



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.....



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Investigación
en Ciencias Sociales, con Mención en Ciencia Política, presenta:

**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

México, D.F., 20 de julio de 2007

Los estudios de grado y la tesis fueron financiados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT.

RESUMEN

El trabajo de tesis tiene como propósito principal investigar si existe relación entre la estructura política e institucional y el diseño de las normas legales que definen la calidad de las leyes de fiscalización superior en el ámbito subnacional, entre 1999-2005. Nuestro estudio no está orientado a medir la cantidad de las leyes que se producen en los congresos estatales, sino a evaluar la calidad de las mismas. El marco teórico mediante el cual discutimos el diseño de la ley, se basa en la teoría de la delegación entre poderes (ejecutivo-legislativo y agencias externas). Para entender la tensión que produce la delegación, asumimos que los ordenamientos jurídicos son un poder estatutario, ámbito en el cual se definen sus posibilidades, limitaciones y quiénes implementarlas. Las condiciones que determinan las características de la ley son modeladas en función de la estructura política, es decir, la composición partidaria de los poderes ejecutivo y legislativo. Cuando la proporción de un partido es mayoritaria en ambos, estaremos en presencia de un gobierno unificado; cuando esa proporción es compartida por dos o más fuerzas, la estructura política será dividida. Para analizar la relación y la estructura, presentamos un modelo de panel, técnica que nos permite observar los datos desagregados por año y por estado, de los gobiernos subnacionales en el periodo de estudio. Separamos nuestra variable independiente en gobiernos unificados y divididos, y nuestra variable dependiente en los fundamentos y los procedimientos de las leyes de fiscalización superior. La evidencia empírica nos sugiere que la estructura política importa. En los gobiernos unificados observamos un rechazo a la adecuación de la legislación subnacional respecto a la federal. En los gobiernos divididos experimentan problemas para consensuar el sentido de la legislación. En todo caso, en un proceso de transición y consolidación democrática, los partidos políticos son el poder que *de facto* condiciona el desarrollo institucional.

INDICE

Resumen	i
Lista de Tablas	v
Lista de Figuras	vi
Agradecimientos	vii

INTRODUCCIÓN

1.1. Definiendo el problema	1
1.2. Preguntas de investigación	5
1.3 Hipótesis	6
1.4 Datos	8
1.5 Estructura de la tesis	9

PARTE I.

DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS ENTORNO A LA RELACIÓN ENTRE ESTRUCTURA POLÍTICA, PODERES ESTATUTARIOS Y LEYES DE FISCALIZACIÓN

CAPITULO 1. EL PODER LEGISLATIVO Y LA BUROCRACIA: TRES PERSPECTIVAS TEÓRICAS 10

Introducción	10
1. La relación congreso-burocracia desde la perspectiva constitucionalista	13
1.2. La relación entre la burocracia y el congreso desde la administración pública	19
1.2.1. La administración pública como variable dependiente del legislativo	19
1.2.2 La administración pública como variable independiente	21
1.3 La relación entre la burocracia y el congreso desde la teoría de la elección pública.	24
1.3.1 El enfoque microeconómico	25
1.3.2 Los modelos espaciales	27
1.4. Implicaciones de los enfoques teóricos en el diseño de mecanismos de control de la burocracia	29
1.4.1. El enfoque constitucionalista	30
1.4.2. El enfoque administrativo	31
1.4.3. El enfoque microeconómico	34
Conclusiones	39

CAPITULO 2. LA LEY COMO UN PODER ESTATUTARIO 40

Introducción	40
2.1 El diseño de las leyes: entre el consenso y el conflicto.	42
2.2. La ley como un poder estatutario	49
2.3. Dos poderes estatutarios: Contaduría Mayor de Hacienda y la Auditoría Superior de la Federación.	52
2.3.1. La Contaduría Mayor de Hacienda	54
2.3.2. La Auditoría Superior de la Federación	60
Conclusiones	69

