

Universidad Autónoma de Guerrero

Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados

“Ignacio Manuel Altamirano”

Maestría en Ciencia Política

Cuarta Generación 2018-2020

Desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior en Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas

Presenta

Marc Zimmermann Reyes

Director: Dr. Gabino Solano Ramírez

Co director: Dr. Luis Antonio González Tule

Lectora: Dra. Margarita Jiménez Badillo

Lector: Dr. Silvestre Licea Dorantes

Acapulco, Guerrero, México; mayo de 2020

Tesis de Grado



Resumen

La fiscalización del gasto público es una de las facultades centrales del poder legislativo. En el caso de los congresos subnacionales, esta facultad es ejercida a través de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), y consiste en la revisión de las cuentas públicas de las entidades federativas, esto se realiza con el fin de corroborar que el ejercicio de los recursos públicos se realizó de acuerdo con lo estipulado en los presupuestos de egresos. En el presente trabajo se parte de la premisa que el desempeño de las entidades fiscalizadoras está limitado y condicionado tanto a factores internos como a externos. Respecto a los factores internos se analizan los tamaños de los presupuestos de las auditorías locales, así como los marcos normativos donde operan. En lo que concierne a los factores externos, se mide la democratización en los estados a través del Índice de Pluralidad Política (IPP). El objetivo de este ejercicio es ubicar coincidencias entre niveles de desempeños de la EFS, con altos o bajos IPP, adecuados o inadecuados marcos normativos y bajos o altos presupuestos de las EFS.

Palabras clave: EFS, fiscalización, poder legislativo, IPP, presupuestos, cuenta pública.

Agradecimientos

Dejo constancia de mi agradecimiento al comité de admisión de la maestría en ciencia política del IIEPA-IMA por considerarme merecedor de cursar una maestría del PNPC y al CONACYT por otorgarme una beca para estudiar un posgrado.

A la Dra. Margarita Jiménez Badillo, coordinadora de la maestría en ciencia política; al Dr. Gabino Solano Ramírez por haber dirigido mi tesis y al cuerpo académico de la maestría por haberme instruido durante dos años.

Listado de siglas

EFSL	Entidades de Fiscalización Superior Locales
IPP	Índice de Pluralidad Política
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
ASF	Auditoría Superior de la Federación
IIEG	Índice de Información del Ejercicio de Gasto
NEP	Número Efectivo de Partidos
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras
PRI	Partido Revolucionario Institucional
CUDEA-UdG	Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas
ASENL	Auditoría Superior del Estado de Nuevo León
OFS Tlaxcala	Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala
ASE Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas

Índice de tablas

- Tabla 1. Casos de corrupción de gobernadores
- Tabla 2. Objetivo general
- Tabla 3. Dimensiones de análisis
- Tabla 4. Indicadores de desempeño
- Tabla 5. Evaluación al desempeño
- Tabla 6. Índice de Pluralidad Política
- Tabla 7. Índice de Pluralidad Política 2018
- Tabla 8. Indicadores de la calidad de la normatividad de las EFS
- Tabla 9. Evaluación a la calidad de la normatividad de las EFS
- Tabla 10. Presupuestos de las EFS locales en el 2018
- Tabla 11. Indicadores de democracia subnacional
- Tabla 12. Tipos de auditorías
- Tabla 13. Distribución de gobiernos divididos en el 2018
- Tabla 14. Distribución de los casos de alternancia en el 2018
- Tabla 15. Multipartidismo subnacional
- Tabla 16. IPP 2018
- Tabla 17. Evaluación a la normatividad de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas

- Tabla 18. Presupuestos de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas
- Tabla 19. Tipos de auditoría de la ASENL
- Tabla 20. Montos fiscalizados por la ASENL
- Tabla 21. Repertorio de acciones de la ASENL
- Tabla 22. Montos fiscalizados por la OFS Tlaxcala
- Tabla 23. Repertorio de acciones de la OFS Tlaxcala
- Tabla 24. Acciones emprendidas por la OFS Tlaxcala
- Tabla 25. Proceso fiscalizador del ASE Tamaulipas
- Tabla 26. Auditorías programadas por la ASE Tamaulipas
- Tabla 27. Observaciones derivadas de la revisión de la cuenta pública en Tamaulipas

- Tabla 28. Capacidad en el desarrollo de auditorías de la ASENL, OFS Tlaxcal y la ASE Tamaulipas

- Tabla 29. Evaluación al primer indicador
- Tabla 30. Cobertura de la fiscalización local
- Tabla 31. Efectividad del proceso auditor
- Tabla 32. Evaluación general
- Tabla 33. Perspectiva global

Índice

Introducción.....	7
Estudios legislativos y la fiscalización del gasto público	8
Capítulo. 1 diseño de la investigación	21
1.1 Pregunta de investigación	26
1.2 Hipótesis	26
1.3 Objetivos.....	26
1.4 Operacionalización de variables	27
1.2.1. VD: Desempeño de las EFS.....	28
1.2.2 VI1: Índice de Pluralidad Política	31
1.2.3. VI2: Marcos normativos	34
1.2.4. VI3. Presupuestos de la EFS	38
Capítulo 2. Aproximaciones teóricas	41
2. 1. Modelos para el estudio de los gobiernos subnacionales	41
2. 2. Control del poder.....	44
2.3. Rendición de cuentas	47
2.4. Fiscalización legislativa.....	52
Capítulo 3. Desempeño de las EFS	57
3.1 Variables contextuales	57
3.1.1 VI1. IPP.....	57
3.1.2. VI2. Marcos normativos	61
3.1.3. VI3. Presupuestos	65
3.2. Casos de estudio.....	66
3.2.1 Nuevo León	66
3.1.2 Tlaxcala	71
3.1.3 Tamaulipas.....	73
3.3. Desempeño de las EFS.....	77
3.3.1 Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías	77
3.3.2 Cobertura de la fiscalización local.....	78
3.3.3 Efectividad del proceso auditor	79
Consideraciones finales.....	82
Bibliografía.....	85

Introducción

El propósito de este trabajo es analizar el desempeño de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Coahuila en la revisión de las cuentas públicas del 2017, considerando los contextos de pluralidad política, la calidad de los marcos normativos en materia de fiscalización del gasto público y el tamaño de los presupuestos asignados a las EFS. Para llevar a cabo ese propósito, el desempeño de las EFS es evaluado a través de la propuesta metodológica de Gutiérrez (2014), la cual consiste en tres indicadores: 1) Capacidad de la EFS en el desarrollo de auditorías, 2) cobertura de la fiscalización local, y 3) efectividad del proceso auditor.

En cuanto a la calidad de los marcos normativos, se retoman los resultados del trabajo realizado por el IMCO y el CUCEA-UdG (2013), con el cual se estudiaron las leyes que prescriben el comportamiento de las EFS locales. En lo que concierne al tamaño de los presupuestos, se consideran los recursos que los congresos locales asignaron a sus presupuestos de egresos en el 2018, año en que se fiscalizaron las cuentas públicas del 2017. La pluralidad política es medida mediante el Índice de Pluralidad Política, desarrollado por Solano y Juárez (2018), con el cual se mide la democratización subnacional considerando variables como el gobierno dividido, la alternancia y el Número Efectivo de Partidos (NEP).

La presente tesis está organizada en cuatro partes, la presente introducción y tres capítulos. Se comienza abordando el debate académico en torno a los efectos de la pluralidad política en diferentes aspectos de la relación ejecutivo legislativo, abarcando el debate referente a los congresos estadounidenses, el Congreso de la Unión, los congresos locales en México, y la fiscalización legislativa. Posteriormente, en el capítulo uno, se expone el diseño de la investigación, abarcando la pregunta central, las hipótesis, los objetivos, las cuatro variables de interés, explicando la forma en la que son analizadas.

En el capítulo dos, se presentan las teorías con las que se ha analizado el funcionamiento de los congresos locales. Se comienza con las teorías adaptadas para el estudio de la relación Ejecutivo-Legislativo, después se abordan modelos

con los que se ha medido la democratización subnacional. El apartado concluye con la descripción de los conceptos de control de poder, fiscalización y de rendición de cuentas.

En el capítulo tres se describen la calidad de los marcos normativos de los casos de estudio, el tamaño de los presupuestos con los que contaron para realizar sus funciones a lo largo del año fiscal y los contextos de pluralidad política en los que se desarrollaron. Posteriormente, se detallan diferentes aspectos de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas, como las fechas y los medios por los que fueron creadas, su naturaleza, sus funciones, las áreas de las que se componen y la normatividad que las rige, y se explican los procesos de fiscalización, señalando los montos revisados, las observaciones derivadas de la revisión y las acciones realizadas ante las irregularidades detectadas. El capítulo concluye con el análisis al desempeño de las EFS, los resultados son presentados de manera desagregada, primero se aborda la capacidad en el desarrollo de auditorías, después se exponen los indicadores de la cobertura de fiscalización, y ulteriormente la efectividad en el proceso auditor.

Estudios legislativos y la fiscalización del gasto público

La siguiente sección consiste en una exploración a la literatura referente a los estudios legislativos. El objetivo de esta revisión es encontrar trabajos académicos en los que se han analizado los efectos de la pluralidad política en diversos aspectos de la relación ejecutivo legislativo. Se comienza con una revisión al debate estadounidense, posteriormente se aborda la literatura del Congreso Mexicano, después se hace una aproximación a los estudios de los congresos locales. Por último, se presenta un resumen con el fin de señalar algunos de los vacíos en los que se pretende contribuir.

El debate estadounidense

La mayor parte de la discusión de los efectos de los gobiernos divididos en el desempeño institucional de los Congresos provienen de Estados Unidos. En su mayoría, ese debate está referido a la eficacia de las agencias del gobierno bajo condiciones de división. Algunos autores partieron de la premisa de que los gobiernos divididos provocan conflictos y parálisis legislativa (Binder, 1999; Coleman, 1999; Edwards, Barrett y Peake, 1997; Howell et al., 2000; Kelly, 1993). para otros no tienen ningún efecto (Mayhew, 1991).

En cuanto a la producción legislativa, se identifican dos posturas, por un lado, se sostiene que el gobierno dividido tiene varios efectos en el desempeño legislativo, por otro lado, se considera que no hay evidencia acerca de que los congresos tengan mejor o peor desempeño en gobierno dividido o en gobierno unificado. Por ejemplo, Coleman (1999) considera que los gobiernos divididos producen menos legislación importante que los gobiernos unificados, atribuyendo esto a ciertas variables institucionales, como el tipo de mayorías necesarias para la aprobación de las leyes y el grado de faccionalismo intrapartidista. Por su parte, Kelly (1993) llega al mismo resultado; los congresos son menos productivos en gobiernos divididos, sin embargo, reconoce que quedan aspectos sin analizar respecto a los alcances de los gobiernos divididos. Por su parte, Edward, Barret y Peake (1997) tomaron como objeto de estudio la legislación potencialmente importante que no fue aprobada. Su trabajo arrojó que la legislación importante no es más aprobada en gobiernos divididos que en gobiernos unificados.

De igual forma, para Mayhew (1991), en términos de legislación importante, la evidencia no indica que los congresos en contextos de gobiernos divididos sean menos productivos que en gobierno unificado; y añade que, aun en condición de gobiernos divididos, no tienen más peso respecto al ejecutivo que en gobierno unificado.

En lo que concierne a las finanzas públicas, se ha analizado las consecuencias de los gobiernos divididos en aspectos como el déficit presupuestario, la negociación en torno a la aprobación del gasto público y la fiscalización. Por ejemplo, McCubbins

(1991) expuso que en escenarios en los que los poderes ejecutivo y legislativo son sostenidos por partidos diferentes, cada uno puede usar su poder de veto para bloquear las propuestas del otro. Uno de los aportes del trabajo de McCubbins es que no solo analiza qué partido controla el ejecutivo, sino también cuál controla el Legislativo. Este trabajo arrojó que cuando el Partido Republicano mantuvo el control en las dos cámaras del congreso, sin ostentar la presidencia, existió un mayor número de controles fiscales en comparación con los gobiernos unificados del Partido Demócrata, es decir, la variable partidista tiene efectos en las finanzas públicas.

En otro estudio, Kiewet y McCubbins (1985), la premisa fue que los legisladores y el presidente buscan beneficios electorales, como aumentar su porcentaje de escaños y la reelección. Para lograr esos objetivos, las diferentes fracciones buscan imprimir sus preferencias en el presupuesto de egresos. Al momento de diseñar el presupuesto de egresos, el ejecutivo buscará anticipar las reacciones del Congreso, el cual responderá según las propuestas del Ejecutivo. El estudio arrojó varios resultados: 1) los presidentes del Partido Demócrata han propuesto presupuestos mayores en comparación con los presidentes del Partido Republicano. 2) Los Demócratas aumentan el presupuesto en medida que incrementa su presencia en el Congreso. 3) En contraste, en los cambios de administración en los que el Partido Republicano reemplaza al Demócrata en la presidencia, el Congreso reduce el gasto. 4) El Congreso otorga más recursos a las agencias en vísperas de los comicios, especialmente cuando los demócratas tienen más escaños.

El Congreso mexicano

El año 1997 representa un parteaguas en los estudios legislativos en México. Con anterioridad a dicho año los congresos no fueron un objeto de estudio central para la ciencia política. De acuerdo con Alonzo Lujambio (1999), las primeras aproximaciones devinieron de disciplinas como el derecho y la historia. Sin embargo, con las elecciones de 1997 surgió un fenómeno con el cual el órgano legislativo cobró más relevancia, el gobierno dividido. A partir de entonces, la

variación en el estatus del gobierno comenzó a considerarse como una variable que puede tener efectos en la relación ejecutivo-legislativo.

En ese sentido, surgieron opiniones acerca de las implicaciones políticas de la variable partidista, las cuales tomaron dos posturas principales: 1) Los gobiernos divididos son sinónimo de parálisis legislativa, 2) con la conformación del primer gobierno dividido federal el congreso se volvió más activo, la pluralidad política producida por los gobiernos divididos activó las funciones de control del poder legislativo y el congreso ganó autonomía.

1) Parálisis legislativa

Respecto a la primera interpretación, se consideró que la creciente pluralidad en el Congreso y la ausencia de mayoría para el partido del ejecutivo provocarían inconvenientes como la obstrucción de la agenda del presente y parálisis legislativa, y que ello se reflejaría en la aprobación del gasto público y en la producción legislativa. Uno de los primeros en considerar esta idea fue Juan Linz (1994):

Sin entrar en la complejidad de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en distintos regímenes presidenciales, los peligros relativos del predominio de uno u otro y la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre legislación, no cabe duda de que los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática dual y que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio. En la práctica, y especialmente en países en vías de desarrollo con grandes desigualdades regionales en modernización, es muy probable que la composición y las opiniones políticas y sociales del Legislativo sean distintas de las de los que apoyan al presidente (...) En este contexto es fácil que un presidente que encuentre resistencia a su programa en el Legislativo movilice a la gente contra los oligarcas, reclame una auténtica legitimidad democrática y se la niegue a sus contrarios, y se enfrente a sus oponentes utilizando su capacidad de movilizar a sus seguidores en manifestaciones masivas (...), transformando lo que es un conflicto institucional en conflictos sociales y políticos graves (Linz, 1994. p. 7-8).

Algunos autores enfatizaron tanto en los inconvenientes respecto a los gobiernos divididos, que incluso formularon sugerencias para evitarlos, como Shugar y Carey

(1992), quienes propusieron arreglos institucionales como un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; ausencia de elecciones intermedias; y un sistema electoral de representación proporcional pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos (Shugart y Carey, 1992, p. 273-287).

