



FLACSO
MÉXICO

LOS PODERES ESTATUTARIOS EN LOS GOBIERNOS
DIVIDIDOS Y UNIFICADOS. ANÁLISIS DE LA
PLURALIDAD POLÍTICA Y LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN LOS ESTADOS DE MÉXICO, 1999-2005.

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

Comité de Tesis:
Director: Dr. John Ackerman
Lectora: Dra. Karina Asolabehere
Lectora: Dra. Aimeé Figueroa

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

CAPÍTULO 5. ESTRUCTURA POLÍTICA, CALIDAD DE LA LEY Y PODERES ESTATUTARIOS. ESTUDIO DE PANEL

Introducción

En este capítulo estudiamos la relación entre las distintas estructuras políticas que existen en los estados y la transformación de las instituciones que norman la fiscalización superior en un contexto de transición y consolidación democrática. Dicho contexto se caracteriza por un incremento en la pluralidad política tanto en los órganos ejecutivos como en los legislativos. El análisis que aquí desarrollamos busca ampliar la discusión acerca del impacto que el cambio en la integración partidaria de los poderes del estado tiene en el diseño o la continuidad de las políticas públicas.

De manera particular, nos enfocamos en la evolución de las leyes de fiscalización superior porque son uno de los ejes sobre los cuales se articula la modernización de los países en desarrollo.¹ Sin reglas claras que informen a los ciudadanos acerca de cómo se gastan los fondos públicos, la democracia es un gobierno discrecional e ineficiente.

En nuestro análisis recuperamos la idea de Bawn (1997) acerca de la estrecha relación entre delegación y supervisión donde el proceso de fiscalización superior supondría que entre mayor es la calidad de la legislación habría un rango menor a la discrecionalidad.

Supervisión y delegación deben estar contenidas en la ley. Su fundamentación y definición procedimental se hallan sujetas a la negociación entre los poderes ejecutivo, legislativo y la sociedad en general. El desarrollo reciente de la fiscalización superior en los estados mexicanos permite analizar cómo se produce esta negociación. En este capítulo proporcionamos evidencia empírica que muestra la incidencia de los gobernadores y legisladores estatales.

¹ Distintos organismos internacionales han incrementado recomendaciones, asistencia técnica e incluso programas de financiamiento para fortalecer la capacidad de supervisión de los parlamentos y/o las entidades de fiscalización superior. En ese tenor, destacan el manual de Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE; el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria del FMI o las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo (Santiso, 2004).

Para tal propósito, planteamos una serie de modelos estadísticos de panel. Los datos empíricos del periodo evaluado (1999-2005) permiten comparar el desarrollo de la estructura política -en función del grado de unión o división en la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo- y la evolución de la legislación señalada. Se estudian las 31 entidades y el Distrito Federal, a partir de la subdivisión del ordenamiento jurídico en fundamentos y procedimientos.

Para este propósito, construimos una base de datos integrada por un conjunto de variables en las cuales se define la estructura política, a partir de la discusión que se desarrolló en el capítulo tercero sobre la competencia política. La base se integra por diez índices que dan cuenta de la calidad de las leyes de fiscalización superior. Como se expuso en el capítulo anterior, el índice tiene su origen en la evaluación de las cuentas públicas de los estados que realizamos en el capítulo cuarto y que extendimos de 1999 al 2005. Por su naturaleza cualitativa, a este índice ampliado lo denominamos *Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)*.

Las 224 observaciones correspondientes a la estructura política y a las calificaciones de los estados nos permiten construir un estudio de panel, técnica estadística que nos da la posibilidad de aprovechar la información debido a que tiene dos características: se halla desagregada por año y entidad.

En el primer apartado exponemos la construcción metodológica de nuestro estudio de panel. Se plantean cuatro modelos de regresiones de Poisson con efectos aleatorios para los 32 gobiernos. Uno de ellos corresponde a un modelo general ausente de variables de control, donde se relacionan las variables tipo de gobierno y calidad de la ley. Otro más profundiza en la forma en cómo inciden de manera diferenciada los gobiernos divididos y los unificados. Dos modelos más se subdividen en procedimientos y facultades, aspectos de fondo y de forma, en la redacción de las leyes.

En un segundo apartado mostramos los resultados de las regresiones donde se observan efectos diferenciados en el comportamiento de gobernadores y legisladores, según los temas y contenidos específicos de la legislación. Finalmente, en un último apartado discutimos nuestros hallazgos.

5.1. Construcción metodológica del estudio de panel

Aunque la mayoría de los politólogos mexicanos están interesados en el cambio político, lo cierto es que no se disponen de bases de datos de corte longitudinal o transversal de dicha transformación. El desarrollo de análisis estadísticos se ve limitado por esta razón. Como señalamos en el primer capítulo, el interés teórico que motiva este trabajo consiste en proponer un modelo econométrico para explicar la incidencia del contexto político en la reorganización normativa del país. La elaboración de una serie de observaciones estatales que van de 1999 al 2005, nos permite proponer este tipo de análisis y concretarlo en un estudio de panel. Esta técnica ofrece la posibilidad de aprovechar al máximo los datos en dos sentidos. Por un lado, se registra de manera continua el cambio o la permanencia de la oposición y su contraparte, los gobiernos unificados. Por otro lado, también se analiza exhaustivamente la legislación en la materia. Al revisar de manera conjunta los datos de estructura y los datos que contienen las calificaciones desagregadas de los índices podemos hacer un seguimiento minucioso de cuáles son los actores que están a favor o en contra de la reforma institucional. Adicionalmente, el panel posibilita que la abstracción teórica y la prueba empírica enfrenten menos dificultades técnicas (Wooldrige, 2002:13).

En esta sección realizamos una descripción exhaustiva del estudio de panel para analizar la relación entre estructura política y ley. De un modelo general se desprenden tres modelos particulares que nos permiten observar: 1) si existe tal relación, 2) cómo se presenta en gobiernos unificados y divididos, 3) cómo se manifiesta en la discusión acerca de los fundamentos y 4) en los procedimientos. En una primera aproximación a los estudios de panel queremos señalar que la ventaja principal de este método estadístico consiste en que ofrece la oportunidad de analizar los datos año por año y estado por estado, hecho que “permite observar todas sus posibles variaciones” (Flamand, 2005:107). Como ya señalamos, dado que nuestras observaciones son datos desagregados, la técnica nos permite ver cómo un conjunto de variables políticas (gobiernos unificados y

divididos) se relacionan con la calidad del ordenamiento de la fiscalización superior (menores o mayores resultados de la evaluación).

El estudio se articula en tres niveles. El primero de ellos, es un nivel general donde sólo se observa si la estructura política es estadísticamente en el diseño legal. El segundo nivel analiza cuál es la incidencia específica –con niveles de significancia desagregados- de los gobiernos divididos y unificados. El tercer nivel observa la incidencia de la estructura política de manera particular en los contenidos de la legislación, la cual subdividimos en fundamentos y procedimientos.

5.1.1. Diseño metodológico de la técnica de panel con Poisson

Estadísticamente, el uso de modelos de regresión que utilizan una distribución de probabilidad de Poisson está basado en consideraciones acerca de la naturaleza de los datos. La distribución Poisson se utiliza cuando el conteo de la variable dependiente, discreta por definición, registra muchos ceros en las observaciones.² Esto es, cuando existe cierta incidencia en el fenómeno a analizar. Dada la naturaleza de las variables analizadas en esta investigación, dicha distribución resulta apropiada que la distribución normal –que es la más comúnmente utilizada- para efectos de análisis estadístico.³

Una distribución de Poisson permite usar técnicas de máxima verosimilitud en la estimación los efectos de las variables independientes sobre las dependientes. La forma de estimar de esa manera es común cuando la variable dependiente es de tipo discreto (como los modelos logit, probit o poisson). Los estimadores de

2 Este es el caso de nuestra variable independiente, tipo de gobierno (tgobcode), la cual es una dummy. También nuestras variables dependientes reportan múltiples ceros, ya que cuando hay ausencia de algún índice, como se explicó en el capítulo metodológico, el índice toma un valor de cero.

3 Para una mayor comprensión de los modelos de panel revítese: Greene, William. 2003. *Econometric análisis, Quinta Edición*, México-Pearson, pp. 192-193 y Practice Hall Finkel, Steven E. 1995. *Causal Analysis with Panel Data*. Sage University Paper, Series on Quantitative Applications in the Social Sciences, No. 07-105. Thousand Oaks and London: Sage Publications. . Asimismo, para los modelos con Poisson, revisar en Greene (2003), las páginas 740-752; Lee, Lung-Fei. 1986. "Specifications for Poisson Regression Models", *Internacional Economic Review* 27, 689–706; Stata. 2003. *Stata Cross-Sectional Time-Series*, USA, pp- 161-167. El diseño de nuestro modelo se basa en la metodología de Ruiz-Porras, Antonio. 2007. "Banking competition and financial fragility: evidence from panel data". Investigación por publicarse en *Estudios Económicos*, de El Colegio de México.

máxima verosimilitud suelen ser consistentes y estadísticamente eficientes. Sin embargo, están restringidos por la definición del proceso estadístico mediante el cual se generan las variables dependientes. Aquí asumimos que dicho proceso sigue una distribución de probabilidad de tipo Poisson.

Adicionalmente, hay que señalar que el uso de modelos de regresión en panel permite considerar los efectos aleatorios o fijos para mejorar las estimaciones. Los efectos fijos capturan las particularidades estadísticas inherentes a cada entidad. No obstante, dicha captura al ser hecha con variables de tipo dummy, incrementa los grados de libertad y el tamaño de la muestra necesario para validar el análisis estadístico. Los efectos fijos incorporan dichas particularidades en los componentes de error aleatorio en las regresiones.

Dado que no podemos agrandar nuestra muestra y que nuestro interés se centra en los determinantes del diseño de las leyes de fiscalización superior -en un contexto no asociado a las características inherentes a cada estado-, usamos efectos aleatorios. La interpretación de los resultados se realiza a partir de las estimaciones de los signos de las regresiones así como de los coeficientes de los errores estándar.

Como explicamos, el modelo de panel se articula a partir de los índices de tiempo (Año) y los 31 estados y el Distrito Federal (estadocode); ésta última asignó un valor numérico a cada una de las 32 entidades de la República mexicana. La incorporación de estos índices nos permite mantener las diferencias entre los estados y los años en el periodo de estudio. En la tabla 5.1 exponemos nuestras variables dependientes, independientes y de control. En la tabla 5.2 mostramos nuestras predicciones empíricas. En lo general, esperamos que los signos de la regresión reporten el siguiente comportamiento en los modelos restantes.

TABLA 5.1. INDICADORES DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y LA CALIDAD DE LAS LEYES

NOMBRE	DEFINICIÓN	MEDICIÓN
<i>Calidad de la ley (Variable dependiente)</i>		
Indecal	Variable nominal Índice de Calidad de la Ley Estatal, en función de la Ley federal	La suma total de los 10 índices específicos para el IPJ.
<i>Estructura política (Variable independiente)</i>		
Tgobcode	Variable binaria Gobierno dividido= 0 Gobierno Unificado= 1	La cohesión o fracción del gobierno, según la participación del ejecutivo y legislativo.
<i>Indicadores de la participación del Ejecutivo (Variables de control)</i>		
Pgefpanc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN	Concentración del poder ejecutivo estatal del PAN
Pgefpric	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI	Concentración del poder ejecutivo estatal del PRI
Pgefprdc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD	Concentración del poder ejecutivo estatal del PRD
pgefotrosc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos	Concentración del poder ejecutivo estatal de partidos pequeños.
<i>Indicadores de la participación del Legislativo (Variables de control)</i>		
Partpanc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN	Concentración del poder legislativo estatal del PAN
Partpric	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI	Concentración del poder legislativo estatal del PRI
Partprdc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD	Concentración del poder legislativo estatal del PRD
Partotrosc	Variable ordinal Cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos	Concentración del poder legislativo estatal de partidos pequeños.
Nota: La suma de los índices del legislativo y ejecutivo, es el inverso del índice de número efectivo de partidos en el poder ejecutivo y legislativo de Taagepera y Laakso.		

TABLA 5.2. PREDICCIONES EMPÍRICAS. RELACIÓN GENERAL DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y LA CALIDAD DE LA LEY, SEGÚN EL TIPO DE GOBIERNO.

Variable Independiente		Variable Dependiente	Signos en regresión	Interpretación	Variable de Control
Tipo de gobierno	Dividido (Variable con valor de 0)	Índice de Calidad (IPJ) (indecap)	Coefficiente +	Armonización del marco legal estatal con el federal	
tgobcode	Unificado (Variable con valor de 1)		Coefficiente -	No armonización del marco legal estatal con el federal	

Las variables de control propuestas en el modelo son de participación partidista y la variable independiente de estructura política (tgobcode). Las variables de participación partidista se enfocan en composición del ejecutivo y del legislativo. Específicamente, pgefpanc, pgefpric, pgefprdc y pgefotrosc, son variables que definen la composición numérica de los ejecutivos estatales. Las variables partpanc, partpric, partprdc, partotrosc definen la composición numérica de los congresos estatales. Las variables de participación partidista indicadas están elevadas al cuadrado a fin de evitar problemas de multicolinealidad y para mantener el orden de las mismas. La variable independiente de estructura política (tgobcode) es una variable cualitativa cuyo valor es la unidad en caso de gobierno unificado y cero en dividido.

De acuerdo con nuestras hipótesis, es de esperarse que en los resultados, en situaciones de gobierno dividido, los coeficientes de nuestras variables de control (la participación de los partidos en los ejecutivos y legislativos) reporten signos positivos lo cual nos indicará que está a favor de mejores instituciones de fiscalización superior. En forma contraria, se espera que en situaciones de gobierno dividido éstas variables de control (pgefpanc, pgefpric, pgefprdc, pgefotrosc, partpanc, partpric, partprdc y partotrosc) reporten signos negativos, lo cual indicaría su aversión a innovar la legislación vigente.

4 La participación de los poderes legislativos estatales es el número de asientos que tienen los partidos políticos. La participación de los ejecutivos también corresponde al número de gobernadores por partido o coalición.

En este punto debe señalarse que en el momento de interpretarse los resultados, deben tomarse en cuenta algunas especificidades. En primer lugar, por lo que se refiere al comportamiento de los ejecutivos y los legislativos, como se observa en la tabla anterior, esperamos que los coeficientes se muestren de la siguiente manera:

- a) Gobernador unificado y legislatura unificada: idealmente deben preferir lo mismo (de ahí el signo del coeficiente negativo)
- b) Gobernador dividido y legislatura dividida: no necesariamente reportarán coeficientes similares.⁵

En segundo lugar, otra de las especificidades subraya que en las variables dependientes la interdependencia es una condición deseable pero no necesaria. Así, debe entenderse que el resultado de cada uno de los diez índices es independiente de los otros. Por ejemplo, la concesión de la autonomía a la entidad fiscalizadora no garantiza que el poder legislativo también pondere de la misma forma Transparencia, hecho que ya se demostró en el análisis de componentes principales. Como las orientaciones de los actores políticos respecto al contenido de la ley son distintas no se puede afirmar que la aprobación de un tema condiciona la aprobación del siguiente. Por último debe señalarse que la muestra de 224 observaciones se divide en 187 gobiernos unificados y 37 divididos.

5.2. Formulación de los modelos

A continuación presentamos los cuatro modelos que corresponden a los tres niveles de análisis ya descritos.

5.2.1. El modelo general (1). Relación entre la estructura política y la calidad de la ley

Nuestro modelo principal establece cuál es la relación entre la estructura política y la calidad de las leyes. El propósito es observar, en una primera aproximación, si

⁵ Como se recordará, nuestro modelo supone que los gobernadores pueden estar menos interesados en ser fiscalizados; en contraste, una legislatura dividida, es decir, distinta al partido del gobernador ejercerá sus facultades de control y delegación del control con mayor fuerza por la vía de los estatutos.

el proceso de pluralidad política ha tenido impacto en un mejor diseño institucional relativo a la fiscalización superior. Como señalamos en el capítulo anterior, se espera que haya menos afinidades al marco legal federal cuando los estados son unificados que cuando son divididos. El modelo general es el siguiente:

$$Y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 E_{ij} + \beta_2 C_{ij} + \epsilon_{ij}$$

Y= variable dependiente para cada estado a lo largo del tiempo

i= año

E= es una variable dummy de la estructura política. Toma valores de 1 si el gobierno es unificado y valores de 0 cuando es dividido

β_0 = representa los parámetros de la regresión

β_1 = parámetros de estructura política

$\beta_2 C_{ij}$ = parámetros de variables de control

ϵ_{ij} = son estimadores para la estocasticidad de los errores

5.2.2. Modelo particular (2): Incidencia específica de la estructura política

Con el propósito de conocer cómo se comporta cada una de las dos estructuras políticas, proponemos un segundo análisis en el que realizamos dos regresiones, una asociada a la calificación final total del índice basado en la metodología de Figueroa (IPJ) y la otra con el ICP, a partir de la subdivisión de la variable *tgobcode*. Consideramos que además de ofrecer un panorama más detallado de la relación entre nuestras dos variables, esta nueva regresión nos permite observar si existe acuerdo o desacuerdo entre los poderes, pero sobretudo, entre los partidos políticos respecto a la variable dependiente. De manera implícita podemos inferir cómo ocurre el proceso de negociación entre las distintas fuerzas partidarias a la hora de decidir sobre una política pública. El modelo para este segundo análisis se construye de la siguiente manera:

$$\text{Índice de Calidad} = \beta_1 \text{pgefpanc} + \beta_2 \text{pgefpric} + \beta_3 \text{pgefprdc} + \beta_4 \text{pgefotrosc} + \beta_5 \text{partpanc} + \beta_6 \text{partpric} + \beta_7 \text{partprdc} + \beta_8 \text{partotrosc} + \varepsilon_{ij}$$

Índice de Calidad= La suma total de los 10 índices específicos para el IPJ o ICP
 pgefpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN
 pgefpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI
 pgefprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD
 pgefotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.
 partpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN
 partpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD
 partprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI
 partotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

La Y es la suma total de los diez índices para las 224 observaciones, *i* es la unidad interestatal y *j* es el año. Los parámetros son las β o coeficientes de los modelos y ε es el estimador de los efectos aleatorios.

5.2.3. Modelo particular (3). Implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Fundamentos.

En este modelo probamos si, como señalamos en nuestras hipótesis, los Fundamentos están sujetos a los vaivenes de los intereses partidarios. Nuestra hipótesis sostiene que en gobiernos unificados estos fundamentos son limitados no sólo por la legislatura, sino también por el gobernador quien se mostraría por mantener un órgano de fiscalización dependiente y con poca transparencia, lo que le otorgaría mayor discrecionalidad en la supervisión del gasto público. En contraste, teóricamente se espera que en los gobiernos divididos éstos tengan coeficientes positivos. El modelo general es el siguiente:

$$\text{Fundamento}_{ij} = \beta_1 \text{pgefpanc} + \beta_2 \text{pgefpric} + \beta_3 \text{pgefprdc} + \beta_4 \text{pgefotrosc} + \beta_5 \text{partpanc} + \beta_6 \text{partpric} + \beta_7 \text{partprdc} + \beta_8 \text{partotrosc} + \beta_9 \text{tgobcode} + \varepsilon_{ij}$$

Fundamento= Los índices de Autonomía, Legitimidad, Fundamento, Transparencia, Reglamento

pgefpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN

pgefpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI

pgefprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD

pgefotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

partpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN

partpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD

partprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI

partotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

tgobcode= tipo de gobierno

Es importante señalar que el análisis de este modelo se efectuará de manera separada para cada uno de los procedimientos, esto quiere decir que se efectuarán cinco regresiones debido al supuesto de que no necesariamente hay interdependencia entre ellos. Por ejemplo, el Fundamento Constitucional no obliga en su redacción a la Legitimidad. Consideramos que cada aspecto de la valoración general es discutido entre ejecutivo y legislativo en forma separada o al menos que no puede afirmarse que se aprobaron conjuntamente en todos los casos.

5.2.4. Modelo particular (4). Implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Procedimientos.

De la misma forma que en el modelo anterior, también esperamos que en los gobiernos monocolor haya un impacto del tipo de gobierno debido a que los procedimientos son los mecanismos formales de la fiscalización superior. Por ello, esperamos que las estructuras unificadas presenten signos negativos en los temas de Actualización, Plazo, Revisión, Glosario y Medición, en tanto que sus análogos reporten signos positivos. El modelo general es el siguiente:

$$\text{Procedimiento}_{ij} = \beta_1 \text{pgefpanc} + \beta_2 \text{pgefpric} + \beta_3 \text{pgefprdc} + \beta_4 \text{pgefotrosc} + \beta_5 \text{partpanc} + \beta_6 \text{partpric} + \beta_7 \text{partprdc} + \beta_8 \text{partotrosc} + \beta_9 \text{tgobcode} + \epsilon_{ij}$$

Procedimiento= Los índices de Actualización, Plazo, Revisión, Glosario y Medición.

pgefpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PAN

pgefpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRI

pgefprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal del PRD

pgefotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

partpanc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PAN

partpric= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRD

partprdc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del PRI

partotrosc= cuadrado del porcentaje de participación en el poder legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos.

tgobcode= tipo de gobierno

También se mantiene la idea de que no hay un comportamiento asociado entre las variables dependientes. Insistimos que en las variables de control sería deseable que la orientación de los signos de los coeficientes sea homogénea según el tipo de gobierno. Por ejemplo, en una situación de rechazo a una mejor ley de fiscalización superior, un gobierno unificado tanto pgefpanc y partpanc, los signos deberían ser igualmente negativos.

5.3. Resultados del estudio de panel.

En este apartado presentamos los resultados que se obtuvieron en los modelos estadísticos. El análisis procede de la siguiente forma. En primer lugar se prueba la hipótesis respecto a la incidencia de la estructura política.⁶ Posteriormente, se evalúa la hipótesis respecto a cómo se comportan los gobiernos unificados y divididos en relación a los resultados de los índices. En tercer y cuarto lugar presentamos las implicaciones de la estructura en la definición de los fundamentos y de los procedimientos. Estas dos últimas partes nos permiten conocer cuáles son los puntos de acuerdo y desacuerdo entre gobernadores y legisladores y sus respectivos partidos políticos (PAN, PRD, PRI y otros). En estos dos últimos

6 En el Anexo 7, presentamos los resultados del estudio de panel tomando en cuenta la clasificación tradicional de los gobiernos divididos, que no fue considerada en la investigación. Los resultados son coincidentes con las hipótesis de nuestro trabajo.

casos, los resultados de las regresiones se computaron con el Índice de Ponderación Jurídica que en la mayoría de los casos presentó un mejor ajuste.

5.3.1. Modelo 1. La estructura política importa.

Esencialmente, el Modelo 1 es una aproximación inicial que sin variables de control señala que ambos índices resultaron estadísticamente significativos al 99 por ciento (Tabla 5.3).

Tabla 5.3. EVIDENCIA 1. RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y LA ESTRUCTURA POLÍTICA (MODELO DE REGRESION POISSON CON EFECTOS ALEATORIOS)		
Independientes/Dependientes	Índice de Componentes Principales (ICP)	Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)
Índices de la regresión		
tgobcode	-0.15*** (-3.32)	-0.16*** (-3.32)
Constante	4.14*** (22.90)	4.07*** (22.34)
Observaciones	224	224
Wald-CHI2	17.05***	18.20***
Prob > chi2	0.0000	0.0000
Log Likelihood	-1032.98	-1022.10
/lnalpha	0.01	0.03
alpha	1.01	1.03
chibar2(01) =	3587.28***	3657.04***
Prob>chibar2 =	0.000	0.000

Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.

La tabla nos permite concluir dos cosas. Primera, la estructura de gobierno importa, es decir, el tipo de gobierno es determinante en la definición de la legislación de fiscalización superior. Segunda, el signo negativo establece que en

el caso de los gobiernos unificados, su participación va en un sentido opuesto al de la federación, esto quiere decir que en las entidades donde los gobernadores poseen el apoyo de sus legisladores –situaciones de partido dominante- habrá mayores reticencias a promover instituciones con características similares a la federación.

A manera de inferencia, puede sugerirse que en esta regresión los gobiernos divididos inciden en forma positiva, pero para tener una evidencia más precisa, en el siguiente punto presentamos los resultados estadísticos diferenciados.

Como referimos en el capítulo cuarto, los índices son consistentes en un 98 por ciento. Sin embargo, el ICP tiene menos posibilidad de error (Véase el Log-Likelihood).

5.3.2. Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, incentivos diferenciados, poderes estatutarios diferentes.

La tabla 5.4 proporciona tres hallazgos interesantes. En un nivel general, apoya la idea de que *la estructura política no sólo importa, sino que se comporta de manera diferenciada*. Esto sugiere que la modernización jurídica o la armonización de las leyes estatal y federal, dependen del tipo de gobierno estatal prevaeciente.

Los gobiernos unificados son estadísticamente significativos al 99 por ciento (Véase estadístico Wald-Chi²). En ambas regresiones observamos que todos los ejecutivos (pgefpanc, pgefpric, pgefprdc y pgefotrosc) se oponen a un marco legal moderno pues todos los signos que reportan son negativos. Incluso puede verse que el PRI es más renuente, seguido por el PAN, los partidos pequeños y luego el PRD. Incluso, aunque no es estadísticamente significativo, el legislativo priista también tiene un signo negativo.

En el caso de los gobiernos divididos ninguna de las regresiones fue estadísticamente significativa. No obstante, los signos son consistentes con nuestra teoría: la actuación de los gobernadores es adversa a un control del legislativo de los órganos de fiscalización superior.

**Tabla 5.4. EVIDENCIA: RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA
(MODELO DE REGRESION POISSON CON EFECTOS ALEATORIOS)**

Independientes/Dependientes	Índice de Componentes Principales		Índice de Ponderación Jurídica	
	Gobierno Unificado	Gobierno Dividido	Gobierno Unificado	Gobierno Dividido
Índices de la regresión				
pgefpanc	-1.12*** (-3.48)	0.09 (0.30)	-0.89 *** (-2.76)	-0.11 (-0.37)
pgefpric	-1.03*** (-3.62)	-0.33 (-0.30)	-0.86*** (-3.04)	-0.34 (-0.30)
pgefprdc	-0.68** (-2.20)	-0.21 (-0.52)	-0.38 (-1.21)	-0.24 (-0.54)
pgefotrosc	-2.63*** (-3.03)	-0.24 (-0.22)	-2.16** (-2.44)	-0.38 (-0.34)
partpanc	0.60 (1.45)	2.75 (0.65)	0.44 (1.05)	1.32 (0.29)
partpric	-0.65 (-1.61)	0.94 (0.36)	-0.58 (-1.40)	0.01 (0.01)
partprdc	0.08 (0.21)	3.88 (0.77)	0.06 (0.15)	1.90 (0.35)
partotrosc	0.83** (2.28)	2.65 (0.60)	0.83** (2.18)	1.95 (0.40)
Constante	5.01*** (13.70)	3.38** (2.22)	4.74*** (12.90)	3.88** (2.35)
Observaciones	187	37	187	37
Wald-CHI2	75.74***	5.48	77.02***	4.22
Prob > chi2	0.0000	0.7058	0.0000	0.8369
Log Likelihood	-828.04	-149.15	-825.06	-141.54
/lnalpha	0.03	-0.07	0.05	-0.01
alpha	1.03	0.92	1.05	0.98
chibar2(01) =	2594.78***	245.07***	2696.47***	271.91***
Prob>chibar2 =	0.000	0.000	0.000	0.000

Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.

Un segundo dato que se desprende de la regresión tiene que ver con el hecho de que las legislaturas tienen un comportamiento diferenciado de acuerdo con la estructura. Los signos son consistentes con nuestra hipótesis. En estructuras unificadas, los congresos se oponen a una ley similar a la federal; en estructuras divididas, los legisladores se muestran proclives a adoptar una ley moderna que restrinja la discrecionalidad del ejecutivo.

Un tercer hallazgo se explica en función del comportamiento de los signos. La evidencia sugiere que *independientemente del partido político, los incentivos para ponerse de acuerdo sobre el contenido de los poderes estatutarios son menores en los gobiernos divididos. Así, el delegar las funciones de fiscalización superior a una agencia (OFS) es óptimo porque vulnera la discrecionalidad del ejecutivo.*

En contraste, *la negociación legislativa para definir el contenido de la legislación y las características de la ley en un gobierno unificado es más complicada de lo que suponíamos.* Este es un resultado contraintuitivo, que se produce con la existencia de signos diferenciados asociados a los coeficientes de los partidos en el poder legislativo. Sin embargo, no es estadísticamente significativo.

5.3.3. Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento, desequilibrios y contradicciones en el fondo.

En la tabla 5.5 presentamos los resultados de la regresión ordenándolos según el grado de significancia estadística. El comportamiento es homogéneo para todos los casos. Si tomamos como referencia el Wald-Chi², todas las regresiones son significativas al 99 y 95 por ciento, lo que valida los coeficientes.

Los índices Autonomía y Fundamento muestran que el tipo de gobierno tiene impacto en el diseño de la ley (nivel de confianza de 99 y 90 por ciento respectivamente para la variable *tgobcode*).

5.5 EVIDENCIA: ESTIMACIÓN POR ÍNDICES DE LOS FUNDAMENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).

Índices de la regresión

Variables dependientes	Autonomía	Transparencia	Legitimidad	Fundamento	Reglamento
pgefpanc	-0.58 (-1.27)	3.18** (1.85)	-0.38 (-0.76)	-2.36 (-0.85)	-1.38 (-0.76)
pgefpric	-1.33*** (-3.36)	2.02* (1.59)	-0.15 (0.37)	-2.05 (-0.75)	-0.90 (-0.59)
pgefprdc	0.03 (0.08)	5.70*** (2.76)	0.06 (0.15)	-0.88 (-0.32)	-2.52 (-1.55)
pgefotrosc	-2.20* (-1.63)	9.70** (1.97)	-1.37 (-0.79)	-15.21 (-0.80)	0.65 (1.14)
partpanc	3.22*** (3.27)	2.59 (1.43)	-5.49*** (-4.03)	-5.95*** (-3.33)	0.40 (0.48)
partpric	1.22 (1.43)	-2.01 (-1.20)	-4.35*** (-3.77)	-2.33 (-1.39)	1.25 ** (2.22)
partprdc	3.46** (2.55)	-1.39 (-0.55)	-6.20*** (-3.62)	-5.22** (-2.27)	-0.51 (-1.41)
partotrosc	3.58*** (3.73)	6.70*** (3.72)	-4.43*** (-3.88)	-1.36 (-0.85)	6.03 ** (1.82)
tgobcode	-0.41*** (-2.99)	-0.21 (-0.72)	0.16 (1.19)	-0.29* (-1.71)	0.36 (1.37)
Constante	2.34*** (3.52)	-1.22 (-0.93)	4.02*** (6.06)	4.72* (1.67)	7.41*** (1.6)
Observaciones	224	224	224	224	224
Wald-CHI2	86.75***	47.31***	41.21***	32.20***	18.68**
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0018	0.0000	0.0280
Log Likelihood	-686.66	-480.00	-507.89	-435.44	-315.77
/lnalpha	1.72	1.65	1.03	1.67	1.49
alpha	5.63	5.21	2.82	5.32	4.45
chibar2(01) =	2026.05***	814.09***	917.99 ***	993.10***	365.86***
Prob>chibar2 =	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente

En el caso de Autonomía, el tipo de gobierno sólo en el caso del PRI puede observarse un claro rechazo de los gobernadores de estructuras unificadas y, aun cuando el ejecutivo panista tiene un signo negativo no es estadísticamente significativo.

Por lo que respecta al Fundamento constitucional que se requiere para que el Estado reconozca la naturaleza del OFS, el gobierno unificado el coeficiente es negativo tanto en el caso de los gobernadores como de los legisladores, mostrando un consenso –rechazo- en la inclusión del órgano de fiscalización superior en los textos constitucionales.

El caso de Legitimidad es igualmente claro: gobernadores y legisladores son adversos a clarificar los instrumentos mediante los cuales el titular del órgano de fiscalización es electo. Los signos son negativos en todos los actores de nuestro modelo. De hecho, a nivel individual hay certeza sobre el rechazo de los legisladores para fundamentar la designación del auditor o contador.

El índice de Transparencia que mide la disposición de información fiscal y financiera, disponible, regular y objetiva también se comporta de manera atípica: el tipo de gobierno no es una variable determinante en la calidad del diseño de los mecanismos que garantizan el acceso a la información. Por ejemplo, contrario a nuestras expectativas, los ejecutivos apoyarían una medida de estas características.

Finalmente, la variable Reglamento también confirma nuestras predicciones para los gobernadores unificados panistas, priistas y perredistas pues todos los coeficientes son negativos. PAN y PRI tienen valores positivos y significativos al 95 por ciento en lo individual.

5.3. 4. Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimiento: desacuerdos en la forma.

Del mismo modo que en nuestra regresión sobre los Fundamentos, por lo que se refiere a los Procedimientos (Tabla 5.6) encontramos que las regresiones muestran grados de confianza de 99 y 95 por ciento (véase Wald-Chi²). La consistencia en los signos también es generalizada: todos los gobernadores se mostraron renuentes a tener un órgano de fiscalización similar al federal. Si observamos los datos de los legisladores en la Medición hay un consenso de rechazo, pero en los índices restantes aparecen preferencias diversas.

En primer lugar, debe notarse que la variable de tipo de gobierno es estadísticamente significativa en los casos de Plazo, Revisión y Actualización, (los dos primeros al 95 por ciento y el otro al 90).

La variable Actualización muestra que hay una relación significativa entre la conformación partidaria del gobierno y la adecuación de las leyes (90 por ciento de confianza. Los legisladores panistas, perredistas y de los partidos pequeños están a favor de actualizar la ley.

Este comportamiento también se verifica en el índice Plazo. Aunque no son significativos, todos los ejecutivos reportan signos negativos y el tipo de gobierno es decisivo en las preferencias de los legisladores.

Por lo que se refiere a Glosario, los ejecutivos panista, priísta y los pequeños representados en coaliciones adoptan una actitud de negación respecto a la redacción de los sujetos y objetos de la fiscalización superior (pero esta evidencia no es estadísticamente significativa).

5.6. EVIDENCIA: ESTIMACIÓN POR ÍNDICES DE LOS FUNDAMENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).

Índices de la regresión

Variables dependientes	Actualización	Glosario	Medición	Revisión	Plazo
pgefpanc	-0.24 (-0.40)	-1.17* (-1.60)	-0.94** (-2.33)	-0.51 (-1.02)	-0.18 (-0.37)
pgefpric	-0.54 (-1.04)	-1.11* (-1.60)	-0.94** (-2.43)	-0.92** (-2.02)	-0.18 (-0.43)
pgefprdc	-0.38 (-0.71)	-0.11 (-0.17)	-0.77** (-2.06)	-0.69* (-1.63)	-0.38 (-0.94)
pgefotrosc	-0.07 (-0.04)	-3.96* (-1.64)	-2.89** (-2.32)	-2.36* (-1.50)	-0.41 (-0.30)
partpanc	4.70*** (4.12)	3.42** (1.86)	-1.08 (-1.27)	-0.39 (-0.38)	1.10 (1.18)
partpric	-0.59 (-0.65)	-0.77 (-0.55)	-1.34** (-1.69)	0.74 (0.78)	0.19 (0.23)
partprdc	2.88** (3.41)	1.61 (0.91)	-1.62** (-1.68)	0.12 (0.11)	1.63** (1.89)
partotrosc	5.31*** (5.19)	2.32* (1.53)	-1.03 (-1.22)	-0.14 (-0.15)	2.83*** (3.01)
tgobcode	-0.27* (-1.51)	-0.13 (-0.57)	0.09 (0.82)	-0.22** (-1.83)	-0.26** (-1.94)
Constante	1.39** (2.26)	1.81** (2.05)	3.55*** (7.81)	2.74*** (4.85)	1.84 (3.63)***
Observaciones	224	224	224	224	224
Wald-CHI2	95.77***	27.05***	22.58**	19.60**	19.50**
Prob > chi2	0.0000	0.0014	0.0023	0.0125	0.0212
Log Likelihood	-654.29	-418.88	-579.79	-558.99	-526.54
/lnalpha	0.79	1.71	-0.29	0.27	0.55
alpha	2.21	5.58	.7411	1.32	1.74
chibar2(01) =	515.49***	763.78***	281.89	630.73***	602.60***
Prob>chibar2 =	0.000	0.000	0.000	0.0000	0.000

Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.



La Medición que contiene datos interesantes. A nivel individual todos los ejecutivos y legislativos son negativos; los primeros son significativos al 95 por ciento. Lo anterior implica que en la definición de cómo deben efectuarse las evaluaciones sobre la gestión, el uso de los recursos públicos, la verificación del cumplimiento de metas y objetivos, así como la eficiencia en la utilización del gasto público, hay un rechazo del gobernador a ser fiscalizado pero también los legisladores prefieren la vaguedad en la legislación.

Finalmente, el índice Revisión también prueba que el gobierno conduce la orientación de los mecanismos de revisión de la cuenta. Con mayor claridad que en otros casos, la significancia de 95 y 90 por ciento, evidencian que los gobernadores rechazan la inclusión de este tipo de procedimientos.

Conclusiones y discusiones

Huber y Shipan sostienen que los estados –de la Unión Americana- son laboratorios de la democracia en la medida en que nos permiten experimentar y desarrollar teorías que no pueden probarse en el congreso federal (1998:23).

En este capítulo hemos “experimentado” con los gobiernos subnacionales mexicanos en un contexto de transición política. En sus reflexiones sobre este momento de cambio político, Cesar Cansino señala que se trata de una situación donde conviven rasgos autoritarios del pasado y un rediseño normativo e institucional del nuevo régimen político (2003:13). Los resultados de los modelos que aquí presentamos constituyen una prueba empírica de esa convivencia.

En primer lugar, los resultados positivos (Tablas 5.3 y 5.4) acerca de la incidencia de la estructura política en la fiscalización superior muestran que su evolución se encuentra condicionada más por la persistencia de gobiernos unificados que por la formación de gobiernos divididos.⁷

⁷ Este resultado puede ser contrario al entorno federal. En su estudio acerca de la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la actual Auditoría Superior de la Federación, Ackerman concluye este caso en particular es prueba de que el pluralismo ha empoderado la presencia y el desarrollo de agencias pro-rendición de cuentas (2006: 43).

Esta aseveración debe mirarse con cuidado. La reconstrucción histórica de las reformas a los sistemas de fiscalización estatales revela que hay una transformación positiva en la calidad de las leyes. Sin embargo, si observamos las calificaciones de la legislación en forma comparativa, los datos refuerzan nuestra conclusión.

Hasta el año 2005, veinticuatro de los estados tienen calificaciones bajas. Entidades como Hidalgo, Aguascalientes, Sonora, Querétaro, Colima, San Luis Potosí, Oaxaca, Sinaloa, Distrito Federal, Tamaulipas, Baja California Sur, Jalisco, Tabasco, Baja California y el Estado de México obtienen calificaciones no aprobatorias; los estados de Coahuila, Nuevo León, Chihuahua, Durango, Puebla, Tlaxcala, Guerrero, Morelos, Quintana Roo y Yucatán reciben calificaciones aprobatorias pero bajas (entre 65 y 75 puntos).

De esos estados sólo Baja California, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala y Yucatán enfrentan situaciones de gobierno dividido. Esto indica que la transformación de la ley (o si se quiere el control de los poderes estatutarios) es *dirigida por los gobiernos unificados*, tal y como lo evidencian las regresiones. La lentitud del proceso lo también lo confirma.⁸

Una segunda conclusión se extrae del análisis estadístico. En la mayoría de las regresiones, los gobernadores de los gobiernos unificados y divididos reportan coeficientes negativos. Más aún, el comportamiento de los gobernadores es significativo en la definición de aspectos relativos a los fundamentos.

Lo anterior nos sugiere que el grado de competencia política genera una respuesta unidireccional por parte de los gobernadores, pero además dicha reacción refleja un *comportamiento estratégico*. Los órganos de fiscalización pueden ser constitucionalmente fundamentados, autónomos, legítimos, transparentes e incluso independientes para promover sus propios reglamentos, pero son restringidos en algunos de los procedimientos que marcan los alcances

⁸ En el año 2003, en un análisis preeliminar del marco jurídico de la fiscalización superior en los estados, se advertía de las debilidades institucionales que estaban presentando ya las reformas estatales, a efecto de cuestionar "los avances en materia de fiscalización que se han dado en las entidades federativas, sin que ello demerite el enfoque que se le ha dado al debate en torno a la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas" (Rocha y Samperio: 2003, 39).

del proceso de revisión de las decisiones de la administración pública estatal sobre el ejercicio de los recursos públicos.

También hay que señalar que en situaciones de gobierno dividido, en términos de los fundamentos hay un gran interés por los gobiernos de oposición. Más aun, en las cuestiones de procedimiento -que denominamos *forma*- es difícil discernir con claridad cuáles son los tópicos más importantes en los que se involucran.

Al observar de manera separada el comportamiento de los gobernadores según su partido político podemos observar lo siguiente. Cuando el ejecutivo panista enfrenta un gobierno unificado busca incidir en todos los temas. El ejecutivo del PRI está a favor de Transparencia pero en contra de todas las características deseadas en los procedimientos, así como en el resto de los fundamentos. Si tomamos en cuenta que de los 32 estados, 17 son gobiernos unificados priístas podemos señalar que el interés por los procedimientos está asociado a la experiencia que tiene en el mantenimiento de un ejercicio discrecional del poder, utilizando mecanismos como la disciplina o la rotación de cargos. Por lo que se refiere al PRD, los gobernadores unificados están en desacuerdo con el Fundamento.

Una conclusión más sugiere que los congresos pueden tener incentivos para discutir mejores leyes de fiscalización superior, pero la mayoría *no posee la capacidad para promover el cambio*. Aunque los legisladores estén a favor de aspectos como la Autonomía o el Reglamento, cuestiones que sostendrían una delegación absoluta de la supervisión, terminan alineando sus preferencias a los gobernadores (rechazo en Fundamento, Legitimidad y Transparencia) De hecho en la Legitimidad este comportamiento es claro que desean mantener su papel de decisores en la selección del contralor o auditor (Ver significancia y signo).

Algo similar ocurre en materia de Procedimientos. En cuestiones de Medición todos los legisladores se disciplinan y rechazan mejores instrumentos para evaluar al gobierno en turno. En el resto de los temas hay comportamientos diferenciados. Por ejemplo, los legisladores panistas están a favor de casi todos los temas: Autonomía, Transparencia, Plazo, Glosario y Actualización; los priístas se oponen a la Actualización; Transparencia, Legitimidad, Fundamento, Medición y

Reglamento; los perredistas están a favor de Actualización, Plazo, Glosario, Autonomía y Revisión.

Los legisladores de los *gobiernos divididos mostraron que no hay acuerdo entre legislativo y ejecutivo respecto al contenido de la ley*. En contextos divididos, la lentitud en la transformación de las instituciones podría explicarse porque el desacuerdo genera que el proceso de cambio resulte costoso y con resultados inciertos, particularmente en términos de la rendición de cuentas horizontal. Si la competencia política provoca incertidumbre en la sucesión del poder ¿quién querría ponerle candados al ganador?

Por último vale la pena señalar que nuestros hallazgos son consistentes con los algunos de las conclusiones de Huber y Shipan (2002) acerca de la legislación médica: “mientras encontramos ejemplos importantes de provisiones procedimentales, también observamos que las instrucciones más generales de la política son más comunes que la definición de los procedimientos de esa política en la legislación estatal de EUA. Sostenemos que el nivel de detalle en los criterios generales de la política varían enormemente entre los estatutos, pero en los procedimientos no” (p.212).

En el balance general, el comportamiento tan distinto entre los partidos, e incluso a veces encontrado entre el ejecutivo y el legislativo de un mismo color, revela que en el proceso de redacción de la legislación hay una negociación o una imposición de criterios que es lo que finalmente determina si ésta avanza o permanece igual. Puede concluirse que una *buena ley* de fiscalización requiere del liderazgo del ejecutivo, pero también de la colaboración del legislativo, aunque ambos pertenezcan a distintos partidos. También es discutible si una legislatura experimentada, que no necesariamente profesionalizada, puede definir con mayor eficiencia los procedimientos de evaluación de la cuenta pública. Al final, podemos señalar que el Congreso necesita mayores capacidades para definir cuáles son las acciones deseables que las agencias gubernamentales (CHM/ASF) deben realizar, bajo qué criterios y qué tipo de resultados debería arrojar una auditoría.

Es importante señalar que el cambio, la modernización y el desempeño de la fiscalización superior atraviesan la reforma del Estado, la reorganización de la

administración pública, la descentralización administrativa, el incremento en la competencia electoral y el pluralismo en la representación política tanto en el ejecutivo como en el legislativo.

Nuestra investigación observa la relación entre este último aspecto. Los estudios que han abordado la evolución de los estados en la formulación de políticas públicas fiscales y la obtención de mayores recursos públicos coinciden en señalar que los gobiernos donde el PRI pierde hegemonía (Weldon, 1997, Ugalde, 2000; Guerrero, 2001, Flamand, 2005), o aquellos en los que se incrementa la competencia electoral (Beer, 2003) han mostrado signos evidentes.⁹

Sin embargo, por lo que respecta a la vigilancia de tales recursos, la discusión se ha enfocado en el ámbito federal (Hernández, 1998; Weldon, 1997, Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998, Ugalde, 1996 y 2000; ASF, 2000; Ackerman, 2005). Jaime Cárdenas muestra inquietud respecto al panorama que se vislumbra a nivel estatal:

“Muchos de los órganos de fiscalización externa del país tienen menos atribuciones que el órgano de control externo federal y son en muchas ocasiones apéndices de los órganos legislativos, vía las comisiones de vigilancia, de esos cuerpos del Estado. De esta manera los órganos de control externo quedan sujetos a los vaivenes de la política y de la correlación de fuerzas entre los partidos, al grado que ni la autonomía técnica se suele respetar, tal como sucedió con una decisión del mes de febrero de 2005 en la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que rechazó más de la mitad de la realización de un importante número de

⁹ Para Weldon, el proceso de aprobación presupuestal de nuestro país estuvo sujeto al PRI debido a tres condiciones: gobierno unificado, disciplina partidista y el reconocimiento del presidente como el líder del partido. El autor agrega que si el Presidente reúne las tres condiciones necesarias, la discusión presupuestal adquiere regularidad en su procedimiento, es decir, se hace predecible y favorable para el Ejecutivo. Sin embargo, la ausencia de una de estas condiciones puede significar que: a) si no hay unidad entre el Presidente y su partido, o b) el líder de la Cámara no tiene la mayoría priísta, o c) no hay disciplina partidista y tenemos legisladores con ambiciones progresivas, la aprobación y control presupuestal será incierta y conflictiva. Cuando éstas condiciones se pierden, el titular del Ejecutivo ve reducido su margen de maniobra, debe negociar. Luis Carlos Ugalde (2000)⁹ coincide con Weldon en establecer una serie de índices tales como la actitud sistemática de los legisladores para proteger al partido, el control del presidente sobre su grupo parlamentario, la no-reelección o la omisión de facultades jurídicas que por disciplina los legisladores no utilizan. Como puede apreciarse, estos índices no hacen sino remitirnos nuevamente a las reglas informales que operan en el Congreso.

auditorías programadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de ese órgano legislativo”. (2006, 195).

Una de las aportaciones de este trabajo consiste en proporcionar evidencia empírica en el ámbito estatal. Si bien la pluralidad política incrementa el interés de los legisladores por vigilar al ejecutivo,¹⁰ lo cierto es que, como ya vimos, para los partidos la definición de qué, cómo y para qué fiscalizar tiene diversas interpretaciones, incluso a pesar de la legislación federal. A este respecto, John Ackerman estima que “las nuevas leyes estatales son generalmente menos completas que las federales. Hay también, un profundo desfase entre las diferentes entidades del Estado Mexicano. Por ejemplo, un servidor público o proveedor inhabilitado en un estado de la república puede fácilmente desempeñar sus tareas en otro estado o en el gobierno federal” (2006: 38).

La variabilidad en la adopción de los instrumentos de control es explicada por Morgenstern (2002), a partir del grado de conflicto entre los partidos. Si en un gobierno existe una mayoría legislativa unificada que se opone al ejecutivo, el sentido del control es homogéneo, pero no así si el congreso se encuentra fragmentado a causa de la presencia de distintos grupos parlamentarios. Esta es una realidad en varios de los gobiernos analizados en este trabajo como son los casos de Baja California Sur (1999-2001), Guerrero (2005), Nayarit (2000-2004), Tlaxcala (2005) y Yucatán (2002-2004).

Como señalamos en el primer capítulo, esta diferencia en la definición de los fundamentos y procedimientos legales -poderes estatutarios- representa un conflicto en el cual los partidos políticos disputan la institucionalización y desempeño de la fiscalización superior de sus estados. Esto explica porqué no ha habido mayores transformaciones y el marco de fiscalización superior federal, que es el modelo seguido por el resto de las entidades, todavía debe mejorarse.

10 En su tesis doctoral, Moisés Pérez advierte que además de la pluralidad existen otros elementos que explicarían la capacidad de control de los cuerpos legislativos, tales como las facultades legales, capacidades organizacionales y los diseños institucionales (2006, s.p.). No obstante, este análisis aún no rebasa la frontera del análisis jurídico-institucional pues desafortunadamente no hay evidencia a lo largo del tiempo y a lo ancho del país que de manera contundente pruebe ese supuesto.