cual mide las capacidades de los gobiernos municipales para: involucrar actores relevantes durante la elaboración e implementación de políticas públicas, diagnosticar problemas públicos, formar políticas y estrategias, presupuestar y gestionar los recursos públicos y evaluar los resultados de las políticas públicas. Este índice adquiere valores que van del 0 al 1 y es elaborado periódicamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo¹⁷².

Considerando los aspectos mencionados, la selección de casos contempló 156 municipios provenientes de 7 estados, de los cuales se obtuvo, sistematizó y analizó información relativa a procesos de fiscalización realizados durante el periodo 2010-2018, generando así la base de datos tipo panel “Revisión de cuentas públicas municipales”, compuesta por 1224 casos. La siguiente tabla muestra los estados contemplados, la cantidad de

¹⁷² Véase: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015*, PNUD, Ciudad de México, 2019.

municipios de cada estado que fueron seleccionados y las legislaturas que llevaron a cabo las revisiones:

Tabla 10. Estados, municipios y legislaturas seleccionadas

Estado	Número de municipios seleccionados	Legislaturas
Coahuila	20	LVIII (2009-2011)
		LIX (2012-2014)
		LX (2015-2017)
		LXI(2018-2020)
Colima	10	LVI (2009-2012)
		LVII (2012-2015)
		LVIII (2015-2018)
		LIX (2018-2021)
Estado de México	28	LVII (2009-2012)
		LVIII (2012-2015)
		LIX (2015-2018)
		LX (2018-2021)
Nuevo León	23	LXXII(2009-2012)
		LXXIII (2012-2015)
		LXXIV (2015-2018)
		LXXV (2018-2021)
Querétaro	18	LVI (2009-2012)
		LVII (2012-2015)
		LVIII (2015-2018)
		LIX (2018-2021)
Tabasco	17	LXI (2013-2015)
		LXII (2016-2018)
		LXIII (2018-2021)

Veracruz	40	LXII (2010-2013)
		LXIII (2013-2016)
		LXIV (2016-2018)
		LXV (2018-2021)

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los aspectos políticos propios de cada entidad federativa que motivaron su selección, primeramente se debe mencionar que el Estado de México fue considerado debido a que a nivel estatal ha sido gobernado por un mismo partido sin alternancia (PRI), aunque a nivel municipal, los gobiernos se distribuyen entre múltiples partidos y en el Congreso se han presentado escenarios de gobiernos sin mayoría. Por su parte, Tabasco es un estado que durante el periodo abarcado por la investigación ha sido gobernado por tres partidos políticos diferentes (PRD/PRI/MORENA), mientras que a nivel municipal se dio una transición interesante, ya que se pasó de tener distintos partidos gobernando, a uno sólo dominando la gran mayoría de dichas demarcaciones; similarmente, en el legislativo local se presentó una reconfiguración de los equilibrios, consolidando el dominio del partido que controla el gobierno estatal y la mayoría de los municipales¹⁷³.

En Colima se tiene que un mismo partido ha gobernado a lo largo del periodo investigado (PRI), aunque a nivel municipal se tiene una distribución bipartidista, mientras que en el congreso del estado se pasa de un escenario de gobierno mayoritario a uno sin mayorías con el respectivo aumento en el número efectivo de partidos. Por su parte, Nuevo León es un caso sumamente interesante debido a que dentro del periodo contemplado se presentó un

¹⁷³ En la elección estatal del 2018 en el estado de Tabasco, MORENA se hizo con la gubernatura, 15 de los 17 municipios y obtuvo 21 de los 35 escaños del congreso local. En la elección estatal de 2021, MORENA obtuvo 14 de 17 municipios y colocó 21 legisladores. Véase: <http://iepct.mx/resultados-electorales>

gobierno estatal sin partido¹⁷⁴ que tuvo que convivir con una multiplicidad de gobiernos municipales emanados de distintas fuerzas políticas, mientras que el hecho de que el ejecutivo no tuviera lazos partidistas formales lo puso en una condición permanente de gobierno sin mayoría. En Querétaro se tienen dos cambios de partido gobernante a nivel estatal durante el periodo 2010-2018 (del PAN al PRI y de regreso), mientras que en los municipios y en el legislativo se observa la consolidación de una opción partidista (PAN).

Por su parte, en Coahuila se tiene un escenario en el que un partido ha sido exitoso en retener la gubernatura de manera ininterrumpida (PRI), lo cual se ha visto reflejado con un sólido dominio del mismo partido en los gobiernos municipales y en el poder legislativo. Finalmente, para el caso de Veracruz, se trata de un estado que durante el periodo analizado ha sido gobernado en el nivel estatal por tres partidos distintos (PRI/PAN/MORENA) y dichos cambios se han visto acompañados por realineamientos similares en el legislativo y en los municipios, bajo un ambiente pluralista.

Vistos los estados de manera conjunta, se tienen escenarios políticos que permiten analizar los resultados de los procesos de fiscalización bajo distintas configuraciones de pluralismo, expresado tanto en la fragmentación partidista como en el estatus de gobierno. De los 1224 casos municipales, se tienen 870 casos de yuxtaposición legislativa, esto es, en los que el partido o coalición gobernante no coincide con la mayoría en la legislatura.

Institucionalmente, se tienen 4 estados que operan dentro del modelo de predominio legislativo, 2 dentro del modelo de autonomía condicional y uno que se apega al modelo de delegación. Asimismo, se cuenta con 3 estados cuyas capacidades institucionales de los organismos fiscalizadores locales se

¹⁷⁴ Cabe recordar que aunque el gobernador referido, Jaime Rodríguez Calderón, perteneció por décadas al PRI, su separación lo puso en conflicto con ese partido.

ubican por debajo del promedio nacional y el resto por encima. Por último, las capacidades institucionales de los municipios presentan variaciones suficientes que permiten contrastarlas para detectar sus efectos sobre los resultados de los procesos de fiscalización.

Tras exponer los factores que fueron considerados para la selección de casos municipales, en el siguiente apartado se hace una concisa descripción del proceso seguido en cada uno de los estados considerados para la revisión de cuentas públicas municipales.

5.2. Instituciones y mecanismos de fiscalización de las cuentas públicas municipales

Los municipios, como organismos de gobierno dotados con autonomía a nivel constitucional¹⁷⁵, tienen la facultad de administrar sus recursos libremente, los cuales son fiscalizados por los congresos estatales y sus respectivos organismos fiscalizadores locales.

De esta manera, la revisión de cuentas públicas municipales es un proceso que involucra a 3 instituciones: ayuntamientos, congresos locales y los OFL. Primeramente, los ayuntamientos aprueban informes anuales sobre el estado de sus cuentas públicas, mismos que son entregados a los congresos locales, los cuales deben turnarlos a los OFL para que inicien con las auditorías correspondientes. Los hallazgos de los organismos fiscalizadores son integrados en los llamados informes de resultados, los cuales se hacen llegar a las legislaturas estatales para que los analicen y emitan un dictamen en el que se apruebe o rechace la revisión de las cuentas públicas.

De entre los estados seleccionados uno de ellos se adhiere al modelo de fiscalización de delegación (Querétaro), cuatro al de predominio legislativo

¹⁷⁵ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Coahuila, Estado de México, Veracruz y Colima) y los dos restantes al de autonomía condicional (Tabasco y Nuevo León). Esto apunta a que existen diferentes caminos que deben recorrer los informes de resultados para su aprobación.

Primeramente, en el caso de Querétaro la cuenta pública es entregada por los municipios a más tardar el último día del mes de febrero directamente a la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro¹⁷⁶, la cual realiza las auditorías correspondientes y debe remitir al congreso los informes resultantes a más tardar el 30 de noviembre del año en que se entregaron las cuentas públicas¹⁷⁷, con lo cual el organismo fiscalizador puede imponer las sanciones que crea convenientes e iniciar procedimientos ante instancias judiciales, lo que usualmente genera una situación particular en la cual los gobernantes que se ven afectados entran en conflicto tanto con los legisladores como con el personal del OFL, incluido el titular. Por ejemplo, después de la entrega de los informes de resultados municipales del 2018, el alcalde del municipio de Colón, Alejandro Ochoa, declaró que interpondría una denuncia por extorsión en contra del auditor superior del estado, Rafael Castillo, ya que según el edil, tras notificarles las observaciones el auditor les recomendó despachos privados para encargarse de solventarlas¹⁷⁸.

Para el Estado de México, las cuentas públicas son entregadas por los municipios al congreso local dentro de los primeros 15 días del mes de marzo de cada año¹⁷⁹, para después ser remitidas al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, el cual procede con la ejecución de auditorías, elabora

¹⁷⁶ Artículo 15 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro.

¹⁷⁷ Artículo 31 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro.

¹⁷⁸ Es común que al concluir los procesos de fiscalización, los alcaldes señalen acciones y actitudes indebidas por parte del titular del Ente Fiscalizador del Estado de Querétaro, en lugar de argumentar en contra de los legisladores. Véase: <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/esfe-registra-60-procedimientos-vs-60-exfuncionarios-3026745.html>

¹⁷⁹ Artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

su informe de resultados y lo entrega al mismo congreso estatal para que la comisión de vigilancia genere los dictámenes correspondientes y estos sean llevados ante el Pleno para su votación a más tardar el 5 de diciembre¹⁸⁰; en caso de que el dictamen sea aprobado, se dará por concluida la revisión de cuentas públicas, de lo contrario la comisión sesionará para elaborar un nuevo dictamen.

Por su parte, en Colima se tiene a la comisión de hacienda, presupuesto y fiscalización, la cual además de la revisión de cuentas públicas posee facultades para aprobar la ley de ingresos municipal y las reformas a la legislación hacendaria. Tras recibir las cuentas públicas municipales a más tardar el último día de febrero¹⁸¹, el congreso del estado las envía al Órgano Superior de Fiscalización y Auditoría Gubernamental del Estado de Colima, el cual realiza los procesos necesarios para auditar a los organismos y elaborar el informe de resultados correspondiente, mismo que se entrega al congreso local para que la comisión mencionada elabore un dictamen y lo ponga a consideración del Pleno con fecha límite al 30 de noviembre¹⁸². En caso de que dicho dictamen no sea aprobado, se dejará abierto el proceso de revisión y fiscalización hasta que se tengan los elementos necesarios para su aprobación.

En el caso de Nuevo León, la revisión de las cuentas públicas municipales se reparte entre cinco comisiones de hacienda y desarrollo municipal, cada una de las cuales se encarga de la revisión de determinados municipios, además de la aprobación de sus leyes de ingresos y solicitudes de endeudamiento. Una vez recibidas las cuentas públicas a más tardar el 31 de marzo, el congreso del estado las hace llegar a la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León para que realice las auditorías necesarias y envíe los

¹⁸⁰ Artículo 50 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

¹⁸¹ Artículo 15 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima.

¹⁸² Artículo 49 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Colima.

informes resultantes al congreso. Las comisiones trabajan de manera separada para elaborar los dictámenes que, una vez concluidos, son enviados al Pleno para ser votados, lo cual deberá ocurrir a más tardar en los dos periodos ordinarios de sesiones siguientes a la fecha de recepción del respectivo informe de resultados¹⁸³.

Un proceso similar ocurre en Tabasco, en donde las revisiones se reparten entre tres comisiones inspectoras de hacienda, las cuales elaboran los respectivos dictámenes que posteriormente son presentados al Pleno¹⁸⁴. En este estado, los municipios también entregan sus cuentas públicas al congreso, el cual las hace llegar al Órgano Superior de fiscalización del Estado de Tabasco para que realice las auditorías y genere los informes de sus auditorías que son entregados al congreso del estado para ser dictaminados.

En Coahuila, una vez que el congreso del estado recibe la cuenta pública por parte de los municipios a más tardar el 30 de abril de cada año¹⁸⁵, se turnan a la Auditoría Superior del Estado. Una vez concluidas las auditorías, los informes de resultados se turnan a la comisión de auditoría gubernamental y cuenta pública, la cual elabora los dictámenes y los presenta ante el Pleno para su votación dentro de un plazo de días naturales¹⁸⁶.

Por último, en Veracruz, los municipios tienen hasta el 30 de abril para entregar las cuentas públicas al congreso del estado¹⁸⁷, el cual deberá turnarlas al Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz; los informes de resultados de las auditorías son entregados al congreso para que sean turnados

¹⁸³ Artículo 52 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.

¹⁸⁴ En julio del 2021 se publicaron reformas a la Ley de Fiscalización superior del estado de Tabasco, y a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, las cuales generaron un cambio en el modelo de supervisión, pasando de tres a una comisión dictaminadora para la revisión de cuentas públicas. Este cambio entró en funcionamiento con la LXIV legislatura de tabasco, la cual tomó protesta el 5 de septiembre del 2021.

¹⁸⁵ Artículo 10 de la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila.

¹⁸⁶ Artículo 57 de la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Coahuila.

¹⁸⁷ Artículo 28 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

a la comisión permanente de vigilancia, la cual los analiza y elabora los respectivos dictámenes, mismos que deberán ser llevados antes el Pleno para su votación a más tardar el último día de octubre del año que corresponda¹⁸⁸.

Respecto a la conformación de las comisiones involucradas en la dictaminación de las cuentas públicas, las diferencias son notables, pues en Colima son 5 los integrantes de la comisión, en el Estado de México y Veracruz 15, en Coahuila 7, en Nuevo León son 11 integrantes por cada una de las comisiones que dictaminan las cuentas públicas municipales y en Tabasco son 7 por cada comisión. Por último, en Querétaro, la comisión encargada de ser el enlace entre el OFL y el congreso (la cual no dictamina los informes de resultados) cuenta con 7 miembros. La integración de las comisiones debe procurar reflejar la conformación del Pleno, lo cual explica la variación en su tamaño.