Siguiendo con las problemáticas atribuidas a la estructura de los sistemas presidenciales. Los incentivos que éstos proporcionan para la cooperación entre legislativo y ejecutivo, solo funcionan cuando el partido del presidente tiene mayoría; en el contexto de gobierno dividido, los logros obtenidos de una cooperación exitosa entre ambas ramas del poder, serían solamente para el presidente y su partido; además, en el caso de que los resultados de la coalición no fueron buenos, los costos políticos serían para ambos poderes, por lo que el congreso no tendría muchos incentivos en colaborar con el presidente (Mainwaring y Shugart, 2002, p. 257).

En el proceso presupuestal se pensó que difícilmente se podría llegar a acuerdos en la negociación en torno al Presupuesto de Egresos de la Federación. La propuesta para el gasto público del presidente enfrentaría muchas dificultades para su aprobación en la Cámara de Diputados. Esto se ha esclarecido en trabajos como el de Puente (2017a) y el de Integralia Consultores (2018), en los que se analizaron el porcentaje de votos en la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, en ambos análisis se observó que el porcentaje de voto en favor de la propuesta del Ejecutivo para el gasto público fue alto, incluso después de 1997, año en el que iniciaron los gobiernos divididos. Puente concluye que el peso de la oposición en el Congreso no es tan importante para lograr que se apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino que existen ciertos mecanismos y entramados institucionales que permiten que los actores relevantes en la negociación presupuestal tomen acuerdos. Por su parte, en el trabajo de Integralia Consultores se sugiere que, con el arribo de los gobiernos

divididos, surgió una nueva dinámica de negociación con la que fue posible alcanzar consenso para aprobar el presupuesto.

En el tema de la producción legislativa se planteó la pregunta de si se aprobaban más o menos leyes en los gobiernos unificados o divididos, posteriormente la pregunta se centró en la legislación importante. La idea general era que los gobiernos sin mayoría presentaban una menor producción legislativa en comparación con los gobiernos unificados. Casar (2013) estudió las iniciativas que llegaron al pleno, así como los subconjuntos formados por las iniciativas relevantes en el periodo 1997-2012. La evidencia de este trabajo apuntó a que las iniciativas en la Cámara de Diputados, la tasa de aprobación en las últimas cinco legislaturas de gobierno unificado era de 48%, en las cinco legislaturas de gobiernos divididos bajó a 12%. En el periodo 1982-1997 el porcentaje de aprobación era de 97%, mientras que entre los años 1997-2012 fue de 77% (Casar, 2013). En cuanto a las iniciativas relevantes: “De la última legislatura con gobierno unificado (1994-1997) a la última de gobierno sin mayoría (2009-2012) la tasa de incremento de las iniciativas presentadas fue de 1394 por ciento” (Casar, 2013, p. 236). De todas las iniciativas presentadas, en los últimos 15 años de gobiernos unificados se aprobaron 786 iniciativas, en contraste con los primeros 15 años de gobierno dividido se aprobaron 1055. Con estas cifras, la autora desmiente la tesis de que el gobierno dividido es sinónimo de parálisis legislativa.

Con estos artículos se demuestra que, incluso con un gobierno sin mayoría, no hubo parálisis legislativa en las negociaciones presupuestales ni en la producción legislativa. Los legisladores y el presidente siguieron siendo capaces de tomar acuerdos y lograr consensos; descartando así los riesgos que se le atribuían. Incluso se ha argumentado que se *incentivó la cooperación entre poderes, aumentó la eficiencia en el desempeño legislativo y dejó en claro que el “poder compartido” llegó para quedarse en la vida política de México* (Rosas, 2001, p. 217).

Sin embargo, ¿esto es suficiente para sugerir que no hubo cambios en el funcionamiento del congreso respecto?

Retomando el punto del ciclo presupuestal, Reyes, Mejía y Riguzzi (2013), plantearon la siguiente hipótesis: “un gobierno con mayoría (minoría) en la Cámara de Diputados controla fuertemente (débilmente) el proceso presupuestario, contexto que favorece (desfavorece) la presencia del ciclo político presupuestal” (Reyes *et al.*, 2013 p. 82). Delimitando la temporalidad al periodo 1994-2006, el trabajo arroja que en 1994 hubo un amplio control sobre la aprobación del presupuesto por parte del Ejecutivo, lo cual parece haber favorecido el ejercicio del gasto público con fines electorales, lo que hizo evidente el cambio de política fiscal instrumentado antes de las elecciones mediante la expansión del gasto público y el intento de corregir las consecuencias de la política aplicada por medio de la contracción del gasto después de celebrados los comicios, aunque esta caída se manifestó de manera exacerbada por la recesión de 1995. El año en el que la composición de la Cámara de Diputados tuvo más efecto en la política de gasto fue 2006 con el incremento en el número de enmiendas, aun así, el gobierno dividido no eliminó los comportamientos oportunistas vislumbrados por los modelos. Además, las modificaciones al proyecto del presupuesto de egresos de la federación significaron invariablemente una ampliación y no una restricción en términos de gasto.

2) El incremento en la pluralidad política, variable positiva para el ejercicio de los mecanismos legislativos.

En lo que concierne a la segunda interpretación. En algunos estudios se analizaron los cambios en el equilibrio de poderes entre el presidente y el congreso que derivaron del incremento en la pluralidad política en 1997. Haciendo hincapié en que hasta ese momento existía preponderancia hacia el Ejecutivo Federal, se señala que hubo un rediseño institucional en la organización interna del Congreso, con el cual aumentó su participación legislativa (Béjar, 20014; Casar, 2013), parafraseando a Nacif (2004), “la fuente del cambio político pasó del Ejecutivo al Poder Legislativo”. Al respecto, Sánchez (2014) aporta los siguientes datos:

A partir de 1997, la legislación iniciada por el Ejecutivo ha caído de manera importante. Mientras que en las LV (1991-1994) y LVI (1994-1997) Legislaturas las iniciativas del Ejecutivo representaron el 81.9 y el 76.9% del total de las iniciativas

aprobadas, para las LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) Legislaturas bajó al 21.4 y 18.2%, respectivamente. Cuando se observa su contribución en las LIX (2003-2006) y LX (2006-2009) Legislaturas, las cifras bajan al 4.4 y al 8% (Sánchez, 2014, p.123).

Reforzando esta idea, a partir del cambio, con los comicios de 1997, en el equilibrio de poderes en la relación ejecutivo legislativo, la Cámara de Diputados ha ejercido sus facultades legislativas, (Béjar, 2004, 2012, 2014; Casar, 1999, 2008, 2013; Nacif, 2004, 2010; Integralia, 2014), inclusive se llegó a considerar una preponderancia del poder legislativo (Hernández, 2010).

En suma, en esta interpretación se considera que, con el incremento en la pluralidad política en 1997, el Congreso se volvió más activo, que ganó independencia respecto al poder Ejecutivo y que comenzó a ejercer los mecanismos de frenos y contrapesos que se mantuvieron inactivos durante la hegemonía del PRI.

En esos trabajos se debaten las consecuencias de la pluralidad política que deriva de los gobiernos divididos en la relación ejecutivo-legislativo en el nivel nacional, pero ¿qué ocurre a nivel subnacional?, desde 1989 a la fecha los gobiernos divididos se han presentado en casi todas las entidades federativas, ¿qué efectos ha tenido este incremento de pluralidad política en la relación entre los congresos locales y los gobernadores?

Los Congresos subnacionales en México

Uno de los primeros trabajos en considerar la pluralidad política como una variable relevante fue el de Lujambio (1996), el cual arrojó las aproximaciones iniciales a cerca de las implicaciones políticas de los gobiernos divididos a nivel subnacional. A partir de entonces se han realizado investigaciones más esclarecedoras en las que se han analizado los efectos del gobierno dividido.

Por ejemplo, en Sánchez (2014) se observó el comportamiento de las coaliciones prelectorales en contexto de gobierno sin mayoría. Ese estudio concluyó en que existe predominio del gobierno unificado en poco más de la mitad de los estados y la existencia de algunos casos con problemas de clasificación, los cuales se

explican por el aumento del número de coaliciones que ganan las elecciones para gobernador.

En el debate algunos autores argumentan que las reconfiguraciones en los congresos estatales han provocado cambios en la relación ejecutivo-legislativo subnacional, promoviendo congresos más capaces para ejercer contrapesos y vigilar a los gobernadores (Beer, 2003; Solt, 2004), además de que se han activado mecanismos de rendición de cuentas como la fiscalización (Cejudo, 2005). Así mismo, se ha sugerido que en contextos de gobiernos divididos los legisladores muestran mayor interés en fiscalizar el gasto público, y son más activos en materia presupuestal (Guillén, 1996; Rionda, 1996; Nacif, 2002).

Siguiendo esa lógica, Sánchez (2017) considera que con el incremento en la pluralidad partidista se han dado cambios en la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional. Los congresos estatales han ganado autonomía respecto a los gobernadores, con lo cual se han vuelto más activos en materia presupuestaria verificando y modificando el contenido del presupuesto de egresos.

Sin embargo, hay estudios en los que se rebaten los argumentos acerca de que la democratización subnacional ha significado un fortalecimiento institucional del poder legislativo. En Pérez (2009), si bien se reconoce que los gobiernos divididos han propiciado una mayor autonomía de los congresos, hay otros factores que influyen más en el funcionamiento de las legislaturas locales. Y en el Índice de Información del Ejercicio de Gasto (IIEG) 2018 del IMCO en los que se indica que existe un predominio por parte de los gobernadores y que los congresos locales no han sido contrapesos efectivos (IMCO, 2018).

Esa idea se refuerza con el trabajo de Solano (2014), en el cual se analizó el desempeño institucional de los Congresos de Guerrero, Sonora y Durango en contextos de gobiernos divididos. Partiendo de la premisa de que la alta pluralidad política debería ser una variable positiva para que los Congresos ejerzan los mecanismos de frenos y contrapesos, el autor encontró debilidad institucional por parte de los congresos locales y predominio por parte de los gobernadores. Debido

a esto, los órganos legislativos estatales no han ejercido plenamente sus funciones de legislación, fiscalización y de control político.

Por su parte, Sleman (2012) estudio la reconducción presupuestal. La autora argumentó que con el entramado institucional se confieren ventajas a los gobernadores. El trabajo concluye en que, si bien en la mayoría de las legislaciones estatales se mantiene una postura neutral para mantener equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, en algunas entidades como Aguascalientes, Baja California, Estado de México y Tamaulipas se le ha dado prominencia en materia presupuestaria a los gobernadores.

Una de las dimensiones que más se ha retomado para observar el efecto de un alto grado de pluralidad política es la aprobación del presupuesto de egresos de los estados. Siguiendo esa línea, Armesto (2015) analizó esto en los estados de México y las provincias de Argentina. En ese trabajo la premisa fue que, en contextos de alta disciplina partidaria, los legisladores del partido que tiene el poder ejecutivo no tienen razones para ejercer las funciones de control propias de los congresos, sino que defenderán las acciones del ejecutivo. Es decir, que, en condición de gobierno unificado, aunque haya separación de poderes no hay separación de intereses, que ésta última solo podría ocurrir en gobiernos divididos. El resultado de este estudio fue que los congresos locales de México y Argentina, además de deficiencias técnicas son relativamente débiles frente al ejecutivo en materia presupuestaria debido a la facultad de los gobernadores de modificar el presupuesto ya aprobado por el congreso (Armesto, 2015).

En síntesis, esos trabajos arrojan que la expansión de los gobiernos divididos en las entidades federativas no ha tenido efectos en la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional, y que los congresos locales no han sido contrapesos efectivos respecto a los gobernadores, pero ¿qué ocurre respecto a la función de la fiscalización del gasto público, las variables políticas como el gobierno dividido y el multipartidismo han sido positivas para un mejor ejercicio de esta función?

Fiscalización del gasto público

En una primera lectura se encuentran estudios en los que evidencian casos en los que buen desempeño en el ejercicio de la función fiscalizadora han coincidido con contextos de gobierno dividido. Gutiérrez (2014) partió de que la fiscalización en los estados no solo depende de aspectos formales, sino también de informales. Partiendo de que existen diferencias en el desempeño de las EFS en México, la autora atribuye estas diferencias a factores internos y externos. La dimensión interna fue medida a través tres indicadores del desempeño de las EFS: 1) el desarrollo de las auditorías, 2) la cobertura de la fiscalización y, 3) la efectividad de su proceso de auditoría. La variable externa considera la distribución del poder político en los congresos locales. Los resultados mostraron que en la mayoría de los casos la pluralidad del Congreso y la suficiencia de recursos coincidieron con una buena evaluación, aunque en algunas entidades federativas como Campeche que presentaba en ese momento un gobierno unificado y uno de los presupuestos más bajos destinados a las EFS, factores que se consideran negativos para una buena fiscalización, obtuvo un buen desempeño en fiscalización; por otro lado, en otra de sus muestras, Sinaloa, en la que se presentaba uno de los presupuestos más altos a las EFS y un gobierno sin mayoría, se obtuvo uno de los peores resultados en el índice de desempeño de fiscalización. Aunado a ello, se considera que los gobiernos divididos son positivos para que se dé un mejor control político a las acciones del gobierno (Gutiérrez, 2015).

Otro trabajo en el que se analizó la fiscalización superior a nivel subnacional, y además a nivel municipal, es la obra de Moreno y Onofre (2018). En este documento, se observa la fiscalización que ejerce la ASF a los estados de Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, así como sus municipios, encontrando que planeación y programación de las auditorías, es relevante que estas se hagan de forma transversal, es decir, distintos tipos de auditoría a un mismo ente fiscalizador para poder profundizar en la revisión y hallazgos que de forma individualizada no podrían observarse, además auditorías focalizadas

orientadas a temas prioritarios, críticos y de urgente atención Nuevo León, Puebla y Sonora (Moreno y Onofre, 2018).

Por su parte, Guerrero (2001) argumenta que los gobiernos divididos han tenido promovido un fortalecimiento en los gobiernos locales en aspectos como la rendición de cuentas y la actividad fiscalizadora. Sin embargo, el autor destaca que el efecto más notable fue la activación de la separación de poderes, lo que derivó en una disminución gradual de la discrecionalidad de la que gozaba el ejecutivo en distintos ámbitos; y el impulso de las instancias de auditoría y supervisión del legislativo (Guerrero, 2001).

Recapitulación

En este apartado se tuvo como objetivo una revisión a la literatura en la que se analizan las consecuencias que derivan de la pluralidad política en diversos aspectos de la relación ejecutivo-legislativo. Se comenzó con el debate estadounidense, encontrando que no existe consenso acerca de los efectos de los gobiernos sin mayoría.

Posteriormente, para el caso del Congreso de la Unión, se ha mostrado como los estudiosos del tema han desmentido las tesis que sugerían que los gobiernos divididos son sinónimo de una inevitable parálisis legislativa y que en ese contexto resultaría imposible que los actores relevantes tomaran acuerdos.

Por último, se analizaron los resultados de las investigaciones del nivel subnacional, los cuales apuntan a que prevalece un predominio de los Gobernadores respecto a los Congresos Locales, y que el incremento en la pluralidad política no han sido una variable positiva para que se activen los mecanismos de frenos y contrapesos.