**SEGUNDA PARTE.
EVIDENCIA EMPÍRICA**

3. LA ESTRUCTURA POLÍTICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LOS ESTADOS: 1999-2005	71
Introducción	71
3.2. Las fórmulas de representación política y la fragmentación del poder en las entidades mexicanas.	74
3.3. El número efectivo de partidos en las entidades mexicanas	82
3.4. Los gobiernos unificados y divididos en las entidades mexicanas	90
3.5. Conclusiones	98
CAPITULO 4. MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS	101
Introducción	101
4.1. Propuestas de medición de los poderes estatutarios	104
4.2. La unidad de análisis	105
4.3. Estructura y procesamiento de los datos	109
4.4. La calidad de la ley, ajustes en los índices	111
Conclusiones	132
CAPÍTULO 5. ESTRUCTURA POLÍTICA, CALIDAD DE LA LEY Y PODERES ESTATUTARIOS. ESTUDIO DE PANEL.	135
Introducción	135
5.1. Construcción metodológica del estudio de panel	137
5.1.1. Diseño metodológico de la técnica de panel con Poisson	138
5.2. Formulación de los modelos	142
5.2.1. El modelo general (1). Relación entre la estructura política y la calidad de la ley	142
5.2.2. Modelo particular (2): Incidencia específica de la estructura política	143
5.2.3. Modelo particular (3). Implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Fundamentos.	144
5.2.4. Modelo particular (4). Implicaciones de la estructura política en el diseño de la ley: Procedimientos.	145
5.3. Resultados del estudio de panel.	146
5.3.1. Modelo 1. La estructura política importa.	147
5.3.2. Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, incentivos diferenciados, poderes estatutarios diferentes.	148
5.3.3. Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento, desequilibrios y contradicciones en el fondo.	150
5.3.4. Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimiento: desacuerdos en la forma.	153
Conclusiones y discusiones	155
CONCLUSIONES	161
1. Sumario	161
2. Contribuciones a la literatura	170
3. Líneas de investigación a futuro	171

BIBLIOGRAFÍA	173
ANEXO 1	184
ANEXO 2	192
ANEXO 3	200
ANEXO 4	208
ANEXO 5	212
ANEXO 6	221
ANEXO 7	253

TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1.1. Tipos de control (constitucional)	31
--	----

Capítulo 2

Tabla 2.1. Características prescriptivas del orden jurídico de la fiscalización superior	51
--	----

Capítulo 3

Tabla 3.1. Total de legisladores de mayoría relativa y representación proporcional distribuidos en los 32 congresos subnacionales (1999-2005)	79
Tabla 3.2. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)	85
Tabla 3.3. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)	87
Tabla 3.4. Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)	89
Tabla 3.5. Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Lujambio, 1996)	91
Tabla 3.6. Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Reynoso, 2005)	92
Tabla 3.7. Estructura política de los gobiernos estatales, 1999-2005	94
Tabla 3.8. Subtipos de gobierno dividido	95
Tabla 3.9. Subtipos de gobierno dividido, 1999-2005.	97

Capítulo 4

Tabla 4.1. indicadores del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	104
Tabla 4.2. División de los indicadores del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	110
Tabla 4.3. Comparación en la medición de los índices de calidad de la ley	112
Tabla 4.4. Leyes en materia de fiscalización del gasto público Valoración general anual. IPJ, (orden alfabético de las entidades)	114
Tabla 4.5. Leyes en materia de fiscalización del gasto público Índice ICP. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	116
Tabla 4.6. Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Valoración promedio	118
Tabla 4.7. Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Crecimiento promedio del periodo, desglosado por índices	119
Tabla 4.8. Procedimiento. Evaluación del Plazo del OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	120
Tabla 4.9. Procedimiento. Evaluación de la Medición del OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	121
Tabla 4.10. Procedimiento. Evaluación del glosario del OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	122
Tabla 4.11. Procedimiento. Evaluación de la revisión del OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	123
Tabla 4.12. Procedimiento. Evaluación del reglamento del OFS Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	124
Tabla 4.13. Fundamento. Evaluación del Fundamento constitucional del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	125
Tabla 4.14. Fundamento. Evaluación de la actualización legislativa del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	126