En los estados en donde se dictaminan los informes de resultados, tras ser aprobados por una mayoría simple de los integrantes de la comisión respectiva, los dictámenes pasan al Pleno para ser discutidos y votados. En este punto, cabe destacar que la normatividad que rige la actividad legislativa subnacional permite la formación de acuerdos para el desahogo de asuntos específicos procurando la resolución económica de la agenda¹⁸⁹. Valiéndose de este recurso, las comisiones pueden conjuntar diversos informes en un solo dictamen o, si se envían múltiples dictámenes al Pleno, las mesas directivas pueden proponer acuerdos para que estos sean resueltos en una sola votación.

¹⁸⁸ Artículo 59 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁸⁹ Resolución económica se refiere a abordar un asunto obviando ciertos trámites para lograr el ahorro de tiempo. Véase: Arturo Garita, *La Práctica Parlamentaria*, Senado de la República, Ciudad de México, 2016, p. 19.

Tras esta síntesis de los procesos seguidos en las entidades federativas seleccionadas, en el siguiente apartado se presenta información que permite contrastar el tamaño e impacto de la fiscalización municipal con la estatal.

5.3 Tamaño e impacto de la fiscalización municipal

La normatividad subnacional en materia de fiscalización no especifica prioridades para la revisión de cuentas públicas, es decir, no estipula que deba ponerse más énfasis en el nivel estatal que el municipal ni que los hallazgos de un nivel prioricen a los de otro. Por lo tanto, debería esperarse que el impacto y tamaño de la fiscalización sea similar tanto en el nivel estatal como el municipal. Sin embargo, al comparar los resultados de ambos niveles surgen algunas diferencias que valen la pena destacar, para lo cual en seguida se presenta una tabla que contrasta algunas estadísticas descriptivas de ambos niveles para los estados seleccionados:

Tabla 11. Estadísticas descriptivas de los resultados encontrados en el nivel estatal y municipal dentro del periodo 2010-2018

Estado	Porcentaje de Presupuesto Observado				Observaciones			
	Media estatal	Media municipal	Rango estatal	Rango municipal	Media estatal	Media municipal	Rango estatal	Rango municipal
Coahuila	3.32	9.98	8.02	72.31	1681.78	108.37	5303.00	502.00
Colima	10.25	14.93	33.31	59.00	127.00	86.28	336.00	271.00
Estado de México	0.03	2.65	0.13	35.69	15.11	74.90	56.00	595.00
Nuevo León	9.24	3.01	25.96	42.10	187.13	64.92	195.00	283.00
Querétaro	4.17	21.99	16.39	77.79	68.89	52.78	81.00	159.00
Tabasco	5.24	5.32	16.57	77.48	253.38	104.17	786.00	519.00
Veracruz	2.90	2.90	17.24	61.03	17.33	19.42	66.00	124.00

Fuente: elaboración propia con información de los informes de resultados elaborados por los OFL de los estados mencionados tanto para el nivel estatal como para el nivel municipal dentro del periodo 2010-2018.

Similar al nivel estatal, las observaciones alcanzan números que pueden parecer bastante elevados, sin embargo, al contrastarlos con los porcentajes de presupuesto observado, se obtiene que no existe una correspondencia entre la cantidad de observaciones que se generan y las irregularidades financieras que estas arrojan; ello se debe a que las observaciones pueden referirse a cuestiones que van desde el manejo inadecuado de la papelería oficial, hasta usar recursos destinados a la seguridad pública para contratar artistas que actúen en las ferias locales, como pudo detectarse en municipios de Querétaro.

De manera global, la media de porcentaje de presupuesto municipal es ligeramente superior a la estatal (8.7% contra 5%), sin embargo, al analizar cada caso de manera individual destacan notables divergencias, como en el Estado de México, en donde la media estatal no llega al punto porcentual, pero la media municipal es de 2.65%. Particularmente llama la atención el caso de Querétaro, en el que la media estatal es de 4.17%, pero la municipal es 5 veces mayor.

En general se observa que el alcance de la fiscalización municipal también es limitado, no obstante, al tomar en cuenta el rango de los datos, se encuentra que en el nivel municipal estos son considerablemente mayores que el nivel estatal. Es decir, el tamaño e impacto de la fiscalización municipal es bastante heterogéneo incluso dentro de un mismo estado. Lo anterior indica que si bien de manera global, tanto la revisión de cuentas públicas estatales como municipales, tienen un impacto pequeño respecto al total de presupuesto ejercido por las instancias fiscalizadas, existen factores en cada uno de los municipios que generan notables divergencias en los resultados de sus procesos de fiscalización. Para analizar los resultados de la fiscalización

municipal, en el siguiente apartado se aborda su relación con las variables institucionales.

5.4 Capacidades institucionales y resultados de la fiscalización municipal

El análisis de la vertiente institucional de los procesos de fiscalización municipales considera las capacidades institucionales de los municipios, los congresos estatales, así como las de los organismos fiscalizadores locales. Los municipios son organismos de gobierno encargados de proveer servicios indispensables para la ciudadanía, además de que constituyen la base para la división territorial, política y administrativa de México¹⁹⁰. Como organismos administrativos, tienen a su cargo la procuración de los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, parques y jardines y seguridad pública¹⁹¹.

Si bien la prestación de estos servicios es responsabilidad de todos los gobiernos municipales, no todos son igual de eficientes debido a variaciones respecto a sus capacidades para diseñar, poner en práctica y evaluar políticas públicas¹⁹². Las distinciones en cuanto a las capacidades municipales y su posible efecto en los resultados de la fiscalización conducen a plantear la siguiente pregunta: ¿Qué efecto tienen las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en los resultados de sus procesos de revisión de cuentas públicas?

Para analizar la relación entre las capacidades institucionales de los municipios y los resultados de la fiscalización, se lleva a cabo una

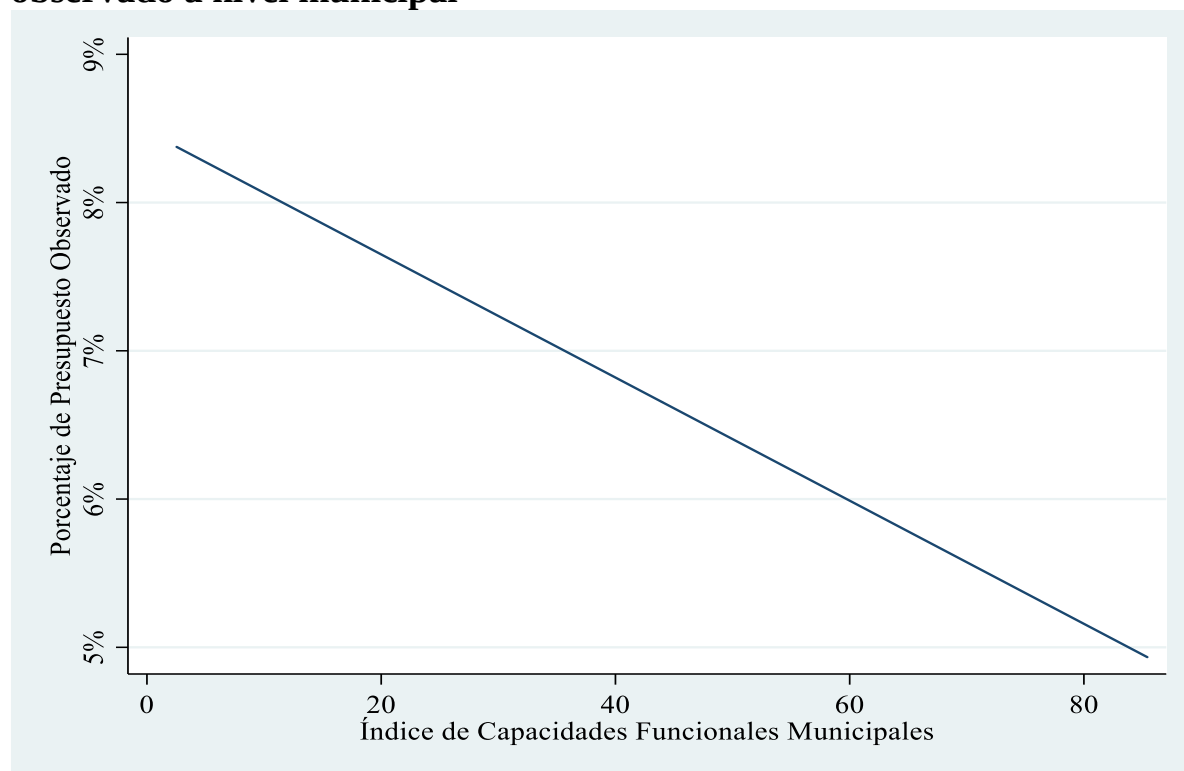
¹⁹⁰ Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹¹ *Ídem*. Además de estas, las legislaturas locales pueden asignar funciones adicionales según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios.

¹⁹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015*, PNUD, Ciudad de México, 2019, p. 98.

comparación tomando en cuenta las puntuaciones que cada uno de los municipios seleccionados obtuvo en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales¹⁹³. La siguiente gráfica ilustra la relación entre el ICFM y los resultados de los procesos de fiscalización:

Gráfica 16. Relación lineal entre el ICFM y el porcentaje de presupuesto observado a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales, los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales, así como del *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

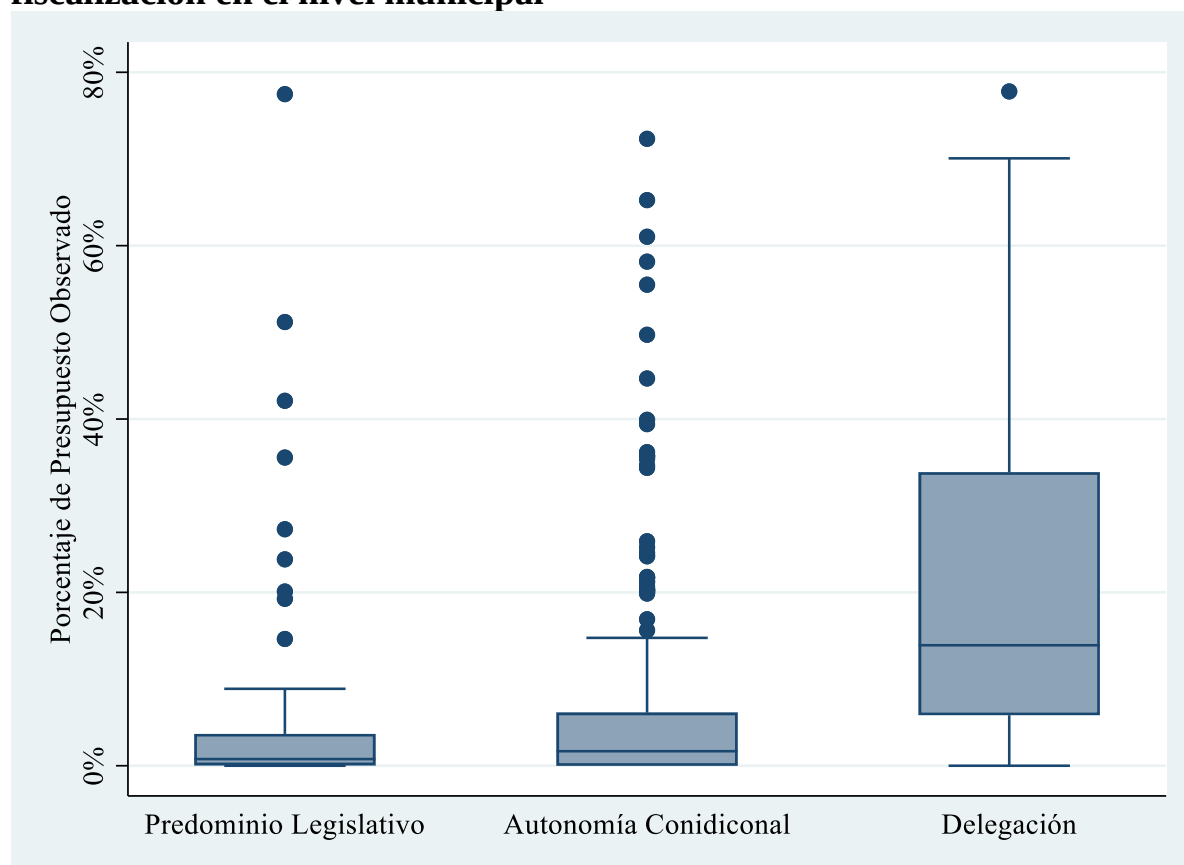
La gráfica 16 indica una relación inversa en las capacidades funcionales de los municipios y el porcentaje de presupuesto observado. Es decir, el aumento en las capacidades funcionales de los municipios para planificar y administrar sus recursos se refleja en que tras los procesos de fiscalización se observa un menor porcentaje del presupuesto cuyo ejercicio es señalado como irregular.

¹⁹³ Los puntajes se transformaron a una escala del 0 al 100 para permitir el análisis.

En este punto, cabe resaltar que se encontró una relación positiva entre el presupuesto que ejerce un municipio y su índice de capacidades funcionales. Por lo tanto, se infiere que el presupuesto que ejerce un municipio le permite desarrollar las capacidades institucionales para desempeñar sus funciones, lo que a su vez incide en que durante los procesos de fiscalización se genera una menor proporción de presupuesto observado no solventado; por su parte, aquellos municipios que ejercen menor presupuesto encuentran más dificultades para desarrollar sus capacidades institucionales y ante los procesos de fiscalización, las irregularidades financieras que se les detectan representan una proporción mayor de su presupuesto.