Respecto a los vacíos detectados, por un lado, aunque los estudios legislativos en México han ido en aumento, a nivel subnacional siguen siendo limitados. Por otro lado, no se les ha dado importancia a ciertas variables clave como el gobierno dividido. Otro de los adeudos académicos que se observan es que a pesar de que se ha analizado el proceso presupuestal en contexto de gobierno dividido, las

investigaciones se han orientado en su mayoría en la aprobación del Presupuesto de Egresos, la fase de fiscalización ha sido poco explorada. Si bien en el trabajo de Moreno y Onofre (2018) se observa la fiscalización a los estados, este se centra en la ASF, sin considerar lo suficiente a las EFS.

Gutiérrez (2014) sí ponderó el desempeño de las EFS, y además agregó a su análisis la condición de gobierno dividido, pero dejó fuera otras variables de contexto importantes como la alternancia y el sistema de partidos. Con el presente trabajo se pretende contribuir con el estudio de una de las funciones menos analizadas de los Congresos, la fiscalización superior, agregando el concepto de pluralidad política, la cual condensa las variables de gobierno dividido, alternancia y el Número Efectivo de Partidos (NEP).

Capítulo. 1 diseño de la investigación

Las democracias de calidad no solo se caracterizan por la celebración de procesos electorales libres y competitivos, sino también, por un Estado de derecho eficiente, con capacidad por parte de los gobernantes para satisfacer las demandas de los ciudadanos, derechos de igualdad y libertad, así como la existencia de mecanismos formales de rendición de cuentas.

Respecto al concepto de rendición de cuentas, se distinguen dos tipos, la vertical y la horizontal. La primera refiere los medios con los que la sociedad llama a cuentas a sus gobernantes a través del voto; la segunda a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades. La primera tiene como pilar principal los procesos electorales competitivos, la segunda el sistema de frenos y contrapesos (O'Donnell, 2004).

Por su parte, Peruzzotti y Smulovits (2002) advierten que en esa clasificación se ignora el crecimiento de formas alternativas de control político basadas en las acciones de los ciudadanos y de los medios y proponen otra vertiente, de ese concepto, la accountability social. Esta es un tipo de rendición de cuentas vertical, en el que la forma de ejercer presión no emana del sufragio, sino de otros medios incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática.

El sistema político mexicano fue construido con base al principio de división de poderes. De esa forma, se diseñó una estructura de gobierno fragmentada, equilibrada, autónoma y federal, con múltiples instancias con poder de veto. Sin embargo, la democracia mexicana va más allá de una distribución pura de facultades, en la que a cada rama del poder se le asigna una esfera específica prohibiéndosele entrar en otras. Los constituyentes mexicanos consideraron el esquema de frenos y contrapesos en su diseño, así, por un lado, el poder ejecutivo es depositado en el presidente de la república, pero con importantes facultades legislativas; y, por otro lado, el poder legislativo es ejercido por el Congreso de la

Unión, asignándosele facultades de control y vigilancia de los actos del ejecutivo (Solano, 2014).

Dentro de esos controles, se pueden destacar el juicio político, las comisiones de investigación, el trabajo de escrutinio de las comisiones ordinarias, la recepción del informe de gobierno del Ejecutivo y las comparecencias de funcionarios del gobierno, la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos, la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, la pregunta parlamentaria, la aprobación de acuerdos parlamentarios para solicitar información al Ejecutivo y la fiscalización de la cuenta pública.

Si bien en el diseño del sistema político se contempla al poder legislativo como el agente por excelencia para vigilar y ejercer como contrapeso a través de sus funciones de control al poder ejecutivo, dichas facultades se mantuvieron inactivas durante el régimen autoritario (1934-1997), periodo en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba tanto la rama ejecutiva como la legislativa del poder político.

En ese sentido, González Casanova expresó, “hay un desequilibrio marcado que favorece al Ejecutivo. Es entonces cuando uno se pregunta cuál es la función del Poder Legislativo” (1965, p, 32). De acuerdo con los datos expuestos en ese estudio, el congreso aprobaba automáticamente las iniciativas del ejecutivo. En estudios posteriores se ha confirmado el poco ejercicio de las funciones legislativas en ese periodo (Béjar, 2004; Casar, 1999, 2008, 2013; Molinar y Weldon, 2009; Nacif, 2002).

A partir de ese consenso académico respecto la preponderancia del poder ejecutivo se realizaron más investigaciones respecto a las causas. Cosío Villegas (1972) consideró que, por un lado, la constitución de 1917 había generado un régimen en el que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a los demás poderes, especialmente al legislativo. Por otro lado, factores políticos como la mayoría del partido en el gobierno, la jefatura de del presidente frente a su partido y la no reelección propiciaron desequilibrio entre ambas ramas del poder político.

En otros estudios, la preponderancia del presidente no se debía a preceptos constitucionales, si no a *facultades metaconstitucionales*¹. (Carpizo, 1978; Casar, 1996, 1999). Siguiendo esa línea, Weldon. (2002c) asumió que la preponderancia del ejecutivo respecto a la rama legislativa se debió a tres aspectos: los gobiernos unificados, la disciplina partidista y el liderazgo indiscutible del Ejecutivo frente a su partido.

Sin embargo, con las elecciones federales de 1997 se dio un cambio en la configuración del Congreso de la Unión y en la correlación de fuerzas entre el ejecutivo y el legislativo. En la Cámara de Diputados se presentó un incremento en la pluralidad política, los partidos de oposición ganaron representación y el PRI perdía la mayoría calificada, por lo que tendría que asumir un papel de primera minoría y negociar la agenda gubernamental con las demás fuerzas partidarias. En otras palabras, los comicios de 1997 significaron un rediseño institucional en la organización interna del congreso (Béjar, 2001) y un aumento en la participación de la legislación (Béjar, 2004, 2012, 2014; Casar, 1999, 2002a, 2008, 2013; Nacif, 2004). En suma, el poder legislativo comenzó a ejercer sus funciones de control.

En el escenario subnacional la lógica en la relación ejecutivo-legislativo era similar a lo que ocurría a nivel federal, especialmente en la política de gasto. Se observaba un predominio de los gobernadores frente a los congresos locales (Gutiérrez, 2014, 2015; Sleman, 2014). A pesar de que los congresos locales tienen la facultad no sólo para aprobar sino también para modificar el presupuesto de egresos de sus respectivos estados, en los estudios se apunta a que no tienen las capacidades institucionales y organizacionales suficientes para ello (Puente, 2011a).

¹ El concepto de facultades metaconstitucionales refiere prerrogativas que, sin estar escritas en la Constitución, eran respaldadas y acatadas por todos los actores políticos. De ellas, se destacan aquellas que otorgaban de facto al Presidente de la República la jefatura principal de su partido, la capacidad de elegir a su sucesor, la autoridad para designar y remover a los gobernadores, y el control político de los poderes públicos a través de la aprobación de los integrantes de la judicatura federal y las legislaturas (Carpizo, 2004).

El incremento en la Pluralidad Política comenzó a notarse con los primeros casos de gobiernos divididos a partir de 1989. Para el 2012 ese fenómeno ya se había presentado en 28 entidades del país (Solano y Juárez, 2018). Sin embargo, ese incremento de pluralidad política no ha significado una variable positiva en el ejercicio de la fiscalización legislativa a nivel subnacional. De acuerdo con el Índice de Información del Ejercicio de Gasto 2018 del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), los congresos no fueron contrapesos efectivos a los gobernadores en materia de fiscalización, esto se vio reflejado en el contraste de los montos aprobados y los montos ejercidos, los gobernadores gastaron más de lo aprobado y de manera distinta a lo presupuestado. Los ejecutivos estatales contaron con demasiada discrecionalidad al momento de proponer y ejecutar el gasto (IMCO, 2018).

Además, en las últimas dos décadas se han presentado varios casos de corrupción por parte de gobernadores. En el periodo 1998-2016, según su portal oficial, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó 971 denuncias penales, de las cuales 337 fueron dirigidas contra gobiernos estatales:

Tabla 1: Casos de corrupción de gobernadores

Actor/Gobernador	Entidad	Periodo de gobierno
Cesar Duarte Jáquez	Chihuahua	2010-2016
Humberto Moreira Valdés	Coahuila	2005-2011
Mario Anguiano Moreno	Colima	2009-2015
Arturo Montiel Rojas	Estado de México	1999-2005
Ángel Aguirre Rivero	Guerrero	2011-2014
Rafel Moreno Valle	Puebla	2011-2017
Guillermo Pedrés Elías	Sonora	2009-2015
Tomás Yarrington Ruvalcaba	Tamaulipas	1999-2005
Javier Duarte de Ochoa	Veracruz	2010-2016
Fuente: Chávez (2017)		

La ASF estima que los gobiernos de los 32 estados han desviado 304 mil millones de pesos de fondos federales en el periodo 2003-2017; los estados que presentan más anomalías son Michoacán, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Chihuahua, Chiapas y Veracruz; en las cuales no se ha podido comprobar el gasto de 211 mil 128 millones de pesos (López, 2019).

En menor medida, también hubo denuncias por parte de las EFS locales. La auditoría de Hidalgo formuló denuncias contra tres municipios por irregularidades en la comprobación de recursos públicos al no solventar 7 millones 325 mil 726 pesos del ejercicio fiscal 2016. En Chihuahua, su entidad fiscalizadora realizó observaciones por 45 millones de pesos a las cuentas públicas de del Instituto Chihuahuense del Deporte, de la Junta Municipal de Aguas y Saneamiento de Juárez, así como del municipio de Guachochi, en el ejercicio 2018.

En lo que concierne a denuncias hacia gobernadores. La auditoría de la CDMX, derivado de la revisión de la cuenta pública 2018 de su estado, estimó daños patrimoniales por mil 897 millones de pesos, por parte de la Jefatura de Gobierno; de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de la Secretaría de Obras y Servicios; de la alcaldía de Xochimilco y el Fideicomiso para la Reconstrucción.

Otro ejemplo es el de Nuevo León, en donde la auditoría local, realizó observaciones contra el gobernador en turno, Jaime Rodríguez Calderón, a partir de la aplicación de auditorías de desempeño al ejercicio 2018, planteando que se utilizó el programa *bronco firmas* para fines electorales. A pesar de estos ejemplos, es difícil encontrar denuncias por parte de las EFS hacia los gobernadores de sus estados.

Por todo lo que se ha expuesto, conviene indagar las cuestiones relativas a esta deficiencia en el desempeño de los congresos locales, en el sentido de no asumir de manera plena los contrapesos efectivos frente a los Gobernadores en materia gasto público, a pesar del incremento en la pluralidad política.

1.1 Pregunta de investigación

Considerando los contextos de pluralidad política, la calidad de los marcos normativos y el tamaño de los presupuestos de las EFS, la pregunta de investigación es la siguiente:

¿Cuál es el desempeño de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas en la revisión de las cuentas públicas 2017?

1.2 Hipótesis

H1. Las EFS de congresos con altos IPP, arrojarán mejores desempeños en comparación con la EFS de congresos con bajo IPP.

H2. Las EFS con marcos normativos más adecuados, obtendrán mejores desempeños que la EFS con marco normativo no adecuado.

H3. La EFS con presupuesto más bajo tienen un menor desempeño en comparación con las EFS que contaron con mayores presupuestos.

1.3 Objetivos

Objetivo general

El objetivo principal de este trabajo es observar el desempeño de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas considerando los contextos de pluralidad política, del tamaño de los presupuestos de los que disponen las EFS y los marcos normativos donde operan, con la finalidad de ubicar casos en los que un buen desempeño de las EFS coincida con un alto IPP.

Tabla 2. Objetivo general		
Objeto	Casos	Temporalidad
Fiscalización del gasto público	EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas	Ejercicio fiscal 2017
Fuente: Elaboración propia		

Objetivos específicos

- Considerar la calidad de los marcos normativos en materia de fiscalización en el análisis del desempeño de las EFS.
- Comparar los presupuestos asignados a las EFS en el ejercicio fiscal 2018.
- Ubicar casos en los que un buen desempeño de las EFS coincida con un alto IPP.

1.4 Operacionalización de variables

En este trabajo se consideran cuatro variables, una dependiente y tres independientes. Como variable dependiente, se incorpora el desempeño de las EFS en la fiscalización de la cuenta pública 2017. Se eligió ese año de estudio debido a que al momento de la elaboración de esta tesis fue el último ejercicio fiscal en ser revisado por las EFS:

Las variables independientes son el IPP, los presupuestos de las EFS y la calidad de los marcos normativos que delimitan su funcionamiento. Estas variables están ubicadas en dos dimensiones del objeto de estudio, una externa y otra interna:

Tabla 3: Dimensiones de análisis		
Dimensión	Variable	Fuente de información
Interna	Presupuestos	Presupuestos de los estados 2018
	Marcos Normativos	Constitución política
		Ley de fiscalización superior o equivalente.
		Ley de presupuesto o equivalente
		Ley de contabilidad gubernamental o equivalente
		Ley orgánica del poder legislativo
		Reglamento interior de la EFS
		Ley de transparencia y acceso a la información

Externa	Democratización subnacional	Índice de Pluralidad Política
Fuente: Elaboración propia		

1.2.1. VD: Desempeño de las EFS

Para medir esta variable se retoma la propuesta de Gutiérrez (2014), en la cual, una EFS con buen desempeño es aquella con capacidad para desarrollar auditorías, con autoridad para fiscalizar a un amplio universo de sujetos, con suficiente persona; con una amplia cobertura del presupuesto de egresos, con facultades para realizar auditorías de desempeño y con influencia para emprender acciones en caso de detectar anomalías u omisiones.

Tabla 4: Indicadores del desempeño de las EFS		
Indicador	Subindicador	Componentes
1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de auditorías	1.1 Auditorías realizadas	Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación con el total de las programadas
	1.2 Sujetos de fiscalización auditados	Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación con el total de sujetos programados
	1.3 Personal auditor de la EFS	Porcentaje de auditores de fiscalización en relación con el total del personal de la EFS Proporción de auditorías por auditor
2. Cobertura de la fiscalización local	2.1 Alcance de la función fiscalizadora sobre el presupuesto público local	Porcentaje aproximado del gasto local fiscalizado en un año

		en relación con el gasto público total
	2.2 Alcance de las auditorías de desempeño	Número de auditorías de desempeño realizadas en un año
		Porcentaje de auditorías de desempeño realizadas en un año en relación con el total de auditorías
3. Efectividad del proceso auditor	3.1 Acciones de las auditorías	Número total de acciones derivadas de las auditorías realizadas en un año
		Promedio de acciones por auditoría
Fuente: Gutiérrez (2014)		

La aplicación de este instrumento comprende dos fases. La primera es la construcción de una matriz de información, la cual se recaba por medio de la consulta de dos fuentes:

1. Portales oficiales de las EFS. Se consulta los planes anuales de auditorías, los informes de resultados, así como las nóminas y estructura orgánica de las EFS.
2. Plataforma Nacional de Transparencia. En los casos en los que los portales oficiales de las EFS no tengan publicados sus planes anuales de auditoría o los informes de resultados, se realizan solicitudes de acceso a la información a las EFS por medio de la plataforma nacional de transparencia.