Tabla 4.15. Fundamento. Evaluación de la legitimidad del titular del OFS.	127
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	
Tabla 4.16. Fundamento. evaluación de la autonomía el OFS	128
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	
Tabla. 4.17. Tipo de Órgano Fiscalizador en los Estados, 1999-2005	130
Tabla 4.18. Fundamento. evaluación de la transparencia del OFS	131
Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	

Capítulo 5

Tabla 5.1. Indicadores de la estructura política y la calidad de las leyes.	140
Tabla 5.2. Predicciones empíricas. Relación general de la estructura política y la calidad de la ley, según el tipo de gobierno	141
Tabla 5.3. Evidencia 1. Relación entre Calidad de la Ley y la Estructura Política. (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	147
Tabla 5.4. Evidencia: Relación entre Calidad de la Ley y Estructura Política (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	149
5.5 Evidencia: Estimación por indicadores de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regression).	151
5.6. Evidencia: Estimación por indicadores de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regresión).	154

FIGURAS

Capítulo 1

1.2. Paradigmas de la burocracia	32
----------------------------------	----

Capítulo 2

2.1. Diagrama de la relación de la CMH y los poderes federales	56
2.2. Diagrama de la estructura organizativa de la CMH	57
2.3. Diagrama del proceso de fiscalización superior de la CMH	58
2.4. Diagrama de la relación de la ASF y los poderes federales	65
2.5 Diagrama de la estructura organizativa de la ASF	66
2.6 Diagrama del proceso de fiscalización superior de la ASF	67

Capítulo 3

Grafica 3.1 Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos estatales de RP	79
Grafica 3.2 Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos estatales de RP	80
Grafica 3.3 Porcentaje total de los escaños obtenidos en los Congresos estatales de MR	81

Capítulo 4

Gráfica 4.1 Desarrollo en la calidad de las leyes de fiscalización (IPJ)	116
Gráfica 4.2 Desarrollo en la calidad de las leyes de fiscalización (ICP)	118

AGRADECIMIENTOS

Concluir una investigación tiene incontables satisfacciones. Durante el trabajo uno discute, se instruye, cambia y madura gracias al apoyo de mucha gente. Esta es una de las recompensas más apreciadas, pero sólo podemos verla al final del proyecto.

Sin duda, el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología me permitió realizar mis estudios de doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-México.

Agradezco a mi comité doctoral su asesoría y amistad. El Dr. John Ackerman, director de la tesis, impartió un curso sobre instituciones y rendición de cuentas. Además de conocerlo, el enfoque de su seminario contribuyó indudablemente en la elección de mi tema de investigación. Asimismo, sus comentarios críticos y su experiencia fueron insustituibles.

La Dra. Karina Ansolabehere se caracteriza por ser una persona de "muchos frentes de batalla". En mi caso, fue profesora, coordinadora de seminario y revisora. Aprecio sinceramente que en ella siempre encontré un momento para aclarar mis ideas, con el beneficio de su calidez como ser humano.

La Dra. Aimeé Figueroa fue más que una lectora. Agradezco enormemente que me haya facilitado toda la información producto de sus investigaciones, datos que hicieron posible mi propio trabajo. Además de ello, se integró como una revisora cuidadosa, con el ánimo de llevar el tema de la fiscalización superior a una discusión seria en los ámbitos académico y político. Sin duda, es ya un semillero de nuevos investigadores.

Con amor agradezco a mi cuarto lector, *mi asesor no oficial*, el Dr. Antonio Ruiz. Debo decir que conocerlo no sólo me hizo mejorar mi vida, sino también mi vocación. Muchas horas de nuestro tiempo fueron cedidas para discutir los detalles de la investigación. Esta tesis está dedicada a mi esposo por que lo admiro como académico y, por sobretodo, lo amo como persona.

También estoy en deuda con la Mtra. Imelda Murillo de la Universidad de Guadalajara, quien me auxilió en la elaboración de mapas y gráficas. Asimismo,

al Mtro. Rodrigo Salazar, titular de la UMIE-FLACSO, por sus sugerencias metodológicas respecto al modelo de panel.

Mi trabajo también honra a mis padres y mis hermanos, Manuel, Sara, Ana y Fer quienes siempre han sido apoyo incondicional. Ellos me han dado una familia donde sé que la unión, en los buenos y malos momentos, es suficiente para crecer. También quiero agradecer el cariño y la compañía de mi abuela Celia y Gloria, quienes siempre están pendientes de mí.

A mis amigos y compañeros de generación, en especial a Gabriela Morales, Ignacio López, Luis Daniel Vázquez, Ricardo Sáenz y Guillermo Da'Braccio, con quienes compartí las mejores enseñanzas de mi estancia en FLACSO-México. A José Juárez, por su generosa amistad y a Eduardo Lozano, cuya experiencia en la investigación social me sirvió para entender mejor este país. Hay muchas personas más que me acompañaron en este proceso, tan inolvidables como numerosas. Mi retribución a todos ellos, quienes sabrán reconocerse en estas líneas.

Por supuesto, todas las virtudes y todos los defectos de este trabajo son responsabilidad exclusiva de su autora.

INTRODUCCIÓN

1.1 Definiendo el problema.

Desde sus inicios, la Ciencia Política ha sido una disciplina empírica, es decir, los estudios que produce están motivados por los eventos políticos que ocurren en la realidad. Mediante diversos métodos de análisis, los politólogos tratan de responder cómo se originan y qué sentido tienen tales hechos. En particular, los métodos cuantitativos nos permiten cumplir dos propósitos: uno, desarrollar descripciones numéricas de los fenómenos, facilitando la comparación entre países, fechas, estados o actores; dos, probar teorías, modelos e hipótesis sobre el mundo político.

En años recientes, se han incrementado los estudios cuantitativos, en particular en áreas que tienen que ver con la toma de decisiones entre actores con capacidad para definir políticas públicas y legislar: ejecutivo y congreso. A través de estos estudios conocemos cómo se relacionan, cómo se han modificado las sus atribuciones, cuáles son los incentivos de cada uno y qué impacto tienen sus decisiones en la conducción del gobierno. Y así como entendemos la complejidad de los temas de la agenda pública, también somos capaces de asimilar cuáles son los límites y alcances, las certezas y los riesgos, los condicionantes y las oportunidades de la labor legislativa.

Nuestro estudio se sitúa en dos líneas de investigación que en la ciencia política estadounidense son complementarias hoy. La primera línea explora la influencia de la composición partidista de los congresos en la función legislativa. En particular, hacemos énfasis en los efectos de la estructura política (gobiernos unificados o divididos) en el diseño de las leyes. Este trabajo tiene la posibilidad de analizar la formación de gobiernos subnacionales (1999-2005) que resultan de un largo proceso de transición política. Hecho que de manera significativa no se observa en las democracias ya consolidadas.

Es importante señalar que así como el gobierno dividido tiene efectos sobre la legislación, suponemos también que los gobiernos unificados tienen implicaciones que pueden ir en un sentido contrario. Mientras que unos son más proclives a transformar el antiguo *status quo*, los otros optan por mantener ese orden. Este

supuesto tiene una implicación fuertemente normativa en cuanto a la función legislativa de los parlamentos. En un contexto de transición democrática, el cambio en el *status quo* es una forma de evolución de las instituciones. Evidentemente, se espera el sentido de esa evolución despliegue consecuencias positivas para la sociedad.

La segunda línea de investigación discute bajo qué condiciones el parlamento delega la implementación de la ley. En esta perspectiva hay dos delegaciones posibles, una absoluta y una relativa. El criterio que las define es el grado de control que el congreso ejerce sobre la burocracia. En el primero, la delegación es absoluta porque no hay vigilancia; en el segundo, el congreso mantiene influencia sobre las decisiones que pueden tomar los funcionarios públicos por la vía de los distintos mecanismos (estatutos, juicio político, enmienda, supervisión, etcétera). El trabajo de esta tesis se centra en el control estatutario, lo cual nos pone en la línea de análisis de la delegación relativa.

Son dos las razones por las que los legisladores optan por delegar. Hay una que responde a un interés electoral: si la burocracia realiza acciones impopulares, los congresistas tiene la posibilidad de corregirlas ganando el apoyo de los votantes. Más aún, la delegación vista desde esta lógica es un juego donde el congreso siempre gana: si la política encomendada es bien ejecutada por la burocracia, entonces el legislativo también recibe la aprobación de la ciudadanía. (Fiorina 1985). La otra se explica por la ausencia del tiempo y la especialización que la implementación de una política pública requiere. En el sistema mexicano, por ejemplo, el legislador promedio atiende tres comisiones que no necesariamente están relacionadas y de las cuales no siempre conoce su contenido fundamental. Si los legisladores no delegaran la ejecución de las leyes e incluso su diseño, la administración pública se estancaría. No obstante, debe tomarse en cuenta que la delegación tiene que ir acompañada de un mecanismo de control y supervisión. De lo contrario, los legisladores correrían el riesgo de que la burocracia actuara de manera discrecional. La delegación de los mecanismos de control es un asunto que también concierne al ejecutivo pues este es la figura pasiva sobre la cual recae el mandato. En el trabajo discutimos que los ejecutivos tienen incentivos para no ser controlados, los cuales se refuerzan por varias vías. Una de ellas es la existencia de un partido centralizado del cual es líder. Otra es la influencia que

tiene para nominar a los miembros del congreso (candidaturas); una más es la autoridad legislativa (iniciativa, decreto o veto) que le confiere la constitución; y otra es que tiene en su poder el ejercicio del gasto público.

El tema de la discrecionalidad es uno de los ejes de la discusión entre delegación y control. En su libro *Discretionary Justice*, Davis (1969) define la discrecionalidad como la “elección de no hacer nada o no hacer nada ahora” (p. 4). De acuerdo con Byner (1987), el problema con esta práctica es que confronta el ideal de la rendición de cuentas y la importancia de las elecciones políticas hechas por los representantes electos. Confronta la idea del estado de derecho, donde las acciones del gobierno deben ser claras y específicas e implementadas por los oficiales en una forma no discriminatoria de tal manera que los poderes coercitivos del gobierno no sean arbitrarios. Cuestiona la estructura de la separación de poderes, de los pesos y contrapesos, y otros elementos de la democracia constitucional; enfrenta el desarrollo de elecciones políticas claras, inhibe el debate público y contribuye a la captura de las agencias por intereses fuera de la jurisdicción (p. 1-2). Así, la *discrecionalidad política vulnera la democracia*. En el caso de la burocracia, se traduce en la toma de decisiones donde la ausencia de reglas es notable al momento de la ejecución de tales decisiones. Si las reglas o las leyes no se cumplen, el gobierno dará prioridad a las políticas. En la teoría, ni la ley ni las políticas públicas deberían estar separadas. En esta misma línea, Weingast (1997) señala que cuando el Congreso delega autoridad a la burocracia, genera para sí mismo un problema de control. Por un lado, el Congreso mantiene cierta influencia sobre las decisiones de política pública, pero por otro, su capacidad de incidir puede verse restringida por la intervención de otros actores (cortes, partidos de oposición, etcétera).

A este respecto, McCubbins (1985) argumenta que la delegación no es un asunto de todo o nada. Cuando el Congreso delega una política escoge el procedimiento que determina cómo la burocracia hará la elección pública. El Congreso establece quién participa en las decisiones, qué información puede ser usada y qué decisiones pueden cambiarse.

La teoría de la delegación vista desde la perspectiva del poder legislativo se enfoca al control ejercido mediante la existencia de agencias regulatorias y/o controles estatutarios que establecen los fundamentos y los procedimientos de

operación de la agencia en sí misma, haciendo de éste un actor político mucho más participativo en el campo de las políticas públicas. Autores como Epstein y O'Halloran (1994) o Huber, Shipan y Pfahler (1998, 2001 y 2004) sostienen que los incentivos para el control de la burocracia están dados por controles estatutarios y ciertos arreglos institucionales. Dichos controles estatutarios confían autoridad a los burócratas definiendo un conjunto de normas o políticas; la construcción de tales controles expresa un monto óptimo de la delegación según las preferencias de los legisladores. Éstos trabajos analizan una gran diversidad de leyes (administrativas, sociales, comerciales, financieras, etcétera). Epstein y O'Halloran, así como McCubbins o Weingast y Moran se enfocan en el congreso federal estadounidense. Por su parte, Huber, Shipan y Pfahler analizan la legislación médica en todos los estados de la Unión Americana. En ese trabajo existen tres ejes que son compartidos por nuestra configuración analítica.

El primero de ellos se orienta a la discusión de las relaciones entre poderes a partir de una situación que puede ser tan deseable como conflictiva: la cooperación entre distintas esferas de gobierno en aras de mejorar la función pública. El segundo, una construcción teórica y analítica que parte de la idea de que hay una interdependencia entre la estructura del gobierno, estrictamente términos de la composición (unificado-dividido), la capacidad profesional del legislativo y la presencia de condiciones que inciden también la calidad de la democracia. Concretamente, la incidencia de los partidos en el proceso legislativo en su rol de ejecutivo o congreso. Tercero, el interés por estudiar en forma empírica el desempeño de estos poderes desde una perspectiva comparada a nivel estatal.

Nuestra propuesta de investigación amplía la discusión estos autores respecto a la forma en cómo cierta estructura de gobierno determina el diseño de las leyes que el gobierno aprueba. Siendo los trabajos sobre los congresos estatales estadounidenses el principal corpus teórico, empírico y metodológico mediante el cual se estudia el impacto de una estructura política específica (los gobiernos divididos versus gobiernos unificados), las relaciones entre burocracia y poder legislativo, nuestra investigación traslada algunos de estos supuestos al caso mexicano.

En el estudio de caso, observamos el diseño de las leyes de fiscalización de los estados mexicanos. Desde la aprobación de la ley que crea la Auditoría Superior de Fiscalización (1999) y la Ley Federal Superior de Fiscalización (2001), los estados han iniciado sus propios procesos de fiscalización de tal forma que las relaciones entre legisladores y burocracia están cambiando considerablemente. El hecho de que haya un mayor control de la burocracia -vía la fiscalización- supone que los legisladores han tenido que especializarse en los procesos de supervisión de las cuentas públicas o han optado por crear organismos especializados.

1.2. Preguntas de investigación

Las tesis se centra en cómo la estructura política (gobierno dividido vs. gobierno unificado) determina el diseño de las leyes de fiscalización estatales. Esto es, cómo la estructura política incide en la delegación de la facultad de fiscalización. Las preguntas de investigación se desprenden de la revisión de la literatura, de tal forma que las principales preguntas son las siguientes,

1. ¿Qué efecto tienen la estructura política –unificada o dividida- en la definición de los poderes estatutarios (fundamentos y procedimientos) aprobados por los congresos estatales?
2. ¿Cuál es el papel que tienen los gobernadores en la definición del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior?
3. ¿Cuál es el papel que tienen los legisladores en la definición del ordenamiento jurídico de la fiscalización superior?
4. ¿Bajo qué circunstancias el congreso cede el control a una agencia (órgano externo) o tolera la injerencia del Ejecutivo en el proceso de diseño de la fiscalización superior?
5. Mediante la delegación en la ejecución de las leyes de fiscalización, ¿qué tipo de órganos fiscalizadores promueven los congresos estatales?

1.3 Hipótesis

El diseño y calidad de un marco legal de rendición de cuentas están asociados a un contexto de transición política. Las características de las instituciones y el contenido de las políticas se redefinen debido a la pluralidad en los órganos de representación política: ejecutivo y congreso. En este contexto aún no hay un

consenso general acerca del diseño de las instituciones de fiscalización superior. En todo caso, su diseño es el reflejo de los acuerdos y desacuerdos entre gobiernos, congresos y partidos. Ello explica la diversidad de órganos de fiscalización superior (OFS).

Dicho marco legal puede ser entendido como un poder estatutario en la medida en que delimita los fundamentos y los procedimientos mediante los cuáles una política pública (ley) debe ser implementada.

Los poderes estatutarios no son neutrales, más bien reflejan preferencias de actores específicos. Aquellos que incidan en el contenido de los poderes estatutarios tendrán la capacidad de orientar los resultados y la valoración de la propia fiscalización superior. En ese sentido, la creación de los poderes estatutarios es un acto deliberado, con preferencias particulares y con una dirección específica. Creemos que los poderes estatutarios reflejan las preferencias de los políticos en forma colectiva (partidos, ejecutivo y legislativo). Tales preferencias están determinadas por arreglos institucionales. En nuestro caso nos interesa la estructura política. Creemos que hay cierto tipo de estructuras que favorecen más los sistemas de rendición de cuentas, mientras que otras se mantienen renuentes. De esta discusión, se desprenden dos hipótesis:

- 1. En un contexto de pluralidad política, los gobiernos unificados son renuentes a adoptar leyes que fortalezcan la rendición de cuentas, en tanto que los el ejecutivo dispone de los mecanismos formales e informales para hacer que el legislativo oriente sus preferencias a favor del ejecutivo.*
- 2. En un contexto de pluralidad política, los gobiernos divididos son proclives a adoptar leyes que fortalezcan la rendición de cuentas, en tanto que los legisladores buscarán limitar la influencia del ejecutivo.*

1.3.1. Hipótesis particular

Las leyes de fiscalización estatal como un poder estatutario.

A partir del proceso de pluralidad política, las leyes que fundamentan la actividad fiscalizadora del Poder Legislativo Estatal se han convertido en un poder estatutario en disputa entre congresos y gobiernos estatales.

Ninguna ley estatal en materia de fiscalización es igual a otra, es decir, existen variaciones en la redacción de las legislaciones que pueden ser medidas a partir de grado de vaguedad o especificidad en sus fundamentos y procedimientos. Así, en materia de fiscalización tenemos que:

- *H1. Los gobiernos unificados son renuentes a la adopción de un poder estatutario a favor de un marco legal moderno y actualizado que se basa en los principios y fundamentos de la rendición de cuentas. Se espera que el Congreso mantenga el ejercicio de sus facultades de fiscalización y promueva la permanencia de mecanismos de autorregulación, donde él define los procesos de la ley y es el encargado de ejecutarla mediante una comisión parlamentaria especializada. Sus órganos de supervisión tenderán a carecer de autonomía y mantener una estructura dependiente del congreso (similar al diseño de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda federal).*
- *H2. Los gobiernos divididos son proclives a la adopción de un poder estatutario a favor de un marco legal moderno y actualizado que se basa en los principios y fundamentos de la rendición de cuentas. Se permite a los actores gubernamentales establecer los contenidos de los términos más significativos y el Congreso sólo coadyuva en el proceso de fiscalización. Si lo anterior resulta cierto, entonces tendremos que el contenido del poder estatutario es de regulación externa, por lo cual el legislativo opta compartir ceder facultades a algún órgano no parlamentario. Sus órganos de fiscalización superior procurarán instancias auxiliares del Congreso, más próximas al diseño de la actual Auditoría Superior de la Federación.*

1.4. Datos

El trabajo de investigación comprende un conjunto de datos de la estructura política y de las leyes de fiscalización, mediante los cuales se construye un estudio de panel. En ese mismo periodo se estudia el cambio o permanencia de las leyes de fiscalización superior. Los datos se obtienen mediante distintas fuentes. De manera general, presentamos una descripción resumida.

- a) *Datos sobre la estructura política.* Comprende la conformación de la estructura política estatal, básicamente con datos individuales de año y estado para el titular del gobierno (gobernadores postulados por un partido político o por una

coalición). Datos anuales y por entidad sobre la integración de los congresos, según la distribución entre legisladores de mayoría relativa y representación proporcional por partido y por legislatura. Los partidos analizados son: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), otros (partidos pequeños como el Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Convergencia, entre otras organizaciones locales. En total se compilan 224 observaciones.

- b) *Datos sobre las leyes de fiscalización superior.* Se retomó el índice sobre la calidad de las leyes y los órganos de fiscalización construidos por Aimée Figueroa en la investigación *Cuenta Pública en México. Evaluación general de las leyes en materia de fiscalización superior del gasto público*, concretamente en el ámbito estatal, para el año 2005. Trabajo realizado por el equipo “Sector público: gestión, financiamiento y evaluación”, que arrojó un documento síntesis del mismo nombre. Se amplía el periodo de evaluación hasta el año 2005, con la base legal electrónica *Themis*.

1.5. Estructura de la tesis

La tesis se estructura en dos partes, una de discusiones y reflexiones teóricas y otra de análisis de datos empíricos. Los dos primeros capítulos corresponden a la perspectiva teórica. En el primer capítulo, se discuten tres perspectivas teóricas acerca de la relación entre congreso y burocracia. Dos son de naturaleza normativa. La constitucionalista es la más antigua y se basa en la teoría del equilibrio de poderes; la de elección pública modela dicha relación en función de las instituciones y las preferencias de los actores. En el segundo capítulo se propone en términos conceptuales la ley como un poder estatutario. Más que una discusión jurídica, nos aproximamos a la ley a partir de la función del Congreso como legislador. Esto nos lleva a sostener que además de los criterios puramente jurídicos, existen una serie de filtros formales y no formales de naturaleza política que inciden en el contenido de la ley. Asimismo, exponemos los argumentos mediante los cuales sostenemos que la legislación de fiscalización superior constituye un poder estatutario.

La segunda parte de la tesis está relacionada a la presentación de los datos de la estructura política y de la calidad de la legislación. En el capítulo tercero exponemos la geografía y evolución de la estructura política, es decir, de la composición de los gobiernos estatales en función de los partidos que integran los poderes ejecutivo y legislativo. De manera específica, nos enfocamos en la distribución de PAN, PRI y PRD e incluimos a las organizaciones pequeñas para el periodo 1999-2005. El propósito general de esta parte del estudio es observar cómo a medida que el proceso de alternancia se intensifica, el resultado que los partidos tienen en los congresos estatales es incierto y en algunos casos inestable. En el capítulo cuatro, presentamos nuestra propuesta de medición para determinar el tipo de poderes estatutarios, entendidos como una situación de cooperación o conflicto entre ejecutivo y legislativo se construye a partir de la legislación en materia de fiscalización.

Finalmente, en el quinto apartado presentamos los hallazgos más relevantes del trabajo de investigación. A través de un estudio de panel analizamos la relación entre la estructura política dividida y unificada, en dos dimensiones: procedimientos y fundamentos. En nuestras conclusiones observamos que la relación es estadísticamente significativa.

Las aportaciones de la tesis van en dos sentidos. Primero, mostramos que la rendición de cuentas puede verse debilitada si el marco legal queda supeditado a los intereses políticos. Esto es más evidente en gobiernos que aún no aseguran la calidad de sus instituciones. Así, en contextos de consolidación democrática, existen altos costos en el diseño de la ley.

Segundo, ofrecemos un diagnóstico de la fiscalización superior. Las evaluaciones de Figueroa (2005, 2006) y Aregional (203) apuntaron que existe una evolución en la calidad de de la legislación. Sin embargo, no hay elementos de causalidad que expliquen los nuevos escenarios. Nuestro trabajo aporta a varias explicaciones. Una de ellas se refiere a las características estructurales de los gobiernos estatales. Otra más, al rol que juegan las preferencias de los partidos políticos. Una última, al impacto que tiene la capacidad legislativa de los congresos.