

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA**

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**LA APROBACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN LOS
CONGRESOS LOCALES DE MÉXICO**

Idónea comunicación de resultados que en la modalidad de reporte final de
investigación

PRESENTA

Sergio Eduardo Rodríguez Trejo

Matrícula: 2163803407

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

Director: Dr. Álvaro Fernando López Lara

Jurados: Dra. Laura Valencia Escamilla

Dr. Alberto Escamilla Cadena

Iztapalapa, Ciudad de México

26 de julio de 2018

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo representa la culminación de un anhelo que inició hace varios años en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, por lo que primeramente agradezco a mis profesores de la licenciatura por sembrar las semillas de mi interés por el estudio de la política. A mis profesores de la Maestría en Estudios Sociales, por su exigencia e inspiración para continuar en la senda que he elegido, especialmente, al doctor Álvaro López Lara, por su paciencia, atención y ayuda para elaborar este trabajo; sin él, nada de esto sería posible.

A Conacyt por el apoyo financiero durante el posgrado.

Agradezco a mi familia por su apoyo en este proceso. A mi padre, Sergio José y mi madre Dora María, cuyo cariño perenne me sostiene día a día; a mis hermanos, Josemaría y Marcela, compañeros de vida y ejemplos a seguir.

A mis amigos que, con su humor, hicieron llevadera esta experiencia.

A Diana, por estar ahí, por lo que ha sido y lo que será.

ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo 1.- Marco Conceptual.....	11
- 1.1.- <i>Seguir en el juego: continuidad de la carrera política como incentivo del oversight.....</i>	<i>12</i>
- 1.2.- <i>Delegación en sistemas democráticos.....</i>	<i>20</i>
- 1.3.- <i>Apagar el incendio o activar la alarma: clasificación de los mecanismos de supervisión.....</i>	<i>22</i>
- 1.4.- <i>Conflicto y capacidades: factores para el éxito de la supervisión legislativa.....</i>	<i>26</i>
- 1.5.- <i>Guardianes del presupuesto: la burocracia como organización maximizadora de los recursos.....</i>	<i>30</i>
- 1.6.- <i>Factores determinantes de la supervisión legislativa en México... </i>	<i>38</i>
Capítulo 2.- La configuración de los procesos de revisión de las cuentas públicas desde la federación y su adaptación en los estados.....	44
- 2.1.- <i>La descentralización fiscal como motivación de las reformas en materia de fiscalización.....</i>	<i>44</i>
- 2.2.- <i>Reformas federales en materia de fiscalización 1999-2000.....</i>	<i>47</i>
- 2.3.- <i>Reformas federales en materia de fiscalización 2008-2010.....</i>	<i>51</i>
- 2.4.- <i>Reformas federales en materia de fiscalización 2012-2016.....</i>	<i>54</i>
- 2.5.- <i>Diferentes reglas: adaptación de los procedimientos federales para la revisión de las cuentas públicas en los estados.....</i>	<i>58</i>
Capítulo 3.- Diferentes capacidades: variaciones entre los organismos fiscalizadores.....	74

- 3.1.- <i>Diferentes resultados. Las capacidades de los organismos fiscalizadores en acción</i>	86
- 3.2.- <i>Las cuentas públicas como instrumento contra el slack</i>	92
Capítulo 4.- Las cuentas públicas y el proceso de revisión de los informes de resultados	102
- 4.1.- <i>Normas internas. Los procedimientos de los congresos estatales</i>	104
- 4.2.- <i>Los procesos de discusión de las cuentas públicas</i>	107
- 4.2.1.- <i>La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Baja California</i>	107
- 4.2.2.- <i>La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Guerrero</i>	113
- 4.2.3.- <i>La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Coahuila</i>	119
- 4.2.4.- <i>La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Tamaulipas</i>	124
- 4.3.- <i>Las cuentas públicas y el ciclo electoral</i>	130
Conclusiones	137
Bibliografía	144
Índice de esquema, gráficas y tablas	154

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente proyecto es investigar el proceso de revisión de las cuentas públicas de los gobiernos estatales bajo distintas condiciones políticas e institucionales. De manera específica, se busca describir y comparar procesos de revisión de las cuentas públicas en los congresos estatales tomando como variables las distintas condiciones de pluralismo, el estatus de gobierno, las capacidades de los organismos fiscalizadores en los estados y las reglas internas de las legislaturas, a fin de encontrar elementos que permitan establecer la influencia de dichas variables sobre la supervisión del ejercicio del gasto público.

La revisión de las cuentas públicas es el proceso mediante el cual el poder legislativo supervisa la manera en que los gobiernos han ejercido los recursos presupuestales asignados para el desarrollo de sus actividades. De esto se deriva que la revisión de las cuentas públicas forma parte del ejercicio de las facultades de *oversight* del poder legislativo. *Oversight* (traducido usualmente como supervisión) es un concepto que engloba al conjunto de actividades que una legislatura realiza para evaluar la implementación de políticas públicas¹. No obstante que todos los congresos estatales cuentan formalmente con esta facultad, su desempeño en tal área resulta desigual.

La literatura sobre supervisión legislativa coincide en que se trata de un proceso sensible a la configuración política de las legislaturas. Desde nuestra perspectiva, hay un conjunto de variables que inciden en las motivaciones y capacidades de los legisladores para supervisar el ejercicio del gasto. La primera

¹ Ricardo Pelizzo, "Oversight and democracy reconsidered" en David Olson, *et al* (eds.) *Legislative oversight and budgeting*, World Bank Institute, Washington D.C., 2008, p. 30. En el Presente trabajo se usara de manera indistinta supervisión y *oversight*.

variable es el grado de pluralismo legislativo. La difusión del pluralismo legislativo en los estados de la federación mexicana, popularizó la idea de que el multipartidismo brindaría las condiciones idóneas para hacer del poder legislativo un verdadero instrumento para supervisar al ejecutivo². Es decir, que dada la conjunción de múltiples fuerzas políticas con intereses y objetivos a menudo contrapuestos, el pluralismo se relaciona positivamente con una supervisión más efectiva.

La segunda variable que incide en la actividad de supervisión es el estatus de gobierno, esto es, si el número de legisladores del mismo partido que el del gobernador les suficiente para tener una mayoría o no. Un congreso en el que la mayoría sea del mismo partido que el gobernador, dará como resultado un gobierno unificado, mientras que, cuando el gobernador no cuenta con la mayoría, se tiene gobierno dividido; a su vez, los gobiernos divididos varían dependiendo de la desventaja con la que cuente el partido del gobernador³. La literatura señala que, un gobierno unificado incentiva los procesos de revisión discrecionales, mientras que los gobiernos divididos incentivan procesos apegados a la norma, en los que se cuestione el ejercicio de los recursos; entre mayor sea la desventaja del partido del gobernador, los partidos de oposición tendrán más oportunidad de supervisar al ejecutivo.

Por otra parte, algunos autores han señalado que otro factor que afecta a los procesos de fiscalización que llevan a cabo los congresos es la capacidad de sus organismos fiscalizadores⁴, esto es, las facultades con que cuentan dichos organismos para supervisar a las agencias de gobierno, detectar irregularidades

² Tanto a nivel nacional como en los estados.

³ Se trata de la tipología elaborada por Alonso Lujambio, respecto a los gobiernos divididos.

⁴ Dada la complejidad técnica que conlleva fiscalizar los recursos públicos, los congresos estatales en México cuentan con organismos especializados para desarrollar esta función, mismos que poseen autonomía técnica y de gestión.

en el uso del presupuesto, así como emitir sanciones y hacer que se cumplan; por lo tanto, dichas capacidades serán tomadas como la tercera variable.

La última variable que se ha considerado se refiere a las reglas internas con que cuentan los Congresos estatales para llevar a cabo la revisión de las cuentas públicas; tras el trabajo técnico de los organismos fiscalizadores, los legisladores deben dar trámite a los resultados que los primeros hayan generado, para lo cual cuentan con un conjunto de normas, apegarse o no a dichas normas puede incidir directamente sobre los procesos de revisión de las cuentas públicas, específicamente sobre el análisis y discusión que desarrollan los legisladores.

Es así que el objetivo principal de la investigación es examinar la influencia que tiene este conjunto de variables independientes sobre los procesos de revisión de las cuentas públicas. Dicho objetivo se alcanzará por medio de la comparación de casos. En la investigación se observará si diferentes combinaciones de las variables contempladas dan como resultado procesos de revisión de las cuentas públicas igualmente diferenciables, es decir, si varía la discrecionalidad con la que se desarrollan, así como los resultados y efectos que producen.

El enfoque teórico que guía este trabajo surge de conjuntar los planteamientos de distintas perspectivas. Primeramente, se consideran las aportaciones de autores que han señalado los factores que rigen el *oversight* en las legislaturas; asimismo se toman en cuenta los postulados de la teoría de la delegación, la cual ayuda a ubicar los objetivos y posibles fallas de los procesos de *oversight*; por último, los argumentos de la teoría positiva de la burocracia brindan elementos para observar los posibles efectos de los procesos de supervisión presupuestaria.

A manera de justificación cabe señalar que, usualmente, los estudios sobre fiscalización en México se han desarrollado desde una perspectiva jurídica, tomando como objeto de estudio el desarrollo de los marcos normativos que rigen la supervisión de los recursos públicos y cómo se han ido incrementando las capacidades de los organismos fiscalizadores. Es decir, en la literatura sobre el tema se ha relegado la dimensión política de la revisión de las cuentas públicas, con lo cual, la función de supervisión que lleva a cabo el poder legislativo se ve reducida al cumplimiento de una serie de etapas establecidas en las leyes, lo cual no ayuda a explicar por qué a pesar de que es común encontrar casos en los que, aunque existen evidencias de anomalías en el ejercicio de los recursos públicos de los estados, las cuentas públicas son aprobadas sin que se establezcan sanciones o se determinen irregularidades financieras y sin que se lleve a cabo un análisis detallado por parte de los legisladores. De ahí la relevancia de una investigación en la que se conjuntan factores institucionales y políticos. Estudiar la revisión de las cuentas públicas en los estados brinda la oportunidad de ampliar el conocimiento sobre la manera en que interactúan los legisladores al interior de los Congresos locales, los incentivos ante los cuales reaccionan y la influencia que tiene el multipartidismo en las legislaturas sobre la manera en que se ejercen las facultades que las leyes les otorgan.

La revisión de las cuentas públicas es una facultad del poder legislativo que posee gran relevancia política, ya que puede ser aprovechada por los miembros de la oposición para exhibir la gestión ineficiente del gobierno o, por otra parte, sus resultados pueden ser utilizados como elemento de negociación entre las fuerzas políticas para manipular la agenda legislativa. Se entiende entonces que la supervisión del erario genera incentivos para que los

legisladores actúen de manera discrecional, por lo que el estudio de las cuentas públicas permite profundizar en el conocimiento de las dinámicas internas de los espacios parlamentarios. Asimismo, tratándose de un estudio enfocado en los estados, los hallazgos serán de utilidad para equilibrar lo que puede denominarse como un “sesgo centralista”, es decir, la tendencia a estudiar el ámbito nacional, relegando el subnacional, lo cual genera una comprensión incompleta de los procesos políticos en México. Voltar la mirada hacia los estados es de utilidad para entender la forma en que se han experimentado fenómenos de gran relevancia como el cambio y la consolidación democrática⁵ y si los mismos han tenido algún impacto en las instituciones políticas subnacionales.

Metodológicamente, la investigación se plantea como un estudio comparado de legislaturas subnacionales, lo cual se considera pertinente pues los hallazgos tendrán un mayor grado de validez que los de otros trabajos sobre el tema, realizados como estudios de caso (enfoque prevaleciente en la literatura), cuyos hallazgos cuentan con una validez limitada únicamente al caso particular que abordan. Estudiar de manera comparada la revisión de las cuentas públicas en diversos estados, permitirá ubicar regularidades y diferencias que ayudarán a construir una imagen más completa acerca del ejercicio de la supervisión legislativa en México y de los incentivos que los actores involucrados tienen para actuar de la manera que lo hacen. Por otro lado, se utiliza el análisis documental como técnica de investigación con el fin de conjuntar la información necesaria para realizar las comparaciones, recurriendo a documentos de los Congresos estatales, así como de las agencias de gobierno

⁵ Javier Rosiles, *La descentralización política del Partido Revolucionario Institucional (PRI): el papel de los gobernadores (1982-2012)*, Tesis de maestría en Estudios Sociales, UAM-Iztapalapa, Ciudad de México, 2012, p. 15.

y los organismos de fiscalización correspondientes, como por ejemplo las leyes de fiscalización, los dictámenes de comisiones, los informes de resultados de la revisión de la cuenta pública, diarios de debate, presupuestos de egresos, etcétera.

La discusión de los enfoques teóricos mencionados anteriormente compone el cuerpo del primer capítulo, mientras que el segundo se enfoca en describir la estructuración de la función fiscalizadora en México desde el nivel federal a través de diversas reformas jurídicas y la forma en que estas han sido adaptadas por los estados. El tercer capítulo analiza las diferencias entre las capacidades de los organismos fiscalizadores a nivel subnacional, las cuales son contrastadas con el pluralismo y el status de gobierno en los estados.

En el capítulo final se presentan los estudios de caso, en los cuales se analizará el desarrollo de los procesos de análisis y discusión de las cuentas públicas en cuatro congresos estatales. Se seleccionaron los estados de Baja California, Guerrero, Coahuila y Tamaulipas (para cada uno de dichos estados, se analizan los procesos para la revisión de los dos últimos ejercicios fiscales revisados), tomando en consideración las diferencias entre los mismos respecto a las variables seleccionadas: distintos niveles de pluralismo, estatus de gobierno, capacidades de los organismos fiscalizadores y el estado de las reglas internas de sus congresos. A lo largo de estos capítulos se contestarán hipótesis referentes a los efectos de las variables sobre la discrecionalidad o imparcialidad con que se desarrollan los procesos de revisión de las cuentas públicas y los efectos observables de dichos procesos.

CAPÍTULO 1.- MARCO CONCEPTUAL

El fenómeno que se estudia en el presente trabajo es la supervisión legislativa, o como se le nombra en la literatura que lo analiza, *legislative oversight* o simplemente *oversight*⁶. Este término es definido por Morris Ogul como el comportamiento de los legisladores o de los miembros de su staff, que tiene un impacto, intencionalmente o no, sobre el comportamiento burocrático⁷; por su parte, Joel Aberbach define *oversight* como la revisión legislativa de las acciones de las agencias gubernamentales, así como de los programas que administran, lo que incluye la inspección durante y después de su implementación⁸. A pesar de que existen distintas definiciones, estas coinciden en lo esencial: *oversight* se refiere a la supervisión que el poder legislativo lleva a cabo mediante diversos mecanismos (como la revisión de las cuentas públicas) para asegurarse que el actuar del ejecutivo se apege a los parámetros que el primero le establece.

En este capítulo se discutirán algunos enfoques teóricos que han sido utilizados para describir y explicar la ejecución de procesos de *oversight*. Se iniciará con una revisión de la literatura que aborda la importancia de los incentivos propios de los legisladores para ejercer funciones de supervisión, distinguiendo cuáles son los que tienen mayor relevancia. Posteriormente, se plantea el problema de la supervisión legislativa como una relación de delegación entre principal-agente, identificando los modelos de *oversight* presentes en las legislaturas. Posteriormente se abordan los factores que la

⁶ En la presente investigación se utilizarán de manera intercambiable los términos *oversight*, supervisión y supervisión legislativa.

⁷ Morris Ogul, citado en Walter Oleszek *Congressional Oversight: an overview*, CRS, 2010, Washington, 2010, pp. 4

⁸ Joel Aberbach, citado en en Walter Oleszek *Congressional Oversight: an overview*, CRS, 2010, Washington, 2010, pp. 4

literatura considera como determinantes para una adecuada supervisión legislativa y se finaliza con una revisión de las aportaciones de la teoría positiva de la burocracia, la cual brinda elementos para conocer la reacción de las agencias gubernamentales ante los mecanismos de supervisión.

1.1.- Seguir en el juego: continuidad de la carrera política como incentivo del oversight

Aunque formalmente, el poder legislativo supervisa las acciones del ejecutivo mediante procesos altamente especializados y regulados, creer que basta con el mandato expreso de las leyes para que dichos procesos cumplan sus objetivos es pasar por alto el conflicto y las negociaciones que se desarrollan en el interior de las legislaturas. La estructura que se ha dado al poder público en las democracias actuales (incluyendo la mexicana) se basa en separar o dividir su ejercicio entre distintos organismos, cada uno de los cuales cuenta con capacidades para limitar a los demás. El resultado que se espera es que ninguna rama del poder pueda dominar a las demás, impidiendo que pueda actuar con absoluta discrecionalidad. Para tal fin, se establecen un conjunto de procedimientos cuyo éxito depende de que las distintas ramas del poder encuentren los incentivos para limitarse mutuamente.

A continuación, se presenta una revisión de algunas aportaciones sobre el tema realizadas por autores que se han enfocado en América Latina, los cuales relacionan la deficiente ejecución de las funciones de supervisión por parte de los poderes legislativos en la región con los incentivos que tienen los legisladores.

Tras los procesos que ocasionaron la caída de los regímenes autoritarios en Latinoamérica durante la última parte del siglo XX, el interés de los estudios políticos en la región pasó de centrarse en los procesos de transición democrática, al funcionamiento de los sistemas políticos y la consolidación democrática; no obstante, los estudios sobre supervisión legislativa en Latinoamérica han sido escasos⁹. Una de las aportaciones más sobresalientes es la de Guillermo O'Donnell, quien argumenta que el mal funcionamiento de las democracias latinoamericanas se debe a la falta de rendición de cuentas horizontal¹⁰, la cual es definida como: “la existencia de agencias estatales que están legalmente facultadas y fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que abarcan, desde la supervisión rutinaria hasta la sanción criminal, o incluso la destitución del cargo en relación con acciones de omisión por otros agentes o agencias del estado que puedan ser calificadas de ilícitos”¹¹.

Se entiende que la rendición de cuentas horizontal es la que los poderes públicos ejercen entre sí, es decir, cuando cuentan con facultades para limitarse mutuamente. O'Donnell atribuye la falta de rendición de cuentas horizontal en los países latinoamericanos a que en esta zona se han desarrollado lo que denomina como “democracias delegativas”, diferentes a la democracia que se puede encontrar en países capitalistas desarrollados. Las democracias delegativas se fundamentan en una premisa básica: quien gana las elecciones presidenciales está facultado para gobernar el país como le parezca más

⁹ Peter Siavelis, “Disconnected fire alarms and ineffective police patrol: legislative oversight in postauthoritarian Chile”, en *Journal of interamerican studies and world affairs*, vol. XLII, núm. 1, Center for interamerican studies and world affairs, Miami, 2000, pp. 71-72

¹⁰ Esta ha sido la traducción más difundida para el original en inglés *horizontal accountability*. *Accountability* es un término que por sí mismo cuenta con diversas interpretaciones y traducciones al castellano. Comúnmente ha sido traducido como rendición de cuentas o fiscalización.

¹¹ Guillermo O'Donnell, “Horizontal Accountability in new democracies”, en Larry Diamond *et al* (cords.) *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, p. 38.

conveniente durante el término para el cual ha sido elegido. El presidente es la personificación de la nación y el guardián principal de sus intereses, los cuales también son definidos por la misma figura¹². En esta clase de democracias, los ganadores de la contienda presidencial suelen ver a las instituciones con las que deben ejercer el poder de manera conjunta (poderes legislativo y judicial) como “molestias” con las que se debe lidiar si se quiere aprovechar las ventajas domésticas e internacionales que vienen con los beneficios de encabezar el poder ejecutivo¹³. En tal escenario, cualquier práctica que pretenda controlar o supervisar el ejercicio del poder es percibida como un impedimento a las facultades que han sido otorgadas al presidente.

De acuerdo con la definición de rendición de cuentas horizontal, las funciones de supervisión de un organismo legislativo no sólo dependen de las facultades que otorguen las leyes, sino también de las motivaciones de quienes llevan a cabo dichas funciones. Siendo así, cobran importancia los incentivos que los legisladores tengan para supervisar la acción del ejecutivo. En ese sentido, O’Donnell observa que mientras los ejecutivos latinoamericanos tienen fuertes incentivos para invadir las funciones de los legisladores, ya que al hacerlo adquieren gran libertad de maniobra, estos últimos no tienen incentivos claros para reafirmar su autonomía frente a la intervención del ejecutivo. Aparentemente, los legisladores no perciben un beneficio inmediato y tangible en ejercer funciones de supervisión.

De manera similar, Peter Siavelis señala que la supervisión parlamentaria en Chile después de la dictadura es considerablemente menos efectiva que durante la época anterior al golpe de estado de 1973, ya que las estructuras

¹² Guillermo O’Donnell, *Delegative democracies?*, Kellogg Institute, p. 8.
https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/172_0.pdf

¹³ *Idem*.

necesarias para poner en marcha mecanismos de supervisión fueron desmanteladas durante el periodo autoritario¹⁴. Las dificultades para ejercer la supervisión legislativa en ese país se deben a la reconfiguración del sistema de partidos chileno tras la reinstalación de la democracia y las modificaciones de las facultades del legislativo. De acuerdo con Siavelis, antes de la dictadura, en Chile existía un sistema de partidos altamente institucionalizado, el cual operaba un conjunto de redes entre los legisladores y los ciudadanos que no han podido ser restablecidas. Las redes eran usadas por los legisladores chilenos para obtener información acerca de lo que los ciudadanos consideraban como relevante y digno de supervisión, con lo cual podían intervenir en aquellos casos de mayor relevancia y así, obtener beneficios políticos (apoyos electorales). Ante la desaparición de dichas redes, los legisladores chilenos tienen menos incentivos de intervenir para supervisar a las agencias del ejecutivo, pues hacerlo no representa un beneficio político tangible en el corto plazo.

Por su parte, Mark Jones explora los incentivos de los legisladores argentinos para realizar una supervisión deficiente, encontrando que la disciplina que imponen las dirigencias partidistas influye mucho en la manera en que llevan a cabo esta función. El autor señala que en el Congreso argentino, los legisladores son altamente disciplinados debido a que el futuro de sus carreras depende de las dirigencias de sus partidos, pues estas determinan las candidaturas, además de que los liderazgos de las bancadas tienen gran influencia en la cantidad de recursos que les son asignados para contratar staff y llevar a cabo labores en sus respectivos distritos. Dado que los legisladores tienen ambiciones progresivas (buscan continuar su carrera en cargos públicos de mayor prestigio) resulta indispensable contar con recursos suficientes para

¹⁴ Aunque en comparación con otros países de la región, Chile cuenta con bajos niveles de corrupción e instituciones representativas fuertes.

mantener una notoria presencia en sus distritos, lograr menciones positivas en medios y crear la imagen de que trabajan arduamente en favor de su distrito, o de toda la nación¹⁵. Bajo tal escenario, los legisladores son incentivados a seguir las directrices de sus partidos, lo que en el caso de los miembros del partido gobernante, implica ejercer discrecionalmente las funciones de supervisión. Si los legisladores actúan de forma incorrecta a los ojos de la dirigencia partidista se arriesgan a ser expulsados de la organización, lo que además de bloquear la continuidad de su carrera política, en el caso particular de Argentina conlleva el ostracismo social, ya que los legisladores argentinos forman fuertes vínculos sociales dentro de sus partidos, mismos que desaparecerían al ser expulsados¹⁶. Es así que cuando la mayoría en una legislatura forma parte del partido del ejecutivo, se pueden esperar procesos de supervisión discrecionales.

Enfocándose en el legislativo brasileño, Argelina Cheirub estudia cómo es que variables institucionales y políticas interactúan para que los miembros del Congreso activen mecanismos de supervisión legislativa. De acuerdo con la autora, en la medida que aumenta el control que el ejecutivo tiene sobre el partido o coalición mayoritaria en el legislativo, la capacidad de supervisión de este poder disminuye¹⁷. A pesar de que el Congreso brasileño cuenta con facultades y medios para hacerse llegar información que lo ayude a ejecutar sus funciones de supervisión, a menudo estas se ven intervenidas por el ejecutivo. Por ejemplo, aunque el Tribunal de Cuentas de la Unión¹⁸ depende formalmente del legislativo, sus miembros son nominados por el presidente, lo que forma una

¹⁵ 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, p. 180.

¹⁶ *Ibid.*, p. 183.

¹⁷ 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, p. 172.

¹⁸ Entidad similar a la Auditoría Superior de la Federación de México.

relación de lealtad entre dicho organismo y el ejecutivo, por lo que la supervisión del ejercicio presupuestario no se desarrolla imparcialmente¹⁹.

En otro estudio, Scott Morgenstern señala que, aunque el actuar de los legislativos en Latinoamérica es generalmente reactivo, existen variaciones en la forma en que afirman su autonomía frente al ejecutivo; estas variaciones pueden ser explicadas por motivos institucionales, como el impulso de los legisladores por continuar una carrera la política, la estructura de partidos, el sistema electoral y las facultades del legislativo. De acuerdo con el autor, sólo una oposición cohesiva²⁰ con mayoría en el legislativo encontrará los incentivos para reafirmar su autoridad frente al ejecutivo²¹, ya que los mecanismos de supervisión que pueden implementar las legislaturas requieren de un voto mayoritario para surtir efecto. En el escenario opuesto, cuando un gobierno tiene mayoría en la legislatura, es muy posible que los miembros de su partido no tengan incentivos para implementar mecanismos de supervisión, mientras que la minoría/oposición sencillamente estará impedida para hacerlo. Morgenstern afirma que si los miembros de una legislatura tienen fuertes vínculos con el titular del ejecutivo, en lugar de con sus electores, es más probable que no encuentren incentivos para supervisar a las agencias gubernamentales o lo hagan de manera parcial. Este puede ser el caso cuando la dirigencia del partido recae en el titular del ejecutivo (situación común en América Latina), lo que le permite ejercer una gran influencia sobre la asignación de candidaturas y, por ende, sobre la continuidad de la carrera

¹⁹ Si bien las nominaciones del ejecutivo deben ser aprobadas por el Senado, rara vez son objetadas. *Ibíd.*, p. 184

²⁰ Recuérdese que oposición no es lo mismo que minoría. La oposición es “el gobierno en espera”, es decir, una opción política que busca sustituir al ejecutivo o al partido que tiene el control del legislativo.

²¹ 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, p. 431.

política de los legisladores de su propio partido, quienes preferirán no arriesgar su continuidad política.

Moreno, Crisp y Shugart reflexionan acerca de lo que provoca una falta de incentivos por parte de los legisladores para supervisar al gobierno o, como ellos los expresan, lo que provoca que en Latinoamérica los poderes legislativo y ejecutivo carezcan de intereses contrapuestos y en consecuencia, se tenga un deficiente ejercicio de la supervisión legislativa. De acuerdo con estos autores, en los regímenes presidenciales (presentes en todos los países latinoamericanos) los intereses contrapuestos del legislativo y el ejecutivo surgen de su elección separada. Ambos responden a mayorías de electores distintas: los legisladores a los electores de sus respectivos distritos y los presidentes a los electores a nivel nacional²². Sin embargo, la contraposición de intereses puede verse trastocada ante la presencia de relaciones jerárquicas informales entre ramas formalmente independientes. Esto puede ocurrir ante lo que Moreno *et al* denominan “presidencialismos mayoritarios”, es decir, cuando el presidente controla una mayoría parlamentaria, en el sentido de que es quien designa las candidaturas y otorga cargos en el gobierno a los legisladores tras su paso por una legislatura. Ante la capacidad del ejecutivo para incidir directamente sobre el futuro de los legisladores, y el deseo de estos últimos de continuar una carrera política (o al menos en el sector público), quedan anulados los posibles incentivos para supervisar las acciones del ejecutivo por parte de los legisladores de su partido.

En México, el control del presidente sobre su partido fue una realidad incuestionable durante la mayor parte del dominio priista en el siglo XX, al

²² 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, p. 97.

grado que se le identificó como uno de los factores que contribuyeron a que la figura del presidente dominara la actuación del poder legislativo en su conjunto. Las otras condiciones eran, de acuerdo con Jeffrey Weldon, la previsión del sistema presidencial en la Constitución, la disciplina del partido (los legisladores votan en el sentido que se les indica) y, una muy importante, que el partido del presidente tuviera la mayoría en el Congreso²³. Precisamente, la alta presencia priista en las legislaturas, o visto de otra forma, la ausencia casi absoluta de otros partidos dentro del panorama legislativo en México, ha sido señalada como la causante de que el poder legislativo haya actuado durante mucho tiempo como una oficialía de partes del ejecutivo, encargada de tramitar todas sus propuestas e interviniendo mínimamente en las mismas. Dentro de este panorama, el ejercicio de cualquier forma de supervisión legislativa quedaba definitivamente impedido, pues siendo la mayoría de los legisladores del mismo partido que el presidente, y teniendo este último el liderazgo fáctico del partido, le resultaba sencillo influir en la actuación de los legisladores. Bajo estas circunstancias, se podría esperar que un cambio en la composición del legislativo que rompiera el dominio de un solo partido, modificaría el ejercicio de las funciones de supervisión.

Tomando en cuenta las aportaciones mencionadas hasta el momento, se observa que el principal incentivo de los legisladores es la continuidad y progresión en su carrera política. Es así que, en Latinoamérica, donde el ejecutivo es clave para decidir el futuro de los legisladores de su partido, estos no encuentran motivación para señalar irregularidades en su administración. Sin embargo, para la oposición, los mecanismos de supervisión legislativa pueden

²³ Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p.177.

ser usados para desgastar la imagen del ejecutivo y conducir a su eventual sustitución.

Una vez que se han ubicado los incentivos para implementar mecanismos de supervisión legislativa reconocidos por diversos autores, es conveniente observar de donde surge la necesidad de recurrir a ellos y cuáles ha identificado la literatura. Para ello se recurrirá al estudio de la teoría de la delegación.

1.2.- Delegación en sistemas democráticos

Un enfoque teórico comúnmente utilizado para analizar las relaciones de supervisión es la teoría de la delegación. De acuerdo con ésta teoría, se genera una relación de delegación cuando una persona o grupo, el principal, selecciona a otra persona o grupo, el agente, para realizar cierta función en su nombre. Bergman, Müller y Strom señalan que la delegación sucede debido a que, quien se elige para desempeñar el rol de agente, posee cierta clase de información o habilidades de las que carecen los ciudadanos ordinarios, o porque la función a delegar no merece el tiempo de la ciudadanía²⁴.

En una democracia representativa, se estructura una relación de delegación en la que los votantes actúan como principales, seleccionando a legisladores, gobernadores o presidentes, para que actúen como agentes a quienes delegan poder para llevar a cabo las funciones de gobierno en una sociedad²⁵. Esta forma de delegación se puede presentar tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales. Dependiendo del régimen de gobierno, las

²⁴ Torbjörn Bergman, et al, "Parliamentary democracy and the chain of delegation", en *European Journal of political research*, vol. XXXVII, European Consortium for Political Research, Colchester, 2000, p. 257.

²⁵ Arthur Lupia y Mathew McCubbins, "Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed", en *European Journal of political research*, vol. XXXVII, European Consortium for Political Research, Colchester, 2000, p. 291.

relaciones de delegación pueden asemejarse a una cadena, en la que cada agente tiene solo un principal, o a una red, en la que los agentes tienen diversos principales. Los parlamentarismos se asemejan a una cadena y los presidencialismos a redes²⁶. Sin importar el régimen, existe el riesgo de que los agentes no se consideren obligados a cumplir con el mandato de los principales, o en palabras de Lupia y McCubbins, riesgo de que la delegación se vuelva abdicación. De acuerdo con estos autores, la delegación tienen 4 características: 1) existe una relación entre un principal y un agente; 2) siempre existirá la posibilidad de un conflicto de intereses (principal y agente con intereses distintos o contrapuestos); 3) siempre existirá la posibilidad de información asimétrica (que el principal ignore las actividades de su agente); y 4) el principal será capaz de adaptarse a problemas de agencia²⁷. Los conflictos de intereses pueden incentivar a los agentes a actuar en contra de sus principales, mientras que las asimetrías de información brindan la posibilidad de que el principal no se entere de las acciones de los agentes contrarias a su mandato. La presencia de estos riesgos puede ser detectada y evitada mediante diversos instrumentos, pues como afirman Lupia y McCubbins, los principales siempre podrán adaptarse a los problemas de agencia. En el mismo sentido, Calvert observa que el modelo de delegación siempre dejará espacio para la discrecionalidad de los agentes, ya que para que los principales puedan tener seguridad de que sus instrucciones son seguidas en todo momento, se requiere de información perfecta, lo cual no es posible. La discrecionalidad de los agentes es definida como la diferencia entre las decisiones que éstos toman y los objetivos

²⁶ En los parlamentarismos, la cadena de delegación parte de los electores, a los parlamentarios, y de estos al primer ministro, quien a su vez delega a los ministros del gabinete y estos a los burócratas. En los regímenes presidenciales los electores delegan al ejecutivo y los miembros del congreso; el presidente delega a sus secretarios, quienes tienen que responderle a este y a los miembros del legislativo, por lo que se asemeja a una red. Kaare Strom, "Delegation and accountability in parliamentary democracies", en *European Journal of political research*, vol. XXXVII, European Consortium for Political Research, Colchester, 2000, p. 269

²⁷ Arthur Lupia y Mathew McCubbins, *op. cit.*, pp. 294-295.

asignados por los principales. De acuerdo a Calvert, en sistemas democráticos, se presenta discrecionalidad cuando existen diferencias entre las acciones de los burócratas y las metas establecidas por los funcionarios electos²⁸.

El enfoque de la delegación resulta conveniente para la presente investigación, pues la revisión de las cuentas públicas es un instrumento por medio del cual el legislativo puede verificar que el ejecutivo haya cumplido con los objetivos establecidos, específicamente, que los recursos públicos hayan sido ejercidos de acuerdo a los parámetros establecidos por los legisladores.

1.3.- Apagar el incendio o activar la alarma: clasificación de los mecanismos de supervisión

Como ya fue mencionado, la falta de información adecuada y los conflictos de interés entre principales y agentes, son los factores que llevan al fracaso de las relaciones de delegación. Strom afirma que la delegación es exitosa cuando las acciones de un agente aumentan el bienestar de su principal respecto al *statu quo* y la delegación fracasa cuando por el contrario, las acciones de un agente reducen el bienestar de un principal. Para prevenir y enfrentar esta clase de situaciones son implementados mecanismos de *oversight*. De acuerdo con Strom, los problemas de agencia pueden ser enfrentados de cuatro formas: 1) diseño de contratos; 2) mecanismos de selección; 3) monitoreo; y 4) frenos institucionales. Los primeros dos entran dentro de los llamados mecanismos *ex ante* y el resto en los mecanismos *ex post*. Como es de suponerse, los mecanismos *ex ante* buscan detectar posibles problemas de agencia antes de que

²⁸Randall Calvert, *et al*, "A theory of political control and agency discretion", en *American Journal of Political Science*, vol. XXXIII, núm. 3, Midwest Political Science Association, Bloomington, 1989, p. 598.

se forme una relación de delegación²⁹, mientras que los *ex post* afrontan los problemas después de ocurridos. El diseño de contrato no implica la firma de un documento jurídico entre el principal y el agente, sino que se refiere a un conjunto de condiciones sobre las cuales se permite la operación del gobierno, por ejemplo, un acuerdo entre las fuerzas políticas de una legislatura para llevar a cabo una designación de entre varias propuestas presentadas por el ejecutivo. Los mecanismos de selección se orientan a eliminar miembros del gabinete potencialmente problemáticos antes que tomen protesta, con lo que se busca evitar los llamados riesgos de selección adversa, es decir, la selección de agentes que eventualmente ignoren las instrucciones del principal o no cuenten con las capacidades necesarias. Por su parte, el monitoreo se presenta como la obligación de los gobiernos de proveer al legislativo, y a la ciudadanía en general, reportes sobre sus actividades con cierta periodicidad³⁰. Por último, los frenos institucionales permiten el control de un agente por medio de la existencia de otro con capacidades para vetar, denunciar o castigar comportamientos indebidos³¹.

En México, tanto a nivel nacional como subnacional, se recurre a la implementación de instrumentos *ex post*³², entre los cuales se puede encontrar lo que McCubbins y Schwartz denominan como mecanismos de *alarma de incendios* y *patrulla policiaca*. Los mecanismos de *patrulla policiaca* se caracterizan por estar centralizados y ser activos y directos; se ejercen por iniciativa del legislativo, el cual selecciona una muestra de las actividades del ejecutivo para su análisis, con el objetivo de detectar y remediar violaciones a

²⁹ Como por ejemplo, la coordinación para el nombramiento de un cargo mencionada en el apartado anterior.

³⁰ La entrega anual de los informes de gobierno o de las cuentas públicas.

³¹ Moisés Pérez Vega, *El control parlamentario a nivel subnacional en México: un estudio sobre el papel del poder Legislativo en la supervisión y fiscalización del Ejecutivo en el estado de Tlaxcala, 1995-2005*, FLACSO, Ciudad de México, 2005, p. 12.

³² Informes de gobierno, comparecencias de funcionarios y la misma revisión de cuentas públicas.

las metas establecidas, con lo que al mismo tiempo se espera desincentivar la comisión de futuras irregularidades. Por su parte, los mecanismos tipo *alarma de incendios* son menos centralizados e involucran una intervención menos directa. En lugar de examinar una muestra de actividades del ejecutivo, el legislativo establece un sistema de reglas, procedimientos y prácticas informales que permiten tanto a ciudadanos de manera individual, como a grupos de interés organizados, examinar decisiones administrativas, acusar a agencias del ejecutivo por violar las metas establecidas y buscar soluciones para tales violaciones. El legislativo solo interviene cuando lo demanden los individuos o grupos.

De acuerdo a McCubbins y Schwartz, el control tipo *alarma de incendios* es menos “costoso” que el de *patrulla policiaca*. Bajo el segundo de estos controles, los legisladores probablemente deban gastar tiempo examinando acciones de gobierno que no violan los objetivos del legislativo, en busca de una problemática que tal vez se encuentra fuera de la muestra tomada como referencia. Por su parte, el control tipo *alarma de incendio* permite a los legisladores gastar menos tiempo en supervisar al ejecutivo, actividad realizada por ciudadanos que llamarán la atención del legislador cuando requieran su intervención. Interviniendo, el legislador busca asegurarse apoyo electoral para los próximos comicios. Al enfocarse en problemas particulares, cuya detección no requiere que un legislador gaste recursos, el control *alarma de incendios* facilita la función del poder legislativo como contrapeso del ejecutivo, por lo que se puede suponer que las legislaturas recurrirán a este tipo, más que al de *patrulla policiaca*.

En el caso de México, las redes necesarias para activar las *alarmas de incendio* no han sido debidamente estructuradas, por lo que el legislativo, tanto

a nivel federal como en los estados (nivel al cual se enfoca esta investigación), aun realiza gran parte del trabajo necesario para supervisar al ejecutivo, es decir, sigue actuando como una *patrulla policiaca*. Tomando en cuenta los argumentos de McCubbins y Schwartz, se puede inferir que la elección de una legislatura de un tipo de control en particular, está ligada a las capacidades con que cuente.

Epstein y O'Halloran afirman que las capacidades que más influyen sobre el tipo de supervisión que ejerce una legislatura son las técnicas y las de información. Los autores señalan que cuando los congresos tengan capacidades limitadas, delegarán al ejecutivo la elaboración de proyectos de alta complejidad técnica; entre menores sean las capacidades técnicas y de información de los congresos, más áreas se delegarán al ejecutivo para la elaboración de proyectos legislativos. Esto dificulta la implementación de mecanismos de supervisión *ex ante* y orilla a que los congresos se decanten por mecanismos *ex post*³³.

Tras identificar los incentivos de los legisladores y la manera en que, de acuerdo a la literatura, surge la necesidad de recurrir a mecanismos de *oversight*, resulta conveniente enfocarse en la supervisión del ejercicio presupuestario. En el siguiente apartado se presentará una revisión de lo que diversos autores consideran necesario para establecer mecanismos exitosos de supervisión legislativa sobre el presupuesto.

³³ David Epstein y Sharon O'Halloran, citados en Moisés Pérez Vega, *op. cit.*, pp. 19-20.

1.4.- Conflicto y capacidades: factores para el éxito de la supervisión legislativa

En este apartado se presentan aportaciones de la literatura especializada que señalan los factores determinantes para la supervisión legislativa de los recursos públicos.

De manera conjunta Pelizzo y Stapenhurst observan que los niveles democráticos y de ingresos per cápita, así como el régimen de gobierno que tenga un país, son factores que influyen en el potencial que el legislativo tiene para recurrir a mecanismos de supervisión. De acuerdo a los autores, las legislaturas en regímenes parlamentarios están mejor equipadas para supervisar al ejecutivo que en los presidencialismos; asimismo, entre mayor sea el nivel de ingresos de un país, mayores mecanismos de supervisión tendrá a su disposición una legislatura; por último, entre más democrático sea un país (lo cual se determina por medio de una relación entre los derechos políticos de sus habitantes y sus libertades civiles) mayores mecanismos de supervisión tendrá a su disposición el legislativo. Por su cuenta, Pelizzo agrega que lo que separa al potencial de recurrir a mecanismos de supervisión y efectivamente hacerlo, es la voluntad política de los legisladores. Para el autor, lograr una supervisión efectiva depende de una relación entre las facultades asignadas a un congreso, de que los legisladores cuenten con información adecuada y suficiente, de la existencia de tensiones entre el legislativo y el ejecutivo, y de la agresividad con que la oposición desempeñe su papel³⁴.

Stapenhurst añade que la supervisión del legislativo sobre el ciclo presupuestario, depende de las relaciones de poder entre los participantes. Por

³⁴ Ricardo Pelizzo, *op. cit.* p. 31.

lo tanto, la influencia y el sentido de la intervención del legislativo en la revisión del ejercicio presupuestario, son en gran parte determinados por el partido que ostente la mayoría legislativa. De acuerdo con el autor, ahí donde una legislatura se conforma de manera plural, sin que ningún partido ostente la mayoría, el ejecutivo tendrá que formar alianzas para obtener resultados favorables dentro de las etapas del ciclo presupuestario que requieren aprobación del legislativo (aprobación de ley de ingresos, del presupuesto y de las cuentas públicas), lo que aumentará la influencia de las legislaturas en el ejercicio de los mecanismos de supervisión. Por el contrario, si el partido del ejecutivo es disciplinado y cuenta con la mayoría, la influencia de los congresos sobre el ciclo presupuestario será menor³⁵.

Trasladando el análisis al nivel de las comisiones legislativas facultadas para supervisar el ejercicio del gasto público, Pellizzo y Stapenhurst aseguran que el éxito de estos organismos depende, en primer lugar, de que en su interior se vean representados de manera balanceada los partidos políticos con mayor presencia en la legislatura y que sus integrantes no mantengan vínculos con el gobierno. Asimismo, la facultad de poder escoger las áreas de la administración pública que serán sometidas a procesos de fiscalización dota a las comisiones de gran autonomía, misma que es necesaria para el éxito de sus labores. Un problema para el adecuado funcionamiento de las comisiones se presenta en la aversión que a menudo los gobiernos demuestran cuando se pretende supervisar el ejercicio de los recursos públicos, por lo que a menudo, intentan intervenir

³⁵ Rick Stapenhurst, "The Legislature and the budget", en David Olson, *et al* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A world Perspective*, World Bank Institute, Washington D.C., 2008, p. 56.

en las tareas de los legisladores por medio de estrategias fundamentadas en la corrupción³⁶.

Manzetti y Morgenstern estudian también los factores que influyen en el éxito de los mecanismos de *oversight*, recurriendo a una comparación entre el Congreso norteamericano y el argentino. De acuerdo con los autores, si bien Estados Unidos y Argentina compartían características similares a principios del siglo XIX, como arreglos constitucionales similares, rápido crecimiento económico y política altamente corrupta, eventualmente en el primer país se desarrollaron mecanismos de supervisión que lograron limitar el actuar incorrecto del ejecutivo, mientras que en Argentina, el poder legislativo se plegó ante la voluntad de quien ocupara la titularidad del gobierno. En Estados Unidos, el Congreso logró mecanismos de supervisión eficientes debido a la gran independencia que los legisladores tienen respecto a sus partidos (consecuencia en gran medida de la elección en distritos uninominales y las votaciones primarias para seleccionar candidatos), lo que a su vez motivó la creación de entidades especializadas para supervisar el ejercicio presupuestario. En Argentina, la presencia de regímenes autoritarios y la falta de independencia entre las ramas del poder público (en parte motivada por la elección en distritos plurinominales a través de listas bloqueadas y cerradas controladas por las dirigencias partidistas), provocaron una deficiente supervisión legislativa.

Con base en sus observaciones, los autores afirman que el desarrollo de mecanismos efectivos de supervisión legislativa requiere de: 1) demanda popular de reformas para aumentar el *oversight*; 2) interés de los legisladores en confrontar, en lugar de apoyar, al ejecutivo; 3) independencia de los

³⁶ Riccardo Pelizzo y Rick Staphenurst "Public Accounts Committees" en David Olson, *et al* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A world Perspective*, World Bank Institute, 2008, Washington D.C., pp. 121-126.

legisladores respecto a sus líderes partidistas; 4) legislaturas altamente profesionalizadas; 5) democracia continua; y 6) que los legisladores posean suficiente autoridad constitucional para perseguir sus intereses³⁷. Estas condiciones parecen haberse cumplido en el caso de los Estados Unidos, mientras que en Argentina, a pesar de contar con un diseño constitucional similar, no se ha logrado el mismo tipo de supervisión legislativa. Los autores observan que tras el periodo dictatorial que concluyó en 1983, no se han podido concretar mecanismos efectivos de *oversight*, debido a la presencia intermitente del gobierno dividido y a los fuertes lazos de dependencia entre los legisladores y su dirigencia partidista. Es así que, cuando se tiene un gobierno unificado, los legisladores del partido mayoritario no encuentran incentivos para supervisar eficientemente al ejecutivo, pues de hacerlo estarían arriesgando su futuro dentro de la política.

Por su parte, Bert Rockman afirma que el éxito de los mecanismos de *oversight* depende de tres factores: 1) la cultura de las relaciones entre las élites; 2) existencia de la estructura para recurrir al *oversight*; y 3) motivos e incentivos para aprovechar la estructura existente³⁸. El primer factor se refiere al nivel de conflictividad presente en las relaciones entre ejecutivo y legislativo. El segundo se haya en la estructura normativa que prevé la existencia de mecanismos de supervisión. Por último, el tercer factor se encuentra en los beneficios que los legisladores pueden conseguir al hacer uso de los mecanismos de supervisión, como la revisión de las cuentas públicas. Partiendo de este último factor, Rockman enuncia lo que llama la paradoja del *oversight*:

³⁷ Luigi Manzetti y Scott Morgenstern, "Legislative Oversight: interests and institutions in the United States and Argentina", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, 2003 p. 137.

³⁸ Bert Rockman "Legislative-executive relations and legislative oversight", en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 3, 1984, Comparative Legislative Center, Iowa City, p. 421.

a) los factores políticos tienden a estimular una supervisión esporádica; b) una supervisión continua dependerá de factores no políticos; c) sin embargo, sólo factores políticos motivan la supervisión³⁹.

Centrándose en los Congresos estatales de Estados Unidos, Boehmke y Shipan observan la importancia que tiene la postura ideológica del partido que controla una legislatura sobre el ejercicio de las funciones de *oversight*. Mientras que los demócratas explotan más el potencial de los mecanismos de *oversight*, los republicanos optan por una supervisión más relajada del ejercicio presupuestario. Además de las posturas ideológicas y los incentivos políticos, los autores señalan que la eficacia de una legislatura para supervisar el ejercicio presupuestario de las agencias gubernamentales, es afectada por las capacidades con las que cuente. Las legislaturas con mayores capacidades son aquellas más profesionalizadas⁴⁰. Los Congresos con niveles altos de profesionalismo son los que emiten leyes que facilitan la supervisión de las agencias gubernamentales, se reúnen con mayor frecuencia, tienen un staff calificado y cuentan con comisiones especializadas para llevar a cabo sus funciones⁴¹.

1.5.- Guardianes del presupuesto: la burocracia como organización maximizadora de los recursos

Los trabajos presentados hasta el momento analizan al *oversight* exclusivamente desde la perspectiva del poder legislativo. Si bien se han presentado argumentos que destacan la forma en que la dinámica en el interior

³⁹ *Ibíd.*, p. 422.

⁴⁰ Boehmke y Shipan recurren al índice de Squire para medir el profesionalismo en los congresos, el cual combina la paga a los legisladores, la duración de las sesiones y el tamaño del staff.

⁴¹ Frederick Boehmke y Charles Shipan, "Oversight capabilities in the states: are professionalized legislatures better at getting what they want?" en *States Politics & Policy Quarterly*, vol. 15, núm. 3, Sage, Washington D.C., 2015, p. 370.

de las legislaturas afecta la supervisión de los recursos públicos, no debe ignorarse que existe otro actor en estos procesos: la burocracia.

Para abordar el rol de la burocracia durante el *oversight*, conviene recordar, aunque sea de manera simplificada, la estructura del ciclo presupuestario: el legislativo aprueba los instrumentos fiscales con que se recabarán los recursos que las agencias de gobierno necesitan para sus operaciones, al mismo tiempo que determina la cantidad de recursos que cada una de dichas agencias recibirá, así como los rubros en que deben implementarse (aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos); las agencias gubernamentales usan los recursos asignados para el desarrollo de sus funciones; una vez ejercidos los recursos, el legislativo revisa que efectivamente hayan sido usados de manera adecuada (revisión de las cuentas públicas). Visto de esta manera, parece que las agencias gubernamentales están restringidas a aceptar pasivamente la intervención del legislativo. Sin embargo, los motivos que generan la necesidad de mecanismos de *oversight* previamente mencionados dan argumentos para asumir que la burocracia no permanece inerte y que, por el contrario, puede resistirse a la intervención de las legislaturas tanto en la fase de asignación como en la de revisión de los recursos. Por lo tanto, resulta conveniente tomar en consideración enfoques que analicen el rol de la burocracia en la ejecución de los mecanismos de supervisión.

Para este fin, es indispensable retomar las propuestas de la llamada teoría positiva de la burocracia pública, la cual parte del trabajo de William Niskanen, quien desarrolló un modelo en el que las agencias de gobierno, o burós, como él los nombra, cuentan con poder para determinar el presupuesto que reciben y el manejo que le darán. Niskanen afirma que entre las legislaturas y los burós no existe una relación en la que las primeras sometan enteramente a sus

designios a los segundos, sino que entra ambos se forma un monopolio bilateral⁴². Este término, que a primera vista parece del dominio exclusivo de la economía, se refiere a una mutua dependencia entre legislaturas y agencias de gobierno: mientras que las legislaturas esperan que los burós provean a la colectividad de un conjunto de bienes y servicios cuya obtención por otro medio resultaría complicada y por demás onerosa (educación, salud o seguridad, por mencionar algunos ejemplos), los burós cuentan exclusivamente con las legislaturas para que aprueben la asignación de los recursos necesarios para sus actividades. En la producción de bienes y servicios públicos, existen un solo vendedor y un solo comprador.

No obstante, esta relación monopólica bilateral, el autor señala la existencia de una disparidad en la información con la que cuentan ambas partes. Mientras que los burócratas conocen a profundidad el alcance de las necesidades presupuestarias para proveer los servicios esperados, las legislaturas difícilmente podrán obtener por cuenta propia información precisa acerca de las verdaderas necesidades presupuestarias de las agencias gubernamentales. Es decir, desde la perspectiva de Niskanen, en realidad las legislaturas son las que se encuentran en desventaja ante la mayor capacidad de los cuerpos burocráticos para generar información. Niskanen llega al punto de afirmar que las legislaturas (a las que denomina como patrocinadores) tienen un papel pasivo en el monopolio bilateral, pues mientras que el objetivo de los congresos se limita a proveer de recursos para la procuración de los servicios públicos, los burós están motivados por la maximización del presupuesto. De esta manera el autor cuestiona la visión habitual que se tiene del servicio público, pues aunque comúnmente se espera que los burócratas estén siempre

⁴² William Niskanen, *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa Calpe, Madrid, 1980, p. 24

listos para servir de manera expedita y eficiente, sin estar afligidos por ninguna de las cargas personales o ambiciones presentes en las personas que se desenvuelven fuera del servicio público⁴³, Niskanen asegura que se debe reconocer que los miembros de la burocracia no están enteramente motivados por el bienestar general, cualquiera que sea su definición.

Lo siguiente es preguntar por qué los burós desean maximizar su presupuesto, cuestión que es analizada por los economistas canadienses Jean-Luc Migué y Gérard Bélanger, quienes, siguiendo la premisa de Niskanen referente a las motivaciones no siempre altruistas de los burócratas, aseguran que éstos buscan la maximización presupuestaria con el objetivo de generar una ganancia o *slack* (el texto en su idioma original usa *discretionary profit*, sin embargo trabajos posteriores se han decantado por el término *slack*) que pueda ser utilizado de manera discrecional⁴⁴. La ventaja informativa que tiene la burocracia le ayuda a conseguir dicho objetivo, pues al conocer los verdaderos costos que conlleva proveer los servicios esperados, pueden solicitar un presupuesto mayor, lo que les permite cubrir la demanda exigida por el legislativo y aprovechar el resto en lo que crean más conveniente.

Entre la asignación del presupuesto y la supervisión de su ejercicio existe una relación directa. Si tras la revisión de las cuentas públicas se detecta el uso irregular de los recursos, es probable que en el siguiente proceso de asignación se vea reducido el presupuesto otorgado a los burós, lo que provocaría la disminución del *slack*. Siguiendo la premisa de que los burós buscan maximizar

⁴³ Kenneth Shepsle, *Analyzing Politics*, W.W. Norton, Nueva York, 2010, p. 407.

⁴⁴ Jean-Luc Migué y Gérard Bélanger, "Towards a general theory of managerial discretion", en *Public choice*, Vol. 17, Springer, Nueva York, 1974, p. 29.

el presupuesto, se puede inferir que éstos generarán estrategias para confrontar los mecanismos de *oversight* y así proteger su *slack*.

Si bien la propuesta de que la motivación de la burocracia es la maximización del presupuesto ha sido retomada en estudios posteriores dentro del mismo enfoque, el retrato que se hace de las legislaturas como actores en desventaja ha sido el punto débil de la propuesta de Niskanen. De ahí parte la aportación de Thomas Romer y Howard Rosenthal, quienes cuestionan la visión que Niskanen ofrece de la relación entre burocracia y legislaturas. Para los autores, si bien es cierto que los burós pretenden hacer entrar a los legisladores a un juego de “tómalo o déjalo”, en el que el presupuesto que aspiran a obtener debe ser forzosamente aprobado, pues de lo contrario no podrán proveerse los bienes y servicios que se esperan de dichas agencias, a las legislaturas siempre les quedará la opción de mantener el *statu quo*. Esto quiere decir, que ante las pretensiones burocráticas de maximizar el presupuesto, las legislaturas pueden responder asignando recursos equivalentes a los que ya recibe un buró, con lo que se puede garantizar la continuidad de los servicios, limitando el *slack*. Lo anterior apunta a que el deseo burocrático de maximizar el presupuesto se topa con la capacidad de decisión de las legislaturas, por lo que en lugar de un juego en el que los burós tienen todas las de ganar, se tiene una especie de confrontación en la que las partes involucradas hacen uso de sus capacidades para tratar de imponerse.

Breton y Wintrobe también difieren con Niskanen acerca de la pasividad del legislativo, pues aseguran que en la relación monopólica bilateral entre burós y legislaturas, cualquier político con interés en continuar su carrera intentará sacar provecho de su rol como parte del monopsonio, esto es, la posición que tienen las legislaturas como los únicos “compradores” de los

bienes y servicios producidos por las agencias de gobierno⁴⁵. Si a dicha afirmación se le agrega el postulado de que el principal incentivo de los legisladores es asegurar la continuidad de su carrera política, entonces se puede esperar que las legislaturas continuamente hagan uso de su posición para imponerse ante los burós. Breton y Windrobe afirman que las legislaturas cuentan con instrumentos que son usados de manera sistemática y predecible para obtener información acerca de los costos de producción de las agencias de gobierno⁴⁶, lo que les permite superar, o al menos reducir, el desequilibrio informativo que da ventaja a los burós. Puede observarse que con estos argumentos, la teoría positiva de la burocracia tiene un punto de encuentro con la teoría de la delegación⁴⁷.

Por su parte, Gary Miller y Terry Moe contribuyen ofreciendo un modelo para estudiar la maximización de recursos por parte de los burós, en el cual ni éstos ni las legislaturas poseen el control absoluto sobre la otra parte, pues si bien los burócratas tienen ventaja en cuanto a la información, esto no se traduce automáticamente en la capacidad de dirigir la agenda de la legislatura, ya que ésta última cuenta con capacidades formales para determinar y dirigir los procesos del ciclo presupuestario. Entre la burocracia y la legislatura existe una relación de autoridad en la cual la última tiene la facultad legal de decirle a la primera qué hacer, por lo menos en los aspectos concernientes a la asignación y supervisión del presupuesto.

Bendor, Taylor y Van Gaalen ofrecen también una crítica a la pasividad que Niskanen atribuye a las legislaturas por medio de un análisis del congreso

⁴⁵ Albert Breton y Ronald Wintrobe, "The equilibrium size of a budget-maximizing bureau", *Journal of political economy*, Vol. 83, no.1, University of Chicago Press, Chicago, 1975, p. 198.

⁴⁶ *Ibid.* p. 203.

⁴⁷ Específicamente con la afirmación de Lupia y McCubbins, quienes aseguran que los principales siempre podrán enfrentar los problemas de agencia.

norteamericano y las capacidades con que cuenta para hacer frente a los deseos maximizadores de la burocracia. De acuerdo con estos autores, la autoridad formal que poseen las legislaturas hace que los burós siempre estén bajo el riesgo de ser sancionados o bien, de no poder maximizar el presupuesto como lo tenían planeado. La propuesta de los autores es que las legislaturas, anticipando el deseo maximizador de las agencias de gobierno, diseñan los procesos concernientes al ciclo presupuestario de tal forma que pueden controlar el flujo de información que deben proveer los burós. Una legislatura puede decidir quien hace el “primer movimiento”, ya sea que los burós presenten información sobre la relación de costo-beneficio o que las legislaturas especifiquen el presupuesto que será asignado⁴⁸. En otras palabras, Bendor *et al* confían en la efectividad de los mecanismos *ex ante* para disminuir la obtención del *slack* presupuestario. Bajo esta caracterización de la relación entre legislaturas y agencias de gobierno como una continua competencia para garantizar el control de los recursos, los mecanismos de supervisión como la revisión de las cuentas públicas son instrumentos que ayudan a los legisladores a tomar mejores decisiones acerca de la asignación presupuestaria.

Conjuntando las aportaciones centrales de las perspectivas presentadas hasta el momento se pueden obtener los elementos necesarios para construir un enfoque que ayude a guiar la presente investigación. Primeramente, los aportes relacionados con la teoría de la delegación brindan elementos para dimensionar el impacto que sobre los procesos de revisión de las cuentas públicas tienen las relaciones de poder en el interior de los espacios legislativos, así como la influencia de las capacidades con que cuentan estos organismos; no obstante, no pasa desapercibido que este enfoque parece atribuir a las agencias de

⁴⁸ 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, p. 799.

gobiernos una pasividad que no corresponde con sus capacidades. Este es el punto donde la teoría positiva de la burocracia permite ampliar la perspectiva. Las primeras aportaciones de este enfoque no sólo rechazan la idea de una burocracia pasiva ante los requerimientos del legislativo, por el contrario, afirman que esta tiene superioridad al momento de determinar el presupuesto necesario para sus operaciones. La evolución del enfoque atenuó dicha afirmación, pues los estudios que surgieron como respuesta al de Niskanen reconocieron la capacidad que tiene el legislativo para enfrentar los deseos maximizadores de los burós, al tiempo que se propuso una motivación para el actuar de la burocracia: si los legisladores intervienen dentro de las distintas etapas del ciclo presupuestario motivados por la continuidad de su carrera política, la burocracia lo hace teniendo en cuenta la maximización de su presupuesto con la finalidad de obtener un excedente que puedan usar a discreción.

De esta forma se puede ubicar una especie de enfoque intermedio, en el cual el resultado de los procesos de *oversight* depende de la conflictividad entre el legislativo y el ejecutivo, la cual a su vez dependerá del pluralismo en la conformación de las legislaturas y el estatus de gobierno; así mismo, las capacidades de los congresos (o en este caso, de los organismos de fiscalización) influyen en el éxito de los procesos de supervisión; por su parte, las agencias de gobierno reaccionarán ante tales procesos motivadas por la maximización del presupuesto. Por tanto, se puede esperar que mientras que los legisladores hacen uso de la revisión de las cuentas públicas para controlar el *slack*, los burós prevén la implementación de instrumentos para hacer uso discrecional de los recursos.

1.6.- Factores determinantes de la supervisión legislativa en México

En México, la revisión de las cuentas públicas se lleva a cabo después de que son ejercidos los recursos, siguiendo un procedimiento en el que los congresos y sus respectivos organismos fiscalizadores, revisan una muestra del ejercicio del gasto público, o en términos de la literatura analizada, el legislativo “patrulla” el terreno del gasto público, aunque los resultados de dicho patrullaje varían dependiendo de las condiciones en que se realice la supervisión.

Dado que en México, el ejecutivo tiene gran injerencia sobre la dirigencia de su partido (al igual que en otros países de América Latina), el éxito de los mecanismos de supervisión legislativa está supeditado a los incentivos que tengan los legisladores, los cuales dependerán enormemente de la posición que ocupe su partido en una legislatura y la disciplina impuesta por la dirigencia partidista. Para los legisladores del partido del ejecutivo, no resultará conveniente ejercer plenamente la función de *oversight*, pues esto motivaría a su dirigencia a bloquear la posibilidad de ocupar otros cargos en el futuro; dicha situación se agrava cuando el titular del ejecutivo es también el líder de su partido. Por su parte, los diputados de oposición tendrán motivos para explotar el potencial de los mecanismos de supervisión, aunque podrán ser desincentivados recurriendo a medios clientelares, en los que miembros de la burocracia les ofrecen recursos a cambio de ejercer una supervisión a modo. A pesar de esta última observación, puede afirmarse que la literatura especializada ha caracterizado al *oversight* como una actividad del poder legislativo altamente influida por los beneficios que los legisladores puedan obtener de su ejercicio: mientras que aquellos del partido en el gobierno arriesgarían su carrera al supervisar al ejecutivo, para los de la oposición, libres de esta influencia, representa la oportunidad de ganar réditos electorales. Sin embargo,

condiciones propias del diseño institucional mexicano han propiciado que la supervisión legislativa sea ineficiente: la no reelección consecutiva de legisladores (existente hasta 2014) impide la especialización de aquellos interesados en supervisar al ejecutivo, al tiempo que los desincentiva, pues al no poder competir de nueva cuenta por su cargo, no encuentran motivos para ascender en la carrera legislativa por medio de la ejecución de procesos de supervisión eficientes. Sin embargo, a pesar de que el *oversight* no representa para los legisladores la oportunidad de continuar y ascender dentro de los congresos, sí tiene el potencial de ser utilizado para incidir en la continuidad en el poder del partido del ejecutivo. Aquellos procesos de revisión de cuentas públicas apegados a la norma, que logren señalar y castigar irregularidades en el uso de los recursos, pueden dañar la imagen del partido gobernante ante el electorado, al mismo tiempo que mejora la de aquellos diputados (junto con sus partidos) que realicen adecuadamente sus funciones de *oversight*. Entonces, en México, la ambición progresiva de los diputados locales no se traduce en la búsqueda de la continuidad y especialización en los congresos estatales, sino en la sustitución o permanencia del partido gobernante, dependiendo de si se es diputado de oposición o no.

Bajo ese mismo supuesto, Fernando Patrón identifica que la proactividad de los Congresos estatales en México durante las distintas etapas del proceso presupuestario depende tanto de factores políticos, como del diseño institucional de la relación entre el legislativo y el ejecutivo. El autor argumenta que la proactividad del poder legislativo en los estados durante el ciclo presupuestario será mayor cuando la conformación de las legislaturas genere gobierno dividido, o cuando el titular del ejecutivo no tenga el control sobre su bancada. Centrándose en los factores institucionales que influyen en la revisión

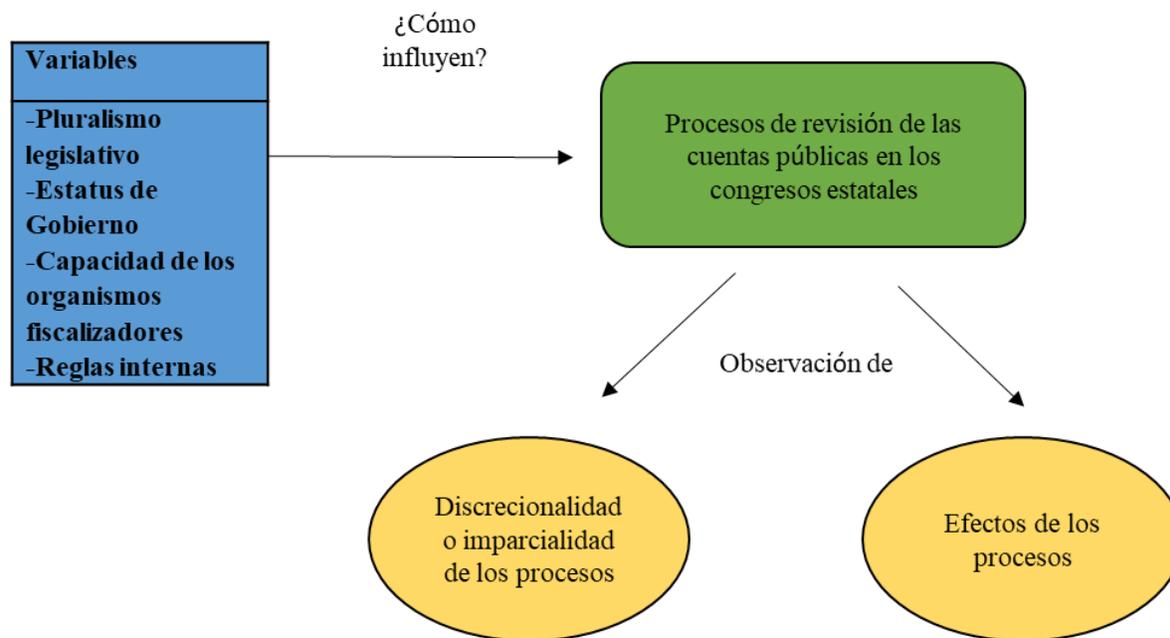
del gasto público, Patrón afirma que la autonomía de los OF y las capacidades de los mismos, resultan esenciales para lograr una exitosa revisión de las cuentas públicas⁴⁹. Se observa de nueva cuenta la relevancia de la tensión o conflicto entre poderes para lograr procesos de *oversight* exitosos.

Pasando de los incentivos para el *oversight*, a los factores que generan procesos exitosos de supervisión del gasto público, la literatura apunta a la importancia de las capacidades con que cuente una legislatura, mismas que se relacionan con el nivel de profesionalismo en su interior. Dado que esta investigación se plantea estudiar la revisión de las cuentas públicas por parte de los Congresos estatales en México, es importante recordar que para estos procesos, las legislaturas se apoyan en agencias técnicas especializadas, los organismos fiscalizadores, cuyas capacidades no son iguales en todos los estados. Por lo tanto, se estima conveniente considerar dichas capacidades para la presente investigación. Entonces, se puede suponer que si un estado cuenta con las condiciones políticas adecuadas en su Congreso (que el partido del ejecutivo no cuente con la mayoría y existan varios partidos relevantes) y se tiene un órgano de fiscalización con capacidades suficientes, la supervisión del gasto público no se llevará a cabo de manera discrecional y se señalarán irregularidades en el ejercicio del erario. Es así que la literatura consultada apunta a las variables dentro de los Congresos estatales de México que deben observarse para los fines de la presente investigación. No obstante, como ya se afirmó, no se puede ignorar la resistencia que la burocracia ofrece ante la fiscalización por parte de las legislaturas. Es por eso que también resulta conveniente observar la manera en que las agencias del ejecutivo han respondido a los Congresos tras la revisión de las cuentas públicas, en otras

⁴⁹ Fernando Patrón, “Balance, cooperación y hostilidad entre poderes. Autoridades presupuestarias de los Congresos estatales en México”, en *Renglones*, núm. 61, 2009, ITESO, Tlaquepaque, p. 115.

palabras, los efectos de los procesos de revisión. A continuación se presenta un esquema en el que se sistematiza el marco conceptual:

Esquema 1. Sistematización del marco conceptual



Fuente: elaboración propia

Primeramente, se tienen las variables: pluralismo legislativo, estatus de gobierno, capacidad de los organismos fiscalizadores y las reglas internas. El pluralismo legislativo se entiende como el número de partidos con presencia significativa dentro de una legislatura. Para operacionalizar dicha variable se recurrirá al índice de número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera; este índice se calcula elevando al cuadrado el porcentaje (en forma de decimales) que representa cada partido dentro de una legislatura, se suman los resultados y se divide 1 entre la suma de los porcentajes en forma decimal. El índice es interpretado como el número de partidos dentro de una legislatura que son “relevantes”⁵⁰. El estatus de gobierno se refiere a la existencia de gobiernos

⁵⁰ Patricia Otero y Leticia Ruiz, *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2013, p. 123.

unificados o divididos en los estados. El gobierno unificado se presenta cuando el partido del gobernador posee más del 50% de los escaños en la legislatura, mientras que los gobiernos divididos tienen diversas modalidades. De acuerdo con Alonso Lujambio, existen 4 tipos de gobierno dividido⁵¹: A) cuando el partido del gobernador cuenta con el 50% de los escaños; B) el partido del gobernador es la minoría más grande; C) el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias; y D) cuando la mayoría pertenece a un partido opositor. Cada uno de estos tipos conlleva diferentes niveles de dificultad para lograr votaciones favorables. La tercera variable, las capacidades de los organismos fiscalizadores, hace alusión a las cualidades con que cuentan los organismos fiscalizadores estatales para revisar las cuentas públicas, detectar irregularidades, establecer sanciones y hacer que se cumplan; es una variable que se obtiene analizando los distintos marcos normativos que rigen la función fiscalizadora en los estados y observando si dentro de los mismos se impulsan o restringen aspectos como la autonomía de los organismos fiscalizadores, los alcances de sus revisiones, o las consecuencias de las mismas⁵². Por último, la variable reglas internas se refiere al apego o divergencia de los legisladores respecto al procedimiento establecido en cada congreso estatal respecto a la revisión de las cuentas públicas, por ejemplo, los congresos cuentan con distintos plazos para llevar a cabo las revisiones, asientan o niegan la publicidad de las sesiones de comisión, así como la integración de las comisiones; el apego o no a las reglas internas de cada congreso incide directamente en la manera en que se revisan las cuentas

⁵¹ Alonso Lujambio, “Los Congresos locales: la precaria institucionalidad”, en *Estudios Congresionales*, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2010, p. 492.

⁵² Para obtener los datos de esta variable se recurrirá a un estudio realizado de manera conjunta por el Instituto Mexicano para la Competitividad y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

públicas. De esta forma, el esquema ilustra que lo que se lleva a cabo en la presente investigación es: analizar la manera en que las variables influyen en los procesos de revisión de las cuentas públicas estatales, para lo cual se observará si dichos procesos se desarrollan de manera imparcial o discrecional, así como los efectos que estos tienen (las irregularidades financieras detectadas y cómo es que influyen en la asignación presupuestal futura).

De esta manera, se buscará contrastar las siguientes hipótesis:

Hipótesis general. - El pluralismo legislativo, el desarrollo de capacidades de los organismos fiscalizadores y la imparcialidad de las reglas legislativas favorecen la actividad de supervisión de las cuentas públicas.

H1.-A mayor pluralismo legislativo en los Congresos estatales, se generarán procesos de revisión de cuentas públicas con montos mayores en las observaciones sobre irregularidades financieras

H2.-En los Congresos locales con mayor pluralismo legislativo y que cuenten con organismos fiscalizadores con mayores capacidades, se desarrollarán modelos de supervisión más efectivos.

Bajo esa condición cabe esperar observaciones sobre irregularidades financieras con montos mayores.

H3.- En los estados con gobierno dividido se generarán observaciones sobre irregularidades financieras con montos mayores que en los estados con gobierno unificado.

H4.- Aquellos Congresos estatales con reglas internas menos discrecionales, desarrollarán procesos de aprobación de cuentas públicas con mayor análisis en su interior que afectarán el *slack* presupuestario de las agencias del gobierno estatal.

CAPÍTULO 2.- LA CONFIGURACIÓN DE LOS PROCESOS DE REVISIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS DESDE LA FEDERACIÓN Y SU ADAPTACIÓN EN LOS ESTADOS

En este capítulo se analizará la manera en que se ha estructurado la función fiscalizadora en México desde los ordenamientos del nivel federal y en los estados. Para el desarrollo del capítulo se recurre a la revisión de distintas reformas que han experimentado tanto la Constitución federal, como la ley secundaria en materia de fiscalización, destacando las principales aportaciones de cada una; asimismo se hace una revisión de los ordenamientos estatales relativos a la revisión de las cuentas públicas. Se iniciará describiendo las circunstancias financieras que hicieron necesaria la modificación de la función fiscalizadora tanto a nivel federal como subnacional y posteriormente se abordarán las reformas mencionadas, y su adaptación en los estados. El capítulo cierra con una comparación entre el estado de la regulación de la función fiscalizadora a nivel subnacional y el pluralismo presente en los congresos estatales, esto con el objetivo de observar si el pluralismo guarda relación con la actualización de las leyes de fiscalización.

2.1.- La descentralización fiscal como motivación de las reformas en materia de fiscalización

Las reformas federales en materia de fiscalización fueron necesarias tras el significativo proceso de descentralización administrativa y fiscal de finales del siglo pasado, el cual transfirió hacia los estados la responsabilidad de hacerse cargo de ciertas funciones que correspondían al gobierno federal, lo cual hizo necesaria la modificación de la manera en que desde la federación se asignaban

los recursos fiscales hacia los estados y municipios, lo que a su vez implicó que se modificara la forma en que dichos recursos son supervisados. Anterior al proceso de descentralización fiscal-administrativo, la asignación de recursos financieros desde la federación hacia los estados se regía por lo que Díaz Cayeros denominó como *incentivos perversos*, esto es, la preminencia de la supervivencia política de ciertos actores encargados de distribuir y ejercer los recursos financieros, por encima de las necesidades financieras regionales y la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales⁵³. La descentralización buscaba adaptar los criterios de distribución financiera a una lógica tecnocrática la cual, formalmente, pretendía llevar a cabo asignaciones eficientes, más que políticamente rentables.

Un momento determinante para la descentralización fiscal-administrativa se presentó durante el sexenio de Ernesto Zedillo, cuando se establecieron las aportaciones federales para entidades federativas y municipales. Estos fondos consisten en recursos “etiquetados” que el gobierno federal asigna a los estados para el desarrollo de ciertas actividades específicas: educación básica y normal; salud; infraestructura básica; fortalecimiento financiero; seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social; y construcción de infraestructura educativa. Su asignación a los estados se da bajo criterios técnicos relacionados con las características socioeconómicas de cada entidad. La supervisión de estos recursos se asignó al organismo fiscalizador federal. Adicionalmente, los estados cuentan con las participaciones federales, consistentes en recursos procedentes de la redistribución de los rendimientos por los gravámenes federales recaudados en el territorio estatal. A diferencia de las aportaciones, las participaciones se pueden ejercer libremente por parte de los estados, aunque

⁵³ Alberto Díaz Cayeros, “Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 10, FLACSO México, Ciudad de México, 1997, p. 47.

para su distribución se toman en cuenta criterios como la aportación al producto interno bruto de la entidad durante el ejercicio fiscal anterior a la asignación; la eficiencia recaudatoria de impuestos y derechos locales; y las participaciones recibidas en el ejercicio fiscal anterior. Dado que los gobiernos estatales deciden el destino de estos fondos, su supervisión dependía enteramente de instituciones estatales (congresos y organismos fiscalizadores locales).

Si bien no puede afirmarse que con la implementación de este modelo de distribución financiera se haya puesto un alto total a los *incentivos perversos*, es cierto que la descentralización fiscal estableció reglas para la asignación de recursos financieros, las cuales acotaron hasta cierto punto la discrecionalidad de los actores políticos, obligándolos a justificar sus decisiones. La modificación en cuanto a la asignación de recursos federales a los estados se vio correspondida con una modificación a la manera en que tales recursos debían ser supervisados. Si bien esta función se mantuvo dentro del ámbito del poder legislativo (tal y como se determinó desde la Constitución de 1824), los cambios implementados buscaron dotar a la actividad fiscalizadora de un carácter altamente técnico, que brindara seguridad a la federación acerca del uso adecuado de los recursos que asignaba a sus dependencias y a los estados y municipios.

A continuación se presenta un análisis de la trayectoria de las reformas federales en materia de fiscalización que establecieron los parámetros a los cuales deben apegarse los estados para llevar a cabo la revisión de las cuentas públicas. Existen tres periodos importantes de reformas federales que dieron forma a los procesos de fiscalización, mismas que forzaron una homologación en la legislación estatal: 1999-2000; 2008-2010; y 2012-2016.

2.2.- Reformas federales en materia de fiscalización 1999-2000.

En 1999, el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas constitucionales en materia de fiscalización con el objetivo de adaptar esta función al nuevo esquema de asignación de recursos federales. La reforma fue producto de tres iniciativas presentadas tanto por el ejecutivo (con el priista Ernesto Zedillo en la presidencia), como por los diputados del PAN y una más por los del grupo parlamentario del PRD; todas ellas, encaminadas a modificar la fiscalización de los recursos públicos federales (responsabilidad exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1977) y establecer las bases para un nuevo organismo que reemplazaría a la Contaduría Mayor de Hacienda, instaurada desde la Constitución de 1824. Las iniciativas sobre las que se elaboró la reforma constitucional fueron presentadas durante la LVI Legislatura, la cual desarrolló sus trabajos dentro del periodo 1994-1997; la dictaminación de las iniciativas se concretó en la LVII Legislatura, dentro del periodo 1997-2000. Esta última legislatura es recordada por ser la primera en la que el Partido Revolucionario Institucional no contaba con la mayoría absoluta dentro de la Cámara de Diputados. La reforma a la Constitución para modificar la revisión del gasto público federal se realizó con el legislativo más plural que se hubiera presentado en México durante décadas, partiendo de un conjunto pluripartidista de iniciativas. La reforma constitucional se aprobó en abril de 1999, implementando las siguientes modificaciones:

- Se estableció la finalidad esencial de los procesos de revisión de las cuentas públicas: verificar la correspondencia entre los ingresos y egresos aprobados para las agencias de gobierno, con lo efectivamente recaudado y ejercido una vez concluido un ejercicio fiscal; si de dicho examen se detectan discrepancias, se determinarán responsabilidades de acuerdo a

la ley. Además de revisar los recursos de las agencias del ejecutivo federal, la fiscalización se aplica a los recursos federales asignados a los estados y municipios a través de las aportaciones.

- Para desarrollar esta función, la Cámara de Diputados se apoya de un organismo técnico al que se le otorgó autonomía técnica y de gestión.
- Se determinaron las etapas y plazos para revisar el ejercicio presupuestal: el ejecutivo entrega las cuentas públicas a la Cámara de Diputados; se turnan al organismo fiscalizador, quien las revisa y posteriormente entrega un informe de resultados a la Cámara de Diputados; dicho informe se dictamina por la comisión correspondiente (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación) y se vota en el Pleno.
- Se especifican cuáles serán los principios que regirán la función fiscalizadora: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. El principio de posterioridad se refiere a que únicamente se pueden fiscalizar recursos ya ejercidos ; la anualidad consiste en que se revisarán asuntos de un ejercicio fiscal específico; el principio de legalidad sujeta a todos los organismos del Estado a conducirse de acuerdo a lo que establecen las leyes vigentes; la definitividad se refiere a que la fiscalización debe ser exhaustiva y eficiente; la imparcialidad atañe a que la función fiscalizadora no deberá estar influida por cuestiones político-partidistas o de otra índole que puedan sesgar el desempeño de la institución; por último, la confiabilidad conlleva que los resultados del trabajo del organismo fiscalizador serán producto del seguimiento de criterios meramente técnicos.

- El organismo fiscalizador puede fincar daños y responsabilidades cuando detecte uso irregular de los recursos públicos, así como presentar las denuncias correspondientes ante las autoridades.
- Fueron fijados los criterios y el mecanismo para la selección y el nombramiento del titular de la entidad fiscalizadora, el cual requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara presentes al momento de la votación. Podrá ser destituido por las causas graves que señale la ley con la misma cantidad de votos que para su designación. Para el nombramiento de este cargo no se contempló la participación del titular del ejecutivo.

De esta manera, en la Constitución se determinaron los fundamentos para la operación de lo que sería la Auditoría Superior de la Federación (ASF), quedando establecida una institución que por sí misma podía decidir sobre su organización interna y que gracias al método de designación de su titular y a su autonomía técnica y de gestión, ofrece cierta resistencia ante algún intento de intervención por parte del ejecutivo o los mismos legisladores. Posteriormente, con el objetivo de reglamentar los artículos constitucionales reformados, se elaboró una nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Esta ley secundaria fue elaborada partiendo de tres iniciativas presentadas por legisladores del PRI, PAN y PRD. El ordenamiento resultante ahonda en las directrices establecidas en la Constitución para determinar los parámetros dentro de los cuales actuará la Auditoría Superior de la Federación:

- Se detallan los requisitos que deberá cumplir el titular de la ASF, así como el procedimiento para su nombramiento, el cual parte de una convocatoria por parte de la Comisión de Vigilancia, seguida de

entrevistas a los aspirantes, a raíz de la cual se elige una terna la cual es presentada al Pleno para escoger al nuevo auditor superior.

- Se especifica la relación entre la ASF y la Comisión de Vigilancia, la cual si bien no puede controlar directamente el desarrollo de las funciones de la primera, está facultada para supervisarlas y evaluarlas.
- Son desglosados los componentes de la cuenta pública que deben ser entregados por el poder ejecutivo para su fiscalización: estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; registro de operaciones de la aplicación de ley de ingresos y presupuesto de egresos; y estados detallados de la deuda pública.
- Queda establecido el contenido del informe de resultados de la revisión de la cuenta pública que la ASF entrega a la Cámara, a fin de que esta tenga elementos para validar o rechazar la cuenta pública: verificación del cumplimiento de los programas desempeñados por las agencias gubernamentales; los resultados de la gestión financiera; análisis de las desviaciones presupuestarias; determinación de daños y perjuicios.
- Se decretan los procedimientos de coordinación entre la ASF y las legislaturas estatales para la revisión de las aportaciones federales destinadas a las administraciones subnacionales.
- Se definen los procedimientos a seguir para la determinación de daños y perjuicios cuando sean detectadas irregularidades financieras en la revisión de las cuentas públicas, así como para el resarcimiento de tales daños patrimoniales.
- Es detallada la estructura interna de la ASF.

Es claro que esta primera oleada de reformas en materia de fiscalización abarcó aspectos esenciales para asentar a la autonomía de la ASF como una

institución con capacidades suficientes para revisar el uso de los recursos públicos provenientes de la federación, ya que el establecimiento formal de la autonomía técnica y de gestión contenido en la Constitución se vio adecuadamente respaldado en la ley reglamentaria.

2.3.- Reformas federales en materia de fiscalización 2008-2010

Diez años después, se plantearon nuevas propuestas con el objetivo de actualizar la fiscalización de recursos públicos y promover la homologación de procedimientos en los estados. La propuesta inicial de una reforma constitucional surgió en 2004 por parte de una senadora priista⁵⁴ y 3 años después, el ejecutivo federal (cuya titularidad era ocupada por segunda ocasión por un miembro del Partido Acción Nacional⁵⁵) presentó también una iniciativa propia. Esta reforma constitucional, puesta en marcha en el 2008, tuvo el propósito central de ordenar el uso de recursos federales en los tres niveles de gobierno. Los cambios introducidos en materia de fiscalización del gasto federal fueron:

- Modificación de los plazos para la fiscalización de los recursos federales.
- Se establece la capacidad de la ASF de realizar auditorías al desempeño, es decir, revisar el cumplimiento de los programas y objetivos por parte de las agencias del ejecutivo.
- Se faculta a la ASF para revisar información de años anteriores al que se está fiscalizando, siempre y cuando se esté revisando la ejecución de un gasto plurianual. Asimismo, se le faculta para hacer revisiones durante el año en curso bajo situaciones excepcionales justificadas en una denuncia.

⁵⁴ Georgina Trujillo Zentella

⁵⁵ Felipe Calderón.

- Se establecen plazos para que la ASF informe sobre la situación en que se encuentran las observaciones determinadas en años anteriores, es decir, el resarcimiento de los montos señalados, la aplicación de sanciones a funcionarios o si se han corregido los procedimientos irregulares detectados.
- Se asienta el procedimiento para el nombramiento de los titulares de las entidades fiscalizadoras estatales, requiriendo la misma votación que a nivel federal.
- Se especifica que los estados también deberán tener entidades fiscalizadoras con autonomía técnica y de gestión y se regirán por los mismos principios que la ASF.

Precisamente este último punto es el que mayor impacto tuvo sobre la función fiscalizadora a nivel subnacional. Se propuso elevar a nivel constitucional la existencia de organismos autónomos para supervisar el gasto público de los estados y municipios del país, mismos que además de revisar el ejercicio de los recursos propios de las entidades federativas (aquellos que sean recaudados por medio de instrumentos fiscales aplicables exclusivamente en su territorio) podrían revisar las aportaciones federales, mismas que representan una parte considerable del presupuesto anual de las administraciones estatales y municipales. De esta manera, desde la federación se impulsó el aumento de las facultades fiscalizadoras de los legislativos estatales, tratando de garantizar la autonomía de sus respectivos organismos fiscalizadores.

Posterior a la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior en el año 2000, se llevaron a cabo reformas menores a este ordenamiento. En el año 2005 se reformó para clarificar las entidades públicas que pueden ser sometidas a procesos de fiscalización; en el 2007, para instaurar la obligación de la ASF

de informar periódicamente a la Cámara de Diputados del estado de las observaciones fincadas a las agencias de gobierno⁵⁶; y en el 2008 para ajustar el proceso de aprobación presupuestal de la ASF. Hasta el 2009, tras la reforma constitucional en fiscalización, el Congreso de la Unión abordó la creación de una nueva ley. Además de responder a la reforma constitucional del 2008, la nueva Ley de Fiscalización fue motivada por numerosas iniciativas presentadas por diversas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados. Lo anterior brinda elementos para inferir que el pluralismo dentro de la Cámara de Diputados tuvo impacto directo sobre la manera en que se regula la revisión de los recursos federales en México. Las modificaciones más relevantes de esta nueva ley fueron:

- Se estableció que se podrán incorporar opiniones de otras comisiones de la Cámara de Diputados a las conclusiones del dictamen de revisión de la cuenta pública elaborado por la Comisión de Vigilancia.
- Se detalla la operación del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), el cual regula la colaboración entre la ASF y organismos fiscalizadores locales para la revisión de los recursos federales asignados a estados y municipios.
- Se regula la facultad de la ASF para fiscalizar directamente (sin colaboración de los organismos fiscalizadores locales) los recursos federales distintos a las participaciones.

Tanto la reforma constitucional del 2008, como la ley reglamentaria emanada de esta, contienen modificaciones que refuerzan la revisión del gasto federal ejercido a nivel subnacional, asentando mecanismos de colaboración que no restringen los alcances de los organismos fiscalizadores locales, sino que

⁵⁶ Regulación que sería plasmada en la Constitución al año siguiente.

por el contrario, abrieron la puerta para que los legislativos estatales fortalecieran su propia función fiscalizadora por medio del afianzamiento de la autonomía de sus organismos.

De nueva cuenta se puede observar un esfuerzo desde el nivel federal por fortalecer las instituciones subnacionales que llevan a cabo la función de fiscalización. Sin embargo, las disposiciones federales no fueron enteramente asumidas a nivel subnacional, lo que orilló a que en la siguiente ola de reformas fiscalizadoras, la federación optara por ampliar su margen de intervención y, en consecuencia, reducir el de los organismos fiscalizadores estatales.

2.4.- Reformas federales en materia de fiscalización 2012-2016

Tras la reforma de 2008, la Constitución fue nuevamente reformada en agosto del 2012 para modificar la fecha para concluir la revisión de las cuentas públicas. Posteriormente, como parte de la oleada de acuerdos que se concertaron tras el regreso del Partido Revolucionario Institucional al gobierno federal a finales del 2012, de nueva cuenta se implementaron cambios a la regulación de la función fiscalizadora, esta vez con el objetivo de ajustarla al esquema de combate a la corrupción puesto en marcha desde el nivel federal con el acuerdo de las principales fuerzas políticas.

De esta manera, una vez más se realizó una reforma constitucional y fue elaborada la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas (siendo derogada la anterior Ley de Fiscalización Superior de la Federación). De esta manera, se ligó la función fiscalizadora directamente con el combate a la corrupción, modificando el carácter principalmente tecnocrático que

anteriormente se le había dado, el cual llevaba a entenderla como un instrumento para supervisar el gasto eficiente de los recursos públicos.

Así, en 2015, se concreta la reforma constitucional en materia de fiscalización, englobada dentro de una más reforma más amplia para combatir la corrupción, la cual fue producto de conjuntar numerosas iniciativas presentadas por legisladores de diversos partidos, e inclusive se tomaron en consideración proyectos presentados en legislaturas anteriores que no habían avanzado en el proceso legislativo⁵⁷. Los principales puntos a destacar de la reforma constitucional del 2015 fueron los siguientes:

- Se establecen nuevos plazos para cumplir con las etapas de la revisión de las cuentas públicas.
- Se otorga a la ASF la facultad de revisar todos los recursos federales entregados a estados y municipios, ya sea de manera directa o recurriendo a la coordinación con los organismos fiscalizadores locales. De esta forma, las participaciones federales antes vigiladas por las instituciones locales, pasaron a ser materia de la federación.
- La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar la deuda pública que los gobiernos estatales y municipales hayan contratado dejando como garantía recursos federales.
- Fueron redefinidos los principios bajo los cuales opera la función fiscalizadora, removiendo los de anualidad y posterioridad, para así facilitar la revisión de irregularidades a lo largo de un ejercicio fiscal en curso.

⁵⁷ Esta reforma constitucional formó parte de los acuerdos del Pacto por México, el cual congregó a las principales fuerzas políticas del país tras las elecciones federales del 2012 (PRI, PAN y PRD), para sacar adelante modificaciones institucionales. Lo relativo al sistema nacional anticorrupción (el cual contempló la función fiscalizadora) se ubica en los acuerdos 85 y 86 del referido Pacto. <http://pactopormexico.org/acuerdos/#seguridad-y-justicia>

- Se modifica la temporalidad para la revisión de las cuentas públicas, pues la reforma contempla que esta actividad podrá iniciar desde el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, es decir, no tendrá que esperar la entrega de la cuenta pública por parte del ejecutivo para iniciar sus indagaciones. No obstante, las observaciones que realice el organismo fiscalizador deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública.
- En cuanto a la operación de los organismos fiscalizadores locales, la reforma constitucional también redefine los principios que deberán regir su actuación, equiparándolos con los de la Auditoría Superior de la Federación, además de que especifica que su intervención directa se limitará a la revisión del ejercicio de los recursos de los estados y municipios obtenidos por medio de instrumentos fiscales locales; asimismo, establece una misma fecha límite para que todos los ejecutivos estatales envíen sus cuentas públicas a las legislaturas.
- Se determinó que la ASF dejaría de fincar acciones resarcitorias por sí misma y en su lugar, queda facultada para promover las acciones respectivas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Anticorrupción⁵⁸.

Un año después, es aprobada una nueva Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, la cual contempla las modificaciones establecidas en la reforma constitucional. Las principales aportaciones de la nueva Ley son:

- Se detalla el procedimiento mediante el cual la ASF promoverá la imposición de faltas administrativas contra servidores públicos ante el

⁵⁸ Al momento de la elaboración del presente capítulo (febrero-marzo de 2018) la Fiscalía Anticorrupción seguía sin titular.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales deberán estar motivadas por faltas graves detectadas durante la revisión de las cuentas públicas.

- Se describe la manera en que serán revisadas las participaciones federales entregadas a estados y municipios, especificando que se verificará tanto el proceso de asignación por parte de la federación, como el ejercicio llevado a cabo por los gobiernos subnacionales.
- Queda reglamentada la colaboración entre ASF y la Fiscalía Anticorrupción para desarrollar investigaciones sobre el uso inadecuado de recursos públicos y promover las acciones correspondientes, como juicio político o denuncias penales, según sea el caso.

Se puede observar como las reformas en materia de fiscalización que se han llevado a cabo pueden colocarse en dos etapas distintas. Primeramente, las reformas de los periodos 1999-2000 y 2008-2010, las cuales se caracterizaron por establecer la estructura básica de los procedimientos de revisión de las cuentas públicas en el país, dotar a los organismos fiscalizadores tanto a nivel federal como subnacional de facultades para realizar sus actividades de manera autónoma, e impulsar la revisión de recursos federales a través de instituciones estatales. Por otra parte, la oleada de reformas del periodo 2012-2016 tuvo como características el replanteamiento de la función fiscalizadora, con lo que esta pasó de ser un instrumento para supervisar el gasto eficiente de los recursos de la federación, a entenderse como una herramienta para detectar y sancionar casos de corrupción. Acompañando a este cambio de perspectiva, se redujo significativamente el ámbito de acción de los organismos fiscalizadores locales y se amplió el de la ASF, con lo que desde la federación se envió el mensaje de que se había disminuido la confianza en los organismos fiscalizadores de nivel

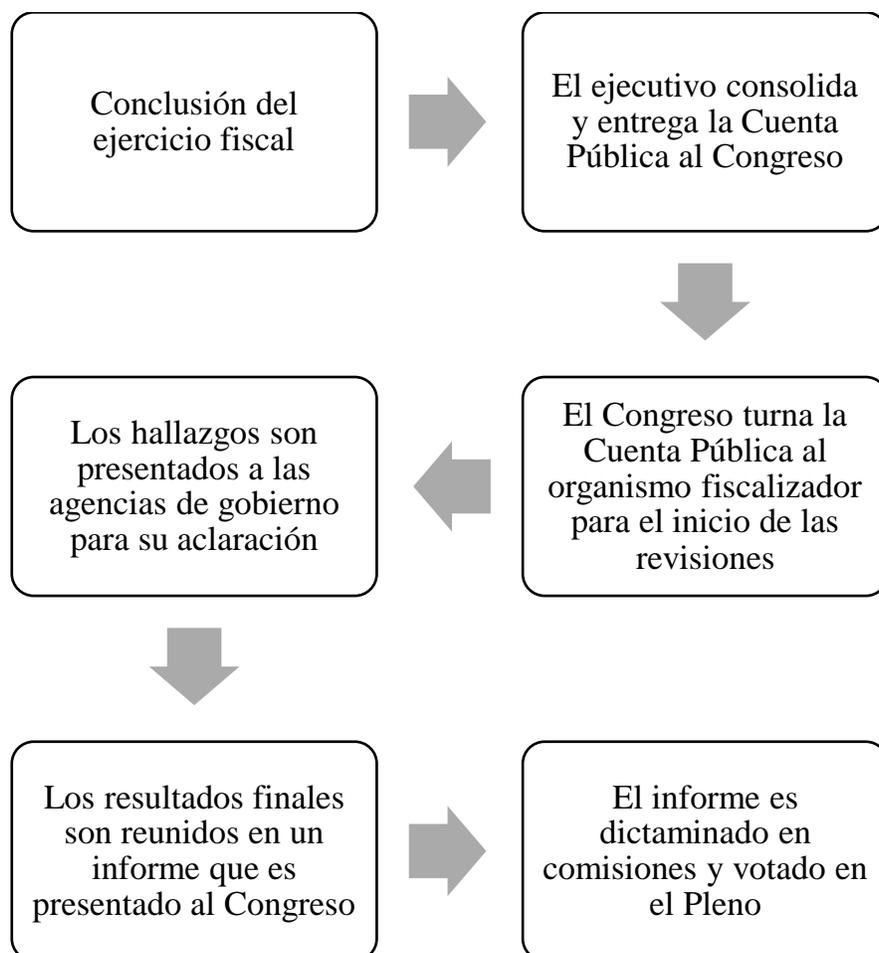
subnacional para supervisar los recursos federales. En otras palabras, la oleada de reformas del 2012-2016 fue de corte centralista.

No obstante las diferencias entre las distintas reformas en materia de fiscalización, algo constante es que a través de ellas se dio forma al modelo que deben seguir los Congresos estatales y sus respectivos organismos fiscalizadores para desarrollar sus propios procedimientos de revisión de las cuentas públicas. Sin embargo, desde los estados se han adaptado las disposiciones federales a ritmos distintos, generando ordenamientos igualmente diversos. En el siguiente apartado se analizará la forma en que los estados se han adaptado a los lineamientos establecidos por la federación.

2.5.- Diferentes reglas: adaptación de los procedimientos federales para la revisión de cuentas públicas en los estados

De manera general, en las entidades federativas se puede observar el siguiente esquema básico para revisar las cuentas públicas del ejecutivo estatal, el cual sigue a grandes rasgos lo establecido en la Constitución y la Ley de Fiscalización tras la serie de reformas analizadas en los apartados anteriores:

Esquema 2. Procedimiento para la revisión de las cuentas públicas a nivel subnacional



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

Este esquema básico es adaptado en las legislaciones estatales de distintas maneras, por lo que, por ejemplo, se pueden encontrar diferentes plazos para las etapas de la revisión a las cuentas públicas; asimismo, la heterogeneidad de ordenamientos en materia de fiscalización a nivel subnacional puede incidir sobre la autonomía de los organismos fiscalizadores, el alcance de las auditorías y sus consecuencias.

A continuación, se presentarán algunas de las diferencias más significativas entre los procedimientos de fiscalización realizados por los

distintos congresos locales, extraídas de la revisión de los marcos normativos estatales en materia de fiscalización. Para observar de mejor forma las diferencias en el procedimiento de revisión de las cuentas públicas de los estados resulta conveniente, en primer lugar, rescatar las diferentes temporalidades señaladas por la normatividad estatal para la revisión de las cuentas públicas; se considera que entre menor sea el tiempo para las revisiones, mayores serán los incentivos para llevar a cabo procedimientos discrecionales y con poco análisis. La legislación federal actual contempla las siguientes fechas para la revisión de las cuentas públicas: el ejecutivo entregará las cuentas públicas del ejercicio fiscal inmediato anterior a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril de cada año, la cual las turnará a la ASF para su revisión⁵⁹; la Auditoría Superior de la Federación tendrá hasta el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de las cuentas públicas para entregar el informe de resultados de su revisión; finalmente, la Cámara de Diputados tendrá hasta el 31 de octubre del año siguiente a la presentación de las cuentas públicas para elaborar y votar el dictamen que las declare revisadas. A continuación se presenta una tabla con información relativa a las diversas fechas y plazos para revisar las cuentas públicas en los estados:

Tabla 1. Fechas y plazos para la revisión de las cuentas públicas en los estados

Entidad federativa	Plazo o fecha límite para la presentación de la cuenta pública al Congreso estatal	Plazo o fecha límite para la presentación del informe de resultados	Plazo o fecha límite para la presentación en el Pleno de los dictámenes de cuenta pública
Aguascalientes	28 de febrero	30 de septiembre	30 de noviembre
Baja California	30 de abril	12 meses a partir de la presentación de la cuenta pública	1 de abril al 30 de junio*

⁵⁹ No obstante esta fecha, la ASF puede iniciar la revisión de las cuentas públicas desde el primer día hábil posterior a la conclusión de un ejercicio fiscal.

Baja California Sur	30 de abril	20 de febrero*	31 de octubre*
Campeche	30 de abril	20 de febrero*	1 de mayo al 31 de julio*
Chiapas	30 de abril	20 de febrero*	31 de octubre*
CDMX	1 al 10 de junio	15 de julio*	Bajo el esquema vigente a marzo del 2018, no se contempla la votación de las cuentas públicas por parte de la Asamblea Legislativa
Chihuahua	Durante de los dos primeros meses tras la conclusión del ejercicio fiscal	No más de 7 meses después del inicio de las auditorías	Máximo 9 meses después de la recepción de los informes de resultados por parte del organismo fiscalizador
Coahuila	Durante el mes de enero	30 de septiembre	Máximo 60 días naturales tras la recepción del informe de resultados
Colima	30 de abril	30 de septiembre	30 de noviembre
Durango	Durante el mes de febrero	Último día hábil de julio	Durante el mes de octubre
Estado de México	30 de abril	30 de septiembre	15 de noviembre
Guanajuato	Durante los 60 días naturales siguientes a la fecha de conclusión del ejercicio fiscal	30 de octubre	Durante los 6 meses posteriores a la recepción del informe de resultados por parte del organismo fiscalizador
Guerrero	30 de abril	20 de febrero*	31 de octubre*
Hidalgo	31 de marzo	Último día hábil de febrero*	31 de octubre*
Jalisco	31 de marzo	Máximo 12 meses después de que las cuentas públicas sean turnadas al organismo fiscalizador	Durante los 9 meses posteriores a la recepción del informe de resultados por parte del organismo fiscalizador
Michoacán	30 de abril	15 de febrero*	31 de octubre*
Morelos	30 de abril	20 de febrero*	31 de octubre*
Nayarit	30 de abril	20 de febrero*	31 de mayo*
Nuevo León	30 de marzo	130 días hábiles posteriores a la entrega de la cuenta pública al Congreso estatal	Dentro de los dos periodos ordinarios de sesiones posteriores a la presentación del informe de resultados por parte del organismo fiscalizador
Oaxaca	30 de abril	15 de septiembre	30 de septiembre
Puebla	Último día hábil de abril	31 de octubre	Dentro de los 8 meses posteriores a la entrega del informe de resultados por parte del organismo fiscalizador
Querétaro	Último día hábil de febrero	30 de noviembre	El Congreso estatal solo podrá conocer los informes de resultados
Quintana Roo	30 de abril	20 de febrero*	31 de octubre*

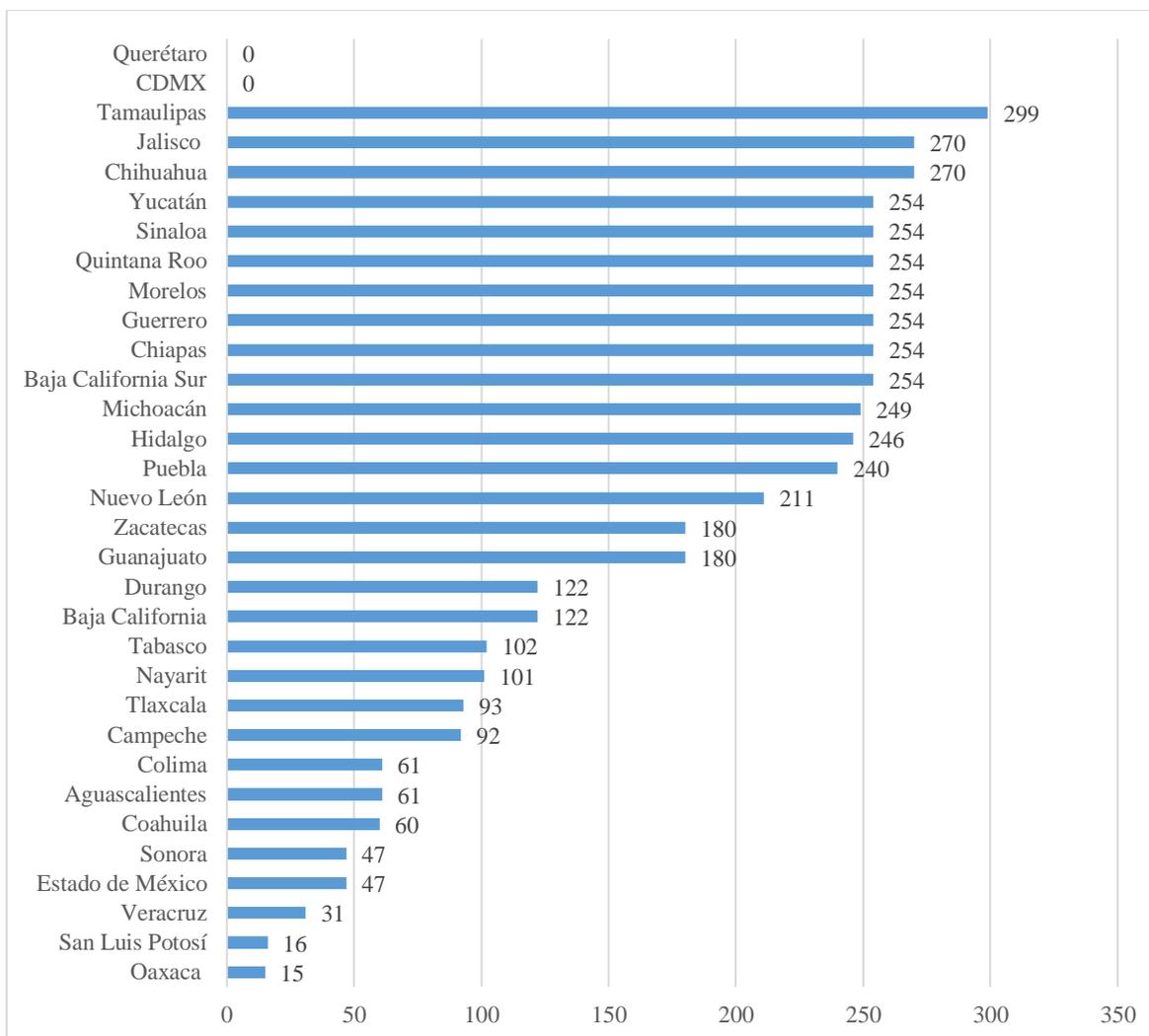
San Luis Potosí	15 de marzo	31 de octubre	15 de noviembre
Sinaloa	30 de abril	20 de febrero*	31 de octubre*
Sonora	15 de abril	30 de agosto	15 de octubre
Tabasco	30 de abril	31 de agosto*	5 de septiembre al 15 de diciembre
Tamaulipas	30 de abril	20 de febrero*	15 de diciembre
Tlaxcala	Entrega trimestral (dentro de los 30 días naturales posteriores a la conclusión del respectivo trimestre)	31 de mayo	31 de agosto
Veracruz	30 de abril	1 de octubre	31 de octubre
Yucatán	30 de abril	20 de febrero*	31 de octubre*
Zacatecas	30 de abril	Dentro de los 6 meses posteriores a la entrega de la cuenta pública al Congreso estatal	Dentro de los 6 meses posteriores a la entrega de la cuenta pública al Congreso estatal

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

*Del año siguiente a la presentación de las cuentas públicas.

Si bien se pueden encontrar siete estados que se apegan a los plazos y fechas establecidos en la normatividad federal en materia de fiscalización (Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán), la mayoría de las entidades federativas han adaptado sus reglas internas sin ceñirse a la temporalidad establecida desde la federación. Para visualizar la heterogeneidad de plazos que se han dado a sí mismos los Congresos estatales, a continuación se presenta un gráfico que permite observar los días que la normatividad contempla entre la entrega de los informes de resultados hasta la votación de los dictámenes de cuenta pública en el Pleno legislativo:

Gráfica 1. Días para la revisión y dictamen de los informes de resultados al interior de los Congresos Estatales



Fuente: elaboración propia con información de las constituciones estatales y las leyes de fiscalización locales. Tanto Querétaro como la Ciudad de México aparecen con 0 debido a que en ambos casos, el legislativo local no está facultado para realizar observaciones a la revisión de las cuentas públicas desarrollada por los organismos fiscalizadores.

El promedio de días para la revisión de las cuentas públicas en los Congresos estatales es de 153⁶⁰. Los extremos son Oaxaca con tan sólo 15 días y Tamaulipas con 299. Se debe mencionar que, si bien la presente investigación se refiere únicamente a la aprobación de las cuentas públicas de las agencias del

⁶⁰ 152.906 días, sin redondear.

ejecutivo estatal, no se ignora que al mismo tiempo se desarrollan revisiones a organismos municipales, de los poderes judicial y legislativo, y de los organismos autónomos. Dado que la legislación no contempla periodos específicos en los que se deban desarrollar cada una de las revisiones, el tiempo que se dedique a la elaboración de los distintos dictámenes es determinado directamente por los legisladores, quienes pueden extenderse más en la revisión de un organismo autónomo o un municipio, afectando la atención que se presta a la supervisión de los recursos del ejecutivo.

Además de la multiplicidad de fechas y plazos para la revisión de las cuentas públicas, la normatividad estatal presenta otros elementos que influyen (o en algunos casos vulneran) sobre el desarrollo de los procesos de fiscalización y que difieren con la legislación federal. Se pueden encontrar disposiciones que inciden directamente sobre la autonomía de los organismos fiscalizadores, aquellas que limitan los alcances de las votaciones en el Pleno legislativo, así como algunas que generan confusión sobre los procesos de fiscalización en su conjunto. Del estudio de la normatividad estatal en materia de fiscalización se han podido extraer las siguientes particularidades:

Tabla 2. Particularidades en la normatividad estatal

Entidad federativa	Particularidad
Aguascalientes	No se contempla la ratificación por un periodo adicional del titular del organismo fiscalizador.
Baja California	No se contempla la ratificación por un periodo adicional del titular del organismo fiscalizador.
Coahuila	Se contempla un periodo para la glosa del informe de resultados en el cual se podrá citar a los titulares de las agencias de gobierno para que aclaren las observaciones determinadas. El dictamen elaborado por la comisión de vigilancia se somete al Pleno, sin embargo, de acuerdo a la ley de fiscalización local, el resultado de la votación no determina la aprobación o no de la cuenta pública.

Colima	Permite la incorporación de las opiniones de diversas comisiones dictaminadoras en el documento final que se somete a consideración del Pleno legislativo.
Durango	Se establece como regla general que las revisiones efectuadas no podrán ser menores al 75% de los recursos asignados a una entidad fiscalizada.
Guanajuato	Se establece que el informe de resultados solo podrá ser observado por dos terceras partes de los integrantes del Congreso y sólo por fallas en el seguimiento del proceso jurídico.
Jalisco	De acuerdo a la ley de fiscalización local, la comisión de vigilancia del congreso de Jalisco deberá enviar automáticamente al Pleno para su aprobación las cuentas públicas que no posean observaciones por parte del organismo fiscalizador. Es decir, solamente podrán analizar aquellas cuentas públicas con observaciones.
Nuevo León	El titular del organismo fiscalizador durará ocho años en el cargo sin reelección.
Oaxaca	Se presenta una temporalidad particular para la revisión de las cuentas públicas del último año de cada sexenio, con la finalidad de que la primera mitad de dicho ejercicio fiscal pueda ser revisada por la legislatura saliente.
Quintana Roo	La Constitución local garantiza la asignación de un porcentaje del presupuesto estatal al organismo fiscalizador.
San Luis Potosí	La Constitución estatal menciona dos fechas para la entrega de la cuenta pública por parte del ejecutivo: el último día de febrero y el 15 de marzo. Asimismo, se determina que se revisarán los informes de resultados entregados por los organismos fiscalizadores únicamente para verificar que su elaboración se haya apegado a la normatividad.
Sinaloa	La Constitución local establece que posteriormente a la entrega del informe de resultados, se deberá citar al titular del organismo fiscalizador ante el pleno legislativo para que comparezca respecto a la información entregada.
Sonora	Se contempla la existencia de auditores adjuntos, quienes asistirán al titular del organismo fiscalizador y serán propuestos por la misma persona y ratificados por la mayoría simple del Congreso estatal. Asimismo, se establece que el presupuesto del organismo fiscalizador para un ejercicio fiscal jamás podrá ser menor al del año anterior.
Tlaxcala	Se presenta una temporalidad particular para la revisión de las cuentas públicas del último año de cada sexenio.

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

Una particularidad especialmente significativa se encuentra en los diferentes alcances que puede tener el trabajo realizado por las comisiones facultadas para revisar y dictaminar los informes de resultados entregados por los organismos fiscalizadores, pues en algunos ordenamientos se especifica que el análisis que realicen las comisiones será únicamente para verificar la correcta elaboración de los informes, mientras que en otros se permite convocar al personal del organismo fiscalizador para aclaración de dudas sobre los datos, o se establece la posibilidad de hacer partícipes del análisis a miembros de otras comisiones.

Asimismo, existe una diversidad de maneras en que se ha interpretado la votación de los dictámenes elaborados por las comisiones legislativas ante el Pleno. Tras la elaboración de los dictámenes por parte de las comisiones, el Pleno debe pronunciarse sobre los mismos, pero a diferencia de otro tipo de proyectos legislativos, como aquellos que proponen nuevos ordenamientos o reforman los ya existentes, no siempre se reconoce la posibilidad de rechazarlos, ni se indica cuáles serán los efectos de hacerlo. Por ejemplo, la normatividad del estado de Jalisco establece la aprobación automática de los dictámenes de cuentas públicas elaborados a partir de informes de resultados que no contengan irregularidades financieras; en Tlaxcala se señala que la comisión respectiva entregará al Pleno legislativo dictámenes para su aprobación; la ley de fiscalización del estado de Coahuila es particularmente confusa, pues establece que la votación en el Pleno sobre los dictámenes de cuenta pública no implica su aprobación ni su rechazo. En contraste, la regulación en Chihuahua describe detalladamente la revisión que se deberá llevar a cabo durante la dictaminación, así como las medidas que deberá tomar cuando en el análisis se determinen irregularidades en el ejercicio de los recursos.

Existe un conjunto de estados cuyos ordenamientos solamente contemplan el escenario posterior a la aprobación de los dictámenes de cuentas públicas, es decir, la manera en que se dará seguimiento a las determinaciones de los organismos fiscalizadores, sin embargo no se establecen las posibles implicaciones de un eventual rechazo de los dictámenes. Los estados que se encuentran en este escenario son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

Por último, hay estados en los que no se menciona explícitamente que los dictámenes de cuenta pública podrán ser aprobados o rechazados, recurriendo a otros términos; por ejemplo, la legislación en Tamaulipas e Hidalgo menciona que el Congreso estatal deberá de concluir la revisión de cuentas en una fecha determinada, mientras que en Sonora y Tabasco, se establece que el legislativo califica las cuentas. La indefinición en la etapa final de la revisión de las cuentas públicas vulnera la función de *oversight* del legislativo en su conjunto, ya que si no existe una distinción clara entre las implicaciones de aprobar o rechazar un dictamen de cuentas públicas, tales procedimientos pierden validez como instrumentos para supervisar el gasto del ejecutivo. De esta manera se puede observar que si bien la revisión de las cuentas públicas a nivel subnacional se basa en un modelo general instaurado desde la federación, de ninguna manera se han establecido procedimientos uniformes, pues las reglas propias de cada entidad pueden propiciar la discrecionalidad con que se revisan las cuentas públicas, lo que facilitará la maximización del *slack* de las agencias de gobierno, según sea el caso.

Algo que resulta común en las tres oleadas de reformas federales en materia de fiscalización es que se dieron en ambientes de pluralismo legislativo, además de que en cada caso la reforma resultante fue producto de diversas iniciativas propuestas por varios partidos. Lo anterior concuerda con lo afirmado por autores que han señalado al pluralismo como un factor decisivo para hacer del legislativo, un contrapeso del ejecutivo federal en México. Sin embargo, para establecer si existe la misma relación en el ámbito subnacional, se plantea hacer una comparación entre el pluralismo existente en los congresos estatales y el estado de sus regulaciones en materia de fiscalización. Para tal fin, primeramente se presenta una tabla que ilustra la manera en que los congresos estatales han adaptado su normatividad en materia de fiscalización de acuerdo con las modificaciones de la última oleada de reformas fiscalizadoras. Se toman en cuenta cuatro aspectos relevantes: la adecuación a los plazos para llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos (Plazos); el apego a los principios que dirigen la función fiscalizadora (Principios); la colaboración entre el organismo fiscalizador estatal y el organismo anticorrupción local⁶¹ (Anticorrupción); y por último, la coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y el organismo fiscalizador local para revisar las participaciones federales (Participaciones). El cumplimiento de cada una de estos aspectos recibe un puntaje de 0.25, formando así una escala que va del 0 al 1. Entre más cercano se esté del 1, mayor será la actualización.

⁶¹ La reforma constitucional del 2014 estableció que en todos los estados del país se estableciera un sistema anticorrupción.

Tabla 3. Adecuación estatal a la normatividad federal en materia de fiscalización

Estado	Plazos	Principios	Anticorrupción	Participaciones	Total
Aguascalientes	0	0	0.25	0	0.25
Baja California	0	0.25	0.25	0.25	0.75
Baja California Sur	0.25	0.25	0.25	0	0.75
Campeche	0	0.25	0.25	0.25	0.75
Chiapas	0.25	0	0.25	0.25	0.75
Chihuahua	0	0	0.25	0.25	0.50
Ciudad de México	0	0	0	0	0
Coahuila	0	0.25	0.25	0.25	0.75
Colima	0	0	0.25	0.25	0.25
Durango	0	0	0	0.25	0.25
Estado de México	0	0	0.25	0	0.25
Guanajuato	0	0.25	0.25	0	0.50
Guerrero	0.25	0.25	0.25	0.25	1
Hidalgo	0	0	0.25	0	0.25
Jalisco	0	0	0.25	0	0.25
Michoacán	0	0	0.25	0	0.25
Morelos	0.25	0.25	0.25	0.25	1
Nayarit	0	0.25	0.25	0.25	0.75
Nuevo León	0	0	0.25	0	0.25
Oaxaca	0	0.25	0.25	0	0.50
Puebla	0	0.25	0.25	0.25	0.75
Querétaro	0	0.25	0.25	0	0.50
Quintana Roo	0.25	0.25	0.25	0.25	1
San Luis Potosí	0	0	0.25	0	0.25
Sinaloa	0.25	0.25	0.25	0.25	1
Sonora	0	0.25	0.25	0	0.50
Tabasco	0	0.25	0.25	0	0.50
Tamaulipas	0	0.25	0.25	0.25	0.75
Tlaxcala	0	0.25	0	0	0.25
Veracruz	0	0.25	0.25	0.25	0.75
Yucatán	0.25	0.25	0.25	0	0.75

Zacatecas	0	0.25	0.25	0	0.50
------------------	---	------	------	---	-------------

Fuente: elaboración propia.

Se observa que cuatro estados han cumplido con los aspectos contemplados: Guerrero, Morelos, Quintana Roo y Sinaloa.

Una vez analizada la actualización de la normatividad, toca el turno al pluralismo en los estados. En la siguiente tabla se expone el estado del pluralismo en los congresos estatales en el año 2018⁶², para lo cual se ha considerado incluir el número efectivo de partidos y el índice de oposición, asimismo, se agrega el estatus de gobierno. El número efectivo de partidos (NEP) se obtuvo usando el índice de Laakso y Taagepera. La información del índice de oposición (IO), se obtiene sustrayendo el porcentaje de escaños con que cuenta el partido del gobernador (en forma de decimales) del total; el resultado indica la proporción de legisladores de los partidos distintos al del gobernador respecto del total⁶³. Por último, la cuarta columna se refiere el estatus de gobierno en cada entidad (EG); para ello se recurre a la tipología elaborada por Alonso Lujambio, quien distingue entre el gobierno unificado (GU), esto es, cuando el partido del gobernador posee más de la mitad de los escaños en una legislatura, y 4 tipos de gobiernos divididos (A, B, C y D), dependiendo del respaldo que requiera el partido del gobernador para lograr las votaciones. En los gobiernos divididos tipo A (GDA) el partido del gobernador controla el 50 por ciento de los escaños, por lo que sólo requiere apoyo adicional de un legislador; en el tipo B (GDB), el partido del gobernador representa la minoría más grande, por lo que requerirá alianzas con partidos más grandes; los del tipo C (GDC) son escenarios en los que el partido del gobernador no es siquiera la minoría más grande; por último, en el tipo D (GBD) la mayoría

⁶² Tabla elaborada en mayo del 2018.

⁶³ El índice va del 0 al 1. Entre más cerca se esté del 1, mayor será la presencia de la oposición.

pertenecerá a un partido opositor, por lo que un gobernador se enfocará a negociar con él en lugar de con su partido⁶⁴. En la última columna se retoma el puntaje obtenido en la tabla anterior relativa a la actualización de los marcos normativos estatales:

Tabla 4. Pluralismo, estatus de gobierno y marco normativo en materia de fiscalización en los Congresos locales en 2018

Estado	NEP	IO	EG	Puntaje
Aguascalientes	3.29	0.52	GDB	0.25
Baja California	3.07	0.48	GU	0.75
Baja California Sur	2.38	0.38	GU	0.75
Campeche	3.35	0.57	GDB	0.75
Chiapas	4.06	0.60	GDB	0.75
Chihuahua	3.57	0.51	GDB	0.50
Ciudad de México	4.96	0.74	GDC	0
Coahuila	2.51	0.60	GDC	0.75
Colima	3.53	0.68	GDC	0.25
Durango	2.90	0.68	GDC	0.25
Estado de México	3.89	0.56	GDB	0.25
Guanajuato	2.90	0.47	GU	0.50
Guerrero	3.39	0.57	GDB	1
Hidalgo	4.83	0.66	GDB	0.25
Jalisco	3.92	0.65	GDB	0.25
Michoacán	3.73	0.70	GDC	0.25
Morelos	4.05	0.56	GDB	1
Nayarit	4.59	0.50	GDA	0.75
Nuevo León	3.41	1	GDD	0.25
Oaxaca	4.16	0.62	GDB	0.50
Puebla	5.58	0.68	GDB	0.75
Querétaro	2.63	0.48	GU	0.50
Quintana Roo	5.53	0.76	GDB	1
San Luis Potosí	5.17	0.70	GDB	0.25

⁶⁴ Alonso Lujambio, “Partidos Políticos y Congresos Locales en la Federación Mexicana”, en *Estudios Congresionales*, Cámara de Diputados, Ciudad de México, 2010, p. 492.

Sinaloa	2.98	0.47	GU	1
Sonora	2.71	0.54	GDB	0.50
Tabasco	3.11	0.48	GU	0.50
Tamaulipas	2.45	0.44	GU	0.75
Tlaxcala	6.40	0.75	GDB	0.25
Veracruz	3.69	0.58	GDB	0.75
Yucatán	2.63	0.48	GU	0.75
Zacatecas	4.78	0.63	GDB	0.50

Fuente: elaboración propia.

Primeramente, la tabla muestra como el gobierno dividido es la norma en los estados mexicanos y el unificado, la excepción. Al momento de elaborar esta investigación, sólo existen ocho estados con gobierno unificado: Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán. Dentro de los gobiernos divididos, sólo Nayarit se encuentra dentro del tipo A, mientras que dentro del tipo C se tiene a Coahuila, Michoacán, Durango, Ciudad de México y Colima; los estados restantes se ubican dentro del tipo B (el partido del gobernador representa la minoría más grande). En cuanto al número efectivo de partidos, el estado con el menor de ellos es Baja California Sur, con 2.38, mientras que la entidad federativa con mayor número es Tlaxcala, con 6.4. Al observar la distribución de los estados con base en el índice de oposición, esta permanece similar a la anterior, sin embargo, el que posee la cifra mayor es Nuevo León, debido a que cuentan con un gobernador sin partido, por lo que la oposición en el legislativo estatal es total.

Al contrastar la actualización del marco normativo estatal con el pluralismo y el estatus de gobierno, no parece haber un patrón claro. De los cuatro estados que han actualizado su legislación en todos los aspectos contemplados (Guerrero, Morelos, Quintana Roo y Sinaloa), sólo uno de ellos

cuenta con gobierno unificado (Sinaloa) y los tres restantes con gobiernos divididos del tipo B; ese mismo estado tiene un NEP de 2.98 e IO de .47, mientras que Quintana Roo tiene un NEP de 5.53 e IO de .76. En síntesis, no se pueden apreciar variaciones significativas del pluralismo en los estados de acuerdo a su nivel de actualización legislativa en materia de fiscalización. Lo anterior lleva a concluir que la adecuación que llevan a cabo los congresos estatales de su normatividad en materia de fiscalización no responde linealmente al pluralismo de las legislaturas o al estatus de gobierno. Dado que se trata de modificaciones a la Constitución Federal, la homologación de las constituciones estatales resulta obligatoria, por lo que independientemente del nivel de pluralismo, los legislativos estatales están obligados a modificar sus leyes.

CAPÍTULO 3.- DIFERENTES CAPACIDADES: VARIACIONES ENTRE LOS ORGANISMOS FISCALIZADORES

En el presente capítulo, se abordará la variable relativa a las capacidades de los organismos fiscalizadores en los estados. Primeramente se expondrán las diferencias que pueden encontrarse entre los organismos fiscalizadores respecto a sus capacidades. Posteriormente, se da pie a analizar los efectos de las revisiones, recurriendo a la observación de los montos e irregularidades financieras determinados en los casos seleccionados. Por último, se analiza si tales resultados impactan a su vez en el *slack* de las agencias de gobierno. De esta manera, se contrastarán los efectos de las capacidades de los organismos fiscalizadores, el pluralismo y el estatus de gobierno sobre la revisión de las cuentas públicas, visualizados a través de los montos de irregularidades financieras (los resultados del presente capítulo serán de utilidad para contrastar las 4 hipótesis de trabajo).

Si bien el estudio de la función fiscalizadora de los congresos locales no ha recibido tanta atención académica como la representación política de las legislaturas o su evolución institucional⁶⁵, las capacidades de los organismos fiscalizadores estatales han sido objeto de destacables investigaciones que proporcionan evidencia acerca de la diversidad entre estas instituciones. Uno de los trabajos más sobresalientes es el estudio *Auditorías Superiores Locales en México*, elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA). Este trabajo reúne y compara 192

⁶⁵ Fernando Patrón, *Congresos Estatales en México. Una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal*, Fontamara/Universidad de Guanajuato, Ciudad de México, 2015, P.41

ordenamientos en materia de fiscalización de las 32 entidades federativas (constituciones locales, leyes de fiscalización y reglamentos internos de los organismos fiscalizadores) para así producir una medición de las capacidades formales de los organismos técnicos responsables de revisar el uso de los recursos públicos en todas las entidades federativas. Por capacidades formales se entiende las cualidades con que se dota a los organismos fiscalizadores desde los ordenamientos jurídicos para llevar a cabo la supervisión de los recursos públicos a nivel subnacional (cualidades para supervisar al ejecutivo, establecer sanciones y hacerlas cumplir). Observar las similitudes y diferencias en las capacidades de los organismos fiscalizadores resulta relevante, pues es un punto de partida para analizar las distintas maneras en que se desarrolla la función fiscalizadora a nivel subnacional. Si bien bajo el sistema federal que rige en México, cada estado puede crear sus propias leyes, la función fiscalizadora requiere de una base jurídica que garantice su ejecución con autonomía y eficiencia⁶⁶.

Para realizar las mediciones, el estudio de IMCO/CUCEA recurre a la generación de diez núcleos normativos que abordan, cada uno, un aspecto particular de la normatividad estatal en materia de fiscalización. Cada uno de los núcleos normativos se desglosa a su vez en un conjunto de indicadores para así otorgar una calificación que va del 0 al 10 por cada uno de los núcleos y del 0 a 100 en cada estado.

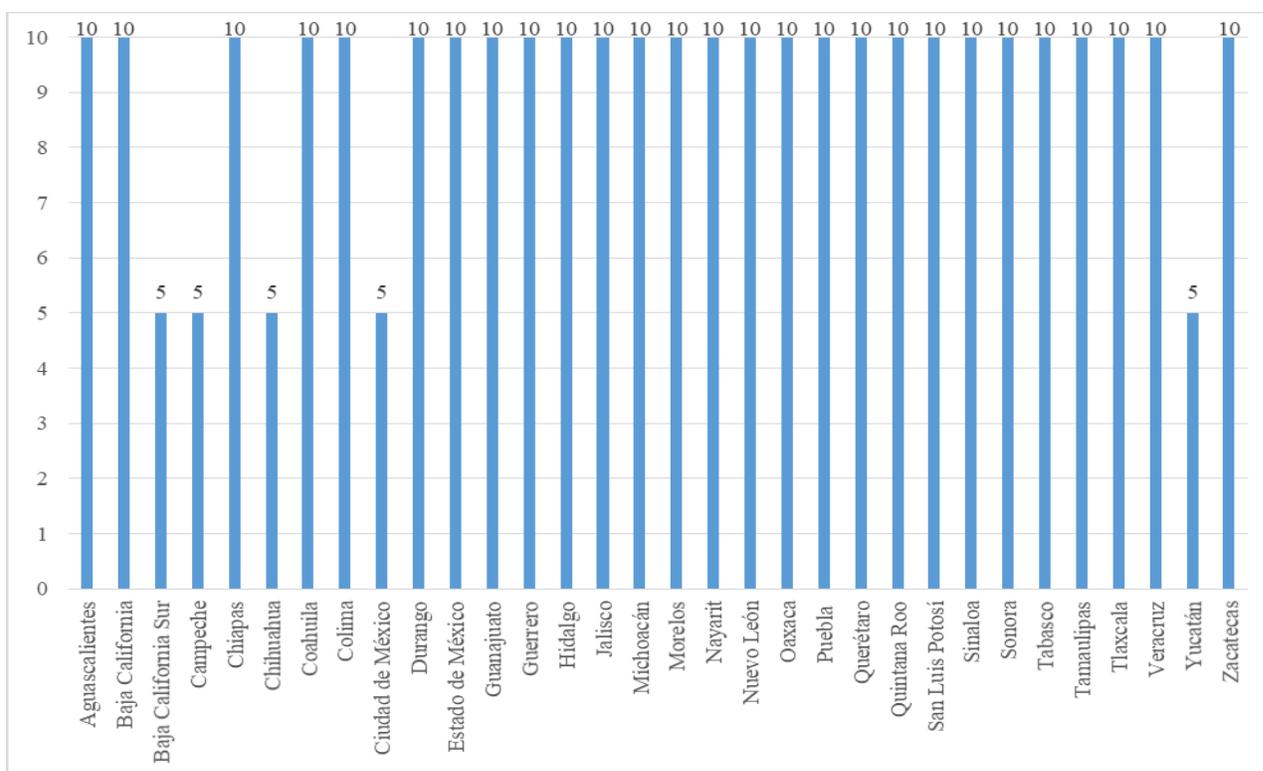
A continuación, se presentan las diferencias entre estados respecto a las calificaciones otorgadas en 5 núcleos normativos: 1) bases constitucionales de los organismos fiscalizadores; 2) autonomía de los organismos fiscalizadores;

⁶⁶ IMCO/CUCEA, *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 99.

3) deberes del poder legislativo; 4) procedimientos de las auditorías; y 5) consecuencias de la fiscalización⁶⁷.

El primer núcleo normativo se cumple cuando en la constitución de un estado se establecen claramente la naturaleza de los organismos fiscalizadores y sus principales atribuciones. Las calificaciones que se otorgan a los estados son las siguientes:

Gráfica 2. Bases constitucionales de los organismos fiscalizadores



Fuente: *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 29.

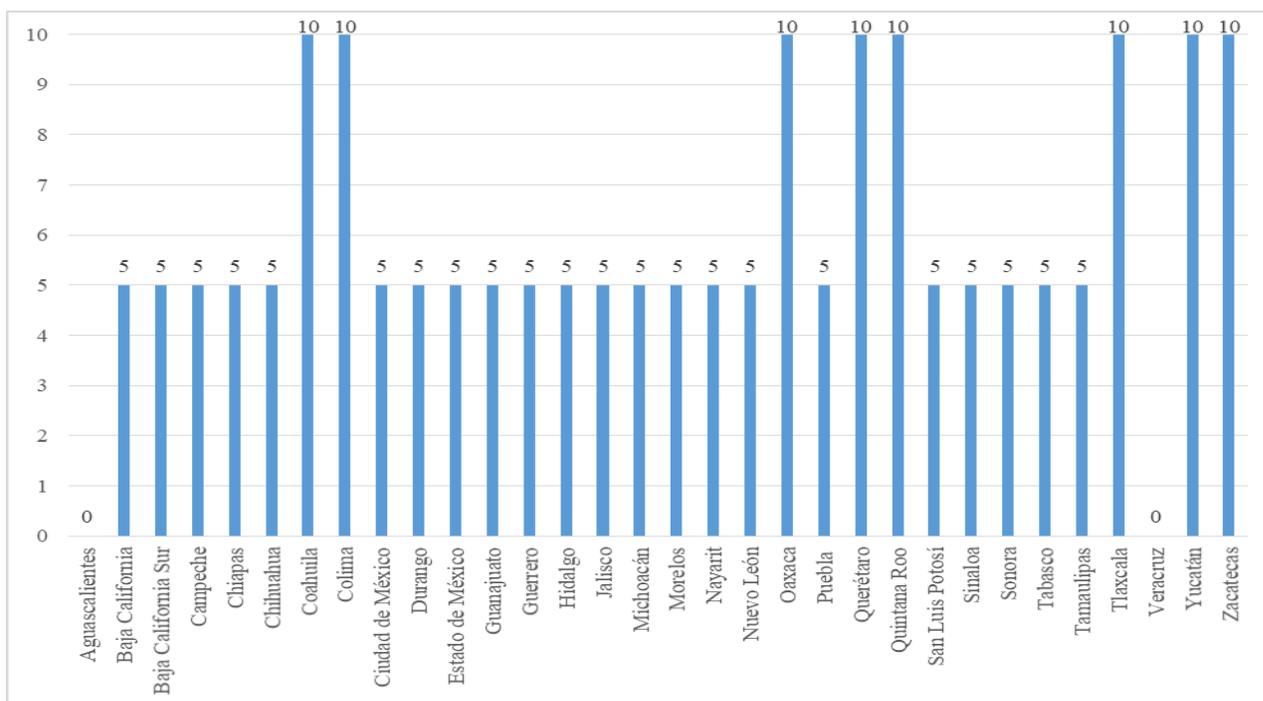
Este núcleo normativo tiene un promedio de 9.44, lo que indica que la mayoría de los estados del país han establecido claramente en sus constituciones

⁶⁷ Se consideró que la observación de estos núcleos normativos provee un panorama claro sobre las diferencias en las capacidades de los organismos fiscalizadores. Los núcleos que se dejaron fuera son: actualización y armonización del ordenamiento jurídico; estatuto del titular del organismo fiscalizador; alcance de las auditorías que realiza el organismo fiscalizador; transparencia de la fiscalización superior; y rendición de cuentas de los organismos fiscalizadores.

lo relativo al funcionamiento de sus organismos fiscalizadores, con excepción de 5 entidades federativas. Mientras que en Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México y Yucatán, el texto constitucional no establece claramente las competencias y facultades del organismo fiscalizador local, en Campeche, no se define la naturaleza del mismo.

En cuanto a la autonomía de los organismos fiscalizadores, el núcleo normativo correspondiente contempla tanto la presencia de disposiciones que reafirmen y desarrollen íntegramente la autonomía técnica y de gestión establecida en las constituciones locales, así como la ausencia de aquellas que la contradigan. Los resultados obtenidos son los siguientes:

Gráfica 3. Autonomía de los organismos fiscalizadores



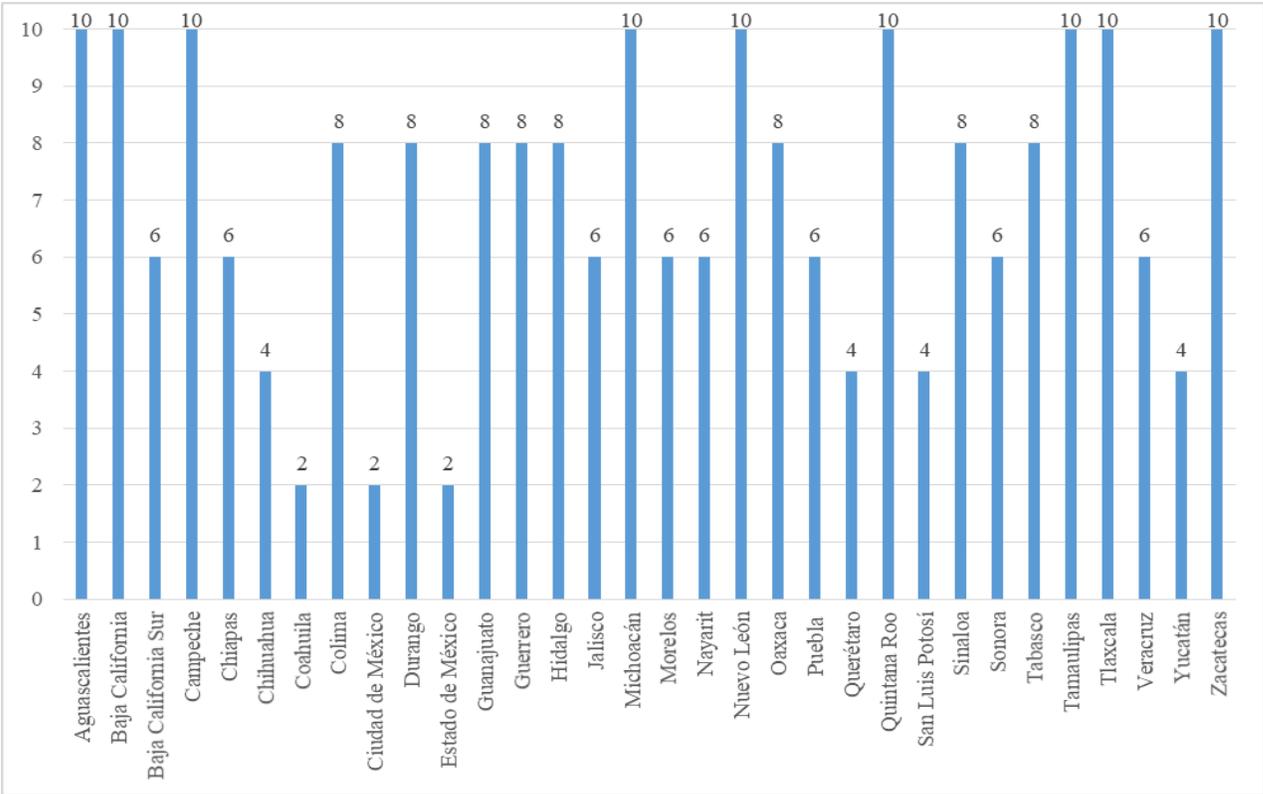
Fuente: *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 32.

De acuerdo con la revisión y los criterios usados para el análisis del IMCO/CUCEA, la mayoría de los organismos fiscalizadores estatales ven

vulnerada su autonomía técnica y de gestión debido a la presencia de estipulaciones jurídicas que permiten la intervención tanto de los diputados como de otros actores externos a los congresos locales.

En relación a los deberes del legislativo, el núcleo se enfoca en corroborar si la normatividad señala claramente las funciones del mismo durante la revisión de las cuentas públicas y si estas se diferencian de las de los organismos fiscalizadores (en otras palabras, que no se presente superposición de funciones), además de revisar la existencia de plazos claros para completar las etapas de la revisión de las cuentas públicas, el uso que los legisladores deben dar a los informes entregados por los organismos fiscalizadores y la presencia de instrumentos que permitan dar seguimiento a las irregularidades detectadas durante los procesos de fiscalización. Los resultados determinados son:

Gráfica 4. Deberes del Poder Legislativo

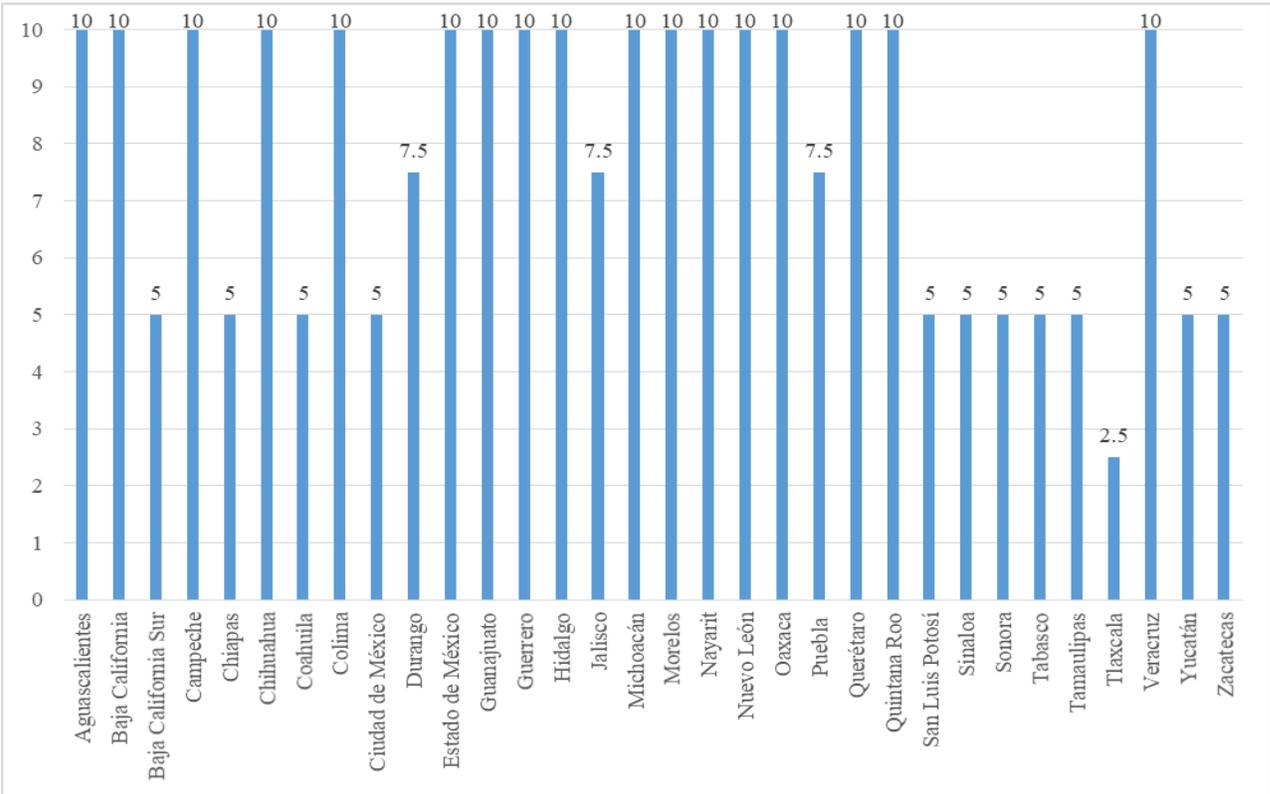


Fuente: Auditorías Superiores Locales en México, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 35.

Se observa que los resultados de este núcleo son coincidentes con el anterior, en el sentido de que en la mayoría de los estados la normatividad no delimita adecuadamente la injerencia de los legisladores, lo que da pie a inferir que las capacidades de los organismos fiscalizadoras pueden, efectivamente, verse acotadas por las facultades de los congresos estatales.

Los resultados del siguiente núcleo se generan observando la claridad con que se establecen en los ordenamientos estatales los procedimientos para la fiscalización de los recursos públicos. Entre más alta sea la calificación de un estado, menores serán las lagunas legales que vulneren la certidumbre de la revisión de las cuentas públicas. Los resultados obtenidos son:

Gráfica 5. Procedimientos de las auditorías

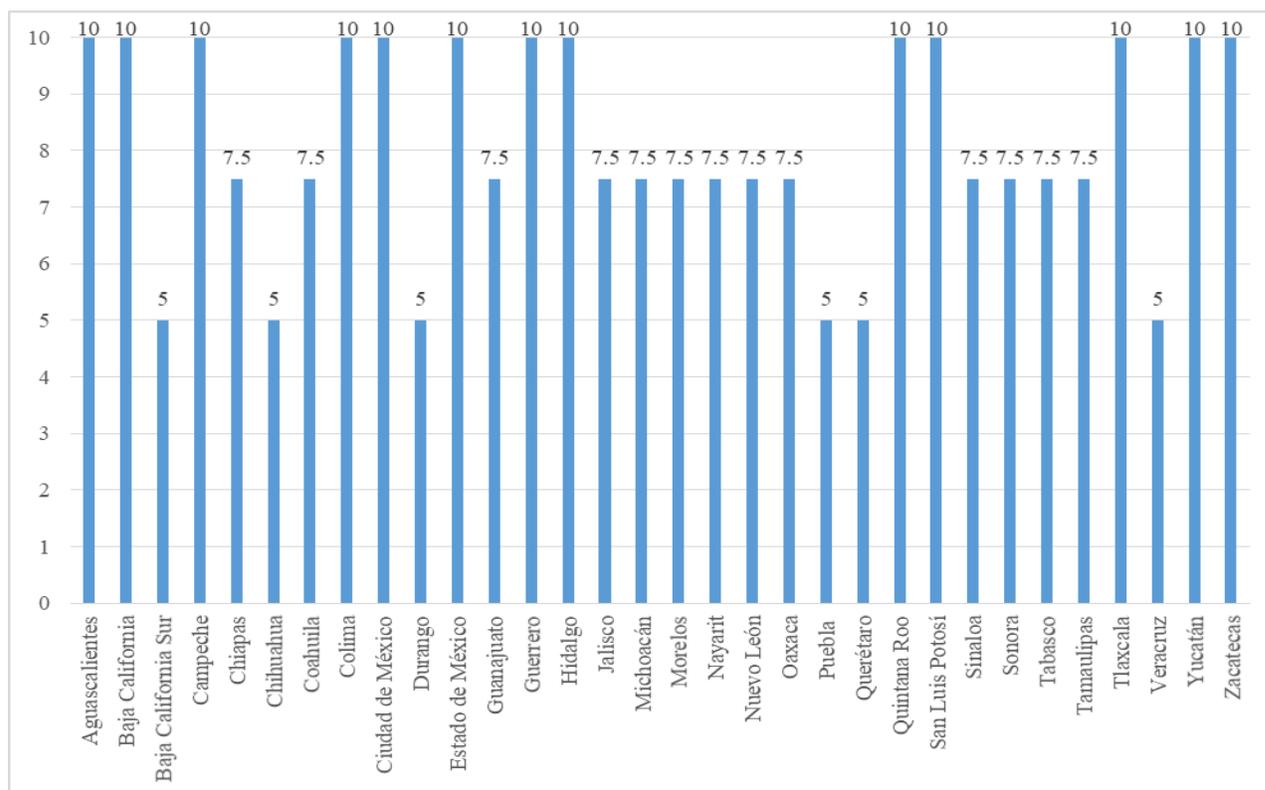


Fuente: Auditorías Superiores Locales en México, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 37.

La información de este núcleo corrobora la diversidad de maneras en que se ha regulado la función fiscalizadora en México, cuestión ya analizada en la presente investigación. Lo destacable es que se evidencia que la adaptación que se ha hecho a nivel subnacional de la función fiscalizadora claramente afectó a los organismos técnicos encargados de su desarrollo.

Por último, se aborda el núcleo relativo a las consecuencias de los procesos de fiscalización, las cuales son calificadas observando las facultades que otorgan las leyes a los organismos fiscalizadores para emitir sanciones, hacer que estas se cumplan y darles seguimiento. Este es uno de los núcleos normativos más relevantes, pues evidencia el interés de las legislaturas locales por proveer a sus organismos fiscalizadores con instrumentos que les permitan imponerse sobre las agencias gubernamentales. Se trata de la capacidad que poseen los organismos fiscalizadores para hacer que su trabajo tenga consecuencias. Las calificaciones otorgadas son:

Gráfica 6. Consecuencias de la fiscalización



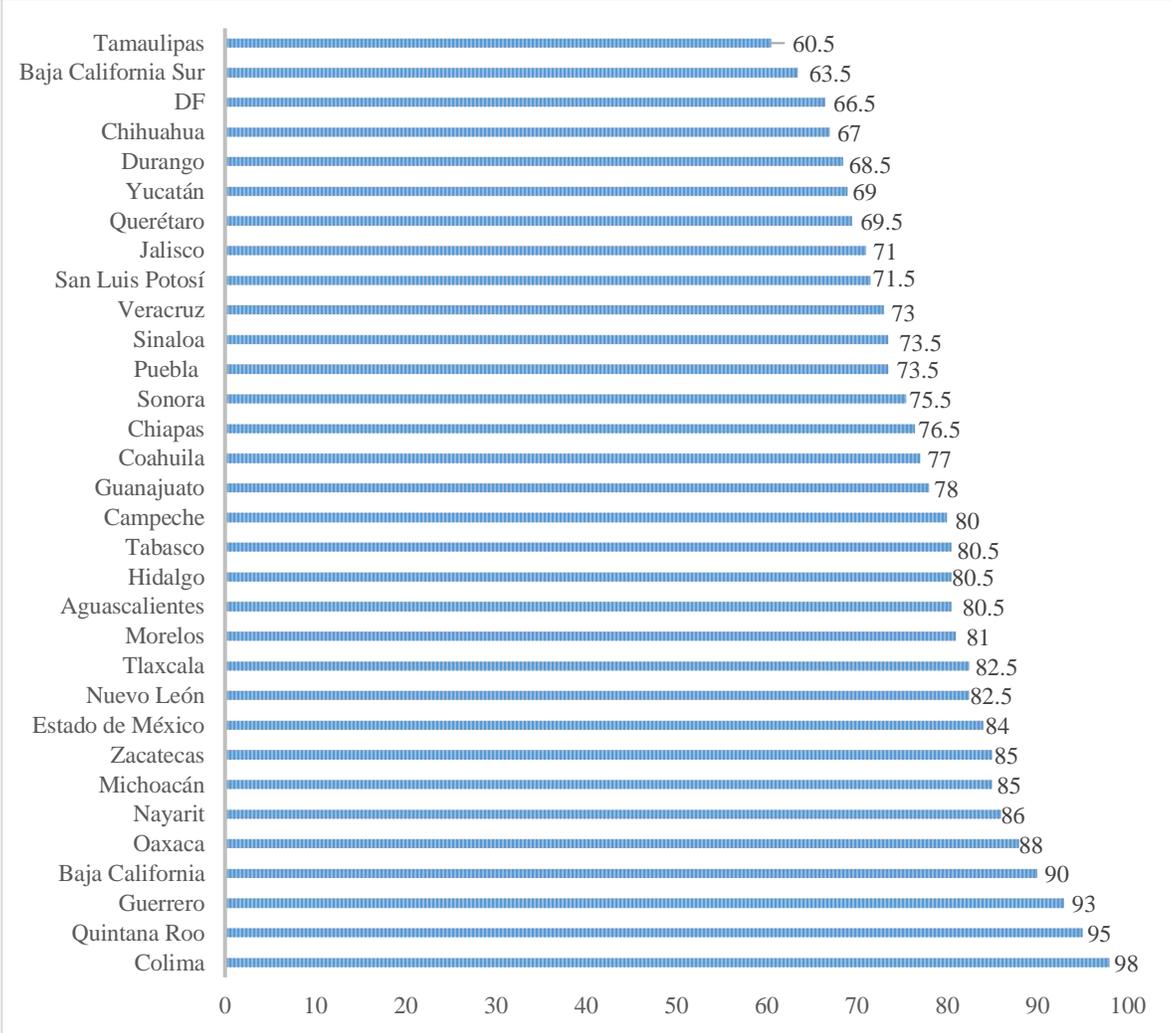
Fuente: *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 40.

Si bien 12 de las 32 entidades federativas recibieron la máxima calificación para este núcleo normativo, la mayoría presenta carencias en cuanto a las repercusiones que puede llegar a tener el trabajo de los organismos fiscalizadores sobre aquellos servidores públicos que incurran en irregularidades durante el ejercicio de los recursos asignados para desarrollar sus funciones. De nueva cuenta, queda reflejada la vulnerabilidad de los organismos fiscalizadores, ya que al carecer de plenas capacidades para imponer sanciones y darles seguimiento, su trabajo puede resultar inconsecuente, subvirtiendo la finalidad de los mecanismos de supervisión legislativa.

La observación de estos núcleos normativos sugiere un panorama desigual en cuanto a las capacidades de los organismos fiscalizadores estatales, con aspectos tan relevantes como la autonomía de dichos organismos y las consecuencias de su trabajo, vulnerados por una regulación que facilita la intervención del ejecutivo.

Para contar con un mejor contraste entre las capacidades de los organismos fiscalizadores estatales, se presenta la siguiente gráfica elaborada con las calificaciones totales de los 10 núcleos normativos. La gráfica presenta la información iniciando con la entidad que cuenta con el organismo fiscalizador con las menores capacidades globales para llevar a cabo sus funciones, Tamaulipas, y concluye con Colima, entidad con las calificaciones más altas:

Gráfica 7. Capacidades de los organismos fiscalizadores estatales en México



Fuente: *Auditorías Superiores Locales en México*, IMCO/CUCEA, Guadalajara, 2013, p. 29.

La gráfica anterior muestra las capacidades de los organismos fiscalizadores en una escala del 0 al 100, siendo el promedio de las capacidades 78.29. Si bien todos los estados cuentan con organismos fiscalizadores, sus capacidades resultan dispares y vistos en conjunto, se puede decir que los estados cuentan con organismos fiscalizadores con capacidades medianas para cumplir con sus funciones.

Una vez visualizadas las diferencias en las capacidades de los organismos fiscalizadores, a continuación se presenta una tabla que contiene la información referente al número efectivo de partidos en los congresos estatales, el índice de oposición, el estatus de gobierno, así como las calificaciones de las capacidades de cada organismo fiscalizador. Para mejorar la apreciación de la información, los estados se ordenan de mayor a menor, de acuerdo a la calificación de sus capacidades, asimismo, se usa un código de colores para distinguir entre los estados con organismos fiscalizadores con altas capacidades (verde) y los de capacidades bajas (amarillo)⁶⁸.

Tabla 5. Pluralismo, estatus de gobierno y capacidades de los organismos fiscalizadores

Estado	Capacidades	NEP	IO	EG
Colima	98	3.53	0.68	GDC
Quintana Roo	95	5.53	0.76	GDB
Guerrero	93	3.39	0.57	GDB
Baja California	90	3.07	0.48	GU
Oaxaca	88	4.16	0.62	GDB
Nayarit	86	4.59	0.50	GDA
Michoacán	85	3.73	0.70	GDC
Zacatecas	85	4.79	0.63	GDB
Estado de México	84	3.89	0.56	GDB
Nuevo León	82.5	3.41	1	GDD
Tlaxcala	82.5	6.40	0.75	GDB
Morelos	81	4.05	0.56	GDB
Aguascalientes	80.5	3.29	0.52	GDB
Hidalgo	80.5	4.83	0.66	GDB
Tabasco	80.5	3.11	0.48	GU
Campeche	80	3.35	0.57	GDB

⁶⁸ En un esfuerzo por facilitar el contraste entre organismos fiscalizadores, se toma como punto de referencia para dividirlos el promedio de las capacidades. Aquellas entidades por encima de este punto son considerados como de altas capacidades, mientras que los que se encuentran por debajo se consideran como de bajas capacidades.

Guanajuato	78	2.90	0.47	GU
Coahuila	77	2.51	0.60	GDC
Chiapas	76.5	4.06	0.60	GDB
Sonora	75.5	2.71	0.54	GDB
Puebla	73.5	5.58	0.68	GDB
Sinaloa	73.5	2.98	0.47	GU
Veracruz	73	3.69	0.58	GDB
San Luis Potosí	71.5	5.17	0.70	GDB
Jalisco	71	3.92	0.65	GDB
Querétaro	69.5	2.63	0.48	GU
Yucatán	69	2.63	0.48	GU
Durango	68.5	2.90	0.68	GDC
Chihuahua	67	3.57	0.51	GDB
Ciudad de México	66.5	4.96	0.74	GDC
Baja California Sur	63.5	2.38	0.38	GU
Tamaulipas	60.5	2.45	0.44	GU

Fuente: Elaboración propia con información de los portales electrónicos de los congresos estatales y el estudio *Auditorías Superiores Locales en México*.

La agrupación de la información de acuerdo con las altas o bajas capacidades de los organismos fiscalizadores permite observar una relación entre las variables consideradas. En los estados que cuentan con los organismos fiscalizadores de altas capacidades, el promedio de NEP es de 4.07, mientras que en los de bajas capacidades es de 3.44. Consecuentemente, el promedio del índice de oposición en el primer conjunto es de 0.62, mientras que en el segundo es de 0.56. Asimismo, en el grupo de estados con organismos de bajas capacidades, se presentan seis gobiernos unificados, mientras que en los de altas capacidades, solamente existen dos casos de gobierno unificado. Se puede inferir de esta forma que existe una relación entre el pluralismo presente en un congreso estatal junto con el estatus de gobierno y las capacidades de los organismos fiscalizadores.

Hasta el momento se han analizado las diferentes formas en que los estados han regulado la revisión de las cuentas públicas y las variaciones que pueden encontrarse entre las capacidades de los organismos fiscalizadores locales; ambos aspectos han sido contrastados con el pluralismo presente en los congresos estatales para observar la relación entre ellos. Para seguir analizando las diferencias en las capacidades de los organismos fiscalizadores, se abordará y contrastará su desempeño, lo cual es el objetivo del siguiente apartado.

3.1.- Diferentes resultados. Las capacidades de los organismos fiscalizadores en acción

Para corroborar si las capacidades de los organismos fiscalizadores se ven reflejadas en los resultados de las revisiones que estos llevan a cabo, se debe recolectar evidencia. Un elemento que permite visualizar fácilmente los resultados del trabajo de los organismos fiscalizadores se encuentra en los montos de las observaciones de irregularidades financieras que se determinan tras la revisión de las cuentas públicas, por lo que en este apartado se presenta una comparación de los montos establecidos durante los últimos dos años revisados por los organismos fiscalizadores de los estados seleccionados⁶⁹. Se trata de un conjunto de cuatro entidades federativas que han sido elegidas tomando en consideración las variables contempladas en la presente investigación: pluralismo, estatus de gobierno, las capacidades de sus organismos fiscalizadores, así como las reglas y procedimientos internos para la revisión de las cuentas públicas en los congresos estatales. De esta manera se ha seleccionado la LXI legislatura de Guerrero (2015-2018), XXI legislatura de Baja California (2013-2016), LX legislatura de Coahuila (2015-2017) y LXII

⁶⁹ Los montos se referirán únicamente a las observaciones realizadas a las agencias del ejecutivo estatal.

legislatura de Tamaulipas (2013-2016)⁷⁰. La información se ha extraído directamente de los informes de resultados entregados a los congresos estatales por sus respectivos organismos fiscalizadores.

Se debe tener en cuenta que observar únicamente los montos de irregularidades financieras puede conducir a realizar inferencias imprecisas, ya que los presupuestos estatales varían dependiendo de las características de cada entidad; por ello, las irregularidades detectadas deben contrastarse con el presupuesto estatal⁷¹. Es así que, para dimensionar los alcances de los resultados entregados por los organismos fiscalizadores durante los periodos contemplados en cada estado, además de la suma de los montos de irregularidades financieras se incluye el porcentaje que dichos montos representan del total del presupuesto fiscalizable anual. Por medio de la comparación se obtendrán elementos para corroborar si en aquellos estados que cuentan con organismos fiscalizadores con mayores capacidades, se producen observaciones sobre irregularidades financieras con montos mayores a los de estados cuyos organismos cuentan con pocas capacidades.

A continuación se presenta una tabla en la que se despliega información de los montos observados durante dos años en los estados seleccionados (se trata de los dos años más recientemente fiscalizados). Para poder observar la relación entre variables, se incluye además la información referente a las capacidades, el número efectivo de partidos (NEP), índice de oposición (IO) y estatus de gobierno (EG):

⁷⁰ Algunas de las legislaturas analizadas no corresponden con las que actualmente se encuentran en funciones; lo anterior debido a que en las legislaturas actuales al momento de realizar esta investigación no se han revisado cuentas públicas estatales.

⁷¹ Por ejemplo, el establecimiento de irregularidades por un millón de pesos será más significativo allí donde el presupuesto es de 10 millones que en un donde se cuente con presupuesto de 25 millones.

Tabla 6. Comparativa entre montos observados, capacidades, NEP, IO y EG en Guerrero, Baja California, Coahuila y Tamaulipas

	Guerrero		Baja California		Coahuila		Tamaulipas	
Capacidades	93		90		77		60.5	
Número Efectivo de Partidos	3.39		5.34		2.80		2.82	
Índice de Oposición	.57		.72		.68		.75	
Estatus de Gobierno	GDB		GDB		GU		GU	
Montos observados*	2015	2016	2014	2015	2014	2015	2014	2015
	\$ 214, 182. 00	\$ 0.00	\$ 2, 592, 748.00	\$2, 329, 031. 00	\$ 497, 996. 00	\$ 418, 622. 00	\$ 0. 00	\$ 0. 00
Total*	\$ 214, 182. 00		\$ 4, 921, 780. 00		\$ 963, 262. 00		\$ 0. 00	
Porcentaje del presupuesto fiscalizable	1.7%	0%	11.7%	11.5%	2.02%	1.47%	0%	0%
Total**	0.37%		6.64%		1.73%		0%	

Fuente: elaboración propia con datos de los informes de resultados de la revisión de las cuentas públicas de los estados seleccionados correspondientes a los años señalados. * Cantidad en miles de pesos. ** El total de los porcentajes surge de comparar el total de los montos en ambos años con el total del presupuesto fiscalizable del mismo periodo.

Primeramente, para el caso del estado de Guerrero, el cual cuenta con un organismo fiscalizador de altas capacidades, dentro del periodo contemplado, únicamente se establecieron observaciones de irregularidades financieras para el ejercicio fiscal 2015 (monto superior a los 200 millones de pesos). En cambio, para el año 2016, el mismo organismo determinó que las agencias de gobierno justificaron adecuadamente el uso de sus recursos. Si bien se señalaron algunas observaciones administrativas, las mismas no trascendieron hasta ser clasificadas como irregularidades financieras.

Siguiendo con el estado de Baja California, cuyo organismo fiscalizador también se encuentra entre aquellos que cuentan con altas capacidades, se puede

distinguir como las observaciones de irregularidades financieras se mantienen constantes durante el 2014 y el 2015 y en ambos años, las mismas superan los dos mil millones de pesos.

Trasladándose ahora a los organismos fiscalizadores con bajas capacidades, se inicia con el del estado de Coahuila, el cual determinó montos de irregularidades financieras similares durante el 2014 y el 2015 (superiores a los 400 millones de pesos). A pesar de tratarse de un organismo fiscalizador cuyas capacidades son menores que las de las anteriores entidades, las revisiones en esta entidad federativa han arrojado irregularidades de manera consistente durante las revisiones más recientes, aunque las mismas representan un porcentaje bastante reducido en comparación con el presupuesto fiscalizable.

Por último, se tienen las observaciones del 2014 y 2015 determinadas por el organismo fiscalizador de Tamaulipas, el cual cuenta con las capacidades más bajas de entre todos los estados. Este caso resulta peculiar pues en los informes de resultados del 2014 y 2015 se estipula que las dependencias fiscalizadas entregaron evidencia que, a juicio del organismo fiscalizador estatal, permite garantizar que el ejecutivo usó los recursos públicos con apego a la normatividad, por lo que no se señalaron irregularidades financieras. Lo anterior resulta particularmente llamativo si se tiene en consideración el contexto financiero de Tamaulipas, entidad con un alto índice de endeudamiento público y en donde se pueden encontrar graves señalamientos de corrupción cometidos por parte de las autoridades estatales.

La información presentada en las tablas anteriores conduce a inferir que, aunque se puede observar una influencia de las capacidades de los organismos fiscalizadores sobre las irregularidades financieras detectadas, esta resulta desigual. Si bien en Tamaulipas, las bajas capacidades de sus respectivos

organismos fiscalizadores se vieron aparejadas con la ausencia durante dos años consecutivos de irregularidades en los informes de resultados, en Guerrero, estado con un organismo fiscalizador altamente capacitado, solamente se presentaron observaciones en un año. Asimismo, en Coahuila, estado que cuenta con un organismo fiscalizador cuyas capacidades se encuentran justo por debajo del promedio⁷², se tiene que en los dos años contemplados se presentaron observaciones de irregularidades, lo mismo que en el caso del organismo fiscalizador de Baja California, el cual cuenta con muy altas capacidades.

En cuanto al papel del pluralismo y el estatus de gobierno, los estados de Baja California y Guerrero cuentan con gobiernos divididos del tipo B (el partido del gobernador es la minoría más grande), mientras que Tamaulipas y Coahuila tienen gobiernos unificados. Si bien el congreso estatal con el mayor NEP, Baja California, es también en el que se determinó el mayor monto de irregularidades financieras, no se puede establecer un patrón que relacione linealmente un mayor NEP (junto con la presencia de gobierno dividido), con mayores montos de irregularidades financieras. Lo anterior debido a que en el caso de Coahuila, estado con un número efectivo de partidos reducido y con gobierno unificado, se presentó un monto de irregularidades financieras considerable, mayor aún que el de Guerrero, entidad con un NEP mayor y con gobierno dividido.

Las comparaciones realizadas hasta el momento arrojan que si bien no existe una relación de correspondencia directa entre el nivel de las capacidades de un organismo fiscalizador y el monto de las observaciones sobre irregularidades financieras que este determine, se puede inferir que el desarrollo de las capacidades de los organismos fiscalizadores es necesario para el

⁷² 78.3

establecimiento de dicha clase de observaciones. Debido a lo anterior, debe matizarse la hipótesis que propone que en los estados que cuenten con organismos fiscalizadores con mayores capacidades, se producirán observaciones sobre irregularidades financieras con montos mayores a las de estados con organismos con pocas capacidades⁷³; en su lugar, resulta más preciso afirmar que en aquellos estados con organismos fiscalizadores con altas capacidades, será más posible establecer observaciones sobre irregularidades financieras que en aquellos estados con organismos fiscalizadores de bajas capacidades. Por otra parte, teniendo en cuenta el contraste realizado entre pluralismo, estatus de gobierno y montos de irregularidades financieras, se aprecia que dichas variables no influyen de la misma manera que las capacidades, por lo tanto, no puede sustentarse que entre mayor sea el pluralismo, mayores serán los montos de irregularidades determinados⁷⁴, o que en los estados con gobierno dividido se generarán observaciones sobre irregularidades financieras con montos mayores que en los estados con gobierno unificado⁷⁵.

Para que los procesos de revisión de las cuentas públicas puedan ser considerados como instrumentos útiles para combatir la discrecionalidad en el uso del erario, es necesario que las observaciones sobre irregularidades financieras tengan impacto sobre la cantidad de recursos que se destina a las agencias del ejecutivo. Con el objetivo de observar si tal situación puede apreciarse en la realidad, en el siguiente apartado se presentarán datos que permiten contrastar la evolución del presupuesto asignado al ejecutivo en los estados seleccionados, con los montos de irregularidades señalados.

⁷³ Hipótesis 2 de la presente investigación.

⁷⁴ Hipótesis 1 de la presente investigación.

⁷⁵ Hipótesis 3 de la presente investigación.

3.2.- Las cuentas públicas como instrumento contra el slack

Los enfoques teóricos contemplados para la presente investigación señalan que la revisión de las cuentas públicas es un instrumento mediante el cual el legislativo supervisa el ejercicio del presupuesto asignado a las agencias burocráticas, las cuales tratan en todo momento de maximizar dichos recursos para contar con un excedente que pueda ser usado en lo que consideran más conveniente. Trasladando las aportaciones de estos enfoques a la práctica del ciclo presupuestario⁷⁶, resulta válido suponer que las irregularidades financieras derivadas de las revisiones a las cuentas públicas tienen el potencial de ser utilizadas por los legisladores para justificar la disminución de los recursos asignados a las agencias del poder público en futuros procedimientos de aprobación presupuestaria, afectando directamente el *slack* que pudieran obtener; sin embargo, como lo indica la teoría positiva de la burocracia, los burós podrán hacer uso de su posición como únicos proveedores de bienes públicos y solicitar presupuestos mayores, a la vez que aprovecharán su papel como proponentes de los proyectos presupuestales para establecer disposiciones que permitan el manejo discrecional del presupuesto por parte del ejecutivo o, visto de otra forma, que restrinjan la capacidad del legislativo de supervisar el uso de los recursos.

Para observar los efectos de las revisiones de las cuentas públicas sobre la maximización presupuestal de las agencias de gobierno, en el presente apartado se analizarán las variaciones presupuestales entre distintos ejercicios fiscales con relación a los hallazgos y señalamientos de los informes de resultados; asimismo, se revisan los presupuestos de egresos para analizar si los

⁷⁶ El ciclo presupuestario se refiere a las etapas en las que se desarrolla la recaudación, ejercicio y supervisión de los recursos públicos.

mismos legisladores contribuyen a la maximización del *slack* aprobando proyectos presupuestarios que contienen lo que puede denominarse como “cláusulas de discrecionalidad”, esto es, artículos que contemplan la reasignación discrecional de recursos entre dependencias, rubros o capítulos por parte del ejecutivo, sin requerir la autorización del legislativo.

Antes de proseguir, debe advertirse una limitación en la influencia de la revisión de las cuentas públicas sobre la asignación presupuestal, producto del mismo diseño de estos procedimientos: dado que las cuentas públicas son revisadas posteriormente a la conclusión de un ejercicio fiscal, no pueden influir en la asignación presupuestal del mismo año en que ocurren las revisiones⁷⁷. Por lo tanto, la revisión de las cuentas públicas no incide sobre el presupuesto del año en que se está llevando a cabo el procedimiento, sino que sus efectos podrán ser observados hasta el ejercicio fiscal inmediato siguiente. Es decir, las posibles afectaciones podrán observarse de manera intercalada.

A continuación, se presenta un conjunto de gráficas que ilustran la manera en que las irregularidades surgidas de la revisión de las cuentas públicas han incidido sobre la asignación presupuestal de las agencias del gobierno central en los estados seleccionados. Considerando los dos ejercicios fiscales más recientemente revisados en los estados seleccionados a la fecha de elaboración del presente capítulo⁷⁸, los esquemas relatan la evolución de la asignación presupuestal a las agencias del ejecutivo y su relación con los montos de irregularidades financieras determinadas en cada caso. Con la información de las gráficas se podrá determinar, en cada caso, si las

⁷⁷ Ejemplo: Dado que la revisión del ejercicio fiscal 2013 en el estado de Baja California se llevó a cabo en 2014, se puede esperar que las irregularidades encontradas afecten la asignación presupuestaria del año siguiente, esto es, 2015.

⁷⁸ Febrero- Abril del 2018.

irregularidades financieras afectaron, en general, la asignación presupuestal en los estados. De igual manera, se revisan los presupuestos de egresos en busca de artículos que permitan al ejecutivo la reasignación discrecional del presupuesto aprobado por el legislativo.

Gráfica 8. Relación presupuesto/irregularidades en Baja California 2014-2017



Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos y los informes de resultados de la revisión de la cuenta pública de los años señalados. Las cantidades se expresan en miles de pesos.

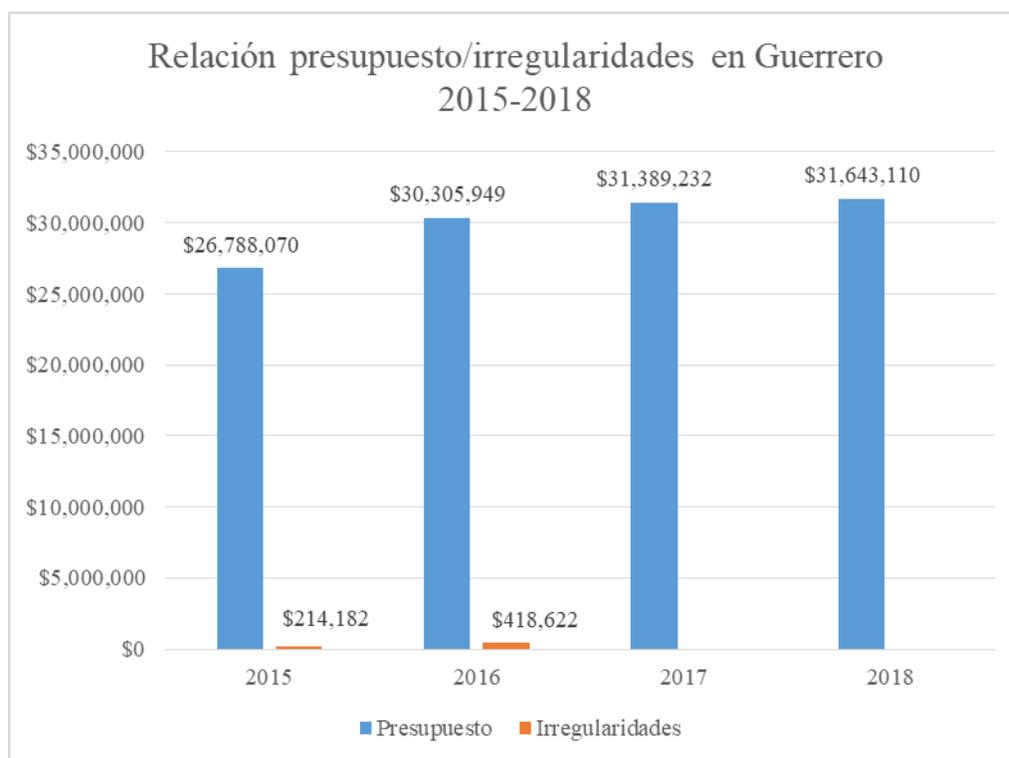
Si bien, derivado de las revisiones a los años 2014 y 2015 (ambas concretadas en 2016) se determinaron irregularidades financieras relativamente significativas, el presupuesto de las agencias del gobierno central bajacaliforniano para el año 2017 (aprobado precisamente en 2016) aumentó en un 13.4% respecto a 2014 y un 34.05 % respecto al 2015, lo cual sugiere que los significativos hallazgos presentados por el organismo fiscalizador bajacaliforniano tras la revisión de los presupuestos de aquellos años, no fueron

utilizados para impulsar una disminución en la asignación presupuestal que orillara a los burócratas a reducir su *slack*.

Asimismo, tras la revisión de los presupuestos de egresos aprobados por el Congreso de Baja California correspondientes a los años 2014, 2015, 2016 y 2017, se detectó en ellos la existencia de artículos que otorgan un margen de discrecionalidad al ejecutivo para redistribuir los recursos aprobados por el legislativo; por ejemplo, los presupuestos otorgan al gobernador la facultad de reasignar recursos sobre las partidas de servicios personales así como para determinar la asignación de plazas, sin requerir la autorización de los diputados, estableciendo únicamente la obligación de dar aviso cuando esto suceda⁷⁹. De igual forma, se contempla un rubro denominado “Erogaciones Adicionales”, cuyos recursos pueden ser distribuidos por el ejecutivo para cubrir tanto servicios de comunicación social como contingencias socioeconómicas, dejando un amplio margen para la discrecionalidad de su aplicación.

⁷⁹ No se especifica si el aviso debe ser antes o después de haber realizado la reasignación.

Gráfica 9. Relación presupuesto/irregularidades en Guerrero 2015-2018



Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos y los informes de resultados de la revisión de la cuenta pública de los años señalados. Las cantidades se expresan en miles de pesos.

La anterior gráfica retrata la nula influencia que tuvieron los resultados de la revisión de las cuentas públicas del 2015 y el 2016 (ambos aprobados durante el 2017) sobre la asignación presupuestaria de los ejercicios fiscales del 2018. Al examinar detalladamente los presupuestos del periodo 2015-2018, es posible distinguir que, cuando se presentan variaciones presupuestales notables de un año a otro, ello responde a un proceso de reestructuración administrativa desde el ejecutivo y no a una disposición de los legisladores derivada de las irregularidades encontradas en la revisión de las cuentas públicas. Por último, tras la revisión de los presupuestos de egresos aprobados por el Congreso de Guerrero dentro del periodo contemplado, se ha podido localizar que en todos ellos existe un artículo que permite al ejecutivo autorizar modificaciones presupuestarias con base en la situación de las finanzas públicas, enunciado lo

suficientemente vago como para permitir la aplicación discrecional de esta medida.

Gráfica 10. Relación presupuesto/irregularidades en Coahuila 2014-2018



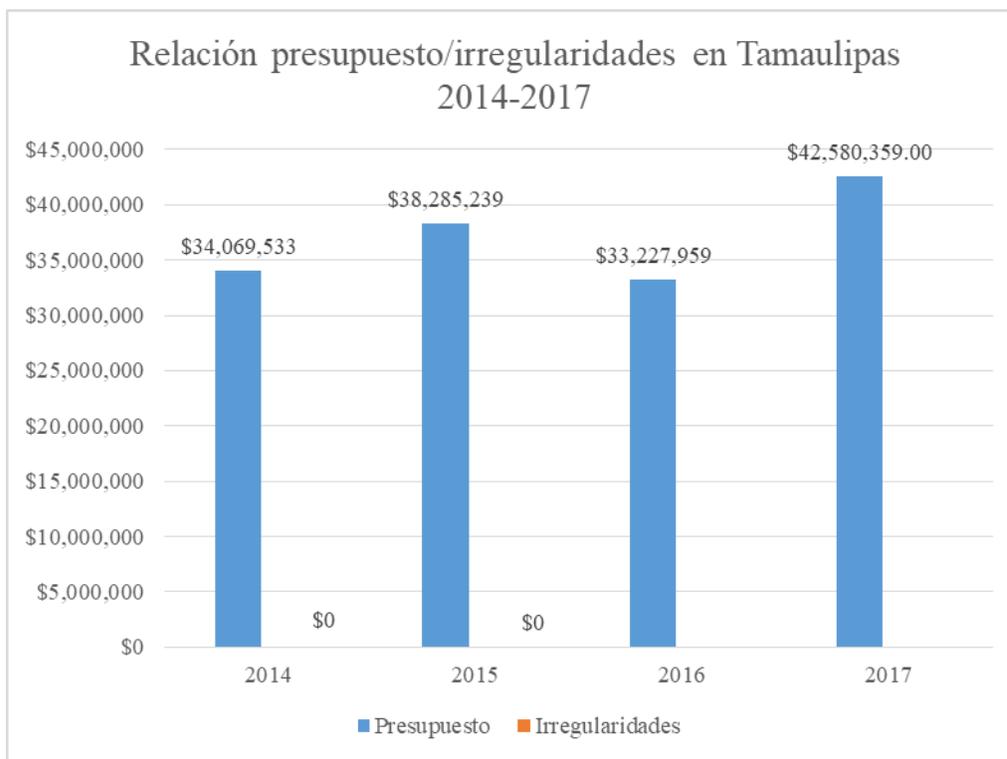
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos y los informes de resultados de la revisión de la cuenta pública de los años señalados. Las cantidades se expresan en miles de pesos.

La gráfica ilustra el efecto que las observaciones al ejercicio fiscal 2014 (aprobadas en 2016) tuvieron sobre el presupuesto 2017, así como las consecuencias que las irregularidades detectadas en 2015 (aprobadas en 2017) tuvieron sobre la asignación del 2018. En ambos casos, a pesar de que el organismo fiscalizador determinó irregularidades financieras significativas, no se observa disminución presupuestal alguna; por el contrario, entre 2014 y 2017 el presupuesto aumentó un 19.31%, mientras que entre el 2015 y el 2018 se presenta un aumento del 9.55 %, lo que indica que en este caso, tampoco puede apreciarse que los resultados de la revisión de las cuentas públicas hayan incidido para disminuir el *slack*.

La revisión de los presupuestos de Coahuila para el periodo contemplado revela que las variaciones en los recursos asignados a las agencias gubernamentales responden a una significativa labor de ingeniería administrativa que desapareció y redistribuyó las funciones de dos dependencias (Secretaría de Turismo y Secretaría de Gestión Urbana, Agua y Ordenamiento Territorial), y dio paso a la Fiscalía General del Estado y a la Comisión Estatal de Seguridad Pública. Además de las decisiones administrativas del ejecutivo, debe considerarse el contexto financiero en que se encuentra el estado de Coahuila, afectado seriamente por una importante deuda pública⁸⁰. En cuanto a la discrecionalidad permitida desde los presupuestos aprobados por los diputados, los documentos especifican que el ejecutivo coahuilense, por medio de su Secretaría de Finanzas, podrá concentrar y redistribuir recursos excedentes de las dependencias, así como reducir los montos asignados en caso de contingencias económicas, medidas que no requerirán autorización del legislativo y solamente se harán de su conocimiento durante la entrega de las cuentas públicas.

⁸⁰ Al día 28 de febrero del 2018, el estado de Coahuila reporta una deuda pública que asciende a \$ 37, 045, 824, 000.00 millones de pesos, de acuerdo con información de la Secretaría de Finanzas del estado.

Gráfica 11. Relación presupuesto/irregularidades en Tamaulipas 2014-2017



Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos y los informes de resultados de la revisión de la cuenta pública de los años señalados. Las cantidades se expresan en miles de pesos.

Dado que ni tras la revisión del año 2014 (concluida en 2015) ni tras la de 2015 (concluida en 2016), se determinaron irregularidades financieras en la administración del el ejecutivo estatal de Tamaulipas, no existe posibilidad de que la revisión de las cuentas públicas en dicha entidad ofrezca elementos para reducir el *slack*; por lo tanto la disminución presupuestal observada entre 2014 y 2016 no surgió debido a la supervisión del legislativo; asimismo, entre el 2015 y el 2017 el presupuesto de las agencias del gobierno central de Tamaulipas creció en un 11.22 %.

De igual forma, debe destacarse que al estudiar los presupuestos de egresos autorizados por el Congreso del estado de Tamaulipas para los ejercicios fiscales del 2014 al 2017, se pueden encontrar artículos que permiten

la reasignación de recursos entre dependencias (ya sea por la existencia de excedentes o por emergencias que reduzcan el monto presupuestal), siempre y cuando se cuente con la autorización del ejecutivo. No se requiere la intervención del Congreso del estado, solamente se indica que cualquier modificación debe ser notificada al entregar las cuentas públicas.

La información presentada en este apartado proporciona elementos para señalar que la incidencia que tienen las irregularidades financieras detectadas durante la revisión de las cuentas públicas, sobre el presupuesto asignado a las agencias de gobierno, es nula. Primeramente, en aquellos casos en los que efectivamente se establecieron observaciones de irregularidades financieras, los montos de las mismas fueron bastante pequeños en relación con la totalidad del presupuesto fiscalizable, por lo que el impacto que podrían tener es igualmente reducido. Sin embargo, al observar la asignación presupuestal posterior a la revisión de las cuentas públicas, se puede concluir que en general los presupuestos aumentan, las reducciones son la excepción y las variaciones responden a procesos de reestructuración institucional que otorgan o remueven funciones a las agencias del ejecutivo. De igual manera, se determina que en los presupuestos de egresos aprobados por los legislativos estatales, persiste la presencia de elementos que permiten la manipulación de los recursos por parte del ejecutivo, sin requerir la intervención del poder legislativo, quien originalmente lo aprueba. Por lo tanto, se afirma que los procesos de revisión de las cuentas públicas no afectan la formación del *slack* presupuestario (este resultado ayuda a contestar la hipótesis 4).

Cabe recordar que los procesos de revisión de las cuentas públicas no concluyen con la entrega de los informes de resultados por parte de los organismos fiscalizadores, sino que posteriormente existe una etapa que

depende enteramente de los legisladores. Por lo tanto, además del desarrollo normativo de la función fiscalizadora en los estados y las capacidades de los organismos fiscalizadores, se debe analizar la manera en que los diputados intervienen, esto quiere decir, los procesos que se generan en el interior de los Congresos estatales alrededor de la revisión de las cuentas públicas del ejecutivo estatal.

Por lo tanto, adicionalmente a las comparaciones realizadas en el presente capítulo, se deben contrastar los procesos desarrollados en los congresos de los estados seleccionados durante el análisis, dictaminación y votación de los informes de resultados, con lo cual se tendrá una perspectiva más amplia sobre el ejercicio de la supervisión legislativa que se lleva a cabo a nivel subnacional.

CAPÍTULO 4.- LAS CUENTAS PÚBLICAS Y EL PROCESO DE REVISIÓN DE LOS INFORMES DE RESULTADOS

Si bien el trabajo realizado hasta este punto de la investigación se ha enfocado en analizar la manera en que se ha estructurado la función fiscalizadora en los estados, las variaciones que existen entre las capacidades de sus respectivos organismos fiscalizadores y la relación entre estos y el pluralismo de los congresos estatales junto con el estatus de gobierno, queda pendiente analizar el involucramiento directo de los legisladores, esto es, el tratamiento que los diputados dan a los informes de resultados elaborados por los organismos fiscalizadores para dictaminarlos y votarlos en el Pleno.

De manera similar a otros procedimientos que requieren la aprobación de una legislatura, el resultado final de la revisión de las cuentas públicas depende de las relaciones formadas entre los partidos con representación dentro de un congreso. Sin embargo, a diferencia de la aprobación de reformas legales o la expedición de nuevos marcos normativos, la revisión de las cuentas públicas tiene la característica de brindar elementos que pueden ser usados para cuestionar el desempeño de los gobiernos estatales. Por lo tanto se puede esperar que, dado que el principal interés de los legisladores es darle continuidad a su carrera política, al momento de dictaminar y votar las cuentas públicas, los miembros del partido del ejecutivo defenderán la gestión de los recursos públicos que ha llevado a cabo la administración estatal, mientras que los legisladores de oposición cuestionarán el ejercicio de los recursos por parte de las agencias de gobierno. Es así como se puede inferir que el proceso de revisión de las cuentas públicas es especialmente sensible a la relación entre el gobierno y la oposición al interior de los legislativos estatales.

Para poder obtener datos acerca de la actuación de los legisladores en los estados seleccionados, en el presente capítulo se reconstruirá la manera en que los respectivos congresos estatales desarrollaron los procesos para dictaminar y votar las cuentas de dos ejercicios fiscales, con lo cual se ubicarán similitudes y diferencias entre los casos. Se enfatizará el formato y contenido de los informes de resultados entregado a los congresos por parte de los organismos fiscalizadores, así como la conformación de las comisiones dictaminadoras y del Pleno, el tiempo utilizado para el desarrollo de los procesos, la discusión que se dio por parte de los integrantes de las legislaturas locales y por supuesto, las votaciones. De esta manera se busca profundizar en el papel que desempeñan directamente los legisladores durante la revisión de las cuentas públicas y analizar el impacto que tiene la conformación de los legislativos locales sobre dichos procesos.

Se debe recordar que la selección de los casos para la presente investigación surge de una ponderación entre las variables contempladas: pluralismo, estatus de gobierno, capacidades fiscalizadoras y las reglas internas de cada congreso. Dado que en capítulos anteriores se exploraron las primeras tres, en el presente toca el turno a las reglas internas. La exploración de esta variable se hará en dos momentos: primeramente se revisarán diversos ordenamientos para identificar las condiciones que en cada entidad escogida se han establecido para la dictaminación y votación de las cuentas públicas; posteriormente, se reconstruyen los procesos mediante los cuales los congresos de los estados seleccionados (Guerrero, Baja California, Coahuila y Tamaulipas) aprobaron los dos ejercicios fiscales más recientes para así determinar si los diputados actuaron de manera imparcial o discrecional y si el resultado de las votaciones surgió tras un proceso de verdadero análisis y

discusión; para ello se recurre a documentos como las actas de comisiones y del Pleno, los diarios de los debates, versiones estenográficas de las sesiones y los mismos dictámenes que fueron sometidos a votación.

4.1.- Normas internas. Los procedimientos de los congresos estatales

Los procedimientos para la revisión de las cuentas públicas a los que deben apegarse los legisladores se estructuran siguiendo una diversidad de ordenamientos. En primer lugar, las constituciones estatales contienen elementos relacionados con la temporalidad con que deben desarrollarse las revisiones, así como el rol que desempeñan tanto los organismos fiscalizadores como los legisladores; por su parte, las leyes secundarias en materia de fiscalización detallan la actuación de los organismos fiscalizadores, al tiempo que proveen su estructura institucional; por último, en las leyes orgánicas de los poderes legislativos estatales, se encuentra lo concerniente a la integración y funciones de las comisiones, así como la operación del Pleno legislativo y, en general, lo relativo a la elaboración y votación de dictámenes. El contenido de dichos ordenamientos puede facilitar o desincentivar el análisis de las cuentas públicas por parte de los legisladores.

Para facilitar el estudio de los ordenamientos se generó un índice⁸¹ que contiene cuatro indicadores: el primero de ellos aborda la claridad de las etapas contempladas para la revisión de las cuentas públicas⁸²; el segundo se refiere a la integración plural de las comisiones dictaminadoras⁸³; el tercero aborda la

⁸¹ Denominado Índice normativo.

⁸² Etapas claramente delimitadas ayudan a estructurar el trabajo de análisis.

⁸³ Una normatividad que establezca la integración plural de las comisiones pone trabas al dominio de un solo partido sobre el análisis de las cuentas públicas.

publicidad de las sesiones de comisión⁸⁴; el último indicador se refiere a la amplitud del plazo que las comisiones tienen para analizar la información de las cuentas públicas que le entregan los organismos fiscalizadores⁸⁵. Los indicadores otorgan puntajes del 0 al 0.25, por lo que el puntaje total del índice irá del 0 al 1. Entre más alejado se esté del cero, más se incentivará el análisis de las cuentas públicas desde las leyes. A continuación se desglosa el índice:

Tabla 7. Índice normativo

INDICADOR	PUNTAJE
Se establecen claramente etapas para el proceso al interior de los congresos	0= No se establecen 0.25= Se establecen
Se establece la integración plural de la comisión o comisiones dictaminadoras de la cuenta pública	0= No se establece nada respecto a la integración plural de la comisión 0.125= Se establece que la integración de las comisiones debe guardar proporcionalidad con la conformación del pleno 0.25= Se establece específicamente la integración plural de la comisión dictaminadora de la cuenta pública
Se especifica la publicidad de las sesiones de las comisiones	0= Se especifica que no serán públicas 0.125= No se menciona 0.25= Se especifica la que las sesiones de comisión serán públicas
Amplitud del plazo para que las comisiones revisen la información de las cuentas públicas	0= cuando el plazo es de hasta a 2 meses 0.125= cuando el plazo es de entre 3 y 6 meses 0.25= cuando el plazo es mayor a 6 meses

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la aplicación del índice para los estados seleccionados son los siguientes:

⁸⁴ La publicidad de las sesiones dificulta que intencionalmente se haga una revisión con poco o nulo análisis de las cuentas públicas.

⁸⁵ Entre menor sea el plazo, los legisladores tendrán menos tiempo para analizar la información de las cuentas públicas.

Tabla 8. Aplicación de índice normativo en 4 estados

Estado	Se indican límites temporales claros para la revisión de las cuentas	Se establece la integración plural de la comisión o comisiones dictaminadoras de la cuenta pública	Se especifica la publicidad de las sesiones de comisión	Amplitud del plazo para que las comisiones revisen la información de las cuentas públicas	Total
Baja California	0.25	0	0.25	0.125	0.625
Coahuila	0.25	0.125	0.25	0.25	0.875
Guerrero	0.25	0	0	0.125	0.375
Tamaulipas	0.25	0	0.125	0.125	0.50

Fuente: elaboración propia.

Se observa que el único criterio que cumplen cabalmente los estados seleccionados es el que se refiere a claridad en la temporalidad para revisar las cuentas, mientras que el menos observado es el de la integración plural de las comisiones; únicamente en Coahuila, la ley orgánica del poder legislativo contempla que la integración de las comisiones deberá guardar proporcionalidad con la conformación del pleno, mientras que en los otros estados no se hace mención al respecto, lo que podría incentivar o facilitar la formación de comisiones en las que prevalezca una mayoría del partido gobernante.

En cuanto a la publicidad de las sesiones de las comisiones dictaminadoras, en el caso de Guerrero, la regulación orgánica del legislativo establece que las mismas serán a puerta cerrada, en Tamaulipas no se determina nada al respecto, mientras que en los estados restantes se especifica que serán públicas. En cuanto a los plazos para que las comisiones revisen la información, la mayoría contemplan periodos de tiempo que van de los tres a los 6 meses. En lo general, se observa que la normatividad de los legislativos estatales seleccionados contiene elementos que medianamente incentivan o facilitan el

análisis de las cuentas públicas⁸⁶. Para observar que tanto los legisladores siguen o ignoran su propia normatividad, y que tanto análisis se produce durante la revisión de las cuentas públicas, se compara la manera en que los cuatro congresos estatales seleccionados abordaron la revisión de los últimos dos ejercicios fiscales. Particularmente, se observarán los argumentos presentados tanto por los legisladores de oposición como los del gobierno, en busca de posiciones encontradas acerca del ejercicio de los recursos por parte del ejecutivo; es de esperarse que los legisladores del partido del gobernador defiendan la revisión de las cuentas públicas, mientras que los de oposición tiendan a cuestionarla. Asimismo, se puede esperar que en los estados con mayor número efectivo de partidos e índice de oposición, se presente mayor discusión y análisis.

4.2.- Los procesos de discusión de las cuentas públicas

4.2.1- La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Baja California

Para el caso de Baja California se analizará la revisión de cuentas públicas de los ejercicios fiscales 2014 y 2015, realizada por la XXI legislatura del Congreso durante el 2016. Dicha legislatura operó dentro del periodo 2013-2016⁸⁷. Un total de 9 partidos conformaron esta legislatura (el número efectivo de partidos fue de 5.34), incluyendo a opciones políticas locales (Partido de Baja California y Partido Encuentro Social, el cual eventualmente se expandiría más allá del territorio bajacaliforniano). Ante esta conformación del legislativo, en la que el PAN no contó con la mayoría, el gobierno encabezado por el panista

⁸⁶ El promedio es de .593

⁸⁷ La legislatura en funciones al momento de la elaboración de este capítulo aún no ha realizado votaciones sobre cuentas públicas del gobierno estatal.

Francisco Vega, se vio orillado a buscar constantemente apoyo entre los partidos distintos al suyo para sacar adelante sus propuestas e incidir sobre procesos propios del legislativo, como la revisión de las cuentas públicas.

El informe de resultados del 2014 fue entregado al legislativo bajacaliforniano el 18 de diciembre de 2015 y turnado a la comisión de fiscalización del gasto público para su dictaminación. Dicha comisión estaba integrada por 7 legisladores: 2 del PRI (incluyendo a la presidenta de la comisión); 2 del Partido Acción Nacional (PAN), incluyendo al secretario; un diputado del PRD; uno del Partido del Trabajo (PT); y un representante del Partido Encuentro Social (PES). Queda claro que, en la comisión, ningún partido por sí mismo tenía la mayoría para aprobar o rechazar el dictamen, lo cual habla de la integración plural de este organismo legislativo.

En el documento entregado por el organismo fiscalizador se determinan irregularidades financieras por \$ 2, 592, 748, 582, las cuales incluían señalamientos por licitación inadecuada para la compra de diversos servicios e insumos, falta de penalización a proveedores incumplidos, diversas cuentas por cobrar y detección de personal docente con doble plaza magisterial, sólo por mencionar los más llamativos (y cuantiosos). La comisión fiscalizadora se reunió el 9 de febrero del 2016 en el mismo organismo fiscalizador del estado de Baja California para dictaminar el informe de resultados; a dicha sesión acudieron 5 de los 7 integrantes de la comisión, ausentándose los representantes del Partido Encuentro Social y del Partido de la Revolución Democrática. El documento resultante contiene resúmenes de las irregularidades financieras detectadas, así como del procedimiento llevado a cabo por el organismo fiscalizador. Los diputados presentes aprobaron unánimemente el dictamen.

El día 18 de febrero del mismo 2016, se reunió el Pleno de la XXI Legislatura para votar las cuentas públicas del 2014 correspondientes al ejecutivo estatal, además de otros 20 dictámenes. A pesar de que a la sesión asistieron 24 de los 25 legisladores, al momento de la votación solamente se pronunciaron 14 de ellos, mientras que el resto, si bien no abandonó formalmente la sesión, se encontraba disperso por el recinto, conversando con la prensa, atendiendo visitas o procurando alimentos. El trámite careció completamente de discusión, pues ningún diputado solicitó la palabra para pronunciarse ni en contra ni a favor del dictamen después de que se le dio lectura, tras lo cual los 14 legisladores presentes votaron a favor del documento. Entre la recepción del informe de resultados de la Cuenta Pública por el legislativo bajacaliforniano y su votación transcurrieron 2 meses; entre la dictaminación de la comisión y su votación en el Pleno hubo un periodo de 9 días; por último entre la lectura del dictamen en el Pleno y su aprobación transcurrieron cuatro minutos⁸⁸.

Referente a la revisión del ejercicio fiscal 2015, la Auditoría Superior del Estado de Baja California (ASEBC) entregó al legislativo el respectivo informe de resultados el día 20 de septiembre del 2016. En este documento, la ASEBC asienta diversas irregularidades en el ejercicio del erario. En total, el informe de resultados señala irregularidades financieras por un monto de \$ 2, 329, 031, 518, entre las que destacan: detección de personal docente con plazas simultáneas adscrito a distintas instituciones educativas públicas locales; contratación de una empresa para el desarrollo de programas de asistencia social sin seguir el proceso de licitación pública; entrega de recursos económicos a asociaciones civiles con carácter de entes profesionales con fines de lucro por parte de la

⁸⁸ Tiempo cronometrado tomando como referencia el video de la sesión ordinaria del 18 de febrero del 2016 de la XXI Legislatura del estado de Baja California. <https://www.youtube.com/watch?v=zINs00fg9P0>

Secretaría de Desarrollo Social (acción que no corresponde a las facultades y finalidad de la dependencia); cuentas por cobrar a entidades estatales; y la falta de documentación comprobatoria del destino de recursos obtenidos a través de un crédito contratado con Banco Santander, mismos que debían ser destinados a la elaboración de obra pública, de acuerdo a la autorización otorgada por el Congreso.

Si bien el informe de resultados de la cuenta pública del 2015 del ejecutivo bajacaliforniano señala y desglosa importantes irregularidades en el ejercicio del erario, carece de elementos que permitan conocer la manera en que se llevó a cabo la fiscalización de los recursos. La información se presenta de una manera sencilla, sin recurrir a la reproducción de los principios legales que regulan las cuentas públicas, como se observa en los informes de resultados de otros estados.

El informe de resultados fue dictaminado por la comisión de fiscalización del gasto público del Congreso el día 21 de septiembre del 2016, un día después de su recepción. A la sesión asistieron 5 de sus 7 integrantes, faltando los representantes del PT y una diputada panista, por lo tanto, la aprobación del dictamen requería el apoyo de 3 de los 5 integrantes presentes. A pesar de que, durante esta sesión, el PAN (partido en el gobierno) se encontraba en desventaja, el dictamen fue apoyado por los diputados presentes sin complicaciones. En el documento se reproducen las observaciones del informe de resultados y se establece que las mismas serán turnadas a la dirección de control y evaluación de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental⁸⁹ para su seguimiento. El dictamen aprobado por la comisión fue llevado ante el pleno al día siguiente, 22 de septiembre del 2016. A dicha

⁸⁹ Dependencia del gobierno estatal bajacaliforniano

sesión acudieron 24 de los 25 legisladores, faltando únicamente una legisladora del PAN. En dicha sesión se votaron 75 dictámenes, 20 de los cuales se referían a las cuentas públicas de los poderes estatales, organismos descentralizados autónomos y gobiernos municipales.

La sesión ordinaria se desarrolló sin debate en lo relativo a los dictámenes de cuenta pública y todos ellos fueron aprobados por la totalidad de los legisladores presentes al momento de la votación. Cabe destacar que algunos de los dictámenes de organismos descentralizados, autónomos y de gobiernos municipales se elaboraron en sentido negativo, es decir, rechazando las cuentas públicas. Si bien los dictámenes no fueron votados en paquete como en otros casos, su presentación ante al Pleno para ser votados individualmente tan sólo un día después de su aprobación en la comisión, representa un impedimento para que los legisladores pudieran analizar debidamente su contenido. Sin embargo, lejos de ser objetada, dicha situación fue respaldada por los diputados, pues antes de iniciar la votación del primer dictamen se sometió a consideración de los legisladores omitir el trámite establecido en la Ley Orgánica del Congreso del Estado para votar los dictámenes en el Pleno, el cual indica que dichos documentos deben ser entregados a los legisladores con tres días de anticipación. La propuesta fue aprobada unánimemente.

Llegando el momento de votar las cuentas públicas del ejecutivo correspondientes al 2015, ningún legislador pidió intervenir para cuestionar o respaldar al dictamen ni al proceso mediante el cual fue elaborado. La aprobación fue unánime, aunque cabe señalar que 8 de los legisladores que asistieron a la sesión no estaban presentes al momento de la votación, por lo que sólo 16 diputados emitieron su voto a favor. Las cuentas públicas del ejecutivo bajacaliforniano del 2015 fueron aprobadas por el legislativo de manera fluida

y expedita en un periodo de tan sólo tres días, sin cuestionamientos por parte de los partidos de oposición.

Se puede observar que los procesos para revisar las cuentas públicas del 2014 y 2015 resultan bastante similares, ya que en ambos casos la discusión y el análisis fueron los grandes ausentes, además de que los diputados exhibieron una conducta sumamente desinteresada respecto a los documentos sobre los que debían pronunciarse. En la siguiente tabla se contrastan las votaciones que recibieron los dictámenes de cuenta pública del ejecutivo de Baja California de los ejercicios fiscales 2014 y 2015:

Tabla 9. Votación de las cuentas públicas del 2014 y 2015 del poder ejecutivo de Baja California

Partido	2014				2015			
	ND	Favor	Contra	Abstención	ND	Favor	Contra	Abstención
PRI	7	4	0	0	7	6	0	0
PAN	7	6	0	0	7	4	0	0
PES	1	1	0	0	1	1	0	0
PVEM	1	1	0	0	1	1	0	0
PANAL	2	0	0	0	2	1	0	0
PT	2	1	0	0	2	1	0	0
MC	2	0	0	0	2	1	0	0
PRD	1	0	0	0	1	1	0	0
Partido de Baja California	2	1	0	0	2	0	0	0
Total	25	14	0	0	25	16	0	0

Fuente: elaboración propia con información del acta de las sesiones ordinarias del 18 de febrero y del 22 de septiembre del 2016 de la XXI Legislatura del Congreso del estado de Baja California. ND= número de diputados.

Si bien los informes de resultados de la fiscalización de los años 2014 y 2015 contienen señalamientos significativos, la ausencia de análisis muestra cómo los legisladores desistieron voluntariamente del uso de sus facultades para

revisar las cuentas públicas. El pluralismo presente en la XXI legislatura del congreso bajacaliforniano, expresado por medio de un número efectivo de partidos de 5.34 y un correspondiente índice de oposición de .72, no se vio reflejado en un análisis detallado o una participación de los partidos de oposición para discutir el procedimiento o los hallazgos de la ASEBC. De igual forma, se observa que para ambos ejercicios fiscales, el proceso se prestó a una actuación discrecional por parte de los legisladores, quienes abordaron la dictaminación y el análisis de las cuentas públicas del 2014 fuera de tiempo, además de que recurrieron a la interpretación de una disposición de su regulación interna para omitir la temporalidad que su reglamentación estipula para que los legisladores puedan analizar los dictámenes que serán votados en el Pleno⁹⁰. Más importante aún es la falta de argumentos tanto en la fase de dictaminación como en la votación, pues ello no permite tener la certeza de que los legisladores consideraron criterios técnicos para su decisión, o que por lo menos la misma no se fundamentó en negociaciones de índole política.

4.2.2.- La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Guerrero

El caso del estado de Guerrero presenta una peculiaridad, debido a la aprobación de las cuentas públicas de dos ejercicios fiscales (2015 y 2016), en una misma sesión ordinaria, labor desarrollada por la LXI Legislatura (2015-2018). Esta legislatura cuenta con 7 partidos (número efectivo de partidos de 3.39), y aunque el PRI es la minoría más numerosa (19 diputados), no cuenta con la cantidad de representantes suficientes para apoyar por sí mismo los proyectos

⁹⁰ Recuérdese que para la votación de las cuentas públicas del 2015, la comisión de fiscalización dictaminó un día antes de la sesión de Pleno, incumpliendo el plazo de tres días de anticipación que estipula la ley orgánica del poder legislativo de Baja California.

del gobernador priista Héctor Astudillo (ex senador y ex alcalde la capital del estado), por lo que constantemente requiere el apoyo de otros partidos como el PT (2 diputados), PVEM (5 diputados) o MC (2 diputados). El PRD es la segunda fuerza, con 14 legisladores.

El informe de resultados de la fiscalización de la cuenta pública del 2015 fue entregado al legislativo por parte de la Auditoría Superior del Estado de Guerrero (ASEG) el 29 de septiembre de 2016, mientras que el del 2016 se entregó el 30 de septiembre del 2017. Los informes de resultados entregados por la ASEG, además de reproducir los elementos jurídicos que rigen la labor del organismo fiscalizador, presentan los criterios observados para seleccionar la muestra a fiscalizar, así como los resultados de dicho procedimiento. Los criterios de selección son: a) monto de los recursos asignados por fuente de financiamiento; b) última revisión o visita realizada; c) los compromisos establecidos para la revisión del recurso federal en conjunto con la Auditoría Superior de la Federación⁹¹. En ambos informes de resultados se exponen de manera detallada los procedimientos seguidos por la ASEG para llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos, presentándolos de manera desglosada y enlistando los documentos y erogaciones específicas que fueron analizadas.

Para el año 2015 se seleccionaron 7 dependencias y 15 entidades paraestatales. La fiscalización de dicho ejercicio fiscal revisó el 92% de los \$ 25, 778, 605, 500 de recursos fiscalizables por la ASEG; además de señalar el alcance de la muestra, se indican los montos revisados por cada entidad y dependencia. La revisión arrojó 113 observaciones de irregularidades financieras, mismas que ascienden a un monto de \$ 214, 182, 690. El informe

⁹¹ Informe de resultados a la revisión de la cuenta pública del ejercicio fiscal 2016 del estado de Guerrero, p. 21.

de resultados no desglosa las observaciones fincadas a cada agencia del ejecutivo. Para el año 2016, la muestra tomó en consideración a 7 dependencias y 17 entidades paraestatales, abarcando 82% de los \$ 29, 098, 631, 400 que la ASEG podía fiscalizar por sí misma durante ese año⁹². Al igual que se hizo con el año 2015, se indican los montos fiscalizados a cada dependencia. A raíz de la fiscalización se encontraron diversas inconsistencias en el ejercicio de los recursos, mismas que derivaron en 39 observaciones sobre irregularidades financieras; sin embargo, a criterio de la ASEG, el ejecutivo entregó los elementos necesarios para comprobar que las inconsistencias detectadas habían sido corregidas, por lo que finalmente se determinó que durante el ejercicio fiscal 2016, el gobierno estatal de Guerrero no incurrió en acciones que provocaran un daño patrimonial al estado. En otras palabras, se concluyó que, a diferencia del 2015, las cuentas públicas del ejecutivo guerrerense no presentaban irregularidades que motivaran señalamientos de uso inadecuado del erario. Los informes de resultados de las auditorías realizadas al ejecutivo de Guerrero en 2015 y 2016 despliegan la información con un nivel de detalle que facilita su comprensión, sin embargo, aunque se especifican los montos revisados por cada entidad y dependencia, lo mismo no sucede con los montos de las observaciones generadas, lo que impide conocer las irregularidades cometidas por los organismos fiscalizados.

Los dictámenes de las cuentas públicas del gobierno guerrerense del 2015 y 2016 fueron aprobados en una sola sesión de la comisión de presupuesto y cuenta pública, celebrada el 7 de octubre del 2017. Al momento de la dictaminación, la comisión dictaminadora (comisión de presupuesto y cuenta

⁹² Llama la atención que el mismo documento indica una diferencia significativa entre los egresos y los ingresos del 2016 en Guerrero, pues se reporta que estos últimos ascendieron a \$ 61, 819, 176, 691, mientras que los primeros sumaron \$ 58, 525, 938, 802.

pública) se conformaba con 5 diputados: 2 del PRI (incluyendo a la secretaria); una legisladora del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien ocupa la presidencia; un legislador del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y uno más de Movimiento Ciudadano (MC). Ninguno de los partidos representados en dicha comisión puede controlar por sí mismo el proceso de dictaminación. En la sesión de comisión, junto con las referidas cuentas públicas del ejecutivo, se aprobaron también las de los poderes legislativo y judicial de los mismos años. La sesión se desarrolló ausente de contratiempos y sin que los legisladores establecieran un debate acerca del contenido e implicaciones de los informes de resultados. Justificándose en las observaciones hechas por la ASEG al ejercicio de los recursos del ejecutivo durante el 2015, la comisión decidió rechazar las cuentas públicas del periodo comprendido entre el primero de enero y el 26 de octubre (el dictamen se elaboró en sentido negativo), y aprobar las del periodo restante, lo mismo que las del año 2016. Es decir, se rechazaron las cuentas públicas relativas al periodo del 2015 correspondiente al final de la administración perredista encabezada por Salvador Ortega y se aprobaron las correspondientes al inicio del gobierno del priista Héctor Astudillo, quien tomó protesta el 27 de octubre del 2015. La aprobación de los dictámenes por parte de los integrantes de la comisión fue unánime.

Una vez concluidos los trabajos de la comisión de presupuesto y cuenta pública, transcurrieron tres días para que los dictámenes se llevaran ante el Pleno legislativo para ser votados. El 10 de octubre del 2017 se convocó a los diputados de la LXI legislatura guerrerense a dos sesiones ordinarias que se desarrollaron de manera sucesiva. En la primera se dio lectura integral a los dictámenes turnados al Pleno (en total 8 dictámenes, 6 de los cuales eran de

cuentas públicas), mientras que en la segunda se procedió a su votación⁹³ tras la lectura de una breve reseña de los mismos. Los dictámenes fueron votados de manera individual y solamente se presentó la intervención en tribuna de la única representante del partido Movimiento de Regeneración Nacional⁹⁴ (MORENA) dentro de la legislatura para expresar su desconfianza e inconformidad con la forma en que se estaba llevando a cabo la aprobación de los dictámenes. De acuerdo a la diputada: “Siempre que de un día para otro se convoca a aprobar reformas y dictámenes se sospecha que ya traen acuerdos para aprobar con la suficiencia de votos estos procedimientos y cuando se convoca para sesiones consecutivas para dar primera y segunda lectura a los dictámenes que las contienen, la sospecha se confirma”⁹⁵.

Tras la intervención de la legisladora, se procedió con la votación de los dictámenes, la cual se llevó a cabo de una manera peculiar, ya que en lugar de realizar votaciones nominales en la que cada diputado expresara individualmente su decisión, se recurrió a una votación económica en la que los legisladores que estuvieran de acuerdo con los dictámenes se pondrían de pie, mientras que los que estuvieran en contra permanecería sentados. Al momento de someter a la consideración de la asamblea los dictámenes de las cuentas públicas del ejecutivo del 2015 y 2016, solamente la representante de MORENA se mantuvo en su asiento. Los dictámenes fueron votados como se indica en la siguiente tabla:

⁹³ Esto obedece a lo dispuesto en el artículo 261 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Guerrero, que establece que los dictámenes con proyecto de ley o de decreto se debatirán y votarán sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones diferentes. El mismo artículo permite que se dispense la segunda lectura de los dictámenes ante el Pleno.

⁹⁴ Diputada Ma. De Jesús Cisneros Martínez.

⁹⁵ Diario de los debates del H. Congreso del estado de Guerrero, LXI legislatura, Año III, primer periodo ordinario, núm. 9, p.5.

Tabla 10. Votación de las cuentas públicas del 2015 y 2016 del poder ejecutivo de Guerrero

Partido	2015				2016			
	ND	Favor	Contra	Abstención	ND	Favor	Contra	Abstención
PRI	19	19	0	0	19	19	0	0
PRD	14	14	0	0	14	14	0	0
PAN	1	1	0	0	1	1	0	0
PVEM	5	5	0	0	5	5	0	0
MC	3	3	0	1	3	3	0	1
PT	2	2	0	0	2	2	0	0
MORENA	1	0	1	0	1	0	1	0
Total	45	44	1	0	45	44	1	0

Fuente: elaboración propia con información del diario de los debates del H. Congreso del estado de Guerrero, LXI legislatura, Año III, primer periodo ordinario, núm. 9. ND= número de diputados.

Las revisiones de las cuentas públicas del gobierno estatal de Guerrero de los años 2015 y 2016 arrojaron resultados distintos a pesar de haber seguido el mismo procedimiento bajo condiciones casi idénticas. Sin embargo, no debe pasarse por alto una diferencia crítica entre ambos casos y es que el gobierno estatal durante la mayor parte del 2015 estuvo controlado por un partido que al momento de la votación no contaba con la mayoría legislativa (PRD), además de que dicha administración acarreaba una enorme impopularidad. Los legisladores guerrerenses fueron capaces de coordinarse para manipular el proceso de revisión de las cuentas públicas a discreción, de tal manera que bajo circunstancias similares se obtuvieran resultados distintos. Los diputados recurrieron a la manipulación de sus reglas y procedimientos internos para dar celeridad a la revisión de las cuentas públicas.

4.2.3.- La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Coahuila

Para el Estado de Coahuila, se abordarán los procesos de aprobación de las cuentas públicas correspondientes a los años 2014 y 2015, tarea que fue acometida por la LX legislatura de dicho estado en abril del 2016 y el mismo mes del 2017⁹⁶. Esta legislatura operó dentro del periodo 2015-2017, contó con 7 partidos (número efectivo de partidos 2.80) y su conformación fue favorable para el gobernante PRI (contaba con 14 de los 25 legisladores), por lo que el entonces titular del ejecutivo, Rubén Moreira, se encontraba en una situación cómoda frente al legislativo.

El organismo al interior del Congreso estatal facultado para analizar las cuentas públicas es la comisión de auditoría gubernamental y cuenta pública, misma que durante la LX legislatura estaba conformada por 4 legisladores del PRI (incluidos el presidente y la secretaria); 1 diputado del Partido Unidad Democrática Coahuilense; y un legislador panista. La integración de la comisión daba ventaja al gobernante PRI para controlar la dictaminación.

Iniciando por el ejercicio fiscal 2014, el organismo fiscalizador local, denominado Auditoría Superior del Estado de Coahuila (ASEC), entregó el informe de resultados al Congreso estatal el 15 de diciembre del 2015. Al mismo tiempo se entregaron otros 120 informes de resultados correspondientes a municipios, organismos autónomos y paraestatales, así como a los otros dos poderes del estado. La comisión de auditoría del congreso coahuilense se reunió hasta el 7 de abril del 2016 para dictaminar los 121 informes, contando con la presencia del titular de la ASEC. Los trabajos concluyeron con la aprobación unánime de un solo dictamen que declaraba revisadas todas las cuentas públicas

⁹⁶ Dado que la LXI Legislatura tomó protesta el primero de enero del 2018, al momento de la realización de esta investigación, dicha legislatura no ha concretado ningún proceso de revisión de cuentas públicas.

del ejercicio fiscal 2014. El dictamen consiste en un recuento del procedimiento seguido por la ASEC, intercalado con algunos de los fundamentos jurídicos que dan sustento a su actividad. Lo que no se incluye son los datos que permitan corroborar el correcto uso de los recursos públicos por parte del ejecutivo estatal o cualquier otro de los organismos auditados. El documento concluye indicando que no se han fincado responsabilidades resarcitorias pues aún se están valorando las irregularidades no solventadas, las cuales ascendieron a \$ 497, 996, 000.00. El dictamen pasó al Pleno seis días después. En esta etapa, la discusión consistió únicamente en la intervención de una legisladora panista, quien criticó la falta de detalle de la información entregada por parte de la ASEC y sugirió reformar la ley de fiscalización local para corregir esta situación. Posteriormente, la votación arrojó una aprobación unánime por parte de todos los legisladores presentes.

En contraste, el proceso para revisar las cuentas públicas del 2015 sería distinto. El informe de resultados de ese año se entregó al congreso el 15 de diciembre de 2016. Dicho documento incluye los datos de las revisiones hechas a 126 entidades, entre las que se incluyen los 3 poderes del estado, los 38 municipios y numerosas agencias paraestatales y paramunicipales⁹⁷. En el informe se ofrece información poco detallada sobre el ejercicio de los recursos públicos por parte del ejecutivo estatal durante el 2015. Es así que en el informe quedan establecidas 678 observaciones sobre irregularidades financieras, con un monto total de \$ 418, 622, 000.00. Tales irregularidades no son desagregadas por agencia de gobierno, es decir, no se puede decir cuál fue la que cometió más irregularidades. No obstante los señalamientos del informe de resultados, no se

⁹⁷ Se auditaron 5 entidades autónomas, 1 organismo estatal, 45 entidades paraestatales, 22 sistemas de agua municipales, y 12 organismos públicos descentralizados municipales.

mencionan las acciones que se tomarán para la aclaración y posible sanción de dichas irregularidades, o tan siquiera si se ha considerado dicha opción⁹⁸.

La comisión de auditoría aprobó por mayoría el dictamen que declara revisada la cuenta pública del año 2015 del estado de Coahuila el 6 de abril de 2017, pero a diferencia del año anterior, las críticas al proceso fueron bastante duras. El representante del local Partido Unidad Democrática Coahuilense se abstuvo (siendo que voto a favor durante la revisión de las cuentas públicas del año anterior), mientras que el único integrante panista de la comisión votó en contra; entre las críticas que este último expresó se encontraron la falta de atención por parte del titular de la ASEC, la falta de detalle del documento y la pobreza del análisis realizado. En palabras del legislador:

El dictamen que emite la Comisión, no se basa en nada, y solo reproduce de forma textual lo que dice la Ley en cita⁹⁹, no existe ni existió análisis, ni glosa del Informe de parte de la Comisión, sólo una simple reproducción textual de lo que dice la ley, y al final, un dictamen que, de hecho, se titula “acuerdo”. Un documento donde no hacemos más que convalidar sin posibilidad alguna de réplica el Informe del Auditor¹⁰⁰.

No obstante las críticas, como ya se mencionó, el dictamen fue aprobado por la mayoría priista de la comisión. Dicho dictamen fue presentado ante el pleno 4 días después, en una sesión a la que asistieron 22 de los 25 integrantes del Congreso: 16 del PRI, 4 del PAN, 1 de del PVEM y el único representante

⁹⁸ De acuerdo a la normatividad estatal, las observaciones son enviadas a cada dependencia, las cuales tienen un periodo de tiempo para contestarlas y dependiendo de dicha respuesta se pueden poner en marcha acciones como sanciones administrativas o procesos judiciales contra funcionarios, así como la exigencia del reintegro de los montos observados.

⁹⁹ Ley de rendición de cuentas y fiscalización superior del estado de Coahuila

¹⁰⁰ Se trató del coordinador de la bancada panista, Jesús de León Tello. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 10 de abril del 2017 del Congreso de Coahuila.

del Partido Primero Coahuila. Al revisar la versión estenográfica de la sesión en la que fue presentado el dictamen del 2015 ante el Pleno legislativo, es notoria la ausencia de debate. Posterior a la lectura del dictamen en la tribuna, el mismo legislador panista miembro de la comisión de auditoría, expresó su inconformidad por medio de un voto particular en contra del dictamen, el cual fue sometido a consideración del Pleno y rechazado por 17 de los 22 legisladores presentes. Ningún miembro de la bancada panista solicitó el uso de la palabra para defender o pedir el respaldo al voto particular de su copartidario; por su parte, ningún legislador de la mayoría priista solicitó la palabra para expresarse en contra del mismo. Una vez rechazado el voto particular, se sometió el dictamen a votación, siendo aprobado por mayoría.

Para ambos ejercicios fiscales, la ASEC entregó informes de resultados voluminosos, pero que no proveen información acerca del uso de los recursos públicos. De dichos documentos, surgieron dictámenes que no ahondan en el análisis ni brindan certeza de la correcta aplicación de los recursos. La siguiente tabla ilustra la manera en que se dieron las votaciones en el Pleno del Congreso de Coahuila en ambos casos:

Tabla 11. Votación de las cuentas públicas del 2014 y 2015 del poder ejecutivo de Coahuila

Partido	2014				2015			
	ND	Favor	Contra	Abstención	ND	Favor	Contra	Abstención
PRI	16	13	0	0	16	16	0	0
PAN	4	2	0	0	4	0	4	0
PANAL	1	1	0	0	1	0	0	0
Partido Primero Coahuila	1	1	0	0	1	0	1	0
Partido Socialdemócrata	1	1	0	0	1	0	0	0
PVEM	1	1	0	0	1	1	0	0
Unión Democrática Coahuilense	1	1	0	0	1	0	0	0
Total	25	20	0	0	25	17	5	0

Fuente: Elaboración propia con información de las versiones estenográficas de las sesiones del 13 de abril del 2015 y del 10 de abril de 2016 del Congreso de Coahuila. ND= número de diputados.

Para la revisión del 2014, la oposición presente al momento de la votación¹⁰¹, se pronunció a favor del dictamen, a pesar de que fueron expresadas algunas inconformidades con el informe de resultados y el dictamen mismo. Al año siguiente, las diferencias se agudizaron, pues la fuerte crítica expresada durante la etapa de dictaminación se vio reflejada en el voto en contra de 5 legisladores.

La variación en las votaciones en el caso de Coahuila llama la atención debido a que las condiciones fueron bastante similares; por ejemplo, en ambos años se recibieron informes de resultados poco detallados que no permiten corroborar la manera en que se revisaron a las agencias del ejecutivo estatal. Si

¹⁰¹ De acuerdo a la versión estenográfica de la sesión, sólo acudieron 23 de los 25 legisladores. Las ausencias al momento de votar no son explicadas.

bien para el 2015 se presentaron hallazgos de irregularidades financieras, el documento a partir el cual se elaboró el dictamen no ofrece elementos para corroborar la veracidad de la información ni hace señalamientos precisos, por lo que se puede cuestionar su confiabilidad. Si las condiciones técnicas y la conformación del legislativo no variaron de un año a otro, puede ser que la diferencia en la actuación de la oposición se deba a factores políticos externos, ya que durante 2017 (año en que se aprobó la cuenta del 2015) se realizaron elecciones locales para renovar al legislativo, los ayuntamientos y para elegir al titular del ejecutivo.¹⁰²

4.2.4.- La discusión de las cuentas públicas en el Congreso de Tamaulipas

Para el caso de Tamaulipas se analizarán los procesos correspondientes a las revisiones de las cuentas públicas de los ejercicios fiscales 2014 y 2015, ambos llevados a cabo por la LXII legislatura¹⁰³. Esta legislatura desarrolló sus actividades del 2013 al 2016 y contó con una mayoría priista (19 de 36 diputados); si bien en su interior se encontraban 7 partidos, el número efectivo fue de 2.83. Dicha conformación daba ventaja al gobernador priista, Egidio Torre Cantú.

Las condiciones entre cada uno de los años varían muy poco, tanto en la relación de fuerzas en el interior de los congresos, como en el nivel de análisis y discusión desarrollado por los legisladores. En ambos casos, el proceso se dio de manera precipitada, dentro de un periodo de tiempo bastante ajustado y con participación prácticamente nula por parte de la oposición. Cabe mencionar que

¹⁰² La contienda por el gobierno estatal la ganó el candidato priista Miguel Riquelme.

¹⁰³ Al momento de la elaboración de esta investigación, la legislatura en funciones, la LXIII, aún no ha revisado cuentas públicas del ejecutivo.

ambas revisiones se desarrollaron bajo una reglamentación distinta a la actual¹⁰⁴. Tanto para 2014 como para 2015, la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas (ASE) entregó al Congreso tamaulipeco informes de resultados que no incluyen información alguna sobre la aplicación de los recursos públicos por parte del ejecutivo y que, en consecuencia, no señalan irregularidades en el uso de los recursos públicos. La revisión que llevó a cabo la ASE se enfocó en corroborar que las cuentas públicas del gobierno estatal estuvieran integradas de acuerdo a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Administración Contable y la ley de fiscalización local.

Para la revisión del año 2014, la ASE entregó el informe de resultados de la revisión realizada al ejecutivo estatal el día 29 de noviembre del 2015. La comisión correspondiente (denominada comisión de vigilancia) sesionó el 9 de diciembre y en una sola exhibición, aprobó 168 dictámenes de cuenta pública, correspondientes a municipios, organismos autónomos estatales y municipales, así como de los poderes legislativo, judicial y por supuesto, del ejecutivo estatal. El elevado volumen de dictámenes aprobados se debe a que fueron abordadas revisiones municipales de hasta 9 años atrás. En la fase de dictaminación, las críticas se enfocaron en las cuentas públicas municipales, así como en lo ajustado del plazo. Se solicitó la presencia de personal de la ASE para aclarar dudas de los legisladores, sin embargo, no se hizo cuestionamiento alguno sobre la revisión a las agencias del ejecutivo estatal.

Dos días después, los dictámenes fueron llevados al Pleno y se decidió que serían votados en paquete. La discusión en esta etapa fue bastante similar a la de comisiones, pues las principales críticas se dirigieron a las revisiones municipales. El representante del PRD en el legislativo Tamaulipeco (Jorge

¹⁰⁴ Una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas entró en operación el 2 de junio de 2017.

Oswaldo Valdez) agregó un elemento teatral a la discusión: al iniciar la sesión, colocó una corona fúnebre en la tribuna, para (de acuerdo al legislador) disimular el olor a putrefacción del cadáver del auditor superior¹⁰⁵. El diputado criticó duramente que hasta 2015 se estuvieran revisando las cuentas públicas del ayuntamiento de Reynosa correspondientes a la administración 2005-2007, la cual fue encabezada por el entonces senador Francisco García Cabeza de Vaca¹⁰⁶. La discusión del paquete de dictámenes se centró en las revisiones municipales y en ningún momento se trajo a colación la revisión de las agencias del gobierno estatal. Si bien durante la votación del paquete varios legisladores (en su mayoría ajenos al grupo parlamentario priista) votaron en contra de varios dictámenes municipales, el dictamen referente al ejecutivo estatal fue aprobado por todos los diputados, menos el del PT quien se abstuvo de toda la votación. En tres horas y dos minutos, se declararon revisadas 168 cuentas públicas, además de que se tramitaron diversas reformas a ordenamientos estatales.

En cuanto a las cuentas públicas del 2015, el informe de resultados fue presentado al Congreso estatal el día 15 de agosto del año 2016, siendo turnado a la diputación permanente el día siguiente¹⁰⁷, con la finalidad de que dicho organismo se encargara de elaborar y votar el dictamen que sería llevado al Pleno legislativo, ignorando a la comisión de vigilancia, la cual está formalmente facultada para abordar la revisión de las cuentas públicas. La diputación permanente se reunió el día 22 del mismo mes para discutir y votar el dictamen correspondiente, junto con otros 120 dictámenes de cuenta pública

¹⁰⁵ Versión estenográfica correspondiente a la sesión ordinaria del 11 de diciembre del 2015 de la LXII legislatura del estado de Tamaulipas, p. 33.

¹⁰⁶ Al momento de la discusión en el Congreso de Tamaulipas, se empezaba a contemplar el escenario de que el panista Francisco García sería el candidato de su partido a la gubernatura, cargo que ganó en las elecciones locales del 2016.

¹⁰⁷ El Congreso de Tamaulipas se encontraba en su segundo periodo de receso del tercer año de la legislatura.

de municipios, organismos autónomos, así como los correspondientes a los poderes legislativo y judicial. Dado el considerable volumen de asuntos a desahogar en la sesión, todos los dictámenes fueron votados en paquete. Al momento de tratar los dictámenes de cuenta pública se suscitó un debate entre algunos de los legisladores presentes (lo cual incluyó algunos diputados de la comisión de vigilancia) acerca de la validez de que la diputación permanente llevara a cabo dicho proceso.

Oponiéndose al trámite de la permanente, el vocal de la comisión de vigilancia, Alfonso de León (diputado sin partido), cuestionó fuertemente la legalidad del proceso que se estaba desarrollando, debido a que la diputación permanente no está explícitamente facultada para tratar dichos dictámenes, además de que a los integrantes de la comisión de vigilancia no les fue notificada ni la llegada de los informes de resultado, ni la pretensión de la permanente de dar trámite a las cuentas públicas. Contestando al alegato, el vocal de la diputación permanente, el priista Juan Báez, argumentó que en ningún ordenamiento le está prohibido a dicho organismo dictaminar los asuntos que recibe y dado que existe un principio jurídico que afirma que “todo lo que no está prohibido, está permitido”, la diputación permanente estaba plenamente facultada para dictaminar las cuentas públicas de la manera en que lo considerara más conveniente. Al argumento del priista, se sumó el del perredista Osvaldo Valdez, quien argumentó que los diputados no investigan, solo votan lo que les envían¹⁰⁸. Concluido el debate, el paquete de dictámenes fue sometido a votación, siendo aprobado por la totalidad de los diputados de la permanente; únicamente se presentaron votos en contra de algunos dictámenes de cuentas públicas municipales por parte de un representante panista y del

¹⁰⁸ Acta de la sesión de la diputación permanente del Congreso del Estado de Tamaulipas del 22 de agosto del 2016, p. 42.

diputado del PRD. Esto quiere decir que las cuentas públicas del gobierno estatal de Tamaulipas del año 2015, fueron aprobadas de manera unánime en la fase de dictaminación.

Una vez aprobado el dictamen por la diputación permanente, este fue presentado ante el Pleno 3 días después, el 25 de agosto del 2016. De nueva cuenta, el dictamen de la cuenta pública del gobierno del estado se sumó a otros 140 de materia similar para ser votado en paquete, en una sola exhibición. El debate en el Pleno reprodujo lo acontecido en la etapa previa. Si durante la discusión de las cuentas del 2014, el conflicto se centró en las revisiones a los municipios, un año después, el desacuerdo se dio por la irregularidad con que se dictaminaron los informes de resultados. Curiosamente, el legislador perredista que un año antes emitiera las críticas más duras, ahora respaldaba abiertamente a la bancada priista en contra del legislador sin partido Alfonso de León, quien decidió salir del Pleno para no participar en la votación. La cuenta pública del gobierno del estado de Tamaulipas correspondiente al año 2015, fue aprobada por unanimidad de los presentes¹⁰⁹.

Los dictámenes que aprueban la revisión de las cuentas públicas de los ejercicios fiscales 2014 y 2015 del gobierno de Tamaulipas, son documentos de 10 cuartillas en los cuales se reproducen algunos artículos de leyes locales para respaldar la función fiscalizadora de la ASE y del Congreso del estado, pero que no incluyen información que permita determinar el uso adecuado o inadecuado de los recursos públicos. Las votaciones de ambos dictámenes pueden visualizarse en la siguiente tabla:

¹⁰⁹ En esta sesión se registró la ausencia del representante del PT, además de que un diputado panista (Francisco Elizondo Salazar) pidió licencia con anticipación para contender por la dirigencia estatal de su partido.

Tabla 12. Votación de las cuentas públicas 2014 y 2015 del poder ejecutivo de Tamaulipas

Partido	2014				2015			
	ND	Favor	Contra	Abstención	ND	Favor	Contra	Abstención
PRI	19 ¹¹⁰	18	0	0	19	19	0	0
PAN	10	9	0	0	8	8	0	0
PANAL	3	1	0	0	3	3	0	0
Sin Partido	1	1	0	0	2	1	0	0
PT	1	0	0	1	1	0	0	0
PVEM	1	1	0	0	1	1	0	0
PRD	1	1	0	0	1	1	0	0
Total	36	34	0	1	35	33	0	0

Fuente: Elaboración propia con información de las actas de las sesiones del Congreso de Tamaulipas del 11 de diciembre de 2015 y del 25 de agosto de 2016. ND= número de diputados.

Las diferencias en cuanto al número de integrantes del Congreso de un año a otro se deben a que un legislador panista pidió licencia y al momento de la votación su suplente no había tomado protesta; asimismo, un miembro de dicho partido renunció al grupo parlamentario¹¹¹, sin embargo, también votó a favor de las cuentas públicas estatales del 2015.

Además de la celeridad con que las cuentas públicas fueron tramitadas en el Congreso de Tamaulipas, es por demás llamativa la colaboración de la mayoría de los diputados de oposición, quienes no sólo votaron a favor el dictamen de las cuentas públicas estatales, sino que también defendieron abiertamente el procedimiento utilizado, incluso con más agresividad que los integrantes de la mayoría priista. Este caso permite observar como los legisladores pueden hacer uso de las reglas internas y los procedimientos

¹¹⁰ Uno de los legisladores priistas no se presentó a la sesión.

¹¹¹ Juan Martín Reyna García.

contemplados en la normatividad para subvertir el desarrollo de los procesos de revisión de las cuentas públicas, llegando inclusive a justificar la renuncia a sus facultades para fiscalizar el gasto público con base en una interpretación discrecional de las leyes.

Las descripciones presentadas en este apartado dan cuenta de la manera en que los procesos establecidos por los legisladores para la dictaminación y votación de las cuentas públicas se desarrollan independientemente de las capacidades de los organismos fiscalizadores y los resultados que estos hayan entregado. Asimismo, no obstante las estipulaciones de las reglas internas bajo las que opera cada legislatura, los diputados tienen la posibilidad de interpretarlas de tal forma que puedan concluir con la revisión de las cuentas públicas sin haber desarrollado un verdadero análisis, vulnerando la función fiscalizadora en su conjunto y facilitando la maximización de los recursos por parte de las agencias del ejecutivo. Todo ello, independientemente del pluralismo o el estatus de gobierno presente en cada caso.

4.3.- Las cuentas públicas y el ciclo electoral

Partiendo de la reconstrucción que hasta el momento se ha hecho de los procesos realizados por diputados de cuatro distintas legislaturas, es posible empezar a distinguir la importancia que tienen circunstancias ajenas a la labor propiamente legislativa, sobre la manera en que se desempeñan los diputados en cuanto a la revisión de las cuentas públicas. Específicamente, se pueden apreciar diferencias dependiendo de la proximidad con la renovación de los poderes públicos.

En el caso del estado de Guerrero claramente se puede observar como el resultado de la revisión de las cuentas públicas (correspondientes al 2015 y 2016) y la actuación de los diputados de la LXI legislatura (2015-2018) respondieron a variaciones en la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo. Si bien las cuentas públicas del 2015 y 2016 se revisaron y votaron durante la misma sesión, los resultados fueron distintos. Una posible explicación puede encontrarse al observar el ciclo electoral en el estado de Guerrero; ante la renovación de cargos de elección popular, las motivaciones políticas de los legisladores se vuelven notorias. Primeramente, durante la mayor parte del ejercicio fiscal 2015 el gobierno estatal estuvo encabezado por el perredista Rogelio Ortega (anteriormente había ocupado cargos dentro de la Universidad Autónoma de Guerrero y fungió como subsecretario de educación en el gobierno del también perredista Zeferino Torreblanca), quien fue designado por el Congreso para sustituir a su copartidario Ángel Aguirre tras su salida debido a la desaparición de los estudiantes de la escuela normal rural Raúl Isidro Burgos; esta situación provocó muestras de inconformidad hacia el gobierno de Aguirre de tal magnitud, que este se vio orillado a pedir licencia al cargo de forma definitiva. Dentro de la LXI legislatura de Guerrero (2015-2018) el PRI es la primera minoría (con 19 de 45 escaños) y el PRD es la segunda fuerza (con 14 diputados); lo anterior conlleva que, respecto al ejercicio fiscal 2015, el PRD se encontraba en desventaja no sólo para conseguir los apoyos necesarios a fin de controlar la revisión de las cuentas públicas, sino que también, dado que la imagen del anterior gobierno perredista estaba tan desgastada, defenderlo resultaría potencialmente contraproducente. Por su parte, para el 2016, año en el que el gobierno estatal lo encabeza el priista Héctor Astudillo, la bancada del mismo partido se encargó de asegurar un proceso de revisión de cuentas públicas favorable, situación facilitada por su posición de

primera minoría. Los diferentes resultados de las revisiones de cuentas públicas del gobierno guerrerense dan cuenta de los efectos de la alternancia sobre la supervisión legislativa y el sesgo político en la actuación de los legisladores. Resulta notable que la única intervención en tribuna, por parte de una diputada de MORENA, no se haya enfocado en criticar los resultados de la fiscalización o el ejercicio de los recursos por parte del ejecutivo, sino que se centró en criticar un aparente acuerdo para dar trámite a los dictámenes de cuenta pública sin necesidad de fundamentar las votaciones.

Las revisiones a las cuentas públicas en el estado de Baja California pasaron por procesos notablemente tersos, en los que los partidos opositores desistieron completamente de intervenir para expresar su postura respecto a la revisión de las cuentas públicas. Inclusive, tanto los representantes del gobernante PAN, como los del resto de las bancadas, se comportaron de manera bastante similar, pues en las sesiones de Pleno en que fueron votados los dictámenes de 2014 y 2015, legisladores de todos los partidos exhibieron desinterés durante la lectura de los dictámenes. La XXI legislatura de Baja California (2013-2016), a pesar de su conformación altamente plural, parece haber establecido procesos en el que el análisis y discusión de las cuentas públicas siguiendo lo establecido en sus reglas internas, fueron sustituidos por las interacciones entre los legisladores. Las cuentas públicas del 2014 y 2015 fueron revisadas durante el 2016, último año de funciones de la XXI legislatura, si bien ese mismo año se efectuaron elecciones para renovar el legislativo y los gobiernos municipales, la gubernatura será renovada hasta el 2019; la ausencia de un próximo proceso electoral para renovar al ejecutivo puede ser un factor que disminuya los incentivos de los opositores para cuestionar el desempeño del partido en el poder.

Sin embargo, la marcada falta de interés por parte de los diputados conduce a inferir que, además de la ausencia de un proceso electoral próximo, los legisladores posiblemente encontraron la manera de lograr acuerdos entre sí para obviar el análisis y discusión de las cuentas públicas, evitando su participación en los debates. El hecho de que la misma falta de análisis se pudo apreciar en la aprobación de las cuentas públicas municipales correspondientes a los años 2014 y 2015, proporciona un indicio de la coordinación que puede formarse entre legisladores para manipular los procedimientos establecidos en las reglas internas; cuatro de los cinco municipios de Baja California eran controlados por partidos de oposición (3 por el PRI y uno por Nueva Alianza), no obstante, las cuentas públicas de dichos ayuntamientos fueron aprobadas sin intervención alguna por parte de los diputados panistas.

En cuanto a la aprobación de cuentas públicas en el estado de Coahuila, lo que se puede observar es un notable contraste entre la manera en que se comportó el principal partido de oposición (PAN) durante cada proceso. La LX legislatura de Coahuila (2015-2017) se conformó de tal manera que el gobernante PRI tenía una posición mayoritaria, con 14 de los 25 escaños, seguido muy de lejos por el PAN con 4 representantes. Durante el proceso de dictaminación y votación de las cuentas públicas del 2014, ocurrido en 2015, la oposición panista únicamente se limitó a criticar desde la tribuna la estructuración de los informes de resultados, lo cual no fue impedimento para que otorgaran su voto a favor de los mismos. Un año después (2016), las críticas escalarían de nivel y la oposición panista daría señales de comportarse como tal. La crítica a la revisión de las cuentas públicas del 2015 del estado de Coahuila abarcó tanto el contenido y estructura del informe de resultados, como el desempeño de la comisión dictaminadora. La retórica se vio respaldada por

votos en contra. En este caso, a pesar de que las condiciones internas del legislativo coahuilense fueron idénticas (asimismo, las irregularidades financieras detectadas fueron bastante similares), la revisión de las cuentas públicas del 2015 se desarrolló en pleno proceso electoral para renovar los cargos locales (abril de 2017), incluyendo la gubernatura. A poco menos de dos meses de la elección, el legislativo coahuilense abordó la revisión de las cuentas públicas estatales, situación que fue aprovechada por la oposición panista (y un partido local) para intentar desacreditar el desempeño del organismo fiscalizador y a los legisladores del partido mayoritario, con lo que a su vez se cuestionaba la administración de los recursos públicos por parte del saliente gobierno priista.

Por último, en la revisión de las cuentas públicas de Tamaulipas del 2014 y 2015 también se pueden encontrar indicios de la influencia del ciclo electoral. Durante la revisión de las cuentas del 2014, las críticas y cuestionamientos no se enfocaron a la revisión de cuentas públicas estatales, sino al retraso en las revisiones a municipios, particularmente a aquel que había sido gobernado por quien se identificaba como el principal perfil del PAN para contender por el ejecutivo estatal, el actual gobernador Francisco García Cabeza de Vaca. Si bien esta crítica fue lanzada por el único diputado perredista de la LXII legislatura tamaulipeca (2013-2016), mismo que eventualmente se convirtió en candidato de su partido a la gubernatura, el argumento no se vio respaldado con una votación en contra del dictamen correspondiente, sin embargo, el histrionismo que dicho legislador desplegó durante la discusión de las cuentas deja constancia del potencial de estos procesos para obtener réditos políticos. La revisión de las cuentas públicas del ejecutivo estatal del 2015 se desarrolló en un escenario postelectoral. La dictaminación y votación en el Pleno se efectuó

en agosto del 2016, dos meses después del proceso electoral en el que se renovaron ayuntamientos, diputaciones locales y la gubernatura. El diputado perredista que un año antes había cuestionado el proceso, resultó derrotado en la elección para gobernador¹¹² y a su regreso al legislativo fue uno de los más notorios defensores del proceso de revisión de las cuentas públicas. El proceso seguido para la revisión del 2015 fue altamente discrecional, recurriendo a interpretaciones a modo de las reglas internas para anular la intervención de la comisión de vigilancia y convertir a la diputación permanente, cuyo rol es el de recibir y turnar asuntos a las comisiones respectivas durante los periodos de receso, en una comisión dictaminadora. Lo anterior resulta particularmente extraño si se toma en consideración que en la diputación permanente, el entonces gobernante PRI no tenía la mayoría, mientras que en la comisión de vigilancia, contaban con 4 de los 7 integrantes. Dado que los informes de resultados del 2015 llegaron al legislativo tamaulipeco a mediados de septiembre de 2016 y la LXII Legislatura concluyó sus funciones el 30 de septiembre del mismo año, se puede inferir que se optó por manipular el proceso para que la revisión de las cuentas públicas 2015 no recayera en la actual legislatura (LXIII, la cual opera en el periodo 2016-2019), la cual se integra por una notable mayoría panista, para quienes hubiera resultado altamente conveniente utilizar la revisión de las cuentas públicas para desacreditar al anterior gobierno priista. Llama la atención el cambio en el rol que jugó el único diputado perredista, pues al abordar las cuentas del 2014, éste externó fuertes críticas al proceso, mientras que para las cuentas del 2015, defendió airadamente lo que a todas luces fue un proceso discrecional.

¹¹² Como candidato a la gubernatura, Jorge Osvaldo Valdez obtuvo el .67% de los votos. Fuente: Instituto Electoral de Tamaulipas http://ietam.org.mx/portal/PE2015_2016_Resultados.aspx

Lo que es común a todos los casos es que los procesos parecen responder a las condiciones del ambiente político, de manera más específica, al ciclo electoral. Si bien en ninguna de las revisiones se pudo apreciar que la oposición en su conjunto se expresara para cuestionar los procesos y sus resultados (independientemente del estatus de gobierno, del número efectivo de partidos e índice de oposición en las legislaturas), se puede observar que cuando se presentaron cuestionamientos, fue durante el año correspondiente a la renovación del gobierno estatal. Aunque lo anterior da cuenta del potencial de las cuentas públicas para ser utilizadas con la finalidad de desgastar al ejecutivo, lo anterior no depende de las condiciones de pluralismo en los congresos; en cambio, la intervención de la oposición depende de que exista un contexto en el que su participación pueda tener un impacto directo en la renovación del ejecutivo. De esta manera, puede plantearse que los procesos de revisión de cuentas públicas contarán con mayor análisis y discusión, cuando se encuentre cerca un proceso electoral local que incluya la renovación del ejecutivo estatal.

CONCLUSIONES

La revisión de las cuentas públicas por parte de los congresos estatales en México, se plantea como un instrumento que, al formar parte de los mecanismos de supervisión legislativa, tiene la finalidad de vigilar que la actuación del ejecutivo se apegue a la normatividad y realice un uso eficiente de los recursos asignados para sus funciones. La ejecución de las revisiones involucra, en primer lugar, la participación de organismos técnicos formalmente autónomos y posteriormente, la intervención directa de los legisladores. No obstante la relevancia de la revisión de las cuentas públicas se puede encontrar que en México, a nivel subnacional, estos procedimientos son particularmente desiguales y discrecionales.

Para mejorar el proceso de revisión y dictamen de las cuentas públicas, así como sus resultados (lo que puede entenderse como el aumento en la detección de irregularidades, junto con el establecimiento y cumplimiento de sanciones) se ha recomendado la homologación de los marcos normativos en las entidades federativas, ajustándolos a lo establecido en las leyes federales; asimismo, autores que han abordado este tema han señalado al aumento de las capacidades de los organismos fiscalizadores (aumento presupuestal, afianzamiento de su autonomía, mayores consecuencias de las revisiones, etc.) como el aspecto más relevante para mejorar la revisión de las cuentas públicas, pues las mismas resultan bastante desiguales entre los estados.

A pesar de que, formalmente, los organismos fiscalizadores estatales cuentan con autonomía técnica y de gestión, existen elementos dentro de su misma normatividad que vulneran dicha autonomía, permitiendo a los legisladores intervenir para manipular las revisiones y sus resultados. La evidencia presentada en la investigación apunta a que, si bien no se puede negar

la relevancia de contar con organismos fiscalizadores estatales con altas capacidades, tampoco se puede afirmar que, bajo el modelo actual de revisión de las cuentas públicas, este aspecto sea el determinante para la detección y sanción de irregularidades financieras ya que, como se ha podido corroborar, los organismos fiscalizadores de altas capacidades no necesariamente determinan los mayores montos de irregularidades financieras; sin embargo, puede observarse que para que puedan señalarse irregularidades financieras, independientemente del monto, es necesario el desarrollo de un cierto nivel de capacidades en los organismos fiscalizadores (Hipótesis 2).

Asimismo, se ha señalado al pluralismo como un elemento que incentiva al legislativo a actuar como un contrapeso efectivo del ejecutivo. Lo anterior puede entenderse de dos formas: primeramente, que el pluralismo presente en los congresos locales influye positivamente en los resultados de las revisiones y al mismo tiempo, incentiva la participación de los legisladores para cuestionar y discutir los mismos resultados de las revisiones. La recolección y comparación de datos, sumado a la reconstrucción del tratamiento que cuatro congresos estatales (Guerrero, Baja California, Coahuila y Tamaulipas) dieron a las cuentas públicas de dos ejercicios fiscales, proporcionan elementos que descartan una relación directa entre el pluralismo de un congreso estatal y los montos de las irregularidades financieras detectadas en la revisión de las cuentas públicas, en otras palabras, se descarta que entre mayor sea el pluralismo dentro de un congreso, mayores serán los montos de las irregularidades financieras detectadas (Hipótesis 1).

Por su parte, las diferencias en el estatus de gobierno plantean también posibles diferencias para el desarrollo y resultados de las revisiones de cuentas públicas. La presencia de gobiernos unificados ha sido señalada como un factor

que obstaculiza la actuación del legislativo como un contrapeso efectivo, capaz de supervisar adecuadamente la labor del ejecutivo. Lo anterior debido a que (siguiendo lo señalado por diversos autores que han estudiado el desempeño del poder legislativo en América Latina) el ejecutivo cuenta con un enorme control sobre la asignación de candidaturas, así como sobre la asignación de cargos públicos, y dado que la principal motivación de los legisladores es la continuidad y avance de su carrera política, aquellos que pertenezcan al partido en el gobierno no encontrarán incentivos para supervisarlos, y en su lugar estarán motivados a llevar a cabo una supervisión discrecional del gobierno, evitando dañar su imagen.

Por lo tanto, al momento de ejercer facultades como la revisión de las cuentas públicas, se puede esperar que los montos de irregularidades financieras sean menores allí donde el partido del ejecutivo tiene una mayoría más amplia dentro de una legislatura, al mismo tiempo que en dichos casos, el análisis y la discusión serán menores; por el contrario, allí donde la conformación de una legislatura produzca gobierno dividido, dada la ausencia de control del partido en el gobierno, puede esperarse mayor discusión y el establecimiento de montos de irregularidades financieras mayores. Para poder observar de manera más detallada la influencia del status de gobierno se recurrió a la tipología elaborada por Alonso Lujambio, quien estableció cuatro tipos de gobierno dividido dependiendo de los escaños que ocupe el partido del gobernador dentro de una legislatura. No obstante las diferencias en el estatus de gobierno (los casos seleccionados incluyeron gobiernos unificados y divididos) no se encontraron diferencias notables en la manera en que los legisladores ejercieron sus facultades ni en los montos de irregularidades financieras que arrojaron las revisiones de las cuentas públicas (Hipótesis 3).

El estudio de los casos seleccionados permitió determinar que, independientemente del pluralismo que se pueda encontrar en una legislatura, las revisiones de cuentas públicas a nivel subnacional carecen, en lo general, de discusión y análisis en el Pleno. Lo anterior da elementos para cuestionar el papel de la oposición en los casos escogidos, la cual, en su mayoría, actuó de manera conveniente hacia al partido gobernante, aprobando las cuentas del ejecutivo e inclusive pronunciándose abiertamente en favor de las revisiones; en las ocasiones en que algún miembro de la oposición decidió pronunciarse en contra, se trató de quejas a una parte de los procesos o de cuestionamientos a cuentas públicas municipales, exentando de críticas a la administración estatal.

Los procesos que desarrollan los legisladores deben (formalmente) apegarse a lo establecido en las reglas internas de cada congreso. A su vez, estas reglas pueden proveer de incentivos para analizar y cuestionar las cuentas públicas o, por el contrario, para permitir la discrecionalidad durante su paso por los congresos. Para determinar la situación particular en los casos seleccionados respecto a sus reglas internas, se generó un índice que consideró cuatro aspectos que incentivan el análisis por parte de los legisladores: límites temporales claros; integración plural de la comisión dictaminadora; publicidad de las sesiones de comisión; y la amplitud de los plazos para que las comisiones revisen las cuentas públicas. La aplicación del índice permitió conocer el estado de las reglas internas en cada uno de los casos seleccionados y las diferencias entre ellas. El panorama que surge de comparar los casos con base en el índice apunta a que las reglas internas de los congresos estatales no promueven el análisis de las cuentas públicas en su interior. No obstante, reconstruir el tratamiento que dieron los congresos estatales seleccionados a las cuentas públicas de dos ejercicios fiscales permitió distinguir que, independientemente

de lo establecido en la reglamentación interna, los legisladores actuaron de manera discrecional, mientras que el análisis de las cuentas públicas del ejecutivo estatal, basado en criterios técnicos o de otra índole estuvo ausente en todos los casos (Hipótesis 4).

Dado que la revisión de las cuentas públicas aborda el ejercicio del erario por parte de los servidores públicos, es de esperarse que sus resultados influyan sobre la asignación presupuestal a las agencias de gobierno; idealmente, supervisando adecuadamente el ejercicio del erario se puede reducir la generación de *slack* presupuestario, esto es, el excedente de recursos que las agencias gubernamentales esperan producir para usarlo de manera discrecional. Para observar los efectos de las revisiones de cuentas públicas sobre el *slack* en los casos seleccionados, se compararon los montos de irregularidades financieras determinados en dos ejercicios fiscales, con los presupuestos asignados en años posteriores. Las comparaciones indican que, allí donde se determinaron irregularidades en el uso de recursos públicos, las mismas no tuvieron influencia en la asignación presupuestal posterior; en su lugar, se encontró que allí donde se pudieron apreciar disminuciones en la asignación de recursos a las agencias de gobierno (variaciones que afectarían directamente la generación de *slack*), las mismas responden a iniciativas del titular del ejecutivo para reestructurar las dependencias a su cargo (Hipótesis 4). Cabe mencionar que el determinar los efectos de las revisiones sobre la reducción del *slack*, se dificulta debido a la falta de precisión en los informes de resultados entregados por los organismos fiscalizadores, los cuales (al menos en su versión accesible al público) carecen de claridad para distinguir las irregularidades cometidas por cada agencia de gobierno.

Respecto a la hipótesis general, los hallazgos contenidos en el capitulo de la investigación apuntan a que el desarrollo de las capacidades de los organismos fiscalizadores sí influye, aunque no de manera lineal, en los resultados de los procesos de revisión. Por su parte, las reglas legislativas pueden ser sustituidas por las interacciones establecidas entre los diputados, e independientemente del pluralismo, los legisladores comúnmente no intervienen en el Pleno para discutir y cuestionar la revisión de las cuentas públicas; sin embargo, existe un escenario que incentiva la intervención de los miembros de la oposición.

La revisión de los casos seleccionados permitió distinguir los efectos del ciclo electoral sobre la revisión de las cuentas públicas, pues en las escasas ocasiones en que diputados opositores se pronunciaron enérgicamente para cuestionar el desarrollo de las revisiones, dichas expresiones parecen haber sido realizadas con el objetivo de influir en, o como respuesta a, los procesos electorales locales. Se observa así que durante los procesos electorales en los que se renueva el ejecutivo estatal, la revisión de las cuentas públicas de los gobiernos estatales puede ser usada por los legisladores opositores como un instrumento para cuestionar al partido gobernante o a algún otro que se perfile como un posible competidor en la contienda electoral, aunque ello no ocurre de manera generalizada entre todos los miembros de la oposición.

Los hallazgos reportados hasta el momento, retratan a la revisión de las cuentas públicas a nivel subnacional en México como un proceso que no cumple con su función principal (supervisar el uso adecuado de los recursos por parte del ejecutivo), lo cual a su vez recalca la imagen de los congresos locales como instituciones que no actúan como contrapeso de los gobernadores. Sin embargo, lo anterior no debe ser motivo para abandonar el estudio de la revisión de las

cuentas públicas o de los legislativos estatales. Por el contrario, los hallazgos conducen a plantear otra serie de preguntas, por ejemplo: si los legisladores no discuten o analizan los resultados de las revisiones ¿En que basan sus decisiones?; ¿De qué manera entienden los legisladores estatales la revisión de las cuentas públicas?; Dado que al mismo tiempo que las cuentas públicas estatales se revisan las de los municipios ¿Los legisladores buscan que las revisiones a los municipios de sus respectivos partidos no evidencien irregularidades financieras?; ¿Las revisiones de cuentas públicas municipales son usadas como instrumentos de negociación entre los legisladores locales?

Dada la importancia que la revisión de las cuentas públicas ha adquirido en años recientes para la opinión pública, resulta pertinente continuar con la investigación del tema. Asimismo, debido a que se ha detectado que a nivel subnacional, la supervisión de los recursos es deficiente, este ámbito requiere de mayor análisis para poder sugerir posibles soluciones, más allá de la homogeneización de los ordenamientos jurídicos o la asignación de mayores recursos a los organismos fiscalizadores, cuestiones que si bien resultan relevantes, no abordan la intervención de los legisladores, en quienes recae en última instancia la supervisión del uso adecuado de los recursos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y revistas.

- Bélanger, Gérard y Migué, Jean-Luc, 1974, “Towards a general theory of managerial discretion”, en *Public choice*, Vol. 17, Springer, Nueva York, pp. 27-51.
- 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. XXXVII, European Consortium for Political Research, Colchester, pp. 255-260.
- Boehmke, Frederick y Shipan, Charles, 2015, “Oversight capabilities in the states: are professionalized legislatures better at getting what they want?” en *States Politics & Policy Quarterly*, vol. 15, núm. 3, Sage, Washington D.C., pp. 366-386.
- Breton, Albert y Wintrobe, Ronald, 1975, “The equilibrium size of a budget-maximizing bureau”, en *Journal of political economy*, Vol. 83, no.1, University of Chicago Press, Chicago, pp. 195-208.
- Calvert, Randall, *et al*, 1989, “A theory of political control and agency discretion”, en *American Journal of Political Science*, vol. XXXIII, núm. 3, Midwest Political Science Association, Bloomington, p. 588-611.
- 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.
- Díaz Cayeros, Alberto, 1997, “Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 10, FLACSO México, Ciudad de México, pp.35-73.
- 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.
- Lujambio, Alonso, “Partidos políticos y Congresos Locales en la federación mexicana”, 2010, en *Estudios Congresionales*, Cámara de Diputados, Ciudad de México, pp. 415-512.
- Lupia, Arthur y McCubbins, Mathew, 2000, “Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed”, en *European Journal of political research*, vol. XXXVII, European Consortium for Political Research, Colchester, pp. 291-307.
- Manzetti, Luigi y Morgenstern, Scott, 2003, “Legislative Oversight: interests and institutions in the United States and Argentina”, en Scott Mainwaring y Chistopher Welna (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 132-169.
- 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.
- Niskanen, William, 1980, *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa Calpe, Madrid
- O’Donnell, Guillermo, 1999 “Horizontal Accountability in new democracies”, en Larry Diamond *et al* (eds.) *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp. 29-51.
- _____, *Delegative democracies?*, Kellogg Institute, p. 8.
- Patrón, Fernando, 2009, “Balance, cooperación y hostilidad entre poderes. Autoridades presupuestarias de los Congresos estatales en México”, en *Reglones*, núm. 61, ITESO, Tlaquepaque, pp. 102-128.
- _____, 2015, *Congresos estatales en México*, Fontamara/Universidad de Guanajuato, Ciudad de México.
- Oleszek, Walter, 2010, *Congressional Oversight: an overview*, CRS, Washington.
- Otero, Patricia y Ruiz, Patricia, 2013, *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Pelizzo, Riccardo, 2008, “Oversight and democracy reconsidered” en David Olson, *et al* (eds.), *Legislative oversight and budgeting. A world Perspective*, World Bank Institute, Washington D.C., pp. 29-48.
- Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Rick, 2008, “Public Accounts Committees” en David Olson, *et al* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A world Perspective*, World Bank Institute, Washington D.C., pp. 117-130.

- Pérez Vega, Moisés, 2005, *El control parlamentario a nivel subnacional en México: un estudio sobre el papel del poder Legislativo en la supervisión y fiscalización del Ejecutivo en el estado de Tlaxcala, 1995-2005*, FLACSO, Ciudad de México.
- Rockman, Bert, 1984, “Legislative-executive relations and legislative oversight”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 3, Comparative Legislative Research Center, Iowa City, pp. 387-440.
- Rosiles, Javier, 2012, *La descentralización política del Partido Revolucionario Institucional (PRI): el papel de los gobernadores (1982-2012)*, Tesis de maestría en Estudios Sociales, UAM-Iztapalapa.
- Shepsle, Kenneth, 2010, *Analyzing Politics*, W.W. Norton, Nueva York.
- Siavelis, Peter, 2000, “Disconnected fire alarms and ineffective police patrol: legislative oversight in postauthoritarian Chile”, en *Journal of interamerican studies and world affairs*, vol. XLII, núm. 1, Center for interamerican studies and world affairs, Miami, pp. 71-98.
- Staphenurst, Rick, 2008, “The Legislature and the budget”, en David Olson, *et al* (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting. A world Perspective*, World Bank Institute, Washington D.C., pp. 51-66.
- Strom, Kaare, 2000, “Delegation and accountability in parliamentary democracies”, en *European Journal of political research*, vol. XXXVII, European Consortium for Political Research, Colchester, pp. 261-289.
- Ugalde, Luis Carlos, 2000, *Vigilando al Ejecutivo*, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- Weldon, Jeffrey, 2002, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México” en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-213.

Portales de internet consultados

- <http://www.congresobc.gob.mx/w22/>
- <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/>
- <http://congresogro.gob.mx/inicio/>
- <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/>
- <http://asebc.gob.mx/>
- <https://www.asecoahuila.gob.mx/>
- <https://www.auditoriaguerrero.gob.mx/>
- <http://www.asetamaulipas.gob.mx/>
- <http://pactopormexico.org/acuerdos/#seguridad-y-justicia>
- <https://www.youtube.com/watch?v=zINs00fg9P0> (sesión ordinaria del 18 de febrero del 2016 de la XXI Legislatura del estado de Baja California)
- http://ietam.org.mx/portal/PE2015_2016_Resultados.aspx

Constituciones y leyes estatales

- 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 Coahuila.
- 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.
- 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.
- Constitución política del estado de Yucatán.
- Constitución política del estado de Zacatecas.
- Ley Orgánica del Congreso de Aguascalientes.
- Ley Orgánica del Congreso de Baja California.
- Ley Orgánica del Congreso de Baja California Sur.
- Ley Orgánica del Congreso de Campeche.
- Ley Orgánica del Congreso de Chiapas.

- Ley Orgánica del Congreso de Chihuahua.
- Ley Orgánica del Congreso de Coahuila.
- Ley Orgánica del Congreso de Colima.
- Ley Orgánica del Congreso de Durango.
- Ley Orgánica del Congreso de Guanajuato.
- Ley Orgánica del Congreso de Guerrero.
- Ley Orgánica del Congreso de Hidalgo.
- Ley Orgánica del Congreso de Jalisco.
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de México.
- Ley Orgánica del Congreso de Michoacán.
- Ley Orgánica del Congreso de Morelos.
- Ley Orgánica del Congreso de Nayarit.
- Ley Orgánica del Congreso de Nuevo León.
- Ley Orgánica del Congreso de Oaxaca.
- Ley Orgánica del Congreso de Puebla.
- Ley Orgánica del Congreso de Querétaro.
- Ley Orgánica del Congreso de Quintana Roo.
- Ley Orgánica del Congreso de San Luis Potosí.
- Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa.
- Ley Orgánica del Congreso de Sonora.
- Ley Orgánica del Congreso de Tabasco.
- Ley Orgánica del Congreso de Tamaulipas.
- Ley Orgánica del Congreso de Tlaxcala.
- Ley Orgánica del Congreso de Veracruz.
- Ley Orgánica del Congreso de Yucatán.
- Ley Orgánica del Congreso de Zacatecas.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes.

- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Baja California.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Campeche
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua.
- Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Colima.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Coahuila.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nayarit.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Sinaloa.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Sonora.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas.

- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Yucatán.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas.

Documentos Oficiales

- Acta de sesión ordinaria del tercer periodo ordinario de sesiones del tercer año de ejercicio de la XXI legislatura de Baja California.
- Dictamen número 421 de la XXI legislatura de Baja California.
- Informes de resultados de la revisión de la cuenta pública anual del poder ejecutivo del estado de Baja California de los años 2014, 2015, 2016, 2017.
- Informes de resultados de la revisión de la cuenta pública anual del poder ejecutivo del estado de Coahuila de los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.
- Versión estenográfica de la décima tercera sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de la LX legislatura del estado de Coahuila.
- Diario de los debates del H. Congreso del estado de Guerrero, LXI legislatura, Año III, primer periodo ordinario, núm. 9.
- Informes de resultados de la revisión de la cuenta pública anual del poder ejecutivo del estado de Guerrero de los años 2015, 2016, 2017 y 2018.
- Informes de resultados de la revisión de la cuenta pública anual del poder ejecutivo del estado de Tamaulipas de los años 2014, 2015, 2016 y 2017.
- Acta de sesión de la comisión permanente del Congreso de Tamaulipas celebrada el 22 de agosto de 2016.

- Versión estenográfica correspondiente a la sesión ordinaria del 11 de diciembre del 2015 de la LXII legislatura del estado de Tamaulipas.

ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICAS Y TABLAS

Esquemas

- *Esquema 1. Sistematización del marco conceptual.....41*
- *Esquema 2. Esquema para la revisión de las cuentas públicas a nivel subnacional.....59*

Gráficas

- *Gráfica 1. Días para la revisión y dictamen de los informes de resultados al interior de los Congresos Estatales63*
- *Gráfica 2. Bases constitucionales de los organismos fiscalizadores76*
- *Gráfica 3. Autonomía de los organismos fiscalizadores.....77*
- *Gráfica 4. Deberes del Poder Legislativo.....78*
- *Gráfica 5. Procedimientos de las auditorías.....79*
- *Gráfica 6. Consecuencias de la fiscalización.....81*
- *Gráfica 7. Capacidades de los organismos fiscalizadores estatales en México.....83*
- *Gráfica 8. Relación presupuesto/irregularidades en Baja California 2014-2017.....94*
- *Gráfica 9. Relación presupuesto/irregularidades en Guerrero 2015-2018.....96*
- *Gráfica 10. Relación presupuesto/irregularidades en Coahuila 2014-2018.....97*
- *Gráfica 11. Relación presupuesto/irregularidades en Tamaulipas 2014-2017.....99*

Tablas

- *Tabla 1. Fechas y plazos para la revisión de las cuentas públicas en los estados.....60*
- *Tabla 2. Particularidades en la normatividad estatal.....64*
- *Tabla 3. Adecuación estatal a la normatividad federal en materia de fiscalización.....69*
- *Tabla 4. Pluralismo, estatus de gobierno y marco normativo en materia de fiscalización en los Congresos locales en 2018.....71*
- *Tabla 5. Pluralismo, estatus de gobierno y capacidades de los organismos fiscalizadores.....84*
- *Tabla 6. Comparativa entre montos observados, capacidades, NEP, IO y EG en Guerrero, Baja California, Coahuila y Tamaulipas.....88*
- *Tabla 7. Índice normativo.....105*
- *Tabla 8. Aplicación de índice normativo en 4 estados.....106*
- *Tabla 9. Votación de las cuentas públicas del 2014 y 2015 del poder ejecutivo de Baja California.....112*
- *Tabla 10. Votación de las cuentas públicas del 2015 y 2016 del poder ejecutivo de Guerrero.....118*
- *Tabla 11. Votación de las cuentas públicas del 2014 y 2015 del poder ejecutivo de Coahuila.....123*
- *Tabla 12. Votación de las cuentas públicas 2014 y 2015 del poder ejecutivo de Tamaulipas.....129*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00201

Matrícula: 2163803407

"La aprobación de las cuentas públicas en los Congresos locales de México"

En la Ciudad de México, se presentaron a las 13:00 horas del día 26 del mes de julio del año 2018 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA
DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA
DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

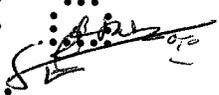
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: SERGIO EDUARDO RODRIGUEZ TREJO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

A P R O B A R

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

SERGIO EDUARDO RODRIGUEZ TREJO
ALUMNO

REVISÓ



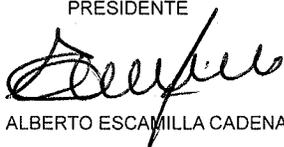
LIC. JULIO CÉSAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH



DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE



DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

VOCAL



DRA. LAURA VALENCIA ESCAMILLA

SECRETARIO



DR. ALVARO FERNANDO LOPEZ LARA