La segunda fase comprende la ponderación. Cada componente de este instrumento tiene un valor de 0 a 1. La asignación de valores se realiza de acuerdo con los siguientes criterios:

Tabla 5: Evaluación al desempeño de las EFS

Componente	Criterio	Valor
Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación con el total de las programadas	La EFS realizó el 100% de auditorías programadas	1
	LA EFS realizó menos del 100% de auditorías programadas	0 a 0.9
Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación con el total de sujetos programados	La EFS auditó al 100% de sujetos programados	1
	La EFS no auditó al 100% de sujetos auditados	0 a 0.9
Porcentaje de auditores de fiscalización en relación con el total del personal de la EFS	El 100% del personal de la EFS son auditores de fiscalización.	1
	Menos del 100% del personal de la EFS es auditor de fiscalización.	0 a 0.9
Proporción de auditorías por auditor	1-2 auditorías por auditor	1
	2-5 auditorías por auditor	0.5
	+5 auditorías por auditor	0
Número de auditorías de desempeño realizadas en un año	+0 más auditorías de desempeño	1
	0 auditorías de desempeño	0
Promedio de acciones por auditoría	0-3 acciones por auditoría	0.25
	4-10 acciones por auditoría	0.5
	+10 acciones por auditoría	1
Fuente: Gutiérrez (2014, p. 77-78)		

Una vez construida la matriz y realizada la ponderación, se suman los valores registrados por cada componente y se divide entre 6 (el número total de componentes), obteniéndose el índice de desempeño de la EFS, el cual oscila entre 0 y 1. Un valor de 1 refiere una EFS con suficientes capacidades para el desarrollo

de auditorías, amplia cobertura de fiscalización, y efectividad en su proceso auditor. Una puntuación de 0 implica a una EFS con desempeño insuficiente a los indicadores evaluados (Gutiérrez, 2014 p. 78).

1.2.2 VI1: Índice de Pluralidad Política

Como criterio de selección de muestras, se retoma la propuesta de Solano y Juárez (2018), Índice de Pluralidad Política (IPP). Instrumento que permite medir tres aspectos políticos: El gobierno dividido, la alternancia y el multipartidismo.

Tabla 6: Índice de Pluralidad Política			
Variable	Indicador	Descripción	Valor
Gobierno dividido (GD)	GU. Gobierno unificado	Partido gobernante tiene mayoría absoluta (50%+1)	0
	A	Partido gobernante tiene 50% de escaños	0.2
	B	Partido gobernante es primera minoría	0.4
	C	Partido opositor es primera minoría	0.7
	D	Partido opositor tiene mayoría absoluta (50%+1)	1
Alternancia	Sin alternancia	Sólo ha gobernado un partido	0
	Simple	Gobierna un partido diferente al del antiguo régimen	0.33
	Ida y vuelta	El partido del antiguo régimen recuperó el gobierno	0.67
	Compleja	Han gobernado otros dos o más partidos diferentes al del antiguo régimen	1
Multipartidismo (NEP)	Predominante	NEP 1.7	0.2
	Bipartidista	NEP 1.8 a 2.4	0.4
	Multipartidista moderado	NEP 2.5 a 3.9	0.7
	Multipartidista polarizado	NEP 4.0 a 8.9	1
	Atomizado	NEP a partir de 9.0	1.5

Fuente: Solano y Juárez (2018)

La ponderación de este indicador se categoriza de la siguiente manera:

Pluralidad Muy baja, entre 0 y 1.0 El poder político está concentrado en pocos actores relevantes y sólo se han registrado alguna de las tres variables, o de manera conjunta, pero en una dimensión mínima.

Pluralidad Baja, de 1.1 a 1.5. Esta situación registra una mejoría en el acceso al poder de actores políticos que tradicionalmente no lo hacían, pero el recambio de actores aún es incipiente.

Pluralidad Media, de 1.6 a 2.0. En este escenario la distribución del poder empieza a ser más amplia, es posible que ya se hayan registrado algunos cambios de la pluralidad, pero aún no es clara la tendencia de los cambios.

Pluralidad Alta, de 2.1 a 2.5. En esta situación la pluralidad está presente de manera creciente en las estructuras del poder político; aunque aún hay instancias de poder donde no se han presentado todos los cambios de pluralidad.

Pluralidad Muy alta, de 2.6 a 3.5. Es la situación de máxima dispersión del poder político; ya se han registrado todos, o casi todos, los cambios aquí considerados. El juego político es disputado por la mayor pluralidad de actores en todas las estructuras del poder político (Solano y Juárez, 2018).

Al 2018, el IPP en las entidades federativas fue el siguiente:

Taba 7: IPP 2018				
Entidad	GD	Alternancia	Multipartidismo	IPP
Nuevo León	0.70	1	1	2.70
Tlaxcala	0.70	1	1	2.70
Baja California Sur	0.70	1	0.7	2.40
Chiapas	0.40	1	1	2.40
Jalisco	0.40	1	1	2.40
Morelos	0.40	1	1	2.40
Guerrero	1	0.67	0.7	2.37
Michoacán	0.70	0.67	1	2.37

Sonora	0.70	0.67	1	2.37
San Luis Potosí	0.70	0.67	0.7	2.07
Zacatecas	0.40	0.67	1	2.07
Aguascalientes	0.40	0.67	0.7	1.77
Chihuahua	0.40	0.67	0.7	1.77
Nayarit	0.40	0.67	0.7	1.77
Oaxaca	0.40	0.67	0.7	1.77
Querétaro	0.40	0.67	0.7	1.77
Durango	0.70	0.33	0.7	1.73
Puebla	0.40	0.33	1	1.73
Quintana Roo	0.40	0.33	1	1.73
Estado de México	1	0	0.7	1.70
Hidalgo	1	0	0.7	1.70
Colima	0.70	0	1	1.70
CDMX	0	1	0.7	1.70
Veracruz	0	1	0.7	1.70
Tabasco	0	1	0.4	1.40
Sinaloa	0	0.67	0.7	1.37
Yucatán	0	0.67	0.7	1.37
Coahuila	0.40	0	0.7	1.10
Campeche	0.40	0	0.7	1.10
Baja California	0	0.33	0.7	1.03
Guanajuato	0	0.33	0.7	1.03
Tamaulipas	0	0.33	0.7	1.03
Fuente: Solano y Juárez (2018)				

Se seleccionan los casos de Nuevo León y Tlaxcala debido a que fueron las entidades que registraron mayor IPP en el 2018, 2.70 en ambos casos. Además, se incorpora un caso de control, Tamaulipas, estado que registró uno de los IPP más bajos, 1.03. Aunque Baja California y Guanajuato registraron el mismo IPP que Tamaulipas, no es posible analizarlos debido a que la información requerida no se

encuentra publicada en sus portales oficiales. Aunque se mandaron solicitudes de información por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, no fue posible tener acceso a la información, la EFS de Baja California respondió que esa información aún no está disponible, la solicitud enviada a la EFS de Guanajuato no fue respondida.

1.2.3. VI2: Marcos normativos

En el 2013, del IMCO y el CUCEA-UdG analizaron la calidad de los marcos normativos que prescriben el funcionamiento de las EFS, las leyes analizadas fueron las siguientes:

- Constitución política
- Ley de fiscalización superior o equivalente.
- Ley de presupuesto o equivalente
- Ley de contabilidad gubernamental o equivalente
- Ley orgánica del poder legislativo
- Reglamento interior de la EFS
- Ley de transparencia y acceso a la información

El instrumento diseñado para el análisis consistió en 35 indicadores agrupados en 10 núcleos:

Tabla 8: Indicadores de la calidad en la normatividad de las EFS		
Núcleo normativo estratégico	Pregunta guía	Puntuación
1. Bases constitucionales de la EFS	¿Se define la naturaleza y tipo de la EFS?	5
	¿Se establecen sus atribuciones principales?	5
2. Armonización legislativa	¿La constitución de la entidad y/o la ley de Fiscalización Superior cumplen con los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal respecto a la naturaleza de la EFS?	2.5

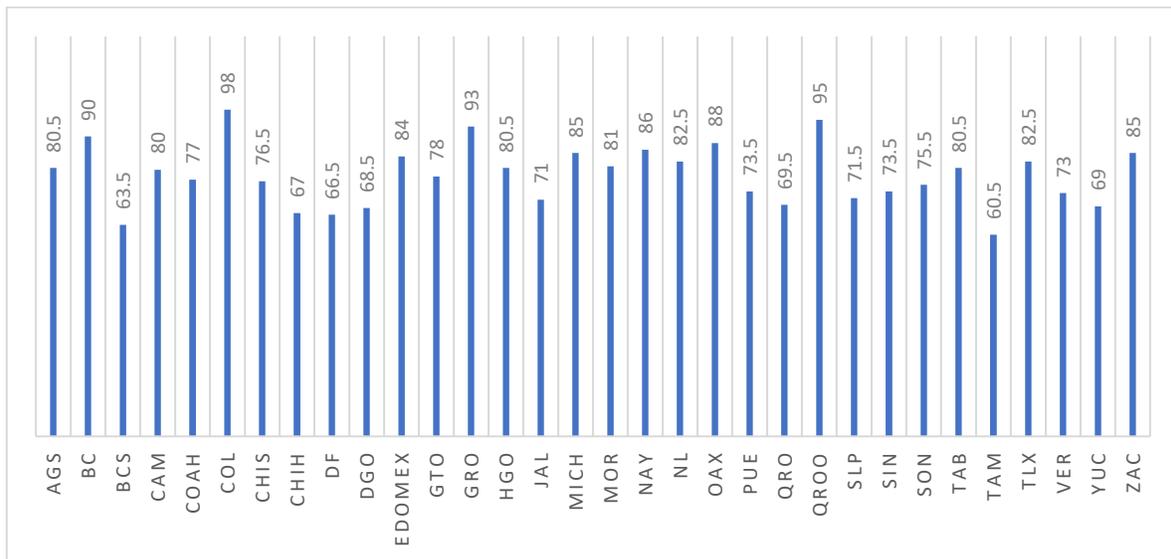
	¿La constitución de la entidad federativa y/o la ley de Fiscalización Superior cumplen con los artículos 116 y 122 respecto de los principios?	2.5
	¿Existe una disposición jurídica que exprese que obligue a emitir las cuentas públicas conforme lo requiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental	2.5
	¿Se refuerza en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LT) lo establecido	2.5
3. Autonomía de la EFS	¿La ley de Fiscalización Superior reafirma y desarrolla íntegramente la autonomía establecida en la constitución estatal? (técnica, de gestión, organizativa, funcional, y resolutive)	5
	¿No existen disposiciones en la ley de fiscalización o en la ley orgánica de poder Legislativo que contradigan o limiten sustancialmente su autonomía?	5
4. Estatuto del titular de la EFS	¿Se confirman los requisitos establecidos en el art. 166 y 122 de la Constitución Federal?	2.5
	¿La ley de Fiscalización Superior local amplía los mecanismos de elección? (tendientes a hacer público y objetivo el procedimiento)	2.5
	¿Se establecen con claridad las causas y procedimiento de remoción o destitución en caso de que ocurra?	5
5. Deberes del poder legislativo	¿Se establece con claridad la función del poder legislativo en la fiscalización superior y la diferencia con la función de la EFS?	2

	¿Se determina cómo utiliza el poder legislativo el informe final de la EFS?	2
	¿Se establece un plazo para que el poder legislativo concluya la revisión de la cuenta pública?	2
	¿Se especifica que concluya con un formato o sentido específico la revisión de la cuenta pública por parte del poder legislativo?	2
	¿Se establece un seguimiento por parte de las observaciones emitidas y los procedimientos iniciados por la EFS?	2
6. Alcance de las auditorías realizadas por la EFS	¿La EFS puede auditar a todo ente y personas que ingresan, administran o ejercen recursos públicos?	3
	¿La LT permite el acceso irrestricto a la información que necesita la EFS?	2
	¿La EFS tiene competencias para realizar auditorías de desempeño?	3
	¿La EFS puede realizar auditorías especiales a solicitud del poder legislativo o de algún otro ente?	2
7. Procedimientos de las auditorías	¿La EFS tiene la obligación de establecer un plan anual de auditorías?	2.5
	¿La legislación obliga a que la EFS emita criterios o normas técnicas para la ejecución de esas auditorías?	2.5
	¿La ley de fiscalización superior establece un procedimiento claro y completo para realizar auditorías?	5
8. Transparencia de la fiscalización	¿El programa anual de auditorías debe ser publicado por la EFS?	2.5

	¿El informe final de resultados de la revisión de la cuenta pública realizada por la EFS es de carácter público?	2.5
	¿Ese carácter público es eficaz con la entrega del informe del poder legislativo?	2.5
	¿La LT obliga a la EFS a publicarlo de oficio como información fundamental, en internet?	2.5
9. Consecuencias de la fiscalización	¿La ley garantiza que la EFS pueda determinar responsabilidades resarcitorias de los servidores públicos, así como daños y perjuicios de la hacienda pública?	2.5
	¿La ley garantiza que la EFS pueda iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos?	2.5
	¿La ley establece la obligación de la EFS para que emita recomendaciones a sujetos auditados?	2.5
	¿Se establece en la ley, que la EFS emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procesos surgidos con la revisión de la cuenta pública	2.5
10. Rendición de cuentas de la EFS	¿La EFS está sujeto a todas las obligaciones previstas en la LT?	2.5
	¿Se deben publicar en Internet las labores de los informes de la EFS?	2.5
	¿Se deben publicar en internet los informes sobre el ejercicio presupuestario (informes financieros) de la EFS?	2.5
	¿La legislación precisa los mecanismos de supervisión que tiene el Legislativo sobre la EFS?	2.5
Fuente: IMCO y CUCEA-UdG (2013)		

Entre los resultados de ese ejercicio sobresalen algunas de las limitaciones en los marcos normativos de las ESFL. En algunas entidades como la CDMX, Durango y Guanajuato el informe final de resultados no es de carácter público. En Baja California Sur, Campeche, Durango, Hidalgo, Jalisco, Michoacán Nuevo León, Oaxaca, Puebla, y otras más, no hay obligación por ley para publicar sus programas anuales de auditoría. En Sonora, EDOMEX y Veracruz el alcance de la función fiscalizadora no es al 100% y hay entidades que ejercen recursos públicos a las que no se puede fiscalizar. En casos como en Morelos, San Luís Potosí y Zacatecas la ley de transparencia no obliga a las EFS a publicar su información en internet.

Tabla 9 Evaluación a la calidad de la normatividad de las EFS:



Fuente: IMCO y CUCEA-UdG, 2013

El promedio general del ejercicio fue de 78.30. La entidad mejor evaluada fue Colima, con un valor de 98. En el otro extremo, la entidad que registró valores más bajos fue Tamaulipas, siendo calificada con 60.5.

1.2.4. VI3. Presupuestos de la EFS

Uno de los elementos imprescindibles de toda entidad fiscalizadora es la autonomía o independencia. De acuerdo con la INTOSAI, la independencia de las auditorías respecto a los poderes públicos que auditan es uno de sus principales activos, la condición *sine qua non*, para que cumpla con sus tareas. Respecto a este eje, la

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI) considera que la independencia debe tener las siguientes características:

La independencia de las EFS debe contener tres aspectos mínimos: ser organizativa, funcional y financiera. Lo organizativo implica la autonomía del titular o titulares de las EFS para la gestión interna y dirección de la EFS; lo funcional se refiere a la actividad de la auditoría, desde la elaboración del programa de fiscalización hasta la aplicación de los métodos y las técnicas que determine libremente la EFS; lo financiero abarca dos aspectos: la facultad de elaborar y solicitar directamente su presupuesto al organismo público responsable, y la ejecución de ese presupuesto con base en las disposiciones legales, pero sin sujeción a alguna persona u organismo. (Citado en Figueroa, 2009, p. 15)

Ríos y Cejudo hace alusión a tres tipos de autonomía de los que debe disponer toda entidad de rendición de cuentas: política, de gestión y financiera:

[...] Finalmente, una institución que goza de autonomía política y de gestión, pero que carece de recursos suficientes para llevar a cabo sus responsabilidades, tiene pocas probabilidades de ser efectiva. Una seria restricción de recursos transforma cualquier responsabilidad y prerrogativa institucional en una autoridad sin poder, en un mandato sin efecto. [...] (Ríos y Cejudo, 2009. p.115)

Aunque en el primer artículo se utiliza el concepto de independencia, y en el segundo se utiliza la palabra autonomía, en ambos planteamientos se destaca la importancia de la suficiencia de recursos para que las entidades fiscalizadoras puedan disponer de ese activo al realizar su función.