En cuanto a las capacidades institucionales de los congresos estatales, las siguientes gráficas muestran la distribución de los resultados de acuerdo al modelo de fiscalización establecido desde la normatividad que rige la función fiscalizadora, lo que permitirá abordar la pregunta: ¿Qué diferencias existen entre los procesos de fiscalización establecidos en los distintos marcos normativos subnacionales?

Gráfica 17. Porcentaje de presupuesto observado por modelo de fiscalización en el nivel municipal

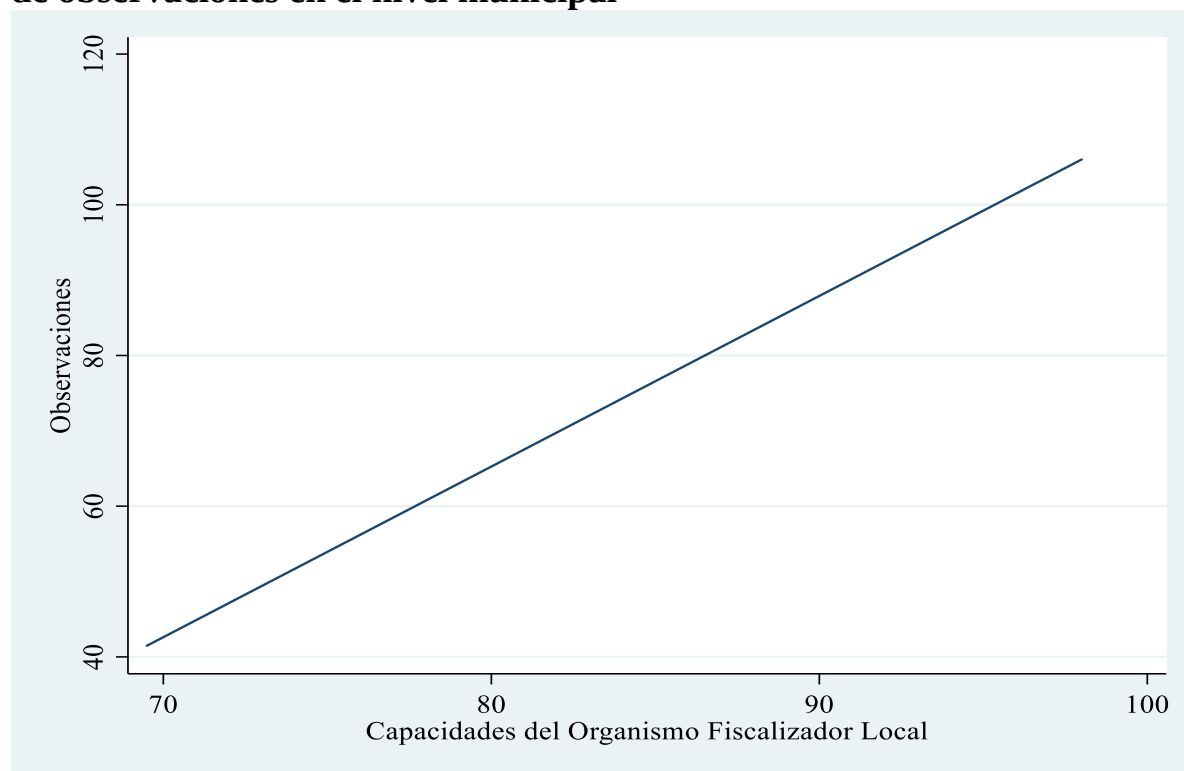


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales, los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales, así como del *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica 17 muestra que el modelo de delegación (en el cual las legislaturas locales no dictaminan los informes de resultados) agrupa un rango significativamente más amplio de presupuesto observado. Este dato ofrece un indicio de que los legisladores procesan de distinta manera sus incentivos dependiendo del nivel de fiscalización que estén abordando, ya que a diferencia de la fiscalización estatal, el modelo que concentra mayores resultados es aquel en el cual los legisladores se encuentran menos involucrados.

Siguiendo con el análisis de las capacidades institucionales, ahora toca el turno a las capacidades de los OFL, abordando la pregunta ¿Las diferencias en las capacidades institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales se reflejan en los resultados que generan tras la revisión de cuentas públicas municipales? La relación entre las capacidades de los OFL con los resultados de la fiscalización municipal se expresa en la siguiente gráfica:

Gráfica 18. Relación lineal entre las capacidades de los OFL y el número de observaciones en el nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales, los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales, así como el texto: IMCO/CUCEA, *Auditorías Superiores Locales*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica anterior expresa que, en el caso de las revisiones municipales, el aumento en las capacidades de los organismos fiscalizadores locales conlleva la generación de una mayor cantidad de observaciones no solventadas, lo cual señala una relación similar a la encontrada en el nivel estatal. Para detallar esta

inferencia, a continuación se presentan las correlaciones entre las capacidades de los OFL y los resultados de la fiscalización municipal, desagregando dichas capacidades para observar el impacto que tienen dos de las principales: los auditores con que cuenta cada organismo y el presupuesto asignado.

Tabla 12. Correlación entre las capacidades de los OFL y los resultados de la fiscalización municipal

Capacidades de los OFL y Observaciones	0.2479
Porcentaje de auditores y Número de Observaciones	0.3325
Porcentaje de auditores y Porcentaje de Presupuesto Observado	0.3662
Presupuesto asignado a los OFL y Número de Observaciones	0.0536

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos estatal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales, los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales, así como el texto: IMCO/CUCEA, *Auditorías Superiores Locales*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

Los resultados mostrados en la tabla 12 indican que el desarrollo de las capacidades institucionales de los OFL se relaciona con mayores resultados de la fiscalización municipal, escenario similar al encontrado en el nivel estatal. Lo anterior respalda el planteamiento de que, si los organismos fiscalizadores pretenden generar mayores resultados en los procesos de fiscalización, una acción recomendable es aumentar la proporción de auditores que emplean y el presupuesto que se asigna a estos organismos con relación al total presupuestal del poder legislativo. Tras analizar el impacto de las variables institucionales sobre los resultados de la revisión de cuentas públicas municipales, se traslada el análisis al ámbito político.

5.5 Efecto de las variables políticas en la fiscalización municipal

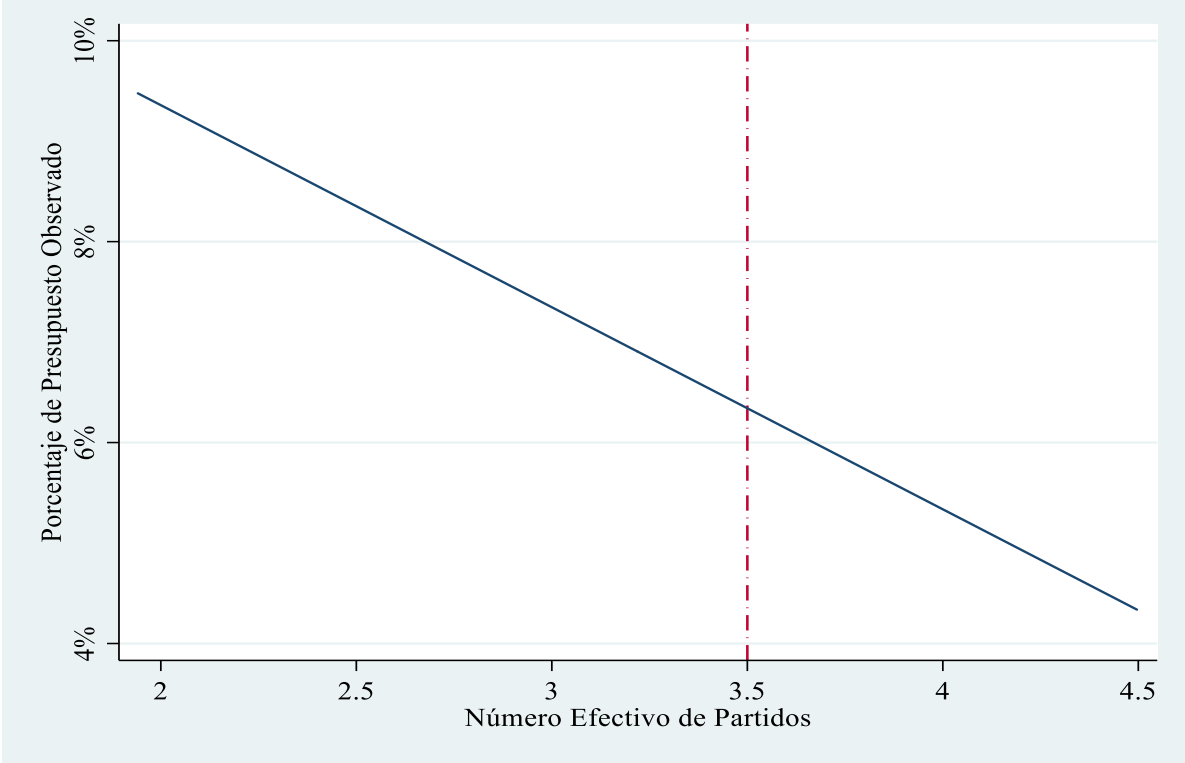
Además de las relaciones institucionales formales entre el orden de gobierno estatal y el municipal y entre este último y los congresos locales, existe una relación política, ya que tanto los gobernantes como los legisladores surgen de procesos electorales en los que distintas fuerzas compiten entre sí para obtener los cargos. Una vez electos, es común que se generen conflictos entre municipios y gobierno estatal por los límites de las competencias de cada uno¹⁹⁴ y entre los municipios y los congresos por los señalamientos que los legisladores hacen de la gestión de los presidentes municipales. Dichos señalamientos pueden llegar al ámbito de lo penal, como ocurrió con la LXIV legislatura de Campeche (2021-2024), la cual ha interpuesto denuncias contra 8 ex alcaldes por supuesto desvío de recursos detectados a través de la revisión de cuentas públicas¹⁹⁵.

Por lo tanto, cabe suponerse que los resultados de los procesos de fiscalización a los municipios pueden variar de acuerdo a las condiciones del entorno político. Para empezar a analizar las variables políticas del nivel municipal, se plantea la pregunta ¿Cuál es la relación entre el pluralismo presente en la composición de los congresos locales y los resultados de los procesos de fiscalización municipal? La siguiente gráfica ilustra la relación entre el pluralismo legislativo (expresado a través del número efectivo de partidos) y el porcentaje de presupuesto observado en los casos municipales seleccionados:

¹⁹⁴ Por ejemplo, el conflicto entre el gobernador de Aguascalientes, Martín Orozco y la alcaldesa de la capital del estado, Teresa Jiménez. Véase: <http://www.hidrocalidigital.com/martin-oro-zco-arremete-contra-tere-jimenez-por-la-inseguridad/>

¹⁹⁵ Véase: <https://tribunacampeche.com/app/2022/03/22/juicio-a-exalcaldes-que-desviaron-los-recursos-publicos/>; y <https://www.porestonet/campeche/2022/4/17/estos-son-los-exalcaldes-de-campeche-investigados-por-presunto-desvio-de-recursos-329402.html>

Gráfica 19. Relación lineal entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de presupuesto observado no solventado en el nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica 19 muestra la existencia de una relación inversa entre el pluralismo en la conformación de las legislaturas (expresado a través del número efectivo de partidos) y el porcentaje de presupuesto observado. Con la finalidad de detallar este hallazgo, a continuación se presenta una tabla que ilustra la correlación entre la fragmentación partidista y los resultados de la fiscalización municipal, distinguiendo por sistema de partidos:

Tabla 13. Correlación entre la fragmentación legislativa y los resultados de los procesos de fiscalización en el nivel municipal

Número Efectivo de Partidos y Porcentaje de Presupuesto Observado	-0.0875
Número Efectivo de Partidos y Observaciones	-0.1816
Legislaturas Bipartidistas y Porcentaje de Presupuesto Observado	-0.4716
Legislaturas Bipartidistas y Observaciones	-0.7468
Legislaturas Tripartidistas y Porcentaje de Presupuesto Observado	-0.0075
Legislaturas Tripartidistas y Porcentaje de Presupuesto Observado	-0.2397
Legislaturas Multipartidistas Porcentaje de Presupuesto Observado	-0.0040

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

Las correlaciones observadas en la tabla anterior refuerzan el hallazgo de que un mayor pluralismo en la conformación de una legislatura se relaciona con menores resultados de los procesos de fiscalización municipales. En el caso del porcentaje de presupuesto observado, es notable que el sistema bipartidista tiene una relación negativa más fuerte, es decir, aquellas legislaturas con una fragmentación partidista de entre 1.5 y 2.49 partidos efectivos, se corresponden a los resultados mayores, los cuales van disminuyendo conforme aumenta la fragmentación. Vistos estos resultados en conjunto, se tiene que en el caso de las revisiones a las cuentas públicas municipales, el pluralismo tiene un efecto contrario al observado en las revisiones estatales.

Las aportaciones teóricas abordadas para esta investigación ofrecen una explicación sobre esta diferencia entre los resultados de los niveles estatal y municipal. Debe tenerse en cuenta que mientras que las revisiones estatales

involucran al ejecutivo y los congresos locales (junto con sus OFL), en el caso de las revisiones municipales, los jugadores aumentan ya que además se incluye a cuantos gobiernos municipales existan en un estado¹⁹⁶. Ante la pluralidad de jugadores tanto en el ámbito legislativo como en el municipal, se disminuye la posibilidad de que uno sólo manipule los procesos, por lo que los involucrados optan por llegar a acuerdos benéficos para todos. Esto se traduce en que al aumentar el número de partidos que interviene en la revisión de cuentas públicas, es difícil que un solo partido logre beneficiar únicamente a los municipios que gobierna, por lo que se deben formar acuerdos que incluyan a más partidos interesados en que sus municipios se vean beneficiados con resultados menores. La revisión de cuentas pública municipal se convierte en moneda de cambio entre los legisladores.

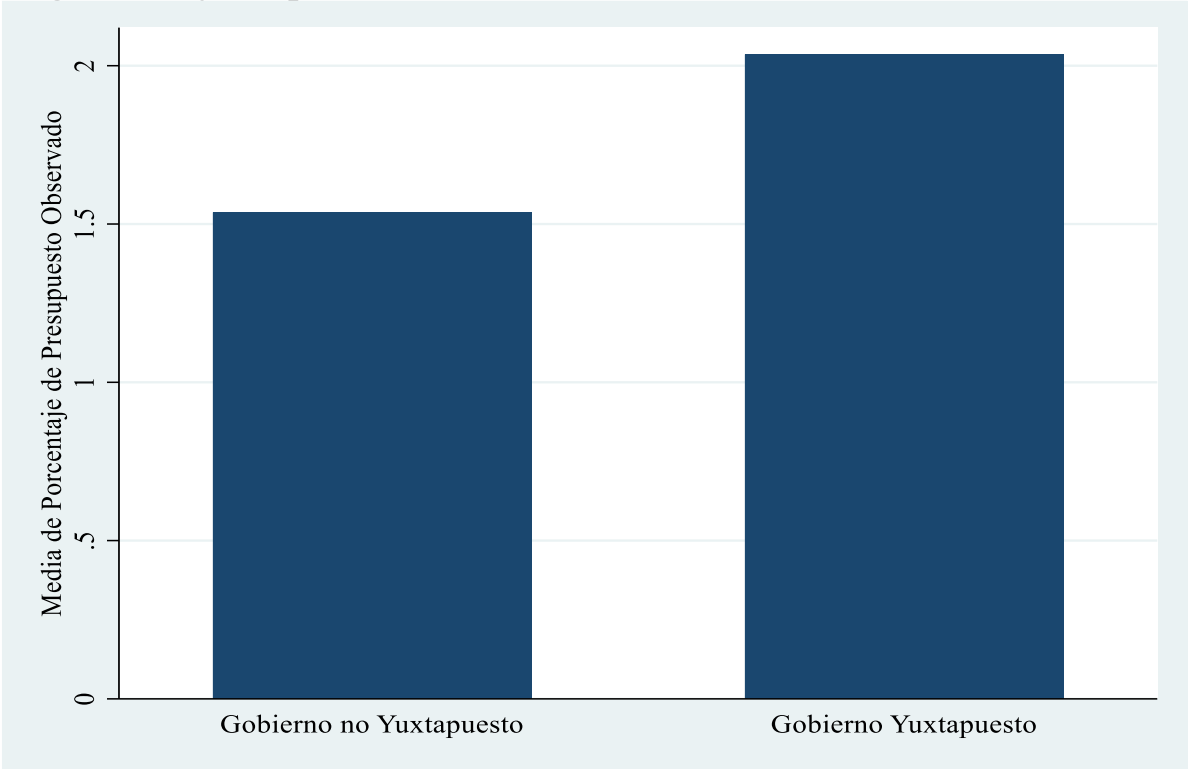
Por su parte, en el nivel estatal, la pluralidad de partidos en el legislativo incentiva resultados mayores ya que cuando el partido gobernante no controla la legislatura, los partidos opositores pueden coordinarse para procurar resultados mayores que desgasten la imagen del gobierno fiscalizado con miras a reemplazarlo. Los resultados encontrados conducen a inferir que la revisión de cuentas públicas subnacional se desarrolla como un proceso multinivel, en el cual el pluralismo tiene distintos efectos dependiendo del nivel que es fiscalizado.

Por otra parte, para profundizar el análisis de la relación entre los gobiernos municipales y las legislaturas locales alrededor de los procesos de fiscalización, se debe abordar la pregunta ¿Qué diferencias pueden encontrarse en los resultados de los procesos de fiscalización municipales con base en el estatus de gobierno? A fin de encontrar una respuesta, se comparan los resultados de la fiscalización tomando en cuenta la presencia de gobiernos

¹⁹⁶ Las revisiones de todos los municipios que conformen un estado se desarrollan de manera simultánea.

yuxtapuestos, esto es, gobiernos municipales cuyo partido o coalición no coincida con aquella que controla la mayoría en una legislatura:

Gráfica 20. Media de porcentaje de presupuesto observado por presencia de gobierno yuxtapuesto



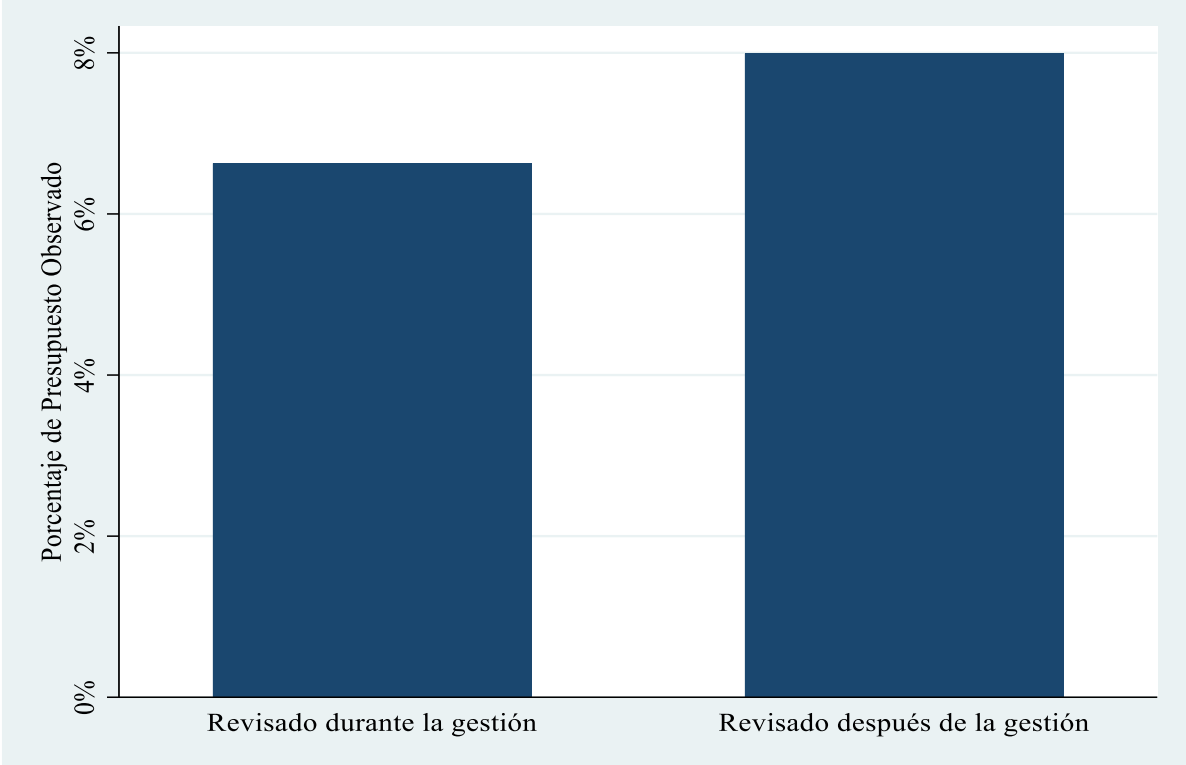
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica anterior indica que los gobiernos yuxtapuestos presentan un porcentaje de presupuesto observado mayor que aquellos casos en los cuales el partido o coalición gobernante coincide con la mayoría en una legislatura. Los gobiernos no yuxtapuestos presentan una media de número efectivo de partidos mayor que los yuxtapuestos, (3.29 y 2.79, respectivamente), lo cual coincide con el hallazgo referente al impacto del pluralismo sobre los resultados de la revisión de cuentas públicas municipales. De esta manera, se observa que en la revisión de cuentas públicas, la relación entre gobiernos municipales y legislaturas puede ser beneficiosa para los primeros cuando

existe coincidencia política con la mayoría legislativa, ya que esta procurará resultados más severos para los gobiernos opositores.

En cuanto a los efectos de la temporalidad con que se ejecutan las revisiones, la siguiente gráfica muestra la manera en que varían los resultados de acuerdo a si la revisión ocurrió durante la gestión fiscalizada o después de su conclusión, con lo cual se comienza a responder la pregunta ¿Qué efectos tiene la temporalidad con que se realiza la revisión de cuentas públicas municipales sobre los resultados que se obtienen?:

Grafica 21. Media del porcentaje de presupuesto observado con base en la temporalidad de la revisión en el nivel municipal



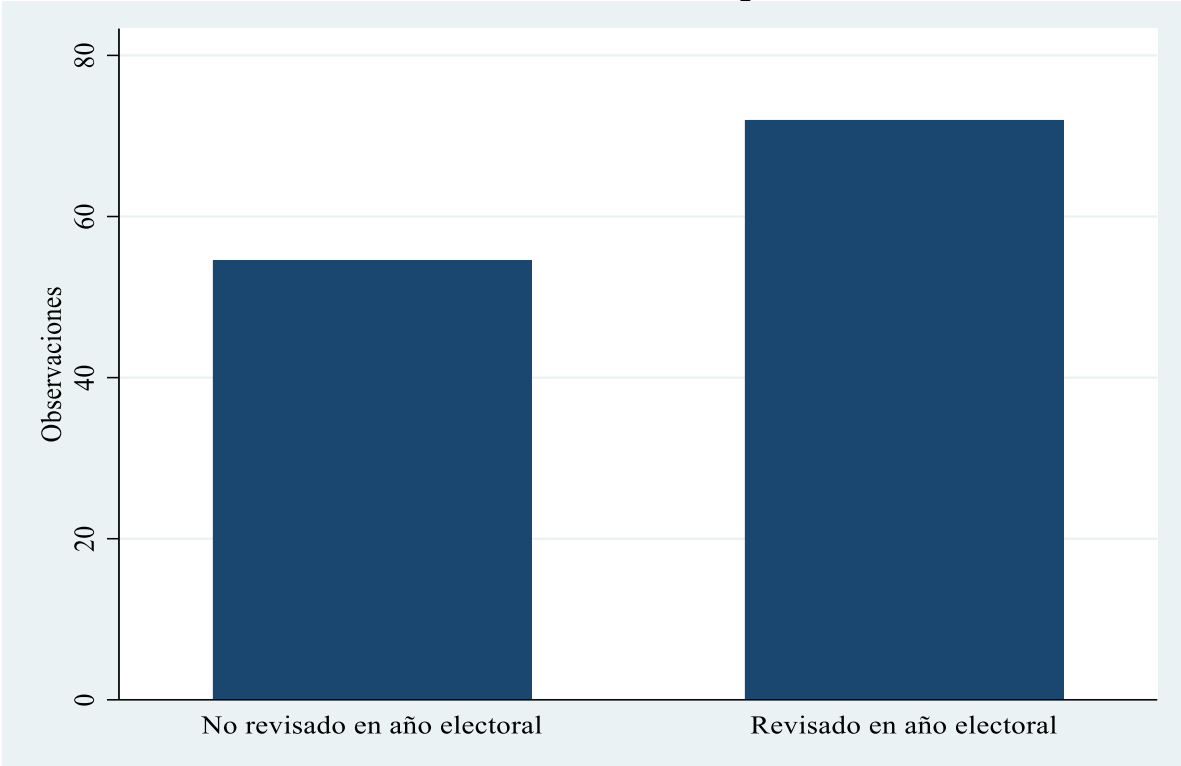
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

Coincidentemente con el nivel estatal, la gráfica 21 muestra que los resultados de los procesos de fiscalización municipales son mayores cuando se revisan las cuentas de gobiernos que ya concluyeron su gestión y cuyos gobernantes

no pueden establecer relaciones con los legisladores. Sin embargo, es notorio que la diferencia es menor que en el nivel estatal, lo cual indica que los legisladores optan por concentrarse en fiscalizar con mayor severidad a un ex gobernante estatal, que a múltiples ex gobernantes municipales que encabezaron administraciones con menos recursos y cuya exhibición sería menos redituable políticamente.

Otro aspecto que debe considerarse para observar los efectos de la temporalidad en la ejecución de las revisiones de cuentas públicas municipales se encuentra en la coincidencia de estos procesos con el desarrollo de jornadas electorales locales. La siguiente gráfica indica las diferencias en las observaciones no solventadas detectadas en años con y sin procesos electorales locales:

Gráfica 22. Media de observaciones con base en la coincidencia de las revisiones con elecciones locales a nivel municipal

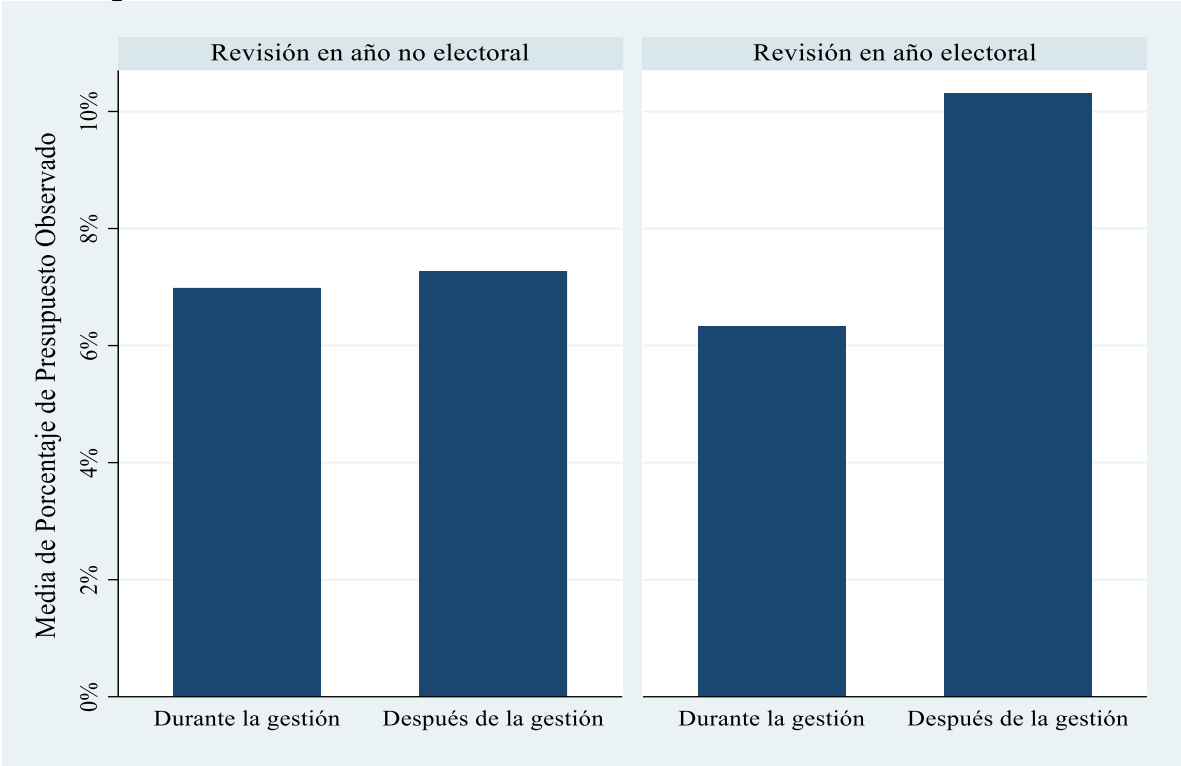


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales

electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

La gráfica anterior muestra que durante los años electorales, las revisiones a las cuentas públicas municipales arrojan mayores observaciones. Para examinar conjuntamente el efecto de la temporalidad y la coincidencia de las revisiones con los procesos electorales locales, se presenta la siguiente gráfica:

Gráfica 23. Media de observaciones con base en la temporalidad de la revisión, agrupada por coincidencia con elecciones locales a nivel municipal



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos municipal generada con información de los portales electrónicos de los congresos locales, los portales electrónicos de los Organismos Públicos Locales Electorales y los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas provenientes de los portales electrónicos de los organismos fiscalizadores locales. La información se procesó usando el software estadístico Stata.

Similarmente a lo observado en el nivel estatal, en el ámbito municipal los resultados aumentan cuando las revisiones se llevan a cabo una vez concluida la gestión supervisada, ya sea que las revisiones coincidan o no con los procesos electorales locales. Al considerar de manera conjunta los aspectos relativos a la temporalidad de las revisiones, es posible apreciar que tanto para

el nivel estatal como para el municipal, el momento en el cual se revisen las cuentas públicas influye en los resultados y forma parte del contexto político. Cuando las revisiones se realizan una vez que los gobernantes fiscalizados han dejado el cargo, los legisladores no tienen relaciones institucionales formales con las administraciones y, más importante aún, el ex gobernante que es fiscalizado no cuenta ya con elementos para influir sobre la legislatura fiscalizadora, incentivando revisiones más severas. Asimismo, dado que los procesos de fiscalización brindan elementos para criticar la gestión de los gobiernos, cuando estos se llevan a cabo durante años con elecciones, se tienen incentivos para desarrollar revisiones con resultados mayores.

Se pueden encontrar algunos acontecimientos que respaldan los hallazgos respecto al efecto de la temporalidad en las revisiones. Primeramente, se puede profundizar en lo sucedido en el estado de Campeche, en donde se presentaron órdenes de aprehensión contra varios ex alcaldes, incluyendo a Eliseo Fernández Montufar, quien fuera alcalde de la capital del estado del 2018 al 2021 postulado por Movimiento Ciudadano; impulsado por el mismo partido, en 2021 compitió por la gubernatura, siendo derrotado por la candidata de MORENA, Layda Sansores. La LXIV legislatura de Campeche (2021-2024), en la cual el partido de la gobernadora tiene 16 de los 35 escaños, ha promovido que los hallazgos de las revisiones de cuentas públicas sean usados como evidencia de desvío de recursos tanto por parte del ex alcalde, como por funcionarios de su administración, como el director del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Campeche¹⁹⁷. Este caso muestra como las revisiones realizadas después de concluido el periodo de una administración, en las que se presenta un escenario de gobierno yuxtapuesto y

¹⁹⁷ Véase: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/04/15/estados/liberan-orden-de-aprehension-contra-ex-alcalde-de-campeche/>; y <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/194859/acusan-a-director-de-smapac-campeche-de-presunto-robo-y-abuso-de-confianza>

en las que existe un claro conflicto postelectoral, incentivan que los hallazgos sean utilizados de manera estratégica para cuestionar a la oposición e inclusive respaldar procesos penales contra ex funcionarios.

Por otra parte, un caso icónico que ilustra como el pluralismo elevado puede incentivar la negociación entre fuerzas políticas para manipular los procesos de fiscalización se encuentra en la LXI legislatura de San Luis Potosí (2015-2018), la cual contó con una composición multipartidista¹⁹⁸. En 2017, durante las revisiones de las cuentas públicas del año anterior, el entonces alcalde del municipio de Ébano, Crispín Ordaz, filtró un video en el cual se veía como el coordinador de la bancada panista y presidente de la Junta de Coordinación Política en el congreso del Estado, Enrique Flores, le menciona que si desea que sus observaciones sean solventadas, debe entregar un porcentaje del presupuesto observado, por medio de un esquema que involucra diputados de diversos partidos, así como a funcionarios de la Auditoría Superior del Estado¹⁹⁹.

El esquema de extorsión ejecutado por los legisladores potosinos es un caso que revela como, en condiciones de un elevado pluralismo, se desarrolla la manipulación de los procesos de fiscalización; los partidos en la legislatura y los que gobiernan en los municipios buscan satisfacer sus incentivos, lo cual puede ser logrado por medio de la negociación para obtener beneficios políticos o, como sucedió en San Luis Potosí, los legisladores hacen uso de sus facultades como principales e los OFL para exigir dinero a cambio de cuentas limpias.

¹⁹⁸ Número Efectivo de Partidos de 5.17.

¹⁹⁹ Véase: <https://aristeguinoticias.com/1206/mexico/exhiben-corrupcion-en-congreso-de-slp-pan-adelanta-expulsion-de-diputado-video/?fbclid=IwAR3yD9X2LZoBRz8jt71SEs-TqJ5jaU4wSOucjufaa4AUnqh3xvYwqgqi9ul>; y https://www.elfinanciero.com.mx/bajio/exhiben-corrupcion-en-el-congreso-de-san-luis-potosi/?fbclid=IwAR0BWv9wyftL_Ov18Yf3Qj1_u18TZ-Xugtyxd-nb8yWnnDdoqfuHtj6nx6o.

Conclusión

Con la finalidad de conocer la manera en que las variables políticas e institucionales afectan los resultados de los procesos de fiscalización municipal, en este capítulo se desarrolló un análisis tomando en cuenta 1224 casos, cada uno de los cuales corresponde a un proceso de revisión de cuentas públicas municipales, llevado a cabo dentro del periodo 2010 a 2018. Los municipios seleccionados provienen de siete estados de la República Mexicana: Coahuila, Colima, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Tabasco y Veracruz. Esta selección respondió a criterios afines a las variables que deseaban analizarse, por lo que se seleccionaron casos con variaciones en el pluralismo legislativo y el estatus de gobierno, distintos modelos de supervisión legislativa, variaciones en las capacidades institucionales de sus organismos fiscalizadores locales, así como municipios con diferentes capacidades para llevar a cabo sus funciones.

En cuanto a los efectos del pluralismo legislativo, expresado a través de la fragmentación de una legislatura, se encontró una relación negativa entre el aumento en el número efectivo de partidos y los resultados de los procesos de fiscalización en el nivel municipal, esto es, en el porcentaje de presupuesto observado no solventado y en el número de observaciones no solventadas. Al detallar este hallazgo, se encontró que conforme se rebasan los umbrales de bipartidismo, tripartidismo y multipartidismo, los resultados descienden con cada uno y se mantienen constantemente bajos conforme aumenta el número efectivo de partidos.

Esta relación entre el número de partidos y los resultados de la revisión de cuentas públicas difiere de la encontrada en el nivel estatal. Para explicar esta situación debe considerarse que las revisiones en el nivel municipal involucran una cantidad mayor de jugadores que el nivel estatal. Dado que en

el nivel estatal los legisladores revisan un solo gobierno, una mayor fragmentación conlleva que los partidos de oposición tengan ventaja sobre el partido o coalición gobernante, logrando formar acuerdos para obtener mayores resultados en los procesos de fiscalización. Por su parte, en el nivel municipal se tienen tantos partidos o coaliciones gobernantes como municipios existan, por lo que a medida que aumenta el número de partidos efectivos en las legislaturas, es más difícil que uno sólo manipule los procesos, lo que los incentiva a formar acuerdos que los beneficien colectivamente obteniendo resultados menores.

Respecto al estatus de gobierno, se encontró que la yuxtaposición se relaciona con resultados mayores de los procesos de fiscalización a las cuentas públicas municipales. En aquellos escenarios en los cuales el partido o coalición gobernante en un municipio no coincidió con la mayoría de la legislatura fiscalizadora, los resultados fueron mayores, indicando así que la relación política entre los congresos locales y los gobiernos municipales se refleja en los procesos que los legisladores deben realizar como parte de sus funciones de supervisión.

Asimismo, se encontró que la temporalidad con la cual se llevan a cabo los procesos de fiscalización municipal influye en los resultados, ya que aquellos realizados tras la salida de los gobiernos fiscalizados presentaron resultados mayores que las revisiones ejecutadas durante la gestión. De igual manera, los resultados de aquellas revisiones cuya ejecución coincidió con años electorales fueron mayores. Estos hallazgos llevan a plantear precisiones a los preceptos teóricos que distinguen entre mecanismos de supervisión legislativa *ex ante* y *ex post*²⁰⁰. Los mecanismos *ex post* no solo son utilizados para detectar y resolver problemas surgidos tras la implementación de

²⁰⁰ Kaare Strom , *op. cit.*

políticas públicas, sino también para obtener elementos que permitan desgastar políticamente al organismo supervisado.

Utilizando los términos propuestos por McCubbins y Schwartz, los hallazgos de la vertiente política permiten inferir que las revisiones de cuentas públicas que llevan a cabo los congresos locales, se asemejan a patrullas policiacas que realizan rondines selectivos o a alarmas de incendios que son activadas discrecionalmente, con base en la conformación de la legislatura que desarrolla la fiscalización²⁰¹.

Respecto a los hallazgos del ámbito institucional, se encontró que el Índice de Capacidades Funcionales Municipales presenta una relación negativa con el porcentaje de presupuesto observado. Este hallazgo indica que la capacidad de un municipio para planificar su presupuesto, implementar políticas públicas y contar con una estructura institucional amplia, les permiten afrontar de mejor manera los procesos de fiscalización. Asimismo, se debe tener en cuenta que se observó que aquellos municipios con mayor presupuesto, cuentan también con mayores puntajes en el ICFM, por lo que las observaciones de irregularidades financieras surgidas de los procesos de revisión a sus cuentas públicas representan un porcentaje menor de su presupuesto.

Otro aspecto institucional analizado fue la relación entre los modelos de fiscalización y los resultados de las revisiones municipales. Los modelos de fiscalización surgen de la misma normatividad que regula la función fiscalizadora de los congresos locales y cada uno de los tres modelos conlleva distintos grados de concentración e involucramiento de los legisladores en los procesos de dictaminación. Se encontró que el modelo de delegación, el cual implica que los legisladores no dictaminan las cuentas públicas, es el que

²⁰¹ Matthew McCubbins y Thomas Schwartz, *op. cit.*

concentra los resultados mayores; por otra parte, el modelo de autonomía condicional, en el cual la dictaminación se divide entre múltiples comisiones, concentró los menores niveles de ambos resultados. Lo anterior refuerza el hallazgo de que para la fiscalización de las cuentas públicas municipales, el aumento del pluralismo genera resultados subóptimos.

En cuanto a las capacidades institucionales de los OFL, se encontró que en general, el aumento en dichas capacidades se relaciona con mayores resultados en los procesos de revisión de cuentas públicas que ejecutan. El desagregar dichas capacidades permitió precisar este hallazgo, observándose los efectos de dos capacidades indispensables para el trabajo de los organismos fiscalizadores: porcentaje de auditores respecto al total de empleados y porcentaje de presupuesto asignado respecto al total del presupuesto del poder legislativo local. Ambas capacidades mostraron una relación positiva con el aumento de los resultados en los procesos de fiscalización municipales. Con ello, se puede sustentar la afirmación de que la mejora en el desempeño de los OFL, específicamente en el aumento de los resultados que generan, requiere de que cuenten con suficiente personal capacitado para la ejecución de auditorías y con mayor presupuesto para dotar a dicho personal de los recursos necesarios para sus actividades.

A diferencia de las variables políticas, las variables institucionales mostraron mayor congruencia entre el nivel estatal y el municipal, ya que en ambos casos, el aumento en las capacidades de los organismos fiscalizadores locales se relacionó con mayor número de observaciones y un incremento en el porcentaje del presupuesto observado. Cabe recordar que en capítulos anteriores, se encontró que la estructura normativa e institucional para la fiscalización subnacional es bastante heterogénea e incentiva que se

sobrepongan los criterios políticos a los técnicos, lo cual explica porque las diferencias principales se encontraron en las variables de carácter político.

El análisis efectuado en este capítulo ha permitido establecer y detallar los efectos de las variables políticas e institucionales en la revisión de cuentas públicas municipales, señalando sus diferencias y similitudes respecto al nivel estatal.

Conclusiones Finales

Condiciones institucionales de los Organismos Fiscalizadores Locales y tergiversación de la delegación

La investigación desarrollada abordó la manera en que las condiciones políticas e institucionales que rodean los procesos de fiscalización subnacionales, inciden sobre sus resultados. Primeramente se analizaron y contrastaron aportaciones teóricas que permitieron establecer una explicación de los procesos de revisión de cuentas públicas, entendiéndolos como relaciones de delegación entre los congresos estatales y los organismos fiscalizadores locales, en las cuales los primeros actúan como los principales y los segundos como sus agentes; de igual manera, considerando las clasificaciones propuestas por autores que han abordado la función supervisora del poder legislativo, la revisión de cuentas públicas por parte de los congresos locales en México tiene elementos tanto del tipo *patrulla policiaca* como del tipo *alarma de incendios*.

Asimismo, la construcción del marco teórico incorporó el papel destacado que distintos enfoques otorgan a los incentivos y motivaciones de los jugadores involucrados en los mecanismos de supervisión, así como la idea de que los distintos procesos que llevan a cabo las asambleas legislativas, se desarrollan como juegos anidados. De esta forma, la construcción del marco teórico permitió establecer la estructura de la investigación, la cual incorpora una exploración de las condiciones institucionales alrededor de los procesos de fiscalización subnacional, así como de los incentivos generados por el contexto político.

Al analizar el status de las capacidades institucionales de los OFL, se encontró que existe una notable heterogeneidad en aspectos clave para el

funcionamiento de estos organismos, como el personal especializado que poseen y el presupuesto que les es asignado. La influencia de los legisladores sobre la estabilidad y dirección de los OFL es visible al observar la alta rotación de los titulares de estos organismos, los cuales comúnmente son destituidos o renuncian (aduciendo motivos personales) tras la renovación del poder ejecutivo estatal, o cuando las mayorías en el legislativo cambian, llegando inclusive a enfrentar procesos penales.

Estos hallazgos conducen a cuestionar aspectos de la teoría de la delegación, ya que la misma contempla escenarios en los cuales los agentes no cumplen las instrucciones de sus principales, provocando que la delegación se vuelva abdicación²⁰². Sin embargo, escenarios como los encontrados en esta investigación apuntan a que, para el caso de la revisión de cuentas públicas subnacionales en México, son los principales quienes tergiversan la delegación y pretenden manipularla para obtener réditos políticos, aprovechándose de un proceso cuyo objetivo formal es vigilar que el ejercicio del erario se apegue a los criterios y objetivos legales establecidos de antemano.

Efectos de las variables políticas e institucionales sobre las revisiones a las cuentas públicas estatales y municipales

Respecto al pael del pluralismo legislativo, expresado a través de la fragmentación en la conformación de las legislaturas locales, se encontró que sus efectos se agudizan una vez que se rebasa el umbral del multipartidismo, sin embargo, dichos efectos son diferentes en el nivel estatal y en el nivel municipal. Al analizar las revisiones de cuentas públicas estatales se encontró que un mayor número efectivo de partidos se corresponde con resultados

²⁰² Arthur Lupia y Mathew McCubbins, *op. cit.*

mayores y que, cuando la composición de una legislatura supera el umbral del multipartidismo²⁰³, dicho efecto se amplifica. Sin embargo para el nivel municipal se observaron efectos contrarios, pues conforme se rebasan los umbrales del bipartidismo, tripartidismo y multipartidismo, los resultados van descendiendo. Los legisladores hacen uso estratégico de la revisión de cuentas públicas de manera diferenciada, dependiendo del nivel que se esté fiscalizando.

Por otra parte, dado que la composición de las legislaturas impacta en el status de gobierno, se examinaron las diferencias en los resultados de acuerdo a esta variable, lo cual arrojó que en aquellos escenarios de gobiernos estatales sin mayoría, los resultados de los procesos de fiscalización fueron más grandes que en escenarios mayoritarios, esto es, en los cuales el partido o coalición gobernante cuenta con la mayoría de los escaños en una legislatura local. Para el caso municipal se encontraron resultados paralelos, pues en los casos con yuxtaposición (cuando el partido o coalición que gobierna un municipio no coincide con la mayoría legislativa), los resultados fueron mayores.

Respecto a las variables institucionales, primeramente se encontró que tanto para los niveles estatal y municipal, las capacidades de los organismos fiscalizadores locales guardan una relación positiva con los resultados²⁰⁴. Para detallar este hallazgo se tomaron en cuenta dos aspectos clave en las capacidades de los OFL: el porcentaje de empleados asignados a la ejecución de auditorías y el porcentaje de presupuesto que les es asignado respecto del

²⁰³ Número efectivo de partidos igual o mayor a 3.5, de acuerdo al índice de Laakso y Taagepera.

²⁰⁴ Para observar y contrastar las capacidades institucionales de los OFL se tomaron en cuenta los resultados generados por el estudio realizado de manera conjunta por el IMCO y el CUCEA de la UDG. Véase: IMCO y CUCEA, *op. cit.*

total del poder legislativo²⁰⁵. Tanto en escenarios estatales como municipales se encontraron relaciones positivas entre ambas variables y los resultados de los procesos de fiscalización, lo cual lleva a plantear que un incremento en el presupuesto asignado a los OFL, así como en el personal dedicado específicamente a la ejecución de auditorías, mejoraría significativamente el desempeño de estos organismos.

Asimismo, dentro de las variables institucionales se consideraron los modelos de fiscalización, los cuales agrupan a los congresos locales de acuerdo con la manera en que su normatividad estructura la participación de los legisladores y las comisiones dictaminadoras como parte de la revisión de cuentas públicas. Para escenarios estatales, se tiene que aquel modelo en el cual la dictaminación de las cuentas pública conlleva la participación de una sola comisión, se corresponde con resultados mayores, mientras que a nivel municipal, los mayores resultados corresponden al modelo que minimiza el involucramiento de los legisladores.

Para el análisis del nivel municipal se contempló una variable institucional adicional: el Índice de Capacidades Funcionales Municipales²⁰⁶. La inclusión de dicho índice responde a que las diferencias que los municipios presentan entre sí, se reflejan en las capacidades con que cuenten las administraciones para el ejercicio de sus facultades y la aplicación de su presupuesto, aspectos que son evaluados por medio de procesos como la revisión de cuentas públicas. Al analizarlos fue posible observar que a medida que aumenta el índice, disminuyen los resultados observados. Este hallazgo se explica al tomar en cuenta que aquellos municipios que cuentan con mayores

²⁰⁵ Vale la pena recordar que los OFL son los organismos técnicos de apoyo de los legislativos estatales para la ejecución de auditorías para revisar las cuentas públicas.

²⁰⁶ Este índice es elaborado y publicado periódicamente por el PNUD. Véase: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*

niveles de dicho índice, pueden planificar e implementar de mejor manera sus políticas públicas, lo que repercute en los hallazgos de los procesos de fiscalización; se debe mencionar que aquellos municipios con mayor puntaje en su índice manejan un presupuesto mayor, por lo que se infiere que ello les permite desarrollar sus capacidades institucionales y mejorar sus funciones, además de que las irregularidades financieras detectadas representan un porcentaje menor del presupuesto.

Efectos del pluralismo en los niveles estatal y municipal

De entre los hallazgos de la presente investigación, uno de los más llamativos es aquel referente a los efectos contrarios del pluralismo en las revisiones estatales y municipales. La explicación se encuentra en los postulados teóricos que sustentan la investigación, específicamente la teoría de jugadores con veto, la cual plantea que a medida que aumentan los actores involucrados en un juego o proceso, será más difícil alcanzar una situación de equilibrio, en la cual un solo actor manipule los resultados²⁰⁷.

En el caso de las revisiones estatales, los actores involucrados incluyen a los partidos que conforman las legislaturas locales, los cuales deben ponerse de acuerdo para obtener ciertos resultados al fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal; las fuerzas de oposición buscan que los resultados sean más severos, ya que ello les permite cuestionar la administración del partido o coalición gobernante, erosionando la confianza de los electores y aumentando sus posibilidades de presentarse como opción válida a ocupar el gobierno. Por lo tanto, cuanto mayor sea el pluralismo, menores serán las posibilidades de que el partido o coalición gobernante cuente con la cantidad de legisladores necesarios para manipular los procesos de fiscalización y sus resultados.

²⁰⁷ George Tsebelis, *Jugadores con veto*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2006.

Del lado de las revisiones municipales, los legisladores se encuentran involucrados en tantos juegos como municipios haya por fiscalizar, sin contar que la revisiones estatales y municipales se desarrollan al mismo tiempo. Al aumentar el pluralismo de los actores que deben participar en una multiplicidad de juegos (la fiscalización de todos los municipios), se incentiva la coordinación entre los mismos para crear situaciones en las cuales, los participantes logren los resultados deseados o lo más cercano a ello. La fiscalización municipal conlleva el desarrollo simultáneo de múltiples juegos, en los cuales un jugador asume diversos roles de acuerdo a las condiciones del contexto político. Mientras que en un municipio, un legislador es opositor, en otro forma parte del partido gobernante, incentivándolo a adaptar su actuación para obtener los beneficios óptimos. Tales circunstancias producen las condiciones para que legisladores de distintos partidos manipulen los procesos de fiscalización a fin de evitar resultados negativos.

Estas explicaciones se respaldan con los distintos ejemplos que fueron presentados a lo largo de los capítulos, los cuales expusieron escenarios reales en los que se pudo distinguir el efecto de las variables políticas e institucionales sobre los procesos de fiscalización. Analizar la revisión de las cuentas públicas subnacionales como un proceso que se desarrolla en múltiples niveles, reveló que los legisladores forman acuerdos diferentes al abordar las revisiones estatales y las municipales, ello con la finalidad de satisfacer sus incentivos por medio del uso estratégico de los procesos de fiscalización.

Este trabajo se suma al conjunto de investigaciones sobre los congresos locales de México con miras a ser un documento útil, para que quienes se den a la tarea de abordar el análisis de la política legislativa subnacional, tengan una referencia o un sólido punto de partida.

Bibliografía

- Aberbach, Joel, citado en Oleszeck, Walter, 2010 *Congressional Oversight: an overview*, CRS, Washington.
- Beer, Caroline, 2001, "Assessing the consequences of electoral democracy: subnational legislative change in México", en *Comparative Politics*, vol. 33. núm. 4, pp. 421-440.
- Bendor, Jonathan *et al*, 1987, "Politicians, Bureaucrats, and asymmetric information", en *American journal of political science*, vol. 31, no.4, Midwest Political Science Association, Chicago, pp. 796-828.
- Bergman, Torbjörn, *et al*, 2000 "Parliamentary democracy and the chain of delegation", en *European Journal of Political Research*, vol. 37, núm. 3, Wiley-Blackwell, pp. 255-260.
- Bravo, Tonatiuh, 2009, "El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009", en Aimeé Figueroa (directora), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México, pp. 13-28.
- Breton, Albert y Wintrobe, Ronald, 1975, "The equilibrium size of a Budget-maximizing bureau", en *Journal of political economy*, vol. 83, núm. 1, University of Chicago Press, Chicago, pp. 195-208.
- Bobbio, Norberto, 2012, *Liberalismo y democracia*, FCE, Ciudad de México.
- Calvert, Randall, *et al*, 1989, "A theory of political control and agency discretion", en *American Journal of Political Science*, vol. 33, núm. 3, Midwest Political Science Association, Bloomington, pp. 588-611.

- Carrera, Ady y Rivera, Gerardo, 2012, *Diagnóstico Institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*, Instituto Hacendario del Estado de México, Toluca.
- Casar, María Amparo, 2015, *México: Anatomía de la corrupción*, Instituto Mexicano para la Competitividad/CIDE, Ciudad de México.
- Cassagne, Juan Carlos, 2009, "La discrecionalidad administrativa", en *Foro Jurídico*
- Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, 2017, *Análisis de la estructura de los ingresos y gasto público de las entidades federativas, recomendaciones para un presupuesto equilibrado*, Cámara de Diputados, Ciudad de México.
- Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2013, *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, CUCEA-IMCO, Guadalajara.
- Cheirub, Argelina, 2003, "The role of congress as an agency of horizontal accountability: Lessons from the Brazilian experience", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.) *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 171-197.
- De Alba, Ana Cecilia y Gómez, David, 2010, "Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo", en *Capacidades Institucionales para el desarrollo humano*, David Gómez (coord.), Cámara de Diputados/Porrúa, Ciudad de México, pp. 51-82.
- Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2018, *El servicio civil de carrera en el ámbito parlamentario*, Cámara de Diputados, Ciudad de México.

- Duverger, Maurice, 2014, *Los partidos políticos*, FCE, Ciudad de México.
- Enríquez Lozano, Juan Álvaro, 2017, “Principales diferencias entre observaciones de la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública”, en *Consultorio Fiscal*, núm. 673, UNAM, Ciudad de México, 2017, pp. 62-67.
- Flamand, Laura y Martínez, Sarah, 2010, "Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal Básico", en *Capacidades Institucionales para el desarrollo humano*, David Gómez (coord.), Cámara de Diputados/Porrúa, Ciudad de México, 2010, pp. 135-178
- Elling, Richard, 1984, "State legislative influence in the administrative process: consequences and constraints", en *Public Administration Quarterly*, Wayne State University, vol. 7, núm. 4, Detroit, pp. 547-481.
- Espinoza, Ricardo, 2007, “Parlamentarismo, presidencialismo y sistema mixto”, en Víctor Alarcón y Gustavo Emmerich (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, UAM-Anthropos, Ciudad de México, pp. 177-192.
- Ethridge, Marcus, 1984, "A political-Institutional Interpretation of Legislative Oversight Mechanisms and Behavior", en *Polity*, vol. 17, núm. 2, Northeast Political Science Association, Frostburg, pp. 340-359.
- Figueroa Neri, Aimée, 2013, “Reformas sin mejora: las leyes de fiscalización superior en Jalisco”, en *Región y Sociedad*, núm. 57, El Colegio de Sonora, Hermosillo, pp. 97-135.

- García, Mercedes y Sánchez, Francisco, 2002, “Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional”, en *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Garrorena, Ángel, 1998, “Algunas sugerencias para renovar la función del control parlamentario”, en *Revista mexicana de sociología*, vol. 60, núm. 2, UNAM, Ciudad de México, pp. 21-42.
- Gutiérrez, Miguel Ángel, 2017, “La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 37, IIJ, Ciudad de México, pp. 51-83.
- Gutiérrez Luna, Anahí, 2015, “La Fiscalización Superior a nivel subnacional, en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Locales”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 4, núm. 2, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, pp. 141-166.
- Hamm, Keith y Robertson, Roby, 1981, "Factors Influencing the Adoption Of New Methods of Legislative Oversight in the U.S. States", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 6, núm 1, Comparative Legislative Research Center, Texas, 1981, p. 133-150.
- Harder, James, 2017, *Legislative Oversight Process in U.S. States*, tesis para obtener el grado de Doctor de Filosofía en Administración y Asuntos Públicos, Instituto Politécnico y Universidad Estatal de Virginia, Blacksburg.
- Harris, Joseph, citado en Oleszeck, Walter, 2010, *Congressional Oversight: an overview*, CRS, Washington.
- Hart, H.L., 2014, "Discrecionalidad", en *Doxa*, núm. 37, Universidad de Alicante, Alicante, pp. 85-98.

- Hernández Rodríguez, Rogelio, 2015, *El centro dividido*, COLMEX, Ciudad de México.
- Maor, Moshe, 1999, "Electoral competition and the oversight game: a transaction cost approach and the Norwegian experience", en *European Journal of political research*", núm.35, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, pp. 371-388.
- McGrath, Roberth, 2013, "Congressional Oversight Hearings and Policy Control", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 38, núm. 3, Comparative Legislative Research Center, Iowa, pp. 349-376.
- Moe, Terry, 1998, "La teoría política de la burocracia pública", en Mancur Olson y Sebastian Saiegh (comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Eudeba, Buenos Aires, pp. 205-242.
- Mora Donatto, Cecilia, 2015, *Constitución, congreso, legislación y control*, IIJ-UNAM, Ciudad de México.
- Moreno, Erika, *et al*, 2003, "The accountability deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 79-129.
- Morgenstern, Scott, 2002, "Explaining Legislative Politics in Latin America", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 413-445.
- Nicasio Lagunes, Oscar, 2012, "El marco legal de la fiscalización de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora. Un estudio exploratorio", en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión*

- pública*, vol. 5, núm. 9, Cámara de Diputados, Ciudad de México, pp. 209-238.
- Niskanen, William, 1980, *Cara y Cruz de la burocracia*, Espasa-Calpe S.A., Madrid.
 - Núñez, Leonardo, 2017, *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de egresos ficticio*, Aguilar, Ciudad de México.
 - Jones, Mark, 2002 “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 147-184.
 - Linz, Juan, 1996, “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc Plattner (compiladores.), *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM, Ciudad de México, pp. 103-119.
 - López Guerra, Luis, 1996, “El control parlamentario como instrumento de las minorías”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, núm. 8, Murcia, pp. 81-104.
 - Lupia, Arthur y McCubbins, Mathew, 2000, “Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed”, en *European Journal of Political Research*, vol. 27, núm. 3, European Consortium for Political Research, Colchester, pp. 291-307.
 - McCubbins, Matthew y Schwartz, Thomas, 1984, “Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms”, en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, Midwest Political Science Association, pp. 165-179.
 - McCubbins, Matthew, *et al*, 1987, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", en *The Journal of Law, Economics,*

- and Organization, vol. 3, núm. 2, Oxford University Press, Oxford, pp. 244-277.
- Merch, James y Olsen Johan, 1997, “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 1, CIDE, Ciudad de México, 1997, pp. 43-73.
 - Migué, Jean-Luc y Bélanger, Gérard, 1974, “Towards a general theory of managerial discretion”, en *Public choice*, vol. 17., núm. 1, Springer, Nueva York, pp. 27-47.
 - Molas, Isidre, 1989, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, SCJN, núm. 2, Ciudad de México, pp. 47-64.
 - Oleszeck, Walter, 2010, *Congressional Oversight: an overview*, CRS, 2010, Washington.
 - O'Donnell, Guillermo, 2004, “Accountability horizontal: la institución legal de la desconfianza pública”, en *Revista Española de Ciencia Políticas*, núm. 11, Madrid, p. 11-31.
 - Ogul, Morris, citado en Walter Oleszeck, 2010, *Congressional Oversight: an overview*, CRS, Washington.
 - Pelizzo, Riccardo, 2008, "Oversight and Democracy", en Rick Stapenhurst, et al (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A world perspective*, World Bank Institute, Washington, pp. 29-48.
 - Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Rick, 2004, "Tools for legislative oversight: an empirical investigation", en *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 3388, Washington DC, pp. 117-130.
 - Pérez Rasgado, Fernando, 2014, *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*, INAP, Ciudad de México.

- Peters, Guy, 2003, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the market*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ríos Cázares, Alejandra y Pardinás, Juan, 2008, “Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México”, en *Documentos de trabajo*, núm. 219, CIDE, Ciudad de México.
- _____, 2010, "Capacidades potenciales y reales de la legislatura de Jalisco. Las debilidades de un Congreso Fuerte", en *Capacidades Institucionales para el desarrollo humano*, David Gómez (coord.), Cámara de Diputados/Porrúa, Ciudad de México, pp. 337-382.
- Ríos Cázares, Alejandra y Cejudo, Cejudo, 2010, “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en México” en Guillermo Cejudo *et al* (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM, Ciudad de México, pp. 115-203.
- Rocha, Cinthya y Samperio, Liliana, 2003, “Análisis comparativo del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito estatal”, en *Tercer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, Ciudad de México, pp. 43-78.
- Romer, Thomas y Rosenthal, Howard, 1978, “Political resource allocation, controlled agendas and the status quo”, en *Public Choice*, vol. 33, núm. 4, pp. 27-43.
- Rosas, Angélica, 2008, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, en *Política y Cultura*, núm. 30, UAM-Xochimilco, Ciudad de México, pp. 119-134.

- _____, 2019, "Capacidad Institucional: revisión del concepto y ejes de análisis", en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, núm. 32, UAM Xochimilco, Ciudad de México, pp. 81-107.
- Rubio Llorente, Francisco, 1990, "El futuro de la institución parlamentaria", en Ángel Garrorena (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid.
- Sartori, Giovanni, 1980, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- _____, 2011, *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, Taurus, Madrid.
- Schedler, Andreas, 2000, "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2, FLACSO, Ciudad de México, pp. 383-421.
- _____, 2003, "Democratización por la vía electoral", en *Foro internacional*, vol. XLIII, núm. 174, COLMEX, pp. 822-851.
- Shepsle, Kenneth, 2016, *Analizar la Política*, CIDE, Ciudad de México.
- Shugart, Matthew, 2008, "Comparative executive- legislative relations", en Sara Binder *et al* (eds.), *The Oxford Handbook of political institutions*, Oxford University Press, Nueva York, 2008, pp. 344-366.
- Siavelis, Peter, 2000, "Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: legislative oversight in postauthoritarian Chile", en *Journal of Interamerican studies and world affair*, vol. 42, núm. 1, Center for Latin American Studies at the University of Miami, Miami, pp. 71-98.
- Snyder, Richard, "Reducción de la escala: el método comparativo de unidades nacionales", en *Desarrollo Económico*, vol. 40, núm. 194, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, pp. 287-305.

- Solares, Manuel, 2004, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM/IIJ, Ciudad de México.
- Solt, Frederick, 2004, "Electoral competition, legislative pluralism, and institutional development: evidence from Mexico's states", en *Latin America Research Review*, vol. 39, núm. 1, pp. 155-167
- Strom, Kaare, 2000, "Delegation and accountability in parliamentary democracies", en *European Journal of political research*, núm. 37, Colchester, 2000, pp.261-289.
- Tsebelis, George, 2006, *Jugadores con veto*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- _____, 1990, *Nested games. Rational Choice in comparative politics*, University of California Press, Berkeley.
- Ugalde, Luis Carlos, 2000, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la Supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de Diputados-Porrúa, 2000, Ciudad de México.
- Valadés, Diego, 2006, "La función constitucional del control político", en Miguel Carbonell y Diego Valadés (coords.), *El estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, IIJ-UNAM, Ciudad de México, pp. 309-332.
- Velázquez, Rodrigo, 2015, "Discrecionalidad burocrática y supervisión legislativa en el proceso presupuestario en México 200-2012", en *Economía, sociedad y territorio*, vol. 10, núm. 49, CIDE, Ciudad de México, pp. 605-637.
- _____, 2018, "¿La democracia incrementa la supervisión legislativa? Prácticas informales entre la burocracia y el poder legislativo en México", en Rodrigo Velázquez (coord.), *Supervisión legislativa en América Latina*, FCE, Ciudad de México.

- Weber, Max, 1970, "Bureaucracy", en H. Gerth y Wright Mills, *From Max Weber: essays in sociology*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 196-244.

Legislación consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos.
- Constitución política del estado de Aguascalientes.
- Constitución política del estado de Baja California.
- Constitución política del estado de Baja California Sur.
- Constitución política del estado de Campeche.
- Constitución política del estado de Chiapas.
- Constitución política del estado de Chihuahua.
- Constitución política del estado de la Ciudad de México.
- Constitución política del estado de Coahuila de Zaragoza.
- Constitución política del estado de Colima.
- Estatuto de gobierno del Distrito Federal.
- Constitución política del estado de Durango.
- Constitución política del estado de Guanajuato.
- Constitución política del estado de Guerrero.
- Constitución política del estado de Hidalgo.
- Constitución política del estado de Jalisco.
- Constitución política del Estado de México.
- Constitución política del estado de Michoacán de Ocampo.
- Constitución política del estado de Morelos.
- Constitución política del estado de Nayarit.
- Constitución política del estado de Nuevo León.
- Constitución política del estado de Oaxaca.

- Constitución política del estado de Puebla.
- Constitución política del estado de Querétaro.
- Constitución política del estado de Quintana Roo.
- Constitución política del estado de San Luis Potosí.
- Constitución política del estado de Sinaloa.
- Constitución política del estado de Sonora.
- Constitución política del estado de Tabasco.
- Constitución política del estado de Tamaulipas.
- Constitución política del estado de Tlaxcala.
- Constitución política del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Constitución política del estado de Yucatán.
- Constitución política del estado de Zacatecas.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación.
- Ley de fiscalización superior del estado de Aguascalientes.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Baja California y sus municipios.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Baja California Sur.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Campeche.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Chiapas.
- Ley de fiscalización superior del estado de Chihuahua.
- Ley de fiscalización superior de la Ciudad de México.
- Ley de rendición de cuentas y fiscalización superior del estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Colima.
- Ley de fiscalización superior del estado de Durango.

- Ley de fiscalización superior del Estado de México.
- Ley de fiscalización superior del estado de Guanajuato.
- Ley número 468 de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Guerrero.
- Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Hidalgo.
- Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Jalisco y sus municipios.
- Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Morelos.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Nayarit.
- Ley de fiscalización superior del estado de Nuevo León.
- Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Oaxaca.
- Ley de rendición de cuentas y fiscalización superior del estado de Puebla.
- Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Querétaro.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Quintana Roo.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de San Luis Potosí.
- Ley de auditoría superior del estado de Sinaloa.
- Ley de fiscalización superior para el estado de Sonora.
- Ley de fiscalización superior del estado de Tabasco.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Tamaulipas.

- Ley de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Tlaxcala y sus municipios.
- Ley número 364 de fiscalización superior y rendición de cuentas del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de fiscalización de la cuenta pública del estado de Yucatán.
- Ley de fiscalización y rendición de cuentas del estado de Zacatecas.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Aguascalientes y sus municipios.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Baja California.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Baja California Sur.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Campeche.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Chiapas.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Chihuahua.
- Ley de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de la Ciudad de México.
- Ley de acceso a la información pública para el estado de Coahuila de Zaragoza.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Colima.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Durango.

- Ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado de México y sus municipios.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Guanajuato.
- Ley número 207 de transparencia y acceso a la información pública del estado de Guerrero.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Hidalgo.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Jalisco y sus municipios.
- Ley de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales del estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Morelos.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Nayarit.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Nuevo León.
- Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del estado de Oaxaca.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Puebla.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Querétaro.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Quintana Roo.

- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de San Luis Potosí.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Sinaloa.
- Ley número 90 de transparencia y acceso a la información pública del estado de Sonora.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Tabasco.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Tamaulipas.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Tlaxcala.
- Ley número 875 de transparencia y acceso a la información pública para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Yucatán.
- Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Zacatecas.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Aguascalientes.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Baja California.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Baja California Sur.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Campeche.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Chihuahua.
- Ley orgánica del congreso de la Ciudad de México.
- Ley orgánica del congreso del estado independiente libre y soberano de Coahuila de Zaragoza.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Colima.

- Ley orgánica del congreso del estado de Durango.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado libre y soberano de México.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Guanajuato.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Guerrero número 231.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado libre y soberano de Hidalgo.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco.
- Ley orgánica y de procedimientos del congreso del estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley orgánica para el congreso del estado de Morelos.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Nayarit.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Nuevo León.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado libre y soberano de Oaxaca.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado libre y soberano de Puebla.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Querétaro.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Quintana Roo.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de San Luis Potosí.
- Ley orgánica del congreso del estado de Sinaloa.
- Ley número 77 orgánica del Poder Legislativo del estado de Sonora.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Tabasco.
- Ley sobre la organización y funcionamiento internos del congreso del estado de Tamaulipas.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Tlaxcala.

- Ley número 72 orgánica del Poder Legislativo del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley de gobierno del Poder Legislativo del estado de Yucatán.
- Ley orgánica del Poder Legislativo del estado de Zacatecas.

Páginas web institucionales

- https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015#gsc.tab=0
- <https://imco.org.mx/indices/>
- <https://imco.org.mx/finanzaspublicas/ciclo-presupuestario>
- <https://www.upemor.edu.mx/documentos/armonizacion/2020/Anual/1.4%20Ley%20de%20Ingresos.pdf>; y presupuesto de egresos del estado de Coahuila para el ejercicio fiscal 2020
- https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/pre_ejercicio_fiscal_2020.pdf
- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/225601/Gasto_federalizado_e_indicadores.pdf
- <https://www.mexicoevalua.org/gasto-federalizado-2021-10-puntos-para-documentar-el-descontento-de-los-gobiernos-locales/>.
- <http://www.ieeags.org.mx/>
- <http://www.ieebc.mx/>
- <http://www.ieebcs.org.mx/>
- <http://www.ieec.org.mx/>
- <http://www.iepc-chiapas.org.mx/>
- <http://www.ieechihuahua.org.mx/>
- <http://www.iec.org.mx/v1/index.php>
- <http://www.ieecolima.org.mx/>

- <https://www.iecm.mx/>
- https://www.iepcdurango.mx/IEPC_DURANGO/
- <https://ieeg.mx/>
- <http://www.iepcgro.mx/>
- <http://www.ieehidalgo.org.mx/>
- <http://www.iepcjalisco.org.mx/>
- <http://www.ieem.org.mx/>
- <http://www.iem.org.mx/index.php>
- <http://impepac.mx/>
- <http://www.ieenayarit.org/>
- <http://www.cee-nl.org.mx/>
- <http://ieepco.org.mx/>
- <http://www.ieepuebla.org.mx/>
- <http://ieeq.mx/>
- <http://www.ieqroo.org.mx/>
- <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/>
- <https://www.ieesinaloa.mx/>
- <http://www.ieesonora.org.mx/>
- <http://www.iepct.org.mx/>
- <http://ietam.org.mx/portal/>
- <http://www.itetlax.org.mx/>
- <http://www.oplever.org.mx/>
- <http://www.iepac.mx/>
- <http://www.ieez.org.mx/>
- <https://congresoags.gob.mx/>
- <https://www.congresobc.gob.mx/>
- <https://www.cbcs.gob.mx/>

- <https://www.congresocam.gob.mx/>
- <https://www.congresochiapas.gob.mx/>
- <http://www.congresochihuahua.gob.mx/>
- <https://www.congresocdmx.gob.mx/>
- <https://www.congresocoahuila.gob.mx/>
- <https://www.congresocol.gob.mx/>
- <https://congresodurango.gob.mx/>
- <https://legislativoedomex.gob.mx/>
- <https://www.congresogto.gob.mx/>
- <https://www.congresogro.gob.mx/>
- <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/>
- <https://www.congreso jal.gob.mx/>
- <http://congresomich.gob.mx/>
- <http://congresomorelos.gob.mx/>
- <https://www.congresonayarit.mx/>
- <http://www.hcnl.gob.mx/>
- <https://www.congresooaxaca.gob.mx/>
- <https://www.congresopuebla.gob.mx/>
- <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/>
- <https://www.congresoqroo.gob.mx/>
- <https://congresosanluis.gob.mx/>
- <https://www.congresosinaloa.gob.mx/>
- <http://www.congresoson.gob.mx/>
- <https://congresotabasco.gob.mx/>
- <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/>
- <https://congresodetlaxcala.gob.mx/leg63/>
- <https://www.legisver.gob.mx/>

- <http://www.congresoyucatan.gob.mx/>
- <https://www.congresozac.gob.mx/>
- <https://www.congresocdmx.gob.mx>

Enlaces digitales de notas periodísticas.

- <https://www.milenio.com/politica/partido-verde-morena-piden-auditoria-gobierno-lopez-santillana>
- <https://www.milenio.com/politica/piden-auditoria-gobierno-alejandro-navarro-irregularidades>
- <https://www.debate.com.mx/estados/Silvano-Aureoles-ex-gobernador-de-Michoacan-amenaza-a-diputados-locales-para-que-aprueben-su-cuenta-publica-2020-20220502-0114.html>
- <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/rechazan-cuentas-publicas-de-ex-gobernadores-de-nuevo-leon-y-de-ex-alcaldesa/>
- <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tabasco-reprueba-por-segunda-vez-en-su-historia-la-cuenta-publica-de-un-exgobernador/>
- <https://www.heraldo.mx/millonarios-desvios-en-las-cuentas-del-2017/>
- <https://elheraldoslp.com.mx/new/es-delito-no-presentar-cuentas-publicas-ase/>
- <https://vanguardia.com.mx/articulo/vigente-denuncia-por-cuenta-publica-2010-la-de-la-megadeuda-auditor>
- <https://newsweekespanol.com/2018/11/quien-es-arturo-solano-y-de-que-se-le-acusa/>
- <https://www.diariodemorelos.com/noticias/renuncia-vicente-loredo-al-cargo-de-auditor>
- <https://elcomentario.ucol.mx/detienen-a-titular-de-la-auditoria-superior-de-puebla/>

- <https://www.elsoldedurango.com.mx/república/denunciara-chihuahua-a-su-nuevo-auditor-superior-221897.html>
- <https://www.informador.mx/jalisco/Congreso-de-Jalisco-Quitan-39-millones-de-pesos-de-observaciones-al-municipio-de-Ayutla-20210924-0099.html>
- <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/revisan-al-issemym-y-el-programa-de-desempleo-en-auditorias-especiales-6502658.html>
- <https://www.milenio.com/politica/comunidad/pri-solicita-comparencia-de-auditor-estatal>
- <https://www.milenio.com/politica/nuevo-leon-comision-aprueba-fast-track-cuentas-publicas-2020>
- <https://www.lineadecontraste.com/en-fast-track-avalan-diputados-primeras-35-cuentas-publicas-del-2020/>
- https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/aprueban-fast-track-cuentas-a-cabeza-de-vaca/ar2239137?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--
- <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/VersionesEstenograficas/148%20%2011%20DIC%2015%20%20SESION%20PUBLICA%20ORDINARIA.pdf>
- <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/esfe-registra-60-procedimientos-vs-60-exfuncionarios-3026745.html>
- <http://www.hidrocalidodigital.com/martin-orozco-arremete-contra-tere-jimenez-por-la-inseguridad/>
- <http://congresodurango.gob.mx/sanciona-congreso-a-jose-ramon-enriquez-herrera/>
- <https://www.milenio.com/politica/fallece-auditor-superior-del-estado>

Índice de Tablas

Tabla 1. Reconocimiento de autonomía constitucional de los OFL.....	50
Tabla 2. Fechas principales del ciclo presupuestario federal en México.....	56
Tabla 3. Componentes del índice de potencial fiscalizador.....	95
Tabla 4. Índice de potencial fiscalizador.....	96
Tabla 5. Modelo de fiscalización subnacional seguido por los congresos locales.....	98
Tabla 6. Contraste de estadísticos descriptivos de los resultados de la fiscalización en el nivel estatal 2010-2018.....	104
Tabla 7. Fragmentación en los congresos locales.....	108
Tabla 8. Coeficiente de correlación entre porcentaje de auditores/porcentaje de presupuesto asignado a los OFL y número de observaciones/porcentaje de presupuesto observado.....	113
Tabla 9. Correlación entre la fragmentación legislativa y los resultados de los procesos de fiscalización en el nivel estatal.....	119
Tabla 10. Estados, municipios y legislaturas seleccionadas.....	134
Tabla 11. Estadísticas descriptivas de los resultados encontrados en el nivel estatal y municipal dentro del periodo 2010-2018.....	142
Tabla 12. Correlación entre las capacidades de los OFL y los resultados de la fiscalización municipal.....	149
Tabla 13. Correlación entre la fragmentación legislativa y los resultados de los procesos de fiscalización en el nivel municipal.....	152

Índice de Esquemas

Esquema 1. Modelo general para la revisión de cuentas públicas subnacionales.....	53
Esquema 2. Etapas del ciclo presupuestario.....	55
Esquema 3. Aprobación, ejercicio y fiscalización del presupuesto de egresos federal 2020.....	57

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Calificaciones de las capacidades de los Organismos Fiscalizadores Locales.....	61
Gráfica 2. Capacidad de autonomía de los OFL.....	62
Gráfica 3. Transparencia en la actuación de los OFL.....	64
Gráfica 4. Porcentaje de auditores respecto al total de empleados de los OFL.....	65
Gráfica 5. Porcentaje de presupuesto de los Poderes Legislativos estatales asignado a los OFL.....	67

Gráfica 6. Relación entre auditorías y días para dictaminar y votar.....	84
Gráfica 7. Media de fragmentación en los congresos locales.....	110
Gráfica 8. Relación lineal entre las capacidades de los OFL y el porcentaje de presupuesto observado no solventado en el nivel estatal.....	112
Gráfica 9. Porcentaje de presupuesto observado por modelo de fiscalización subnacional.....	114
Gráfica 10. Relación lineal entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de presupuesto observado no solventado en el nivel estatal.....	117
Gráfica 11. Porcentaje de presupuesto observado por sistema de partidos en el nivel estatal.....	118
Gráfica 12. Media de Porcentaje de presupuesto observado por estatus de gobierno en el nivel estatal.....	120
Grafica 13. Media del porcentaje de presupuesto observado con base en la temporalidad de la revisión en el nivel estatal.....	122
Gráfica 14. Media de observaciones con base en la coincidencia de las revisiones con elecciones locales a nivel estatal.....	124
Gráfica 15. Media de observaciones con base en la temporalidad de la revisión, agrupada por coincidencia con elecciones locales a nivel estatal.....	125
Gráfica 16. Relación lineal entre el ICFM y el porcentaje de presupuesto observado a nivel municipal.....	145
Gráfica 17. Porcentaje de presupuesto observado por modelo de fiscalización en el nivel municipal.....	147
Gráfica 18. Relación lineal entre las capacidades de los OFL y el número de observaciones en el nivel municipal.....	148
Gráfica 19. Relación lineal entre el número efectivo de partidos y el porcentaje de presupuesto observado no solventado en el nivel municipal.....	151
Gráfica 20. Media de porcentaje de presupuesto observado por presencia de gobierno yuxtapuesto.....	154
Grafica 21. Media del porcentaje de presupuesto observado con base en la temporalidad de la revisión en el nivel municipal.....	155
Gráfica 22. Media de observaciones con base en la coincidencia de las revisiones con años de elecciones locales a nivel municipal.....	156
Gráfica 23. Media de observaciones con base en la temporalidad de la revisión, agrupada por coincidencia con elecciones locales a nivel municipal.....	157



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE DISERTACIÓN PÚBLICA

No. 00175

Matrícula: 2163803407

La revisión de las cuentas públicas subnacionales en los Congresos Estatales de México (2010-2018)

En la Ciudad de México, se presentaron a las 12:00 horas del día 16 del mes de diciembre del año 2022 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA
DR. JOSE SAID SANCHEZ MARTINEZ
DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA



SERGIO EDUARDO RODRIGUEZ TREJO
ALUMNO

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretario el último, se reunieron a la presentación de la Disertación Pública cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

DOCTOR EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: SERGIO EDUARDO RODRIGUEZ TREJO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción IV del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

[Signature]
MTRO. JOSE REGULO MORALES CALDERON

PRESIDENTA

[Signature]
DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA

VOCAL

[Signature]
DR. JOSE SAID SANCHEZ MARTINEZ

SECRETARIO

[Signature]
DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA