



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.....

CAPITULO 4. MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS EN LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR ESTATALES

Introducción

En nuestra discusión teórica planteamos que las leyes son poderes estatutarios capaces de normar conductas y fines. Asimismo, señalamos que durante el proceso legislativo, los congresistas con poca o mucha experiencia en técnica y armonización legislativas terminan por aprobar o desaprobar la intención reguladora de la ley.

Dicha intención hace de la ley un poder estatutario en el cual se definen las posibilidades o las restricciones de los entes que pretende regular. Por ello son un asunto de acuerdo (Bawn, 1999:107) entre distintos actores políticos. A mayor consenso, su estructura, procedimientos y agenda quedarán definidos con claridad; en contraste, la ausencia de tal acuerdo da por resultado un ente discrecional que delimita sus propias bases normativas sin la opinión del congreso.

Adicionalmente, hemos sostenido que las normas de la fiscalización superior pueden ser caracterizadas como un poder estatutario en la medida en que constituye un ordenamiento jurídico prescriptivo. El legislativo controla a los OSF especificando su función, las condiciones de su institucionalización y desempeño. Este capítulo comprende dos ejes expositivos principales. El primero de ellos tiene como objetivo presentar las bases metodológicas de nuestro análisis de las leyes de fiscalización superior como un poder estatutario. Para ello, se muestra la composición de los índices desarrollados por la investigadora Aimeé Figueroa, los cuales dan cuenta del estado de la legislación subnacional en esa materia.

En este mismo apartado, ampliamos el universo de estudio (que originalmente analiza el año 2005) retrocediendo hasta 1999. En consecuencia, proponemos una medición estadística de la evaluación citada en un periodo de siete años, a efecto de establecer si las variables (índices) se hayan relacionadas entre sí.

El segundo eje expositivo tiene un propósito descriptivo: observar la evolución de la legislación desde 1999 hasta el año 2005. Lo anterior con la finalidad de obtener un mapa más completo del grado de consenso o desacuerdo entre los poderes en los 31 gobiernos estatales y el Distrito Federal con relación a las reformas jurídicas de las leyes fiscalizadoras.

4.1. Propuestas de medición de los poderes estatutarios

La primera propuesta para medir los poderes estatutarios aparece en el trabajo de Epstein y O'Halloran (1994). Ellos construyen una escala con base en la legislación aprobada por el congreso estadounidense entre 1949 y 1990. Dicha escala diferencia entre la estructura y los procedimientos que la legislatura define en la ley. En un análisis estadístico (regresión lineal), los autores demuestran que las agencias gubernamentales tienen más obstáculos a la discrecionalidad cuando hay poca complejidad en los temas legislados y los gobiernos son divididos.

En una extensión de este trabajo, Huber, Shipan y Pfhaler (2001), propusieron una segunda medición por medio de un análisis de la legislación médica. La construcción de su variable dependiente mide la cantidad de palabras impresas en la legislación, como sinónimo de detalle (control) del legislativo sobre las agencias gubernamentales. Dicho procedimiento les permite establecer una medición comparativa entre sistemas parlamentarios y presidenciales.

Recientemente, el trabajo de Juliana Bambaci (2006) ha puesto énfasis también en el grado de detalle de la legislación. La autora toma como estudio de caso la discusión sobre el presupuesto en el congreso argentino. En vez de contabilizar las palabras, los poderes estatutarios se explican en función de las iniciativas que someten a consideración el presupuesto. Su medición captura el grado de detalle que la legislatura escoge en la distribución presupuestal a partir de los programas y subprogramas. El supuesto principal es que entre más categorías se definan habrá menos discrecionalidad de parte del ejecutivo.

Bambaci refiere que la importancia del estudio de las disposiciones presupuestales se justifica por tres razones. Primera, los presupuestos son un mecanismo mediante el cual las legislaturas pueden equilibrar el poder presidencial; segunda, los presupuestos son aspectos cruciales en la formulación de políticas públicas pues el monto de los recursos define qué es viable y qué no; tercera, el estudio de la legislación presupuestal permite realizar análisis comparativos, cuantificables y transversales, en tanto que permiten probar teorías entre distintos temas de política pública (2005:34-35).

Nuestra propuesta de medición para determinar el tipo de poderes estatutarios se construye a partir del control y revisión ex post del presupuesto, concretado en la fiscalización superior de la cuenta pública, mecanismo de la rendición de cuentas horizontal (Figuroa: 2005).

Para tal objetivo, empleamos los criterios de medición de esta legislación propuesto por Aimee Figuroa en su primera *Evaluación general de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público*, análisis mpreso en el año 2005. Este índice califica la calidad de las leyes de fiscalización superior en el ámbito estatal. Este análisis parte de una discusión acerca de la calidad de la ley a partir de la integración de dos criterios básicos, el significado de una “buena ley en materia de fiscalización superior del gasto público y las tendencias contemporáneas –teóricas y legislativas- sobre la materia” (Figuroa: 2005a: 23).

En nuestra investigación ampliamos el horizonte de estudio de Figuroa que originalmente comenzó su análisis en el 2005. La base legislativa Themis nos posibilita analizar la legislación desde 1999 al 2005 y construir un nuevo índice agregado al que hemos denominado *Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)*.

La metodología de calificación sigue los mismos criterios que en la evaluación de Figuroa. A diferencia de los trabajos ya referidos, más que interesarnos por analizar la forma en cómo la legislatura incide en la colocación de los recursos estatales, este ángulo amplía la discusión respecto a la función de control del legislativo de una manera más sensible.

Adicionalmente, en el caso mexicano, la legislación en materia de fiscalización superior se ha caracterizado por un comportamiento sistemático y congruente con

la transformación de las instituciones económicas, pero también políticas, por lo que las tendencias de tal comportamiento pueden explicarse a partir de las variables seleccionadas.

4.2. La unidad de análisis

Un índice es la adición de eventos objetivos, comportamiento, conocimiento y circunstancias (Ritchey, 2001:47). Su virtud reside en su capacidad para convertirse en una medida válida, útil y parsimoniosa que pueda servir para fines descriptivos (tendencias) o informativos (desempeños). La claridad de un índice depende además de los propósitos para lo cual va a ser utilizado, el tipo de información disponible y las necesidades de información de sus posibles usuarios. Nuestra investigación se basa en índices. La unidad de análisis de nuestro trabajo es la calificación que obtienen los 31 estados y el Distrito Federal, de acuerdo con el IPJ. Los índices se elaboran a partir de la revisión de las siguientes disposiciones en la materia:

1. Las leyes de las Entidades de Fiscalización Superior, cuya denominación puede variar (Contaduría Mayor de Hacienda, Auditoría Superior Estatal, Órgano de Fiscalización Estatal).
2. La Constitución Política en los párrafos que tratan la materia.
3. Ley Orgánica del Poder Legislativo o del Congreso en los párrafos que tratan la materia.
4. Ley Orgánica de la Administración Pública
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Ley de Hacienda
6. El Código Fiscal
7. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
8. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El índice de Figueroa se construye a partir de los datos disponibles de las páginas electrónicas de los congresos subnacionales vigentes hasta el año 2005. Actualmente no hay otra investigación similar que compile una cantidad semejante de ordenamientos. Como herramienta de análisis, el índice cumple los siguientes requisitos:

1. Provee información suficiente sobre la rendición de cuentas en los estados mexicanos que no se encontraba disponible. Gracias al índice conocemos cuáles son las características de las instituciones subnacionales, sus debilidades y fortalezas.
2. Mide factores que pueden influir en la formulación de un nuevo perfil sobre la fiscalización superior (política institucional) ya que proporciona un diagnóstico basado en estándares comparables a nivel interestatal.
3. Mide comportamientos y percepciones sobre la fiscalización superior al establecer criterios parsimoniosos sobre los fundamentos y los procedimientos.
4. Además de describir el estado que guardan las leyes de fiscalización superior, permite establecer nuevas áreas de estudio (como es la que en esta investigación se propone).
5. Se orienta a distintas audiencias (académicos, órganos de fiscalización superior, burocracia, congreso, etcétera)
6. Es válido y replicable.

El índice contempla una matriz de diez índices, cuyas calificaciones hacen un total de 100 puntos con una asignación de valores que van de 0, 5, 10 y 20, distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 4.1. ÍNDICES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR											
	Fundamento Constitucional	Actualización legislativa	Glosario conceptos Clave	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento	Plazo revisión cuenta pública	Medición desempeño institucional	Revisión <i>ex ante</i>	Transparencia gasto público	EVALUACIÓN TOTAL
Valor	10	10	5	5	20	10	10	10	10	10	100

Fuente: Figueroa (2005: 25)

Estos índices resumen los siguientes aspectos de la legislación:

1. Fundamento constitucional suficiente, disposiciones en forma clara y precisa respecto a la naturaleza de la EFS, sus principales facultades y atribuciones, así como la forma de elección del titular, siendo preferente que en forma explícita garantice la autonomía técnica, de gestión y presupuestaria de la EFS.

2. Actualización legislativa, tomando como referente a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 2001, para aumentar las posibilidades de armonización legislativa entre las entidades y la federación, además de aumentar las posibilidades de ser una ley moderna que contribuya a la rendición de cuentas. Si la ley fue aprobada o reformada sustancialmente a partir de esa fecha, se considera aprobado este indicador.

3. Glosario de conceptos clave contenido en la ley, que eviten la discrecionalidad en la interpretación de los términos importantes involucrados.

4. Reglamento propio y actualizado de la ley interior de la EFS, lo cual permite que las disposiciones de la ley se desarrollaren y complementen adecuadamente.

5. Autonomía plena de la EFS, considerando tres dimensiones de esta autonomía:

- Gestión interna (nombramiento de su personal, organización interna, ejercicio presupuestario independiente, entre otros).
- Determinación de su universo de trabajo (programa anual de auditorías, revisiones, visitas, requerimientos, etc.)
- Capacidad para determinar sanciones e iniciar directamente los procedimientos correspondientes.

6. Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS al establecerse expresamente el proceso y requisitos para la elección del titular y evitar la discrecionalidad y el exceso de poder por parte de la Comisión encargada de la EFS; la mayoría cualificada en la votación que hace el Congreso para elegir al titular de la EFS, se considera deseable.

7. Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública que deberá ser igual o menor al que se señala en la ley federal, tomando en cuenta

que ésta disminuyó los plazos a partir del 2001, de 24 meses a 9 meses aproximadamente, para la revisión por parte de la ASF (a partir de que ésta recibe la cuenta pública) y 15 meses aproximadamente, para el proceso total de la cuenta pública.

8. Revisión ex ante, avances de gestión financiera, informes previos o similares.

9. Medición del desempeño institucional incluida en la revisión y FSGP que permita evaluar la gestión pública además del uso de los recursos públicos bajo criterios estrictamente contables y legales y permita verificar el cumplimiento de metas y objetivos así como la eficiencia en la utilización del gasto público.

10. Transparencia del gasto público mediante disposiciones que obliguen, faciliten o contribuyan a ello, reforzando la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado, en caso de existir. (Figueroa, 2005:34-35).

Otra ventaja que, para la presente investigación tiene este índice, es que pone énfasis en la relación que hay entre los poderes ejecutivo, legislativo y el órgano de fiscalización. En particular, se sostiene que la fiscalización superior, como un procedimiento de rendición de cuentas es más eficiente en la medida en que el órgano auditor sea independiente de los poderes.

Aunado a ello, este índice también permite diferenciar entre fundamentos y procedimientos porque “resume el diseño institucional de la EFS (Entidad de Fiscalización Superior) configurado por la ley y los principales aspectos que regula” (Figueroa 2005:19).

Por un lado, aspectos como el nombramiento del titular, la libertad en la planeación y gestión financiera contravienen los intereses del ejecutivo, quien es el objeto de la fiscalización superior. Por otro lado, el fundamento constitucional, la actualización, la definición de plazos y la medición del desempeño fortalecen las capacidades de control del legislativo. Además la legitimidad en el nombramiento del titular está orientada a evitar que un grupo parlamentario se apropie de la designación del auditor o contador, por lo que el índice estima como deseable el voto mayoritario de los grupos ahí representados.

De esta forma, el índice es una medida que refleja el grado de modernización, independencia, transparencia, control y desempeño de las administraciones públicas estatales. Entre mayor sea la calificación (máximo de 100 puntos), se asume que el marco regulatorio de la fiscalización cumple con estas características y es por tanto, normativamente mejor. En contraste, entre menor sea la calificación (cero), se afirma que la legislación está desfasada de los estándares internacionales y nacionales.

Sobre este punto hay que destacar dos aspectos. Por lo que se refiere a los estándares internacionales hay que señalar que el principio de autonomía es promovido de manera particular por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), por ello se decide darle un valor de 20 puntos.

En lo relativo a los estándares nacionales, la valoración se hace tomando como punto de referencia el criterio de la Ley de Fiscalización Superior, la cual desecha los antiguos estándares de evaluación de la cuenta pública (Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda) y funda la Auditoría Superior de la Federación de México a partir del 2001. Esto es importante porque, en términos estadísticos, ello supone implícitamente que ninguna ley estatal es cualitativamente superior a la legislación federal; en todo caso, puede ser tan buena una estatal como la federal. A este respecto, el lector debe tener claro que cuantitativamente los diseños jurídico-institucionales de la Contaduría Mayor y la Auditoría Superior tienen implicaciones distintas. La Auditoría Superior es un ente moderno cuyo valor máximo es de 100 puntos ya que posee autonomía plena, aspecto que no tiene lugar en la Contaduría Mayor. De ahí que, en el mejor de los casos, el valor de ésta última es de 80 puntos. Ello quiere decir que un estado que mantenga una CM como su órgano fiscalizador no podrá ser calificado con la escala máxima. Como consecuencia, el índice registra a lo largo del tiempo qué estados modifican los OFS y en qué sentido se orienta el cambio y/o la permanencia.

4.3. Estructura y procesamiento de los datos

Como ya se mencionó, nuestra variable dependiente es la calidad de las leyes de fiscalización superior, medidas a partir del índice de la legislación con las leyes vigentes hasta el año 2005. Un elemento clave para el procesamiento de la información es que en el análisis de éstas se compilan las fechas de aprobación, publicación, vigencia y la ley que precede a las normas actuales.

Cronológicamente, la tesis se sitúa en el año de 1999, cuando se somete al pleno del Congreso federal, la iniciativa de ley para modificar las disposiciones en materia de fiscalización y crear la ASF. Los datos de aprobación, publicación, vigencia nos sirven para establecer el periodo en que los poderes estatales deciden adecuar su propio marco a una nueva política pública de fiscalización (con las características ya descritas), o permanecer con la dependiente CMH. La fecha de aprobación de todas las nuevas leyes estatales es posterior a 1999. Así por ejemplo, en el caso de Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, aprobada y en vigencia en el año 2003, suponemos que la calificación del índice es válida para los años 2003, 2004 y 2005. Esta ley tiene como antecedente la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas, aprobada en 2001. Este antecedente es válido para los años 2001 y 2002.

Insistimos que el índice nos permite ver el estado de la legislación en la materia, en una fase anterior y posterior a la discusión federal. De ahí que se pueden hacer comparaciones no sólo entre estados sino entre periodos.

A este respecto, para realizar un análisis estadístico longitudinal, utilizamos el Sistema Electrónico de Consulta Legislativa *Themis*, y obtuvimos las leyes faltantes. De esta manera, asumiendo que la discusión empieza a tener relevancia ya en 1999, utilizamos los mismos criterios de Figueroa para esa legislación. Evidentemente, estamos conscientes de que las anteriores leyes se elaboraron con consideraciones distintas, no obstante, se utilizan los mismos criterios bajo el supuesto de que gobierno estatal y poder legislativo deciden de manera autónoma la velocidad con la cual habrán de adherirse a los nuevos contenidos, procedimientos y disposiciones.

Para completar el estudio longitudinal, el trabajo de Figueroa (2005a) especifica cuál es el antecedente legal anterior a la última reforma evaluada. Este dato se recuperó y se localizaron los ordenamientos y se procedió a su evaluación. En total, se completaron 55 observaciones más.

Adicionalmente, el estudio subdivide la variable dependiente (calidad de la ley) en dos variables: fundamentos y procedimientos. Como ya explicamos en el segundo capítulo, los primeros se caracterizan por expresar los principios y los objetivos reguladores de la fiscalización superior, así como por enunciar a los sujetos de la misma. Los segundos explicitan cómo debe implementarse la ley, a partir de criterios de tiempo, desempeño, herramientas, obligaciones y sanciones. La subdivisión es la siguiente:

Tabla 4.2. DIVISIÓN DE LOS ÍNDICES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR

FUNDAMENTO						PROCEDIMIENTO					
	Fundamento Constitucional suficiente	Reglamento propio y actualizado	Autonomía plena de la EFS	Legitimidad nombramiento titular EFS	Transparencia gasto público	Plazo revisión cuenta Pública	Medición desempeño institucional	Revisión exarite	Glosario conceptos Clave	Actualización legislativa	EVALUACIÓN TOTAL
Valor	10	5	20	10	10	10	10	10	5	5	100

La división entre fundamentos y procedimiento tiene una implicación empírica. Supone que en el ámbito estatal existen distintas maneras de comprender la fiscalización superior en lo que se refiere a conceptos, definiciones, mecanismos, etapas y resultados, es decir, admiten distintas formas de concebir la rendición de cuentas entre los poderes y hacia los ciudadanos.

4. 4. La calidad de la ley, ajustes en los índices

En este apartado, realizamos una evaluación del IPJ con el método de componentes principales (PCA). El objetivo es verificar si estadísticamente son comunes los diez índices de Figueroa. A partir de dicho análisis se propone una nueva medición: el Índice de Componentes Principales (ICP), el cual reasigna valores en función de la significancia estadística que reporte cada índice en lo individual.

Para ello evaluamos la metodología propuesta por Figueroa, respecto a la valoración general de los ordenamientos de la fiscalización superior. Como ya señalamos, el IPJ responde a criterios jurídicos sustentados en las instituciones federales y en los principios internacionales que guían las prácticas de auditoría gubernamental. Aun cuando el indicador es un instrumento cuantitativo de comparación, responde a una serie de criterios cualitativos cuya ponderación (0, 5, 10 y 20) está en función de atribuciones considerados por la autora.

El método de PCA sintetiza la información de los diez índices de Figueroa (2005) y los ordena según el grado de relevancia estadística (Véase Ruiz-Porras, 2006). Es importante señalar que, del mismo modo en que opera el IPJ, en el ICP, los valores máximos para cada indicador también están asociados a la idea de que existen coincidencias con la legislación federal. Para efectos comparativos, el ICP se multiplicó por 100.

La valoración estadística refiere que el ICP explica un 38% de los datos con un 98% de certeza. El análisis del ICP permite observar que las estimaciones cualitativas del IPJ son, en general, muy similares a un índice de naturaleza puramente estadística (Véase Tabla 4.3).

TABLA 4.3. COMPARACIÓN EN LA MEDICIÓN DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DE LA LEY				
	IPJ (Valor máximo)	Ponderación Componente Principal	ICP (Valor máximo)	Diferencia (subestimación/ sobreestimación)
Índices				
Plazo	10	0.3857	12.37924	-2.37924
Glosario	5	0.3662	11.74696	-6.74696
Actualización	10	0.3552	11.40033	-1.40033
Medición	10	0.3445	11.05691	-1.05691
Revisión	10	0.3231	10.37006	-0.37006
Autonomía	20	0.3185	10.22242	9.777578
Transparencia	10	0.2963	9.509901	0.490099
Legitimidad	10	0.2754	8.839105	1.160895
Fundamento	10	0.2507	8.046346	1.953654
Reglamento	5	0.2003	6.428732	-1.42873

Fuente: Elaboración propia. Datos calculados en Stata Versión 9.0

Como puede apreciarse en la tabla anterior, algunos valores están sobre o subestimados. A partir de la primera componente podemos calcular que hay una sobreestimación máxima de 3.35 puntos y una subestimación -3.71, con un rango de 7.073024 puntos.

En el primer caso, los índices más sobreestimados son Autonomía (9.77) y Fundamento, (1.95). En el segundo caso, los que tienden a ser subestimados son Glosario (-6.74), Plazo (-2.37) y Actualización (-1.40). En cuanto al resto de los

índices, están muy cerca de los 10 puntos atribuidos. De hecho, los que menos sesgos tienen son Revisión (-.037) y Transparencia (0.49).

Sobresale el índice de Autonomía. Como referimos en el capítulo tercero, este es un principio que la INTOSAI mantiene como uno de sus principales temas de trabajo, particularmente en el caso de países en transición o en vías de desarrollo. No obstante; la verificación estadística advierte que en un análisis cuantitativo - como el que aquí desarrollamos- no merecería una mayor ponderación.

De hecho, lo interesante a la hora de jerarquizar el Índice de Componentes Principales es que aquellos que han sido agrupados en función de los procedimientos determinantes tienen mayor peso de lo que originalmente se les había asignado y, para efectos del ICP son más significativos, tales son los casos de Plazo y Glosario.

De forma contraria, aquellos índices que se originan en las facultades determinantes están en los últimos lugares del modelo de componentes principales, lo cual implica que su efecto es menor a la hora de determinar el comportamiento de los estados en relación a la valoración general de la ley. A continuación presentamos una serie de tablas en las que se aprecia cuál es la variación de los ordenamientos por año y estado. En primer lugar, se expone la clasificación con base en los datos del IPJ (Véase Tabla 4.4).¹

1 En el año de 2003, la consultoría Aregional publica un Índice Global de Modernización del Marco Regulatorio para la Fiscalización del Gasto Público en la federación y los estados. Por medio de una valoración con PCA, se revisaron nueve aspectos de la legislación denominados: institucionalización de la fiscalización (similar al Fundamento Constitucional); autonomía del órgano superior; integración del Informe de Avance de la Gestión Financiera (aquí Desempeño); fiscalización ampliada; facultad para fincar responsabilidades y establecer sanciones; publicidad de los resultados de la fiscalización; facultad para realizar auditorías en casos excepcionales; y claridad y amplitud de la cuenta pública. Este índice ordena de la primera a la última posición en la siguiente forma: Federación (1), Guerrero (2), Tabasco (3), Chiapas (4), Tlaxcala (5), Zacatecas (6), Jalisco (7), Durango (8), Michoacán (9), Veracruz (10), Tamaulipas (11), Puebla (12), Nayarit (13), Campeche (14), Baja California (15), Guanajuato (16), Quintana Roo (17), Sonora (18), Sinaloa (19), Oaxaca (20), San Luis Potosí (21), Hidalgo (22), Nuevo León (23), Colima (24), Coahuila (25), Morelos (26), Estado de México (27), Querétaro (28), Yucatán (29), Distrito Federal (30), Baja California Sur (31), Chihuahua (32), y Aguascalientes (33). Este índice compara exclusivamente las reformas constitucionales en la materia, las leyes de FS y Transparencia. No obstante, coincide con nuestro índice en los 16 estados (a partir del lugar 18) en señalarlos como no satisfactorios. En el año 2006, Aregional realizó una nueva evaluación pero modificó algunos de los criterios de la revisión anterior por lo que se hace difícil la comparación.

**Tabla 4.4. LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO
VALORACIÓN GENERAL ANUAL. IPJ, (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

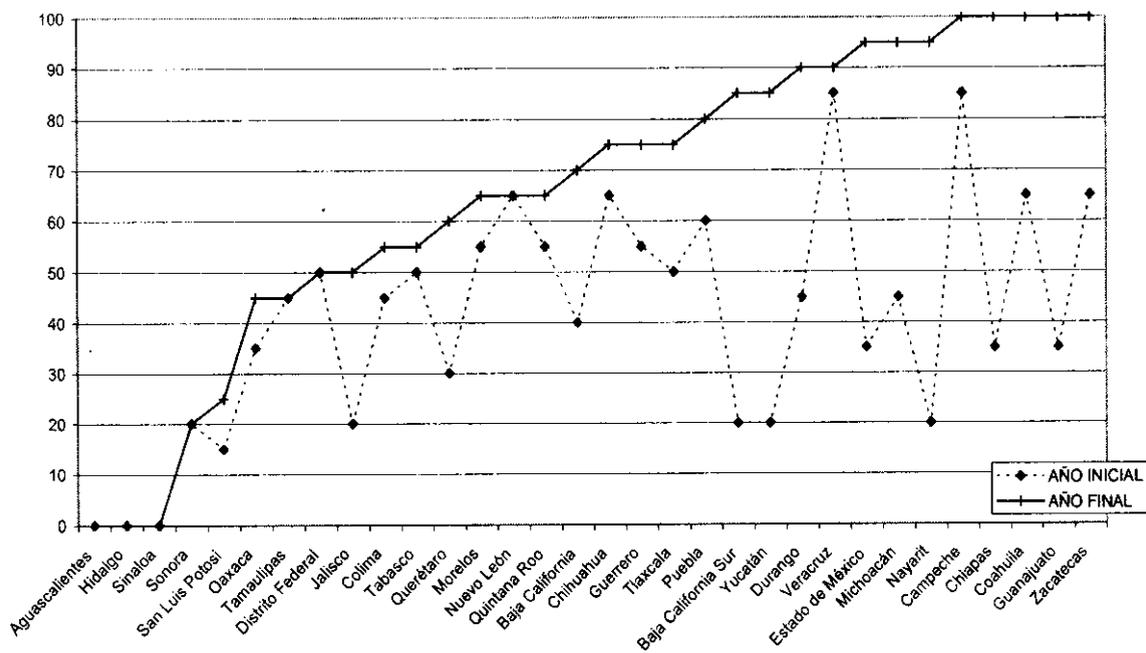
Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	40	40	40	40	40	55	70
Baja California Sur	20	20	20	20	20	20	85
Campeche	85	100	100	100	100	100	100
Chiapas	35	35	65	75	100	100	100
Chihuahua	65	65	65	65	65	65	75
Coahuila	65	65	65	75	100	100	100
Colima	45	45	45	45	45	45	55
Distrito Federal	50	50	50	50	50	50	50
Durango	45	45	75	75	75	75	90
Estado de México	35	35	35	35	35	40	95
Guanajuato	35	35	35	35	100	100	100
Guerrero	55	55	55	75	75	75	75
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	20	20	50	50	50	50	50
Michoacán	45	45	45	45	95	95	95
Morelos	55	55	55	55	65	65	65
Nayarit	20	95	95	95	95	95	95
Nuevo León	65	65	65	65	65	65	65
Oaxaca	35	35	35	35	35	35	45
Puebla	60	60	60	80	80	80	80
Querétaro	30	30	30	30	30	30	60
Quintana Roo	55	55	55	55	65	65	65
San Luis Potosí	15	15	15	15	15	15	25
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	20	20	20	20	20	20	20
Tabasco	50	50	50	50	55	55	55
Tamaulipas	45	45	45	45	45	45	45
Tlaxcala	50	50	75	75	75	75	75
Veracruz	85	90	90	90	90	90	90
Yucatán	20	20	20	20	20	75	85
Zacatecas	65	100	100	100	100	100	100

Fuente: *El análisis del año 2005 fue elaborado por Figueroa. Los años que van de 1999 al 2004, son de elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006) y Themis (2005).

Como puede observarse en la tabla anterior, en los años en que se modifican las instituciones de fiscalización superior en el ámbito federal (1999-2001), la calidad de las leyes estatales se encuentra en un nivel bajo. En 1999, Campeche y Veracruz son las entidades con un mejor desempeño (85 puntos), pero el 71 por ciento se encontraba con calificaciones de cero a 55 puntos. Al 2005, el 68 por ciento de las entidades pasan de una calificación poco satisfactoria a una calificación que oscila entre los 60 y los 100 puntos, lo cual indica que este

proceso va adquiriendo mayor consenso en los gobiernos. En este último año 12 entidades son calificadas con menos de 60 puntos (Aguascalientes, Sinaloa, Sonora, San Luis Potosí, Oaxaca, Tamaulipas, Distrito Federal, Jalisco, Colima, Tabasco y Querétaro). A estados como Baja California y Baja California Sur mejorar su marco legal les toma seis años, y algunas más entre cinco y cuatro años, como Yucatán, Quintana Roo, Michoacán y el Estado de México. La siguiente gráfica (4.1) permite observar cronológicamente la variación o permanencia del contenido de las leyes estatales, el año inicial es 1999 y el final es el 2005. Puede notarse que la tendencia se comporta en forma ascendente, es decir, hay leyes más parecidas a la legislación federal, cuya calificación es de 100 puntos.

Gráfica 4.1. Desarrollo en la calidad de las leyes, según la valoración general del IPJ 1999-2005



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

De acuerdo con Figueroa (2005), los principales problemas que se encuentran en el marco estatal pueden clasificarse en dos rubros. Los *formales* causados por la divergencia en la variedad de leyes y técnicas legislativas, los conceptos y definiciones dispares, así como legislación conexas no actualizada ni armonizada. Los *sustanciales* relativos a fundamento constitucional, autonomía, legitimidad en el nombramiento del titular, definición de plazos y etapas del proceso total.

Adicionalmente, existen otros aspectos no evaluados por este índice, cuya adopción está ausente en el comparativo interestatal, nos referimos a aspectos como la participación ciudadana, evaluación de las contralorías internas (Guerrero y Hofbauer, 2006: 16-19), fiscalización ampliada, establecimiento de convenios o las auditorías excepcionales (Aregional, 2003). Al reconstruir la evolución histórica de las leyes con base en nuestro índice de Componentes Principales aparecen algunas variaciones como se aprecia en la siguiente tabla:

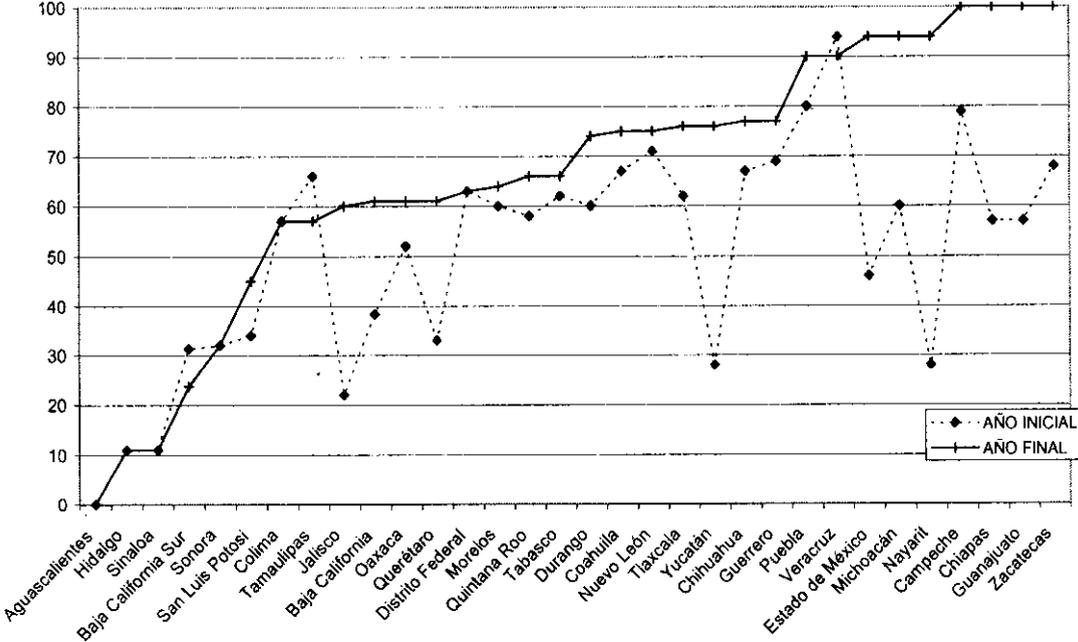
**Tabla 4.5. LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO (ÍNDICE ICP)
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	38	38	38	38	38	38	61
Baja California Sur	31	31	31	24	24	24	24
Campeche	79	100	100	100	100	100	100
Chiapas	57	57	75	85	100	100	100
Chihuahua	67	67	67	67	67	67	77
Coahuila	67	67	67	67	67	67	75
Colima	57	57	57	57	57	57	57
Distrito Federal	63	63	63	63	63	63	63
Durango	60	60	74	74	74	74	74
Estado de México	46	46	46	46	46	46	94
Guanajuato	57	57	57	57	100	100	100
Guerrero	69	69	69	77	77	77	77
Hidalgo	11	11	11	11	11	11	11
Jalisco	22	22	60	60	60	60	60
Michoacán	60	60	60	60	94	94	94
Morelos	60	69	69	69	64	64	64
Nayarit	28	94	94	94	94	94	94
Nuevo León	71	71	75	75	75	75	75
Oaxaca	52	52	52	52	52	52	61
Puebla	80	80	80	90	90	90	90
Querétaro	33	33	33	33	33	33	61
Quintana Roo	58	58	58	58	66	66	66
San Luis Potosí	34	34	34	34	34	34	45
Sinaloa	11	11	11	11	11	11	11
Sonora	32	32	32	32	32	32	32
Tabasco	62	62	62	62	66	66	66
Tamaulipas	66	66	57	57	57	57	57
Tlaxcala	62	62	76	76	76	76	76
Veracruz	94	90	90	90	90	90	90
Yucatán	28	28	28	28	28	28	76
Zacatecas	68	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

Al establecer comparaciones entre ambos índices notamos que, pese a las sobrestimaciones y subestimaciones, ambas mediciones reflejan las mismas tendencias. Por un lado, encontramos que los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas tienen un marco legal deficiente. En contraste, los gobiernos cuya calificación está por arriba de los 90 puntos son: Campeche, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Veracruz y Zacatecas. La evolución de las entidades según el ICP puede observarse en la siguiente gráfica (4.2).

Gráfica 4.2. Desarrollo en la calidad de las leyes, según el ICP, 1995-2005



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

En 1999, el 75 por ciento de las leyes de fiscalización superior de los estados carecen de un sistema independiente, transparente, con conceptos y procedimientos claramente definidos, además de que el reconocimiento constitucional se halla ausente. De acuerdo con nuestra evaluación, para ese año sólo las entidades de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Puebla, Veracruz y Zacatecas cuentan con una legislación cuya calificación oscila entre los 60 y 85 puntos. Al 2005, el 65 por ciento de los gobiernos estatales mejoran y sus valoraciones van desde los 60 hasta los 100 puntos. En el panorama nacional



aparecen estados en los que no se han realizado los cambios constitucionales necesarios (Aguascalientes e Hidalgo).

En la siguiente tabla presentamos una valoración promedio donde puede apreciarse el incremento paulatino de las valoraciones individuales. Al igual que en nuestros análisis previos, se puede apreciar que el cambio es progresivo, de hecho los años en que más modificaciones se presentan son 2004 y 2005 (Véase Tabla 4.6).

Tabla 4.6. LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO. VALORACIÓN PROMEDIO		
AÑO	PROMEDIO*	
	ÍNDICE IPJ	ÍNDICE ICP
1999	41.40	50.71
2000	45.00	54.59
2001	48.59	57.06
2002	50.15	57.71
2003	55.31	60.81
2004	57.65	60.81
2005	65.15	66.59

* Calculada a partir de la suma de las valoraciones generales totales de cada estado

¿Cuáles son los componentes de la ley que mayor incremento muestran en el periodo de estudio? De acuerdo con un promedio general de los siete años de estudio, los índices crecieron en la siguiente forma:

La tabla 4.7 revela que los gobernadores y los congresos estatales se concentraron en aprobar reformas en los aspectos relacionados con Plazo y Medición y Autonomía. Poco se ha hecho en materia de Transparencia, pero sobretodo, en lo que tiene que ver con detallar los procedimientos de la fiscalización superior como lo evidencian las cifras promedio de Reglamento y Glosario.

Los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) juegan un papel irremplazable en la transparencia de los recursos públicos pues como "estas instituciones son el último eslabón en la cadena de rendición de cuentas en México, por lo que

cualquier uso inadecuado del erario que no sea detectado por estas instancias pasará impune, de ahí que resulte de suma importancia mejorar el marco legal de los OFS" (Aregional, 2006).

Tabla 4.7. LEYES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO. CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PERIODO, DESGLOSADO POR ÍNDICES	
MEDICIÓN	8.23
AUTONOMÍA	7.14
PLAZO	7.19
REVISIÓN	6.91
LEGITIMIDAD	4.89
ACTUALIZACIÓN	4.92
FUNDAMENTO	3.82
GLOSARIO	2.94
TRANSPARENCIA	2.77
REGLAMENTO	1.62
Fuente: Elaboración propia. Datos promedio del Índice de Ponderación Jurídica.	

Si comparamos los aspectos en los cuales hay un mayor o menor grado de cumplimiento en los estados, notaremos que en general, se ha puesto mayor atención a los procedimientos que a los fundamentos. En las siguientes hojas presentamos los datos desagregados por año, estado e índice. Comenzamos con los procedimientos y proseguimos con los fundamentos. En cuanto a la calendarización del proceso de fiscalización superior, sólo los estados de Aguascalientes, Baja California, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora y Baja California Sur no precisan sus plazos.² En algunos estados como Jalisco (2001-2002) y Morelos (1999-2002) legislaciones anteriores son más específicas (Véase Tabla 4.8).³

² La ley Orgánica de la Contaduría de Aguascalientes no fija los plazos ni la duración del proceso de revisión de la cuenta.

³ En los Anexos 6 y puede observarse la calificación aprobatoria o no aprobatoria de los estados.

**Tabla 4.8. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL PLAZO DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	0	0
Baja California Sur	10	10	10	10	10	10	10
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	10	10	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	0	0	0
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

Algo similar ocurre con la Medición. Entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo y Sinaloa nunca han especificado en qué consiste el mecanismo de medición (Véase Tabla 4.9). En contraste, sobresale que todos los estados siempre han detallado este aspecto, incluso Michoacán, Yucatán y Zacatecas en su última reforma incluyen esta norma.

**Tabla 4.9. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DE LA MEDICIÓN DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	10	10	10	10	10	10	10
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	10	10	10	10	10	10	10
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	10	10	10	10	10	10	10
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

También encontramos que pocos estados carecen de un Glosario en el cual se precisan qué es la cuenta pública y quiénes son los sujetos de la misma (Véase Tabla 4.10). Dichas entidades son Aguascalientes, Baja California Sur, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Sonora. En el resto de las entidades, desde el 2003 ya se cuenta con un glosario.⁴

⁴ Por ejemplo, la LFS de Tamaulipas es una de las más completas por lo que se refiere a un Glosario. En este se definen sujetos como la Auditoría Superior del Estado, la Comisión de

**Tabla 4.10. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL GLOSARIO DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	5	5
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	5	5	5	5	5	5
Coahuila	5	5	5	5	5	5	5
Colima	5	5	5	5	5	5	5
Chiapas	5	5	5	5	5	5	5
Chihuahua	5	5	5	5	5	5	5
Distrito Federal	5	5	5	5	5	5	5
Durango	0	0	5	5	5	5	5
Estado de México	5	5	5	5	5	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	5	5	5
Guerrero	0	0	0	5	5	5	5
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	5	5	0	0	5	5	5
Michoacán	0	0	0	0	5	5	5
Morelos	0	0	0	0	5	5	5
Nayarit	0	5	5	5	5	5	5
Nuevo León	5	5	5	5	5	5	5
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	5	5	5	5	5	5	5
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	5	5	5
San Luis Potosí	5	5	5	5	5	5	5
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	5	5	5
Tamaulipas	5	5	5	5	5	5	5
Tlaxcala	0	0	5	5	5	5	5
Veracruz	5	5	5	5	5	5	5
Yucatán	0	0	0	0	0	5	5
Zacatecas	0	5	5	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

En materia de Revisión, son diez también las entidades que no fijan los criterios para revisar el informe del OFS: Aguascalientes, Baja California Sur, Durango,

Hacienda y Crédito Público del Congreso del Estado, Cuenta Pública, Poderes del Estado, Gobiernos Municipales, Organismos Descentralizados Estatales y Municipales, Empresas y Fideicomisos, Gasto Público Estatal o Municipal, Deuda Pública, Servidores Públicos, Pliego de observaciones, Informe de resultados, Fiscalización, Entidades públicas así como Fondos y valores públicos (artículo 5°)

Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz (Véase Tabla 4.11).

**Tabla 4.11. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DE LA REVISIÓN DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	10	10	10	10	10	10	10
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	10	10	0	0	0	0	0
Estado de México	10	10	10	10	10	10	10
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	10	10	10	10	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	10	10	10	10	10	10	10
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	0	0	0
San Luís Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	10	10	10	10	10
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	0	0	0	0	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005).

Finalmente, se especifica que la mitad de las entidades cuentan con Reglamentos que complementan la ley orgánica o las disposiciones constitucionales: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero,

Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Véase Tabla 4.12).

**Tabla 4.12. PROCEDIMIENTO. EVALUACIÓN DEL REGLAMENTO DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	5	5	5	0	0	0	0
Campeche	5	5	5	5	5	5	5
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	5	5	5
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	5	5	5	5	5	5	5
Durango	5	5	0	0	0	0	0
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	5	5	5	5	5	5	5
Guerrero	5	5	5	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	5	5	0	0	5	5	5
Michoacán	0	0	0	0	0	0	0
Morelos	5	5	5	5	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	5	5	5	5	5	5	5
Puebla	5	5	5	5	5	5	5
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	5	5	5	5	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	0	5	5	5	5	5	5
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	5	5	5	5	5	5	5

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

El análisis de los Fundamentos muestra mayores variaciones. En lo que se refiere al Fundamento Constitucional, 22 estados carecen de él o si lo tenían en la última reforma lo eliminaron: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima,

Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán (Véase Tabla 4.13).

**Tabla 4.13. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	10	10	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	10	10	10	10	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	10	10	0	0	0	0	0
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	10	10	10	10	10	0	0
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

Por lo que respecta la Actualización de la legislación, son diez las entidades que hasta la fecha no han modificado su ordenamiento: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, San Luís Potosí, Sinaloa y Sonora (Véase Tabla 4.14).

**Tabla 4.14. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA ACTUALIZACIÓN LEGISLAIVA DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	10	10
Baja California Sur	0	0	0	10	10	10	10
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	10	10	10	10	10	10	10
Chihuahua	10	10	10	10	10	10	10
Distrito Federal	10	10	10	10	10	10	10
Durango	0	0	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	10	10
Guanajuato	0	0	0	0	10	10	10
Guerrero	0	0	0	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	10	10	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	10	10	10
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	10	10	10
San Luís Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	10	10	10
Tamaulipas	0	0	10	10	10	10	10
Tlaxcala	0	0	10	10	10	10	10
Veracruz	0	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	10	10
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005).

Respecto a la legitimidad del nombramiento del titular del OFS. Son 16 los gobiernos que definen este criterio: Baja California, Campeche, Chiapas, Durango,

Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Véase Tabla 4.15).⁵

**Tabla 4.15. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA LEGITIMIDAD DEL TITULAR DEL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	10	10	10	10	10	10	10
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	10	10	10	10	10	10	10
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	10	10	10
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	10	10	10	10	10
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	10	10	10	10	10	10	10
Guerrero	10	10	10	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	10	10	0	0	10	10	10
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	10	10	10	10	10	10	10
Nayarit	10	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	10	10	10	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	10	10	10	10	10	10
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	10	10	10	10	10	10	10
Tamaulipas	10	10	0	0	0	0	0
Tlaxcala	10	10	10	10	10	10	10
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	10	10	10	10	10	10	10
Zacatecas	10	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005).

5 Por ejemplo, en el estado de Guerrero, la ley enuncia que el Auditor no debe haber sido "titular de ninguna Dependencia o Entidad de la Administración Pública Estatal, Senador, Diputado Federal o Estatal, Presidente Municipal, tampoco dirigente de algún partido político ni haber sido postulado para cargo de elección popular", pero además fija que no debe tener "un parentesco consanguíneo o afinidad de tercer grado con los titulares" (Art. 11, fracciones VII y VIII).

**Tabla 4.16. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA AUTONOMIA EL OFS
VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	20	20	20	20	20	20
Coahuila	20	20	20	20	20	20	20
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	20	20	20
Chihuahua	20	20	20	20	20	20	20
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	20	20	20	20	20
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	20	20	20
Guerrero	0	0	0	20	20	20	20
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	20	20	20
Morelos	0	0	0	0	20	20	20
Nayarit	0	20	20	20	20	20	20
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	0	0	0	0
Querétaro	20	20	20	20	20	20	20
Quintana Roo	20	20	20	20	20	20	20
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	20	20	20	20	20
Veracruz	20	20	20	20	20	20	20
Yucatán	0	0	0	0	0	20	20
Zacatecas	20	20	20	20	20	20	20

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)

También son 16 las entidades que otorgan autonomía a su OFS: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (Véase Tabla 4.16).⁶ Este último índice nos permite contestar una de

⁶ En el caso de Jalisco, el artículo 10 de su LFS, establece que este organismo goza de autonomía técnica y de gestión sin embargo una Comisión de Inspección adscrita al Congreso decide lo relativo al personal y al auditor. Caso contrario es el estado de Campeche, en el que además de dotársele en su artículo primero de autonomía técnica y gestión, el artículo 187 advierte que puede

nuestras preguntas de investigación: ¿qué tipo de órgano fiscalizador están diseñando los congresos? De acuerdo con nuestras 224 observaciones, 141 de éstas tienen un OFS donde la delegación se concentra en el poder legislativo y los 81 restantes han otorgado su facultad de control al órgano externo (Véase Tabla 4.17).

Lo que se observa es que en la evolución del marco legal hay una especie de hibridación institucional. Es decir, la transformación de la legislación es muy compleja. Hay estados que siguen sin adecuar su marco a los estándares actuales (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal o Oaxaca. Otras entidades siguen con la estructura anterior (en los procedimientos) de la CMH, pero le dieron autonomía (Chihuahua, Querétaro o Yucatán). Incluso hay estados que tienen Auditorías carentes de autonomía (Chiapas, Jalisco, Michoacán, Nuevo León o Tamaulipas).

En este contexto de transición y consolidación de las instituciones democráticas, lo que se observa es que hay una coexistencia de los modelos de fiscalización superior. Decisiones de diseño que son, en nuestra opinión, producto de las distintas preferencias de los gobernadores, legisladores y sus partidos. Esto lo discutiremos con mayor detalle en el capítulo quinto.

administrar sus bienes y recursos, así como nombrar a su personal. Sobresale también el caso de la Auditoría Superior de Quintana Roo que cuenta “con el Fondo para el Fortalecimiento de la Fiscalización Superior que se integra con el importe de las multas impuestas en el ejercicio de sus atribuciones, las aportaciones que destinen los Poderes del Estado o los Municipios para incrementar el Fondo y con los ingresos que percibe por concepto del ‘derecho por verificación, control y fiscalización de obra pública’; lo anterior aumenta la capacidad presupuestaria de la EFS” (Figuroa 2005a: 78).

TABLA 4.17. TIPO DE ORGANO FISCALIZADOR EN LOS ESTADOS, 1999-2005

Entidad Federativa	SIN AUTONOMIA							CON AUTONOMIA						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	CMH													
Baja California	OFS													
Baja California Sur	CMH													
Campeche	CMH							AS						
Coahuila	CMH													
Colima	CMH													
Chiapas	CMH	AS											AS	
Chihuahua								CG						
Distrito Federal	CMH													
Durango	CMH							AS						
Guanajuato	CMH												OFS	
Guerrero	CM												AG	
Hidalgo	CG													
Jalisco	AS													
Estado de México	CG													
Michoacán	CG			AS										
Morelos	CMH												AS	
Nayarit	CMH							OFS						
Nuevo León	CMH					AS								
Oaxaca	CMH													
Puebla	CMH	OFS												
Querétaro								CMH						
Quintana Roo								CMH	OFS					
San Luis Potosí	CMH													
Sinaloa	CMH													
Sonora	CMH													
Tabasco	CMH				OFS									
Tamaulipas	CMH	AS												
Tlaxcala	CMH							OFS						
Veracruz								CMH	OFS					
Yucatán	CMH												CMH	
Zacatecas								CMH	AS					

AG= Auditoría General
 AS= Auditoría Superior
 CMH= Contaduría Mayor de Hacienda
 CG= Contaduría General
 OFS= Órgano de Fiscalización Superior

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005)
 Por último, respecto a la Transparencia (Véase Tabla 4.18), doce entidades han conseguido implementar algún mecanismo: Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Cuatro de ellos siempre han contado con este (Campeche, Coahuila, Sonora y Veracruz).

**Tabla 4.18. FUNDAMENTO. EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DEL OFS
 VALORACIÓN GENERAL ANUAL (ORDEN ALFABÉTICO DE LAS ENTIDADES)**

Estado/Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	10	10	10	10	10	10
Coahuila	10	10	10	10	10	10	10
Colima	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	10	10	10
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	0
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	0	0	0	0	0
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	10	10	10
Guerrero	0	0	0	10	10	10	10
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	10	10	10
Morelos	0	0	0	0	0	0	0
Nayarit	0	10	10	10	10	10	10
Nuevo León	10	10	10	10	10	10	10
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0
Puebla	0	0	0	10	10	10	10
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0
Sonora	10	10	10	10	10	10	10
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	0
Veracruz	10	10	10	10	10	10	10
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	0	10	10	10	10	10	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Figueroa (2005, 2006); Themis (2005).

Del análisis, puede observarse que entre 1999 y el 2005, hay un cambio lento en la transformación de los OFS. Sin embargo, cada vez son más los estados que se adhieren al nuevo perfil institucional de la rendición de cuentas. Por un lado, se ha fortalecido el diseño institucional del OFS, pero por otro se ha puesto énfasis en el papel del legislativo como un coadyuvante central en la revisión de las cuentas públicas estatales.

Ambos mecanismos se han reforzado no sólo por la vía de las leyes o reglamentos de fiscalización superior sino también se ha incorporado dentro de las constituciones políticas lo cual implica que el ejecutivo y la administración estatal deben adecuar sus ordenamientos bajo los criterios de eficiencia y transparencia en el uso de los recursos financieros y humanos.

Conclusiones

En la primera sección, propusimos una forma de medir los poderes estatutarios a partir del análisis de las leyes de fiscalización superior bajo el argumento de que son parte irrenunciable de un sistema de rendición de cuentas.

En la segunda sección presentamos la construcción de un índice para medir la calidad que guardan las leyes en el ámbito estatal. En este punto discutimos dos aspectos vinculados con el origen de los índices. Por un lado, hay una discusión metodológica acerca de la manera cómo la valoración propuesta por Figueroa (2005) enfatiza ciertos aspectos que están en el ordenamiento jurídico básico, la constitución estatal, la Ley Orgánica del Congreso, la Ley Estatal de Fiscalización o la Ley de Transparencia. Todas estas normas regulan distintas áreas de la administración pública, de ahí que muchas de ellas no sean tan específicas como se hubiera esperado. Así en los índices como Fundamento, Transparencia, Autonomía, Legitimidad, Plazo, Glosario y Medición hay comportamientos sumamente heterogéneos.

Dentro de esta misma discusión, sugerimos una medida basada en el análisis estadístico acerca de qué aspectos son más eficientes para observar la relación entre estructura y ley. Este análisis tuvo dos implicaciones importantes.

En primer lugar, se demostró la existencia de una fuerte asociación en los índices; en segundo lugar, se redujo la pérdida de información al reajustar las ponderaciones de cada uno de éstos a un valor estadístico. La propuesta sugiere que hay algunos índices sobreestimados (Autonomía), mientras que otros son subestimados (Glosario). En todo caso, las decisiones jurídicas que respaldan tienen implicaciones notables en la valoración de los estados. Desafortunadamente, la heterogeneidad de las leyes complica la elaboración de índices más precisos.

Una vez revisada la construcción del índice de Figueroa, se procedió a evaluar de manera agregada, pero también individual la interacción entre las variables dependiente e independiente. Queremos hacer notar que, el hecho de que ambos índices funcionen según el esperado tiene varios matices. Por un lado, ya discutimos que una valoración puramente normativa de *una buena ley* genera sobrestimaciones y subestimaciones. Utilizar un criterio puramente estadístico produce estimaciones numéricamente correctas, pero en muchos casos reporta comportamientos que quizá estén desfasados de ciertos criterios vigentes o deseables para una norma jurídica. Por ello, en todo este capítulo hemos comparado el funcionamiento de ambos.

Las series de tiempo que se presentaron evidencian una evolución progresiva en la adecuación de la legislación estatal al marco federal. En algunas entidades el cambio en la ley se produce de manera abrupta, causado por la decisión de un gobierno entrante. Aquí debe hacerse notar que la armonización de la legislación estatal con la federal, necesita mayor estudio que la simple transformación por decreto. Aun así se reconoce el esfuerzo de los estados a favor de la modernización, al tiempo que se pone en evidencia la decisión de ciertos congresos por seguir con una Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del legislativo y del ejecutivo. Insistimos, estamos en un momento donde aún no hay un consenso general sobre un modelo específico de fiscalización superior. Lo que

existe es un cumplimiento parcial de algunas entidades respecto a los estándares actuales, cuyo fundamento se encuentra en las prácticas internacionales. Aquí no determinamos cuál es el impacto que en términos de la revisión de la cuenta pública tiene cada diseño, pero es necesario que en una futura investigación se revise esta relación.⁷

7 La consultoría Aregional publica en el 2006, una evaluación acerca de la cobertura de la fiscalización en los estados para el año 2005. A partir del indicador Avance del Programa Anual de Fiscalización (APAF), el cual es un porcentaje que indica que tanto cubrieron las entidades federativas en función de lo programado al inicio del año, se determina que el 50 por ciento de los estados sobrepasaron el número de revisiones planeadas en el año; 12.5 por ciento de las entidades, prácticamente sólo realizaron las revisiones previstas, mientras que 37.5 no cubren la meta de fiscalización tributaria. El documento (2006a) subraya que “la anterior situación es desalentadora debido a que los estados deberían cubrir al menos con las revisiones programadas para asegurar el éxito de los programas operativos de fiscalización, enfatizando en las auditorías dirigidas hacia donde se han detectado que los contribuyentes estén incumpliendo sus obligaciones fiscales a fin de incrementar la efectividad de las auditorías, y con ello, hacerse de más recursos”. Los estados con mejor desempeño son Sonora, Zacatecas, Coahuila, Tabasco, Puebla, Durango y Baja California al obtener resultados considerablemente más altos que la Federación, es decir, del universo de personas físicas o morales revisaron a 16, 15, 15, 14, 13, 12 y 11 contribuyentes de cada mil, respectivamente. Sobresale, Sonora pues duplica la presencia fiscal del promedio estatal y se ubica casi 8 puntos porcentuales por encima de la Federación. En contraste, 17 estados tienen poca presencia fiscal, destacando el Distrito Federal, Nuevo León, Estado de México y Michoacán al mostrar la menor actividad fiscalizadora.

En ese mismo año, esta misma consultoría publica un análisis de costo-beneficio sobre los recursos fiscalizados, donde se pondera lo gastado contra lo obtenido en dicho proceso (2006b). En términos reales existe un incremento en la capacidad para cobrar recursos. En el 2005 el costo-beneficio de la fiscalización tuvo un promedio nacional de 12.1 pesos recuperados por cada uno invertido. Tamaulipas registró el resultado más elevado a nivel nacional con 41.1 pesos obtenidos por cada peso invertido, seguido por Aguascalientes cuyo indicador mostró una recuperación de 39.1 pesos; en contraste, Guerrero recuperó 1.55 pesos por cada peso invertido en labores de fiscalización. Asimismo destacan Distrito Federal, Estado de México, Yucatán, San Luis Potosí, Nuevo León, Tlaxcala y Nayarit donde la capacidad de recuperación es limitada. Como puede observarse, hace falta analizar la relación entre la ley y el desempeño. Por ejemplo, un estado con un modelo centralizado en la delegación como es el caso de Aguascalientes tiene mayor capacidad de recaudación, que un órgano autónomo como el de Tlaxcala.