En este sentido, en el estudio de Ríos y Paradinas (2008) se evidenció que desde el punto de vista de 21 auditores locales, los recursos financieros limitados son una de las principales dificultades para mejorar el desempeño del personal de los órganos fiscalizadores. Los auditores declararon que, del presupuesto asignado a la ESFL, el 70% se utilizaba en solventar gastos administrativos.

Al respecto, el IMCO y el CUCEA UdG, encontraron datos similares. Aunque el presupuesto en materia de fiscalización incremento en un 20% del 2010 al 2013, el 60% del personal consideró que uno de los principales retos en el desempeño de

los auditores es la falta de recursos. El principal riesgo que deriva de la insuficiencia de recursos, además de las limitaciones administrativas, es no contar con autonomía presupuestaria, lo que los subordina a los congresos locales, ya que son estos órganos los que deciden los montos asignados para su ejercicio.

Tabla 10: Presupuestos de las EFS locales en el 2018



Fuente: Presupuestos de egresos 2018 de las entidades federativas

Capítulo 2. Aproximaciones teóricas

En este capítulo se exponen algunas de las teorías con las que se ha analizado el funcionamiento de los congresos locales. Se comienza con las teorías adaptadas para el estudio de la relación ejecutivo-legislativo, posteriormente se abordan modelos con los que se ha medido la democratización subnacional. El apartado concluye con la descripción de los conceptos de control de poder, fiscalización y de rendición de cuentas.

2. 1. Modelos para el estudio de los gobiernos subnacionales

Relación ejecutivo legislativo

La mayoría de las teorías que se han propuesto para analizar los congresos, fueron diseñadas para aproximaciones teóricas a las legislaturas estadounidenses. Sin embargo, la academia mexicana ha adaptado algunos de estos marcos conceptuales. Antes de abordar estos modelos conviene hacer una descripción general de la relación ejecutivo-legislativo en México.

En la literatura académica se ha encontrado consenso acerca de una relación asimétrica en la relación ejecutivo-legislativo. Algunos de los dictámenes que arrojan las investigaciones de los estudiosos del tema es debilidad institucional de los congresos y subordinación de la rama legislativa a la ejecutiva, es decir, los congresos son débiles, pálidos, y difícilmente representan verdaderos contrapesos (Balkin, 2004; Merino, 2010; Pliego, 2012; Gutiérrez, 2014; Solano, 2014).

Una vez establecido que existe una superioridad de los gobernadores en términos formales como informarles respecto a los congresos, conviene abordar qué variables tienen efecto en la relación ejecutivo legislativo. Se considera que la relación ejecutivo-legislativo se ve afectada por aspectos partidistas y constitucionales. La rama ejecutiva puede subordinar a la legislativa cuando su partido tiene mayoría en el congreso (gobierno unificado), hay alto grado de disciplina partidista y es reconocido como líder de su partido. Por otro lado, cuando cada rama está controlada por diferentes fuerzas partidarias (gobierno dividido)

cada una de las fracciones trata de incidir en la política, el partido en el poder buscará ser elegido por otro periodo y los partidos de oposición buscan aumentar su porcentaje de escaños y, de ser posible, ganar la gubernatura (Sánchez, 2017, p. 15-16).

Habiendo descrito el panorama general, resulta pertinente consultar teorías que se han propuesto para analizar la relación ejecutivo legislativo que se ofrecen en la ciencia política. En la teoría del cartel procedimental se establece que la organización del congreso se da en función de las preferencias del partido mayoritario. La fracción mayoritaria dispone de ventajas como la cartelización de la agenda legislativa, y el control de las comisiones dictaminadoras. Además, el ejecutivo dispone de instrumentos para castigar y recompensar el voto de los legisladores en contra o en favor de sus iniciativas (Cox y McCubbins, 1993).

Otros de los modelos propuestos han ido enfocados al análisis de la capacidad de los partidos mayoritarios para lograr disciplina partidaria entre sus miembros. Un ejemplo de esto es el modelo de gobierno de partido centralizado. En este modelo se parte de que los legisladores no tienen autonomía de los líderes de sus partidos políticos, lo cual obedece a dos condiciones: la no reelección, y la forma de selección de candidatos al interior de los partidos (Nacif, 2002).

Democratización subnacional

Algunos estudios de democratización en los gobiernos subnacionales en México han arrojado que las transiciones hacia regímenes democráticos no ocurrieron de manera homogénea en todos los casos. Se observa que en las entidades federativas convergen regímenes con características democráticas con casos que se inclinan hacia el autoritarismo (Sánchez, 2017).

Entendiendo que la democratización es el proceso mediante el cual se sustituyen normas autoritarias por normas democráticas (O'Donnell y Schmitter, 1991 citados en Sevilla, 2018), o como un proceso en el que un régimen autoritario transita hacia uno legítimo y democrático, a uno estadio más competitivo (Dahl, 1997). Se identifican dos vertientes en los modelos de democratización: la

construcción de índices y la asignación de tipos de régimen híbrido (Sevilla, 2018). En lo que concierne a la construcción de indicadores, este es un tipo de marco cuantitativo, y consiste en medir ciertos aspectos de las unidades de análisis cada cierto tiempo con el fin de observar los cambios que se reflejan en las muestras. Para que los indicadores sean plausibles se deben considerar tres aspectos: el acceso al poder, la variación entre las entidades y que con los datos encontrados se pueda distinguir el proceso de democratización a través de los años en los casos de estudio.

Tabla 11: Indicadores de democracia subnacional

Indicador	Autor
Índice comparativo de Democracia Local	Gervasoni (2009)
Índice de democracia provincial	Hernández (2000)
Índice Heterodoxo de Calidad Electoral Subnacional	Hernández y Schobert (2010)
Índice de Democracia Estatal,	Somuano y Ortega (2011)
indicador de irregularidades en elecciones para gobernadores	Loza y Méndez (2013)
Índice de Democracia Subnacional	Giraudy (2013)
Índice de Desarrollo Democrático	PoliLat, INE, Colmex y Konrad Adenauer Stiftung, (2014)
Fuente: Sevilla (2018, p.129-130)	

En cuanto a la asignación de tipos de regímenes híbridos subnacionales, con estos se ha encontrado los casos que están más cercanos a la democracia, y los que se inclinan más al autoritarismo. Por ejemplo, con el marco analítico de *Juegos Cerrados*, se explica que existe una relación positiva entre la democratización y la medida en que las elites estatales logran permanecer en el poder con el respaldo electoral de la población. En este modelo se considera el ejercicio de elecciones regulares, libres y limpias; y un grupo reducido de elites locales que controlan el acceso a los puestos altos en el gobierno, los medios de comunicación y de distribución de recursos. El resultado de ello es la existencia de entidades

federativas en las que no se ha dado la alternancia y hay poca competitividad política (Behrend, 2011).

Otro marco conceptual es el que propone Giraudy (2013), en el cual la intención es explicar las diferencias entre los regímenes democráticos de los no democráticos en el nivel subnacional. Dicho enfoque se centra en dos tipos: el patrimonialista y el burocrático. Se utilizan variables que ponderan el acceso y el ejercicio de poder. Un bajo nivel de acceso y ejercicio de poder refiere un régimen de tipo patrimonialista; un alto nivel en el acceso al poder, pero bajo en el ejercicio, significa un régimen de tipo burocrático.

Respecto a ambos modelos, Sevilla (2018) acusa que ninguno de los dos conceptualiza la democratización, algo que sí se realizó en el escrito de Behrend y Whitehead (2016):

[...] las estructuras y prácticas políticas perdurables, tales como el clientelismo, los discriminatorios sistemas de justicia local, o la captura de los medios de comunicación provinciales. Tales fenómenos subnacionales, donde ellos dominan, pueden ahogar la elección, el debate y la participación lo suficiente para negar los principios democráticos proclamados a nivel nacional (Behrend y Whitehead, 2016, p. 157).

Sin embargo, Sevilla distingue otro vacío, no se identifican las características con las que se permita señalar que una entidad federativa registra prácticas y estructuras iliberales. Sevilla propone, que para medir la democratización es necesario especificar unidades de medida con la que se pueda visibilizar que tanto un gobierno subnacional se inclina a la democracia o al autoritarismo (Sevilla, 2018, p. 133-135).

2. 2. Control del poder

Con base en el principio constitucional de división de poderes, las instituciones se constituyen como acuerdos sociales para permitir la convivencia entre autoridad y ciudadanía, con el fin de evitar conflictos potenciales, y establecer reglas y límites al ejercicio del poder. Aunque el poder del Estado es fundamental para el gobierno de la sociedad, para el impulso a la economía del mercado y el bienestar de los ciudadanos, debe estar sujeto a controles y a reglas que prescriban límites. Esto se

debe a que su ejercicio sin restricciones representa una amenaza para la ciudadanía en detrimento de sus libertades civiles y políticas.

El Estado es una forma de organización soberana y colectiva, un conjunto de instituciones con autoridad y potestad para regular el funcionamiento de la sociedad dentro de una determinada demarcación territorial. El primero de los elementos de la concepción del Estado es el poder que ostenta, el cual, de acuerdo con Rousseau, surge del acuerdo social, en donde el orden y la autoridad son indispensables para asegurar la convivencia e interacción entre los miembros de una sociedad. El segundo elemento es el territorio donde éste posee soberanía interna y externa. No obstante, el elemento más importante es que la soberanía del Estado radica en el pueblo, por lo que los servidores públicos electores deben responder a él (Guajardo, 2013, p. 30).

En este sentido, puede entenderse el concepto de poderes públicos como al conjunto de órganos e instituciones del Estado y que han sido instituidos por éste para ejercer la capacidad que tiene de obligar a los diferentes grupos sociales a realizar un acto determinado ejerciendo sus legítimas facultades de poder, es decir, el monopolio legítimo de la fuerza.

Los autores clásicos del republicanismo y la ilustración reflexionaban acerca de la importancia del control del Estado. Hobbes, por ejemplo, vislumbraba la proclividad de éste a la tiranía:

El poder del Soberano no puede transferirse a otro sin su consentimiento; no puede enajenarlo; no puede ser acusado de injuria por ninguno de sus súbditos; no puede ser castigado por ellos; él es el que ha de juzgar lo que es necesario para la paz, y es también juez de las doctrinas; él es el solo legislador y juez supremo de las controversias, y él es quien decide cuándo es la ocasión de hacer la guerra y de hacer la paz. A él le corresponde el derecho de escoger a sus magistrados, consejeros, jefes militares, y a todos los demás funcionarios y ministros; él es quien determina las recompensas, los castigos, los honores y las jerarquías (Valadés, 2000).

Siendo la democracia una forma de gobierno en la que el ciudadano es el referente principal para el diseño y funcionamiento del poder, el control del poder es imperativo ya que su ejercicio sin límites representa una amenaza para las personas en detrimento de sus libertades civiles y políticas. En este sentido, el individuo es protegido por el Estado de Derecho. Éste a su vez es organizado sobre la lógica de crear condiciones que permitan la realización del individuo en una esfera de derechos y obligaciones que le garanticen su conducta individual y colectiva, favoreciendo la articulación de la vida privada con la vida pública. El Estado de Derecho es la institución que tiene la capacidad para construir y reproducir el orden político y jurídico de la democracia sobre el respeto a las libertades

En consecuencia, evitar la tiranía y asegurarse de que el Estado trabaje en favor de la sociedad se volvió una de las preocupaciones principales de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII. Por ello, pensadores como Hobbes, Locke, Mill y Rousseau, entre otros promovieron la división de poderes y las implicaciones iniciales del esquema de frenos y contrapesos.

La lógica que sigue es el esquema de frenos y contrapesos como forma de separación de poderes, ésta supone que al distribuir las facultades entre varios departamentos, cada uno funge como contrapeso al otro, evitando así el predominio de uno sobre los otros y las tendencias con las que se busca centralizarlo de manera innecesaria, sino todo lo contrario, seguir prácticas descentralizadoras. Mediante la descentralización, el esquema de frenos y contrapesos representa un medio para que la organización y el ejercicio de poder funcione con apego a la correlación de fuerzas.

La certidumbre que las democracias requieren para su eficacia consiste en que tanto la división de poderes, y los procesos de coordinación para obtener resultados eficientes se consideren los medios para llevar a cabo el control del poder. Siendo el logro de la estabilidad política uno de los objetivos principales del Estado, el control del poder debe ser una forma de evitar arbitrariedades, omisiones, irresponsabilidades e inacciones injustificadas que generen impactos negativos en la sociedad y la economía.

Además, partiendo de que en las democracias el Estado tiene la obligación de apegarse a la rendición de cuentas, las formas de control son requisitos inevitables para que el ejercicio del poder se lleve a cabo con la legalidad. La rendición de cuentas parte de que el poder debe informar, hacer público y también justificar el modo en que cumple las tareas del gobierno, lo cual implica el cumplimiento de legalidad porque se consumen recursos públicos.

Aunado a ello, destacando que la tarea del gobierno en las democracias es de grandes dimensiones, esta se divide en áreas funcionales y especializadas, saberes aplicados para el diseño y aplicación de políticas públicas, áreas de responsabilidad, así como sistemas de incentivos y castigos para asegurar la eficacia de las agencias del gobierno; las tareas de auditoría, control y fiscalización son importantes para indagar, revisar, analizar y recomendar acerca del desempeño del poder, logrando así que sea cada vez más efectivo y responsable. En este sentido, la efectividad del Estado es proporcional a las condiciones en las cuales el control del poder es regulado, aumentando así la confianza en la institución que es responsable de las áreas de auditoría, control y fiscalización.

En este sentido, la rendición de cuentas se inserta como uno de los mecanismos democráticos de control de poder, dado que un Estado democrático tiene la obligación de rendir cuentas acerca de sus acciones.

2.3. Rendición de cuentas

En cuanto a su concepto, en la academia aún no hay consenso acerca de la definición del concepto o de sus componentes. En un intento de encontrar una definición aceptable, Andreas Schedler (2004) partió de tres palabras anglosajonas para identificar los pilares de la rendición de cuentas: información, justificación y castigo. Tres maneras de prevenir y corregir los abusos de poder:

1. Accountability, la cual no tiene una traducción exacta al español, y que ha sido utilizada como sinónimo de control, fiscalización y responsabilidad; sin embargo, el término con el que más se le asocia es con el de rendición de cuentas. El pilar que obliga a la apertura pública.

2. Answerability, entendida como la capacidad para hacer que los funcionarios públicos respondan por sus acciones. El componente que fuerza a explicar actos.
3. Enforcement, como el conjunto de actividades orientadas a la observancia de la ley, es decir, hacer la ley. La amenaza de sanción.

Otra forma de entender a la rendición de cuentas es como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su desempeño a B con respecto a algún asunto en específico, M. B tiene la facultad para examinar la conducta de A (respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilar e incidir en su comportamiento vía sanciones e incentivos (Philp, 2008).

El vínculo en esta relación puede ser vertical o diagonal. La vertical supone una jerarquía entre los actores involucrados. La diagonal implica un trato no jerárquico, pero que aun así supone una obligación formal de informar y justificar decisiones específicas, es decir, A rinde cuentas B respecto un asunto M que afecta o atañe a otro actor C.

Este modelo fue tomado por Ríos y Cejudo (2009), para analizar el estado de la rendición de cuentas en las entidades federativas de México, añadiendo ideas al concepto. Las obligaciones de A y las facultades de B implican una relación jurídica, así como procedimientos establecidos. Además, el modelo propuesto por Philp no supone una relación única entre A y B, sino múltiples relaciones A's y B's, es decir, el autor plantea una rendición de cuentas compuesta por las relaciones entre A's y B's soportado en un entramado institucional y jurídico.

Por su parte, Ayllón y Merino (2009), añaden un tercer actor C (ciudadanía), el cual da sentido público a la relación entre A y B. El actor C no tiene atribuciones precisas, pero sí derechos políticos y sociales, que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías públicas y jurídicas a su alcance. El papel de C es fundamental para que la relación entre A y B se justifique solo así misma o que se convierta en una trampa burocrática autoritaria. La presencia de C en el espacio público permite que la operación de la rendición de cuentas vaya más allá del control político sobre subordinados y burocracias. Además, la participación de C contrarresta la

multiplicación, la fragmentación y la desconexión de sentido de las normas y los procedimientos de control y evaluación de la gestión pública y de sus resultados.

John Ackerman (2008), desde una perspectiva diferente, propone entender a la rendición de cuentas como: un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes". Ackerman supone que la rendición de cuentas es un proceso dinámico y proactivo, donde los servidores públicos dialogan con la sociedad y con otras instituciones. Además, supone entender que esos servidores están sujetos a sanciones tanto negativas (castigo) como positivas (recompensas).

Otro de los aportes de Ackerman es el introducir a su concepto el aspecto de la temporalidad de la rendición de cuentas, admitiendo, que, en principio, esta solo se puede dar de manera ex post. Sin embargo, afirma que puede, y debe, incluir los procesos de toma de decisiones, como los planes y programas de acción. Finalmente, señala que la rendición de cuentas no siempre implica una relación de autoridad, sino que también se presenta de manera horizontal, entre dos actores de autoridad equivalente.

La rendición de cuentas tiene carácter preventivo y correctivo. El preventivo consiste en definir con certidumbre, lo que deben cumplir las autoridades y los servidores públicos. Este carácter responde a la racionalidad apriorística, en la cual se define, indica y prescribe el modo en que se debe llevar la conducta de los actores encargados de las tareas de gobierno y administración pública. Así como el conjunto de reglas y procedimientos a cumplir que deben seguir las oficinas gubernamentales. El carácter correctivo, está diseñado para analizar las acciones gubernamentales, así como superar errores y fallas de gestión en situaciones de incumplimiento de los objetivos y metas de la política pública. Además, incluye la aplicación de sanciones en los casos que lo ameriten (Uvalle, 2017, p.12).

Por su parte, Guillermo O'Donnell distinguió la rendición de cuentas horizontal y vertical. La primera refiere los medios con los que la sociedad llama a cuentas a sus gobernantes, incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión

social o mediática y las sanciones electorales; la segunda a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado, para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades, como advirtieron los clásicos que imaginaron la división de poderes. La primera tiene como pilar principal los procesos electorales competitivos; la segunda el sistema de frenos y contrapesos.

Ríos y Cejudo (2009) reconocen dos dimensiones de la rendición de cuentas. La electoral y la administrativa. La dimensión electoral refiere a la relación que se establece entre los representantes electos por sufragio popular y aquellos que les otorgaron la potestad para gobernar, determinar la distribución de los recursos y definir las acciones de política a seguir. En esta dimensión el punto nodal de la rendición de cuentas es la efectividad de los mecanismos de representación política de la ciudadanía.

La dimensión administrativa refiere a la relación que existe entre los representantes y las oficinas burocráticas responsables de implementar las acciones de gobierno. En esta dimensión, el objetivo es que los instrumentos “internos” de rendición de cuentas garanticen que las políticas públicas se diseñen e implementen de acuerdo con las directrices que recibe de los representantes electos.

Al igual que la clasificación sugerida por O’Donnell, esta diferenciación separa la representación política del ejercicio del gobierno. Aunque los autores advierten que no se niega la complementariedad de ambas dimensiones, ya que un régimen democrático es justamente aquél donde ambas dimensiones no sólo están vinculadas, sino que además se refuerzan mutuamente y en donde la “política de rendición de cuentas.

De los conceptos expuestos se pueden extraer tres puntos centrales de la rendición de cuentas:

- a. La obligación de informar.
- b. Explicar y justificar acciones.
- c. La posibilidad de incidir en el desempeño y conducta de los actores.

Otro aspecto que se debe destacar de la rendición de cuentas horizontal es que se respalda en el modelo de frenos y contrapesos.

El modelo de frenos y contrapesos fue forjado por los federalistas estadounidenses. En los Papeles Federalistas 48 y 49 se expone que el poder debe de estar dividido entre varios departamentos y las tres conocidas ramas ejecutiva, legislativa y judicial. La finalidad es que un departamento funja como contrapeso al otro; evitando, así, el predominio y abuso de alguna rama del poder sobre las restantes.

El argumento central en favor de este modelo es la posibilidad de que los poderes políticos se controlen mutuamente, dado que el proceso de toma de decisiones y cambios al statu quo requiere el acuerdo de actores e instancias con intereses potencialmente diversos. La existencia de múltiples puntos de veto, y la presencia de controles endógenos, garantiza, que las iniciativas de ley tengan que ser procesada por varios agentes antes de resultar aprobadas, lo que en teoría impide decisiones políticas apresuradas o leyes inconvenientes.

De acuerdo con este esquema, los constituyentes mexicanos crearon una estructura de gobierno fragmentada, equilibrada, autónoma, federal y con múltiples instancias con poder de veto. Por un lado, a nivel federal, el poder ejecutivo se deposita en el presidente de la República, a nivel subnacional en los gobernadores. Por otro lado, el poder ejecutivo a nivel federal es de carácter bicameral y es ejercido por el Congreso de la Unión, en el nivel subnacional por los congresos locales.

El sistema político mexicano no se basa en un sistema de división de poderes puro, es decir, las facultades del Estado no son asignadas de manera exclusiva a solo una rama del poder, de tal manera que cada poder queda confinado a una esfera y está inhabilitado para inmiscuirse en otra. El modelo de frenos y contrapesos admite la existencia de un régimen político de separación de instituciones que comparten poderes. Así, el poder ejecutivo tiene importantes atribuciones legislativas, y el legislativo posee facultades en materia de control y vigilancia de los actos del ejecutivo (Solano, 2014).

En lo que respecta a las facultades de control del poder legislativo, algunos de sus mecanismos de control son el juicio político, las comisiones de investigación, el trabajo de escrutinio de las comisiones ordinarias, la recepción del informe de gobierno del Ejecutivo y las comparecencias de funcionarios del gobierno, la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos, la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, la pregunta parlamentaria, la aprobación de acuerdos parlamentarios para solicitar información al Ejecutivo, y la fiscalización de la cuenta pública (Puente y Luna, 2014, p. 8).

La fiscalización de las cuentas públicas es realizada a través de órganos dependientes de los congresos. En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la encargada de revisar las cuentas públicas es la ASF. En cuanto al nivel estatal, los congresos locales disponen de EFS

En esta tesis se parte de que el desempeño de las EFS se ve afectado tanto por variables endógenas como por variables exógenas. Las variables endógenas consideradas en este análisis son los marcos normativos donde las EFS operan y los presupuestos asignados para su ejercicio en un año fiscal. La variable exógena comprende aspectos formales como la pluralidad política.

2.4. Fiscalización legislativa

Los ciudadanos mexicanos pagan impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras u otros, denominados contribuciones fiscales. Esas contribuciones son cuantificadas anualmente en la ley federal de ingresos de la Federación, con ella se financia el gasto público previsto en el presupuesto de egresos de la Federación, el cual se ejerce por las dependencias y entidades de los poderes públicos y organismos constitucionales autónomos en los diferentes órdenes de gobierno que, en sus ámbitos de competencia y responsabilidad, prestan servicios públicos (Castellanos, 2014).

Este financiamiento al gasto público tiene como fin generar resultados a través de la realización de obras y servicios públicos. Estos resultados deben ser administrados ciñéndose a las leyes y reglamentos aplicables, así como al principio

de transparencia en el ejercicio de recursos públicos y a una adecuada rendición de cuentas. De no hacerse de esta forma, los recursos públicos propiciarían ineficiencia y corrupción, porque la fiscalización y la imposición de sanciones en los casos de irregularidades observadas, son elementos clave para promover la legalidad, la eficiencia, la transparencia y la observancia de las leyes (Guajardo, 2013).

Es decir, debido a la importancia de los recursos públicos, su ejercicio debe estar sujeto un disciplinado proceso de rendición de cuentas y a una detallada revisión para verificar que se hayan cumplido las metas y seguido los lineamientos. En este sentido, tal y como se plantea en el artículo 1° de la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de cuentas, con la fiscalización de la cuenta pública se tiene el objetivo de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En el caso mexicano, a nivel federal la Cámara de Diputados fiscaliza el ejercicio de los recursos públicos ejercidos por las agencias del poder ejecutivo por medio de la ASF. A nivel subnacional Los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México disponen de una EFS para realizar la revisión de la cuenta pública correspondiente a su estado. En este sentido Gutiérrez (2014) destaca el papel de las ESF considerándolas los “engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas de las dependencias estatales” (Gutiérrez, 2014, p.21). Su función es la de fiscalizar y, de ser necesario, sancionara funcionarios y burocracias públicas que trasgreden los procedimientos y reglas administrativas y legales.

Tanto la ASF como las EFS, en su naturaleza como órganos técnicos dependientes de los congresos, son las agencias por excelencia de la rendición de cuentas horizontal en México; las encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, sancionar y emitir recomendaciones respecto al desempeño de las dependencias públicas. Son órganos técnicos dependientes de sus congresos.

Las EFS tienen carácter externo, razón por la que la fiscalización debe ser llevada a cabo de manera independiente y autónoma a cualquier otra forma de control o fiscalización de los órganos internos de control. Por un lado, los criterios de ejecución de las auditorías de las EFS deben sujetarse a las leyes de fiscalización y rendición de cuentas. Por otro lado, las entidades fiscalizadas deben proporcionar la información y documentación que se requiera

La revisión de la cuenta pública consiste en la práctica de auditorías, las cuales, según la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de cuentas, consisten en procesos sistemáticos en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa evidencia para observar si las acciones realizadas por los sujetos fiscalizados se realizaron conforme a las leyes aplicables y con base a principios que aseguren una gestión pública adecuada.

Si bien las EFS tienen libertad para determinar los tipos de auditoría que considere necesarios, en la mayoría de los casos se coincide en dos tipos:

- De cumplimiento financiero. revisan la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por la Cámara de Diputados, así como el cumplimiento de la normativa correspondiente. En este ámbito se incluyen las Auditorías de Inversiones Físicas donde se revisan las obras públicas para evaluar si se cumplen los estándares de calidad previstos, qué tan adecuados son los precios y si la obra fue entregada en tiempo y forma, entre muchos otros aspectos. Dentro de la modalidad de Cumplimiento Financiero también se desarrollan las Auditorías al Gasto Federalizado, donde se revisa el buen uso de los recursos y cumplimiento de metas y objetivos de los fondos destinados en estados y municipios a renglones como la educación, la salud, la creación de infraestructura básica, la atención a pueblos indígenas, el abatimiento de la pobreza y la seguridad pública. Otra modalidad de auditoría dentro de este rubro son las Auditorías Forenses, que

consisten en la revisión y el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito.

- Auditorías de desempeño. Se orientan a constatar el cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales, si fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como el impacto y beneficios que tuvieron entre la ciudadanía (ASF).

Las auditorías se realizan de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditorías esté aprobado y, en algunos casos, publicada en internet. Estas son programadas en planes anuales en los que se especifican los tipos de auditoría, los sujetos programados a fiscalización y las fechas en los que serán auditados.

De las auditorías realizadas surgen observaciones en caso de detectar omisiones, anomalías e irregularidades, la entidad fiscalizadora tiene facultades para emprender acciones. Aunque cada EFS diseña su repertorio de acciones, es posible señalar los tipos más comunes:

Tabla 12: Tipos de auditorías	
Tipo	Objetivo
Recomendación	Mejora de la gestión gubernamental
Pliego de observaciones	Observaciones de carácter económico
Promoción de ejercicio o facultad de comprobación fiscal	Verificar posibles evasiones fiscales
Multas	Por omisiones o retardos
Responsabilidad administrativa sancionatoria	Sanciones por parte del órgano interno encargado
Financiamiento de responsabilidad sancionatoria	Devolución de los recursos al erario en caso de que la institución auditada no responda al pliego de observaciones
Denuncia de Hechos	Responsabilidad penal ante el ministerio público
Fuente: ASF	

Una vez terminadas las revisiones, con la información se integran los informes de resultado. En la mayoría de los casos, estos informes vienen en presentaciones individuales, y menos casos, en informes ejecutivos. Estos informes contienen el número, tipo y fechas de las auditorías realizadas; las entidades fiscalizadas y los montos revisados; así como las observaciones y las acciones derivadas de estas.

Recapitulación

En este capítulo se analizaron diferentes aproximaciones empíricas para el estudio de los gobiernos locales, específicamente para el estudio de la relación ejecutivo-legislativo y para la democratización subnacional; encontrando que en la mayoría de las propuestas se parte de que existe preponderancia del Poder Ejecutivo respecto al Legislativo. Así mismo, se expusieron los conceptos de control de poder y de rendición de cuentas, esto para explicar la importancia de reglas que prescriban el ejercicio del poder y de los riesgos que derivan de no contar con límites en su ejercicio. Se señalaron los tipos de rendición de cuentas, ubicando a la fiscalización legislativa como un ejemplo de rendición de cuentas horizontal. Se concluyó explicando el concepto y el proceso de la fiscalización de las cuentas públicas, abarcando aspectos como la auditorías, las observaciones, las acciones y los informes.

Capítulo 3. Desempeño de las EFS

El presente capítulo se compone de cuatro partes. En la primera se describen los contextos en los que se desarrollaron las EFS de estudio en la revisión de la cuenta pública 2017, abarcando el tipo de gobierno dividido, la alternancia y el multipartidismo; además de los presupuestos y la calidad de los marcos normativos.

La segunda parte consiste en una exposición de los casos de estudio, se describen las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas; abarcando aspectos como las fechas y los medios por los que fueron creadas, su naturaleza, sus funciones, las áreas de las que se componen y la normatividad que las rige. Además, se explican los procesos de fiscalización, señalando los montos revisados, las observaciones derivadas de la revisión y las acciones realizadas ante las irregularidades detectadas.

En la tercera parte se aborda el desempeño de las EFS. Los resultados son presentados de manera desagregada, primero se aborda la capacidad en el desarrollo de auditorías, después se exponen los indicadores de la cobertura de fiscalización, y posteriormente la efectividad en el proceso auditor.

El capítulo concluye con una evaluación general de resultados y una comparación entre estos.

3.1 Variables contextuales

3.1.1 VI1. IPP

Gobierno dividido

Los gobiernos divididos se han presentado en casi todas las entidades federativas, salvo el caso de Tamaulipas. De 334 legislaturas ocurridas entre el periodo 1989-2019, el 46% han sido gobiernos divididos y el 54% unificados. Los gobiernos divididos que han tenido más incidencia son los de congresos con fracciones legislativas minoritarias, una cuarta parte de las legislaturas correspondía al partido en el poder y el 12 por ciento a un partido de oposición; solo en el 5 por ciento de

los casos el gobernador tuvo que enfrentar a otra fuerza partidaria con mayoría absoluta (Solano y Juárez, 2018, p.19).

En el 2018, de las 31 entidades federativas, solo 8 presentaban gobierno unificado. De los gobiernos divididos de ese año, la mayoría, 10 entidades, eran tipo C, es decir, el partido del gobernador era solo una fracción minoritaria del congreso. En otros 8 estados el partido gobernante era primera minoría. En los tres casos restantes, el partido opositor tenía mayoría en el congreso.

Tabla 13: Distribución de los gobiernos divididos a 2018

GU	A	B	C	D
Baja California		Aguascalientes	Baja California	EDOMEX
CDMX		Chihuahua	Sur	Guerrero
Tabasco		Coahuila	Colima	Hidalgo
Tamaulipas		Nayarit	Durango	
Guanajuato		Oaxaca	Michoacán	
Sinaloa		Puebla	Nuevo León	
Veracruz		Querétaro	San Luís	
Yucatán		Zacatecas	Potosí	
			Sonora	
			Tlaxcala	

Fuente: Solano y Juárez (2018, p. 19)

Alternancia

Los primeros casos de alternancia ocurrieron en Baja California y en Michoacán en 1989. Desde entonces, este fenómeno ha ocurrido en el 84% de las entidades federativas. Como señalan Solano y Juárez (2018), los tipos de alternancia son cada vez de mayor pluralidad. En el 34% de los casos se ha dado la alternancia *compleja*, es decir, por lo menos dos o más partidos se han sucedido el poder. En el 37%, ha ocurrido la alternancia de tipo *ida y vuelta*, el gobierno ha sido recuperado por un partido, después del gobierno de otro partido. En el 13% restante, solo se ha sido

gobernado por un partido diferente al anterior partido hegemónico (*Simple*) (Solano y Juárez, 2018, p. 18).

Al 2018, la distribución de alternancia era la siguiente:

Tabla 14: Distribución de casos de alternancia al 2018			
Sin alternancia	Simple	Ida y vuelta	Compleja
16%	13%	37%	34%
<ul style="list-style-type: none"> ● Campeche ● Coahuila ● Colima ● Estado de México ● Hidalgo 	<ul style="list-style-type: none"> ● Durango ● Guanajuato ● Quintana Roo ● Tamaulipas ● Baja California ● Puebla 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aguascalientes ● Chihuahua ● Guerrero ● Michoacán ● Nayarit ● Oaxaca ● Querétaro ● San Luis Potosí ● Sinaloa ● Sonora ● Yucatán ● Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Baja California Sur ● CDMX ● Chiapas ● Jalisco ● Morelos ● Nuevo León ● Tabasco ● Tlaxcala ● Veracruz
Fuente: Solano y Juárez (2018, p.18)			

Multipartidismo

El gobierno dividido y la alternancia provocaron transformaciones en los sistemas de partido estatales, a tal grado, que no se ubica caso alguno de sistema de partido predominante, de acuerdo con el Número Efectivo de Partido (NEP) (Laakso y Taagepera, 1979).

El NEP de las entidades federativas fue el siguiente en el periodo de estudio:

Tabla 15: Multipartidismo subnacional		
Entidad	NEP	Multipartidismo
Aguascalientes	3.8	Polarizado
Baja California	3	Polarizado
Baja California Sur	3.6	Polarizado
Campeche	3.9	Polarizado
CDMX	2.8	Polarizado
Chiapas	4.8	Polarizado
Chihuahua	3.3	Polarizado

Coahuila	3.2	Polarizado
Colima	5	Polarizado
Durango	3.9	Polarizado
Estado de México	3.2	Polarizado
Guanajuato	3	Moderado
Guerrero	2.9	Moderado
Hidalgo	2.7	Moderado
Jalisco	4	Moderado
Michoacán	4.9	Moderado
Morelos	5.4	Moderado
Nayarit	3.2	Moderado
Nuevo León	4.6	Moderado
Oaxaca	3.5	Moderado
Puebla	5.4	Moderado
Querétaro	3	Moderado
Quintana Roo	5.7	Moderado
San Luis Potosí	2.9	Moderado
Sinaloa	3	Moderado
Sonora	4.8	Moderado
Tabasco	2.4	Moderado
Tamaulipas	2.5	Moderado
Tlaxcala	4.1	Moderado
Veracruz	2.9	Moderado
Yucatán	2.6	Moderado
Zacatecas	4.1	Bipartidismo
Fuente: Solano y Juárez (2018)		

En el 96 por ciento de los estados registraba multipartidismos en sus dos versiones: polarizada y moderada. El único caso diferente fue Zacatecas, que en ese momento tenía un sistema bipartidista.

Tabla 16: IPP 2018				
Entidad	GD	Alternancia	Multipartidismo	IPP
Nuevo León	0.70	1	1	2.70
Tlaxcala	0.70	1	1	2.70

Tamaulipas	0	0.33	0.7	1.03
Fuente: Solano y Juárez (2018)				

3.1.2. VI2. Marcos normativos

De acuerdo con el reporte del IMCO y CUCEA-UdG, (2013), la evaluación a la normatividad en los casos de estudio fue la siguiente:

Tabla 17: Evaluación a la normatividad de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas				
Núcleo normativo estratégico	Pregunta guía	NI	TL	TA
11. Bases constitucionales de la EFS	¿Se define la naturaleza y tipo de la EFS?	5	5	5
	¿Se establecen sus atribuciones principales?	5	5	5
12. Armonización legislativa	¿La constitución de la entidad y/o la ley de Fiscalización Superior cumplen con los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal respecto a la naturaleza de la EFS?	2.5	2.5	2.5
	¿La constitución de la entidad federativa y/o la ley de Fiscalización Superior cumplen con los artículos 116 y 122 respecto de los principios?	2.5	2.5	2.5
	¿Existe una disposición jurídica que exprese que obligue a emitir las cuentas públicas conforme lo requiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental	2.5	0	0
	¿Se refuerza en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LT) lo establecido	0	2.5	0
13. Autonomía de la EFS	¿La ley de Fiscalización Superior reafirma y desarrolla íntegramente la autonomía establecida en la	5	5	5

	constitución estatal? (técnica, de gestión, organizativa, funcional, y resolutive)			
	¿No existen disposiciones en la ley de fiscalización o en la ley orgánica de poder Legislativo que contradigan o limiten sustancialmente su autonomía?	0	5	0
14. Estatuto del titular de la EFS	¿Se confirman los requisitos establecidos en el art. 166 y 122 de la Constitución Federal?	2.5	2.5	2.5
	¿La ley de Fiscalización Superior local amplía los mecanismos de elección? (tendientes a hacer público y objetivo el procedimiento)	2.5	2.5	0
	¿Se establecen con claridad las causas y procedimiento de remoción o destitución en caso de que ocurra?	5	5	0
15. Deberes del poder legislativo	¿Se establece con claridad la función del poder legislativo en la fiscalización superior y la diferencia con la función de la EFS?	2	2	2
	¿Se determina cómo utiliza el poder legislativo el informe final de la EFS?	2	2	2
	¿Se establece un plazo para que el poder legislativo concluya la revisión de la cuenta pública?	2	2	2
	¿Se especifica que concluya con un formato o sentido específico la revisión de la cuenta pública por parte del poder legislativo?	2	2	2
	¿Se establece un seguimiento por parte de las observaciones emitidas y	2	2	2

	los procedimientos iniciados por la EFS?			
16. Alcance de las auditorías realizadas por la EFS	¿La EFS puede auditar a todo ente y personas que ingresan, administran o ejercen recursos públicos?	3	3	3
	¿La LT permite el acceso irrestricto a la información que necesita la EFS?	2	2	2
	¿La EFS tiene competencias para realizar auditorías de desempeño?	3	3	3
	¿La EFS puede realizar auditorías especiales a solicitud del poder legislativo o de algún otro ente?	2	2	0
17. Procedimientos de las auditorías	¿La EFS tiene la obligación de establecer un plan anual de auditorías?	2.5	0	2.5
	¿La legislación obliga a que la EFS emita criterios o normas técnicas para la ejecución de esas auditorías?	2.5	2.5	2.5
	¿La ley de fiscalización superior establece un procedimiento claro y completo para realizar auditorías?	5	0	0
18. Transparencia de la fiscalización	¿El programa anual de auditorías debe ser publicado por la EFS?	0	2.5	0
	¿El informe final de resultados de la revisión de la cuenta pública realizada por la EFS es de carácter público?	2.5	0	0
	¿Ese carácter público es eficaz con la entrega del informe del poder legislativo?	2.5	0	0
	¿La LT obliga a la EFS a publicarlo de oficio como información fundamental, en internet?	0	0	0
19. Consecuencias de la fiscalización	¿La ley garantiza que la EFS pueda determinar responsabilidades	2.5	2.5	2.5

	resarcitorias de los servidores públicos, así como daños y perjuicios de la hacienda pública?			
	¿La ley garantiza que la EFS pueda iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos?	0	2.5	2.5
	¿La ley establece la obligación de la EFS para que emita recomendaciones a sujetos auditados?	2.5	2.5	2.5
	¿Se establece en la ley, que la EFS emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procesos surgidos con la revisión de la cuenta pública	2.5	2.5	0
20. Rendición de cuentas de la EFS	¿La EFS está sujeto a todas las obligaciones previstas en la LT?	2.5	2.5	2.5
	¿Se deben publicar en Internet las labores de los informes de la EFS?	0	2.5	2.5
	¿Se deben publicar en internet los informes sobre el ejercicio presupuestario (informes financieros) de la EFS?	2.5	2.5	2.5
	¿La legislación precisa los mecanismos de supervisión que tiene el Legislativo sobre la EFS?	2.5	2.5	0
Total		82.5	82.5	60.5
Fuente: IMCO y CUCEA-UdG (2013)				

La evaluación general arrojó calificaciones de 82.5 para Nuevo León y Tlaxcala. En contraste, Tamaulipas registró un total de 60.5. En el primer caso no existe una disposición legal para que los sujetos obligados preserven sus documentos en archivos administrativos actualizados, ni para que publiquen la información sobre su

gestión y el ejercicio de los recursos públicos; no hay una garantía para que la entidad fiscalizadora pueda iniciar directamente los procedimientos de responsabilidades contra los servidores públicos; no hay obligación legal para que la EFS publique en internet sus informes de labores.

La ESFL de Tlaxcala no es obligada a diseñar un plan anual de auditorías, la ley de fiscalización superior no es clara en cuanto al procedimiento para aplicar auditorías, el informe anual de resultados de la revisión de la cuenta pública no tiene carácter público y no es información pública de oficio.

En lo que respecta a Tamaulipas, en este caso tampoco se establece preservar los documentos en formatos actualizados, ni para publicarlos a través de los medios electrónicos; la legislación no contempla un proceso abierto y objetivo para la elección del titular de la entidad fiscalizada y no se establecen con claridad las causas y proceso de remoción de éste; la entidad no tiene facultades para realizar auditorías extraordinarias; al igual que en los otros dos casos, el informe final de resultados no tiene carácter público; y no se establece que la ASL emita un informe de seguimiento a las recomendaciones y procedimientos surgidos con la revisión de la cuenta pública.

3.1.3. VI3. Presupuestos

En el 2018, la EFS que contó con mayor presupuesto fue la de Nuevo León, la segunda fue Tamaulipas y la tercera Tlaxcala.

Tabla 18: Presupuestos de las EFS de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas			
Presupuesto	Nuevo León	Tlaxcala	Tamaulipas
Presupuesto de egresos	89,589,496,033	17,051,457,400	46,329,478,425
Presupuesto asignado al congreso	350,000,000	178,500,000.	156,681,822
Presupuesto asignado a la EFS	206,114,723	63,200,000	81,405,699
Fuente: Presupuestos de egresos 2018 de Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas			

En términos porcentuales, Nuevo León dedicó el 22% del presupuesto público a la EFS. Tlaxcala asignó el 35% y Tamaulipas el 16%.

3.2. Casos de estudio

3.2.1 Nuevo León

La ASENL fue creada mediante un decreto el 7 de enero del 2008. Se clasifica como un órgano técnico auxiliar del Congreso de su estado. Su naturaleza es de autonomía técnica, de gestión, presupuestal y para emitir resoluciones. Entre sus atribuciones se encuentra la de fiscalizar la cuenta pública, evaluar la gestión financiera, comprobar los criterios del presupuesto, verificar el cumplimiento de objetivos de programas y fiscalizar a personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos.

Tiene tres áreas, una para evaluación al desempeño, otra para auditoría de gobierno del estado y organismos públicos autónomos y otra para auditar municipios. Dentro de su cobertura, se encuentran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; organismos autónomos descentralizados, desconcentrados; fideicomisos públicos y municipios.

La normatividad que rige su funcionamiento son el artículo 53 fracción XIII de la constitución estatal, la ley de fiscalización superior del Estado de Nuevo León y el reglamento interior de la auditoría superior de la ASENL. (Uvalle, 2017. p.109-110).

Para llevar a cabo la fiscalización, la ASENL realizó seis tipos de auditorías:

Tabla 19: Tipos de auditoría de la ASNEL		
Tipo	Definición	Número
Auditoría Financiera	Orientada fundamentalmente a comprobar que en la recaudación de los ingresos y en la aplicación del gasto se haya observado lo dispuesto en la Ley de Ingresos, Egresos y sus respectivos Presupuestos, así como en la demás legislación aplicable.	139

Auditoría técnica a la obra pública	Consiste en la verificación del cumplimiento de los objetivos fijados en los planes y programas de obras públicas, a la justificación de los servicios que se contraten para este fin, al ejercicio de los recursos y al desempeño de las funciones de los entes fiscalizables a cargo, con base a la correcta integración y procedencia de los documentos que integran las etapas de planeación, programación, presupuesto y ejecución de las obras, contenidos en los expedientes técnicos	68
Laboratorio de obra pública	Para la verificación de la obra pública, la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León cuenta con un laboratorio dedicado a comprobar la calidad de los materiales de la obra ejecutada o contratada por los entes públicos; mediante inspecciones físicas que se realizan a los inmuebles en los que se ejecutó la obra pública, se recaban muestras de materiales a efecto de practicar los ensayos o pruebas necesarias para verificar si la calidad de éstos se encuentran conforme a las especificaciones pactadas.	23
Auditoría en desarrollo urbano	Tiene por objeto verificar que las acciones de crecimiento, conservación y mejoramiento: licencias de uso de suelo, edificación, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, parcelaciones, fusiones, conjuntos urbano, entre otros, se hayan autorizado por los entes cumpliendo con los requisitos, lineamientos restrictivos y ambientales que establece la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, los planes y programas de desarrollo urbano y su zonificación, reglamentos de construcción, uso de suelo, y demás disposiciones aplicables; así como verificar que los derechos y demás contribuciones causadas con motivo de su aprobación, hayan sido cobradas conforme a las cuotas o tarifas establecidas en los ordenamientos jurídicos respectivos.	11

Auditoría de evaluación al desempeño	Consiste en verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los planes y programas, a través de indicadores establecidos; identificando las áreas de oportunidad que limitan la consecución de dichos objetivos, generando recomendaciones que promuevan una gestión gubernamental económica, eficaz y eficiente, además de contribuir a la rendición de cuentas.	9
Auditoría a los recursos federales	Su propósito es verificar y evaluar que los recursos fueron recibidos a través de los ramos generales y administrativos, o mediante reasignaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que se ejercieron y aplicaron de conformidad con lo dispuesto por la legislación y normativa en la materia.	0
Fuente: ASENL, programa anual de auditorías para la fiscalización de la cuenta pública 2017		

El paquete fiscal 2017 constó de 88 mil 901 millones de pesos, de los cuales fueron revisados 15 mil 768 millones 193 mil 467 pesos, es decir el 17.74%, de los cuales, 90% no fue solventado por los sujetos fiscalizados:

Tabla 20: Montos fiscalizados en el 2018 por la ASENL		
Entidades por sector	Monto fiscalizado	Monto no comprobado
Municipios	920,300,368	368,530,213
Poderes	280,736,742	271,295,063
Órganos públicos autónomos	14,567,156,357	13,526,856,402
Total	15,768,193,467.	14,166,681,678
Fuente: ASENL informes individuales de resultado de la revisión de la cuenta pública 2017		

En caso de detectar irregularidades, la ASENL tiene la facultad para realizar los siguientes tipos de acciones:

Tabla 21: Repertorio de acciones de la ASEN

Tipo	Definición
Promoción de Responsabilidad Administrativa ante el Tribunal de Justicia Administrativa	Acción que tiene por objeto promover ante el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la imposición de sanciones a los servidores públicos por las faltas administrativas graves que conozca la Auditoría Superior del Estado con motivo de sus auditorías, así como sanciones a los particulares vinculados con dichas faltas.
Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	Acción mediante la cual se informa a la autoridad fiscal competente sobre posibles incumplimientos de carácter fiscal, detectados por la Auditoría Superior del Estado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien por la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes, avisos fiscales, y demás documentos en los que conste la determinación y liquidación de contribuciones, a efecto de que ejerzan sus facultades de comprobación fiscal.
Interposición de Denuncias Penales	Acción por la que se interpone ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, denuncia sobre hechos que la Auditoría Superior del Estado conoció durante su labor de fiscalización, o en las diligencias realizadas por su Autoridad Investigadora, que pueden implicar la comisión de un delito; con el propósito de que dicha Fiscalía inicie la investigación correspondiente, y en su caso ejercite acción penal en contra del posible autor o participe de los hechos denunciados.
Informe a la Auditoría Superior de la Federación	Informe que en observancia de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, se emite para dar a conocer a la Auditoría Superior de la Federación, irregularidades relacionadas con la aplicación y destino de los recursos federales provenientes de los

	fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, a fines diversos a los establecidos en la referida ley.
Vista a la Unidad Investigadora	Acción que tiene por objeto dar a conocer a la Unidad Investigadora competente sobre la existencia de actos u omisiones que la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala como falta administrativa, a efecto de que lleve las diligencias de investigación conducentes, para que en su caso emita el informe de presunta responsabilidad para el inicio del procedimiento correspondiente, en el que se determinará mediante sentencia, sobre la existencia o inexistencia de falta administrativa, así como de las sanciones o indemnizaciones que se fijarán a los servidores públicos o particulares responsables.
Recomendaciones en relación con la Gestión o Control Interno	Sugerencias de carácter preventivo que se formulan al ente fiscalizado para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control. Tienen por objeto señalar las áreas con deficiencias en cuanto a la gestión financiera, así como áreas de oportunidad en el control interno y de gestión.
Recomendaciones Referentes al Desempeño	Sugerencias de carácter preventivo que se formulan al ente público fiscalizado con el objeto de fortalecer su desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas y objetivos, detectando áreas de oportunidad a fin de fomentar las prácticas de buen gobierno.
Fuente: AENSL, programa anual de fiscalización de la cuenta pública 2017	

Se emprendieron un total de 6,395. 4,132 recomendaciones a la gestión, 2,082 recomendaciones al desempeño, 89 interposiciones de denuncias penales, 10 informes a la Auditoría Superior de la Federación y 2 visitas a la unidad investigadora.

3.1.2 Tlaxcala

La OFS Tlaxcala fue creada el 18 de mayo del 2001 a través de un decreto. Es un órgano técnico del congreso del estado de Tlaxcala, con autonomía técnica, de gestión y organizacional.

Sus atribuciones son las de regular la revisión de la cuenta pública que rinden los entes fiscalizables y su fiscalización superior, determinar los requisitos y procedimientos necesarios para fincar responsabilidades por daños y perjuicios causados a los entes fiscalizables, fijar las bases a que se sujeta la indemnización a los entes fiscalizables y establecer las disposiciones correspondientes a la organización y funcionamiento al órgano de fiscalización superior.

Tiene dos áreas, una de auditoría municipal y otra para auditoría de poderes del Estado y organismos autónomos. Dentro de su cobertura se encuentran los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; organismos públicos autónomos, municipios, dependencias del gobierno, patronatos y cualquier persona pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos.

La normatividad a la que se ciñe se compone por el artículo 53 de la constitución estatal, la ley de fiscalización superior del estado de Tlaxcala y sus municipios y el reglamento interno del órgano de Fiscalización Superior. El presupuesto que se le asignó en el 2018 fue de 62 millones 200 mil pesos (Uvalle, 2017, p.120-121).

El paquete fiscal para el ejercicio fiscal 2017, comprendió un total 17 mil 05 millones 457 mil 400; de los cuales, la OFS fiscalizó 9 mil 090 millones 452 mil 604 pesos, es decir, el 53 por ciento. Para llevar a cabo el proceso de revisión, se realizaron tres tipos de auditoría: 187 financieras, 103 para obra pública y 4 de evaluación al desempeño:

Tabla 22: Montos fiscalizados por la OFS Tlaxcala					
Entidades	Auditorias				Monto fiscalizado
	F	OP	D	Total	
Poderes	7	2	4	13	2,380,425,593.83
Municipios	64	64	0	128	3,274,644,688
Organismos autónomos	32	14	0	46	3,435,382,323
Totales	103	80	4	187	9,090,452,604.83

Fuente: OFS Tlaxcala. Informes individuales de resultado de la revisión de la cuenta pública 2017

Si bien en el grupo de los municipios fue en donde se aplicaron un mayor número de auditorías, el monto fiscalizado fue el más bajo. En el caso de los poderes, fue el sector con menos auditorias, pero con los montos más revisados. Ciñendo más la lente, el Poder Ejecutivo fue la entidad a la que se le aplicaron más auditorias, 5 financieras, 2 de obra pública y cuatro de desempeño; además, el monto fiscalizado fue el más alto de todas las entidades fiscalizadas, ascendiendo a mil 878 millones, 603 mil 860 pesos. Le siguen dos organismos autónomos O.P.D de Salud y del Régimen de Salud Social, con montos de 787 millones 659 mil 502 con 97 centavos y 733 millones, 398 mil, 904 pesos con 78 centavos respectivamente.

En cuanto a los municipios, los casos con mayores montos son Chiautempan, cuyo monto asciende a 158 millones 66 mil 565 pesos con 16 centavos; el municipio de Tlaxcala, con 149 millones 438 mil 100 pesos con 96 centavos; y San Pablo del Monte, con 139 millones, 848 mil 521 pesos con 71 centavos.

De las detecciones de irregularidades por parte de la OFS, se formularon un total de 14,347 acciones, de las cuales 9,002 no fueron solventadas:

Tabla 23: Repertorio de acciones de la OFS Tlaxcala

Tipo de acciones	Sin solventar
Recomendación	353
Solicitud de aclaración	2956
Probable daño patrimonial o pliego de observaciones	2907
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	2656
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	130
Total de acciones formuladas en la revisión de la cuenta 2017	9002

Fuente: OFS Tlaxcala, informes individuales de resultado de la revisión de la cuenta pública 2017

La entidad con mayor número de observaciones sin solventar es el poder ejecutivo, con un total de 432. Le siguen los municipios de Calpulalpan y Contla de Juan Cuamtzi.

Tabla 24: Acciones emprendidas

Entidad	R	SA	PDP	PRAS	PEFCF
Poder Ejecutivo	31	81	263	57	0
Calpulalpan	14	92	211	72	2
Contla de Juan Cuamtzi	15	141	63	73	4

Fuente: OFS Tlaxcala, informes individuales de resultado de la revisión de la cuenta pública 2017

3.1.3 Tamaulipas

La ASE Tamaulipas fue creada el 12 de diciembre del 2001 mediante un decreto. Es un órgano técnico de fiscalización, control y evaluación gubernamental del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Goza de autonomía técnica, presupuestal y de gestión.

Sus atribuciones son fiscalizar los ingresos y egresos, administrar, custodiar y aplicar fondos, valores públicos y recursos de las entidades sujetas a fiscalización. Apoyar al Congreso de su estado en la revisión de las cuentas públicas. Vigilar que se cumpla con las disposiciones de la Ley General y verificar si la gestión financiera se efectuó conforme a las disposiciones normativas. Comprobar si la recaudación, administración y aplicación de los recursos públicos se ajustaron a la legalidad. Y establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas.

Tiene un área para la auditoría de ayuntamientos y poderes del estado y otra dedicada a la auditoría de organismos públicos descentralizados, fondos y fideicomisos. En el 2018 contó con un presupuesto de 81 millones 405 mil 699 pesos (Uvalle, 2017. p.120-121).

El presupuesto público para el ejercicio fiscal 2017 del gobierno de Tamaulipas comprendió 49 mil 858 millones 558 mil 962 pesos con 20 centavos.

Para la revisión de la cuenta pública 2017, la ASE fiscalizó un total de 45 mil 337 millones 448 mil 348 pesos, correspondientes a Ayuntamientos, organismos municipales, empresas paraestatales, fideicomisos, organismos públicos descentralizados estatales, organismos públicos autónomos y poderes del Estado.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del estado, los objetivos de la fiscalización son:

- 1) Comprobar si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados;
- 2) Corroborar si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, correspondieron a los conceptos y partidas;
- 3) Realizar auditorías de desempeño a los programas, a fin de verificar la eficiencia, eficacia y economía de estos con base a los indicadores propuestos en el presupuesto de egresos;
- 4) Confirmar que los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las

leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

- 5) Dictaminar el resultado de la gestión financiera de las entidades sujetas a fiscalización;
- 6) Revalidar que las entidades fiscalizadas cumplieron con la normatividad en transparencia y difusión de la información financiera establecida en la Ley General;
- 7) Comprobar que la recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos públicos, a través de cualquier acto jurídico que las entidades sujetas de fiscalización celebraron o realizaron, relacionados con el ejercicio del gasto público, se ajustaron a la legalidad, y si no causaron probables daños o perjuicios en contra del Estado en su hacienda pública o al patrimonio de las entidades sujetas de fiscalización;
- 8) El establecimiento de las responsabilidades a que haya lugar mediante la imposición de multas y sanciones resarcitorias;
- 9) Revisar que la administración y el ejercicio de los recursos públicos de las entidades sujetas de fiscalización, hayan observado los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estuvieron destinados;
- 10) Verificar que las entidades sujetas de fiscalización, que, en su caso, hubieran realizado la contratación de endeudamiento, la afectación de sus ingresos o su patrimonio durante el ejercicio fiscal que se revisa haya cumplido con las disposiciones legales correspondientes (ASE Tamaulipas).

Tabla 25: Proceso fiscalizador del ASE Tamaulipas

Fase	Descripción
Revisión	Esta fase comprende tres etapas, la planeación, es decir el análisis de información para determinar las partidas, los procedimientos y los alcances de la revisión; la ejecución, que consiste en el inicio de la revisión, la aplicación de las guías establecidas en las Normas Internacionales de Auditoría y la programación de compulsas y visitas físicas; y la determinación de observaciones.
Elaboración de pliego de observaciones	En esta etapa se comunica a las entidades fiscalizadas de las observaciones detectadas en su revisión. Posteriormente se abre la recepción de solventaciones y aclaraciones.

Elaboración de dictámenes	Para cada una de las auditorías realizadas, en base a las observaciones no solventadas
Presentación del informe de resultados	La entrega del informe general de resultados por parte de la ASE a la comisión de vigilancia del congreso del estado.
Ejercicio y seguimiento de las acciones derivadas de la revisión	En esta fase se realizan recomendaciones con base a las deficiencias y omisiones detectadas, con el objetivo de fomentar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos administrativos de las entidades fiscalizadas, y para fomentar el apego a las normas aplicables. Se emprenden promociones de responsabilidades administrativas que resulten procedentes. Se fincan responsabilidades resarcitorias, y, en su caso, se presentan denuncias o querellas ante las autoridades competentes.
Fuente: Informe General de Resultados de la revisión de la cuenta pública 2017 de la ASE Tamaulipas.	

La ASE clasifica sus auditorías en tres tipos: Auditoría Especial para Gobierno del Estado, Auditoría Especial para Ayuntamientos y Auditoría Especial para Desempeño:

Tabla 26: Auditorías programadas por la ASE Tamaulipas

Gobierno del Estado	Ayuntamientos	Desempeño	Total
66	91	11	168
Fuente: ASE Tamaulipas, General de Resultados de la revisión de la cuenta pública 2017.			

En cuanto a observaciones, se detectaron irregularidades por 3 mil 480 millones 739 mil 333 pesos con 28 centavos en los municipios. En cuanto al gobierno del estado, no quedaron montos sin solventar, por lo que el número de observaciones hacia esas agencias fue menor, 64. Lo que derivó en 2644 observaciones:

Tabla 27: Observaciones derivadas de la revisión de la cuenta pública 2017 en Tamaulipas

Entidades	Montos sin solventar	Observaciones
Ayuntamientos	2,092,986,128.71	1979
Organismos municipales	1,387,753,203.67	601
Gobierno del Estado	0	65
Total	3,480,739,332.38	2644
Fuente: Elaboración propia a partir de informes individuales del ASF Tamaulipas		

El municipio que arrojó mayores montos sin solventar y que registró más observaciones fue Victoria, con 101 millones 173 mil 952 pesos con 30 centavos, lo que derivó en 122 acciones. Seguido por Reynosa, que registró 85 observaciones por 513 millones 5 mil 121 pesos con 85 centavos. Güémez, con 84 observaciones y 74 millones 511 mil 312 pesos con 99 centavos. Y Palmillas, entidad que arrojó 84 observaciones por 26 millones 502 mil 515 pesos con 94 centavos.

3.3. Desempeño de las EFS

3.3.1 Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías

Con este indicador se permite observar la capacidad de la entidad fiscalizadora para planificar su plan anual, el grado de cumplimiento y además considera el personal del que se dispone para cumplir sus tareas. Un alto nivel de cumplimiento significa la realización de las auditorías programadas:

Tabla 28: Capacidad en el desarrollo de auditorías del ASNL, OFS Tlaxcala y la ASE Tamaulipas

Indicador	ASNL	OFS Tlaxcala	ASE Tamaulipas
Auditorías programadas	254	195	166
Auditorías realizadas	250	189	168
Sujetos programados a fiscalización	124	105	155
Sujetos fiscalizados	124	99	157

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta a informes individuales de resultado del ejercicio fiscal 2017 de la ASNL, OFS y ASE

En cuanto al cumplimiento del programa anual de auditoras, Tamaulipas es quien arroja mejores resultados, realizando el total de auditorías programadas y auditando a todos los sujetos programados; en el caso de Nuevo León, si bien auditó a todos los sujetos programados, no cumplió al 100 por ciento con las auditorías; Tlaxcala no cumplió totalmente en los dos aspectos. En lo que concierne al personal auditor, en los tres casos, cerca del 60 por ciento del personal realiza funciones de auditoría.

Tabla 29: Evaluación al primer indicador

Componente	NL	TL	TA
Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación con el total de las programadas	98	97	101
Porcentaje de sujetos a fiscalización auditados en relación con los programados	100	94	101
Porcentaje de Auditores de fiscalización en relación con el total del personal de la EFS	61	61	57
Proporción de auditorías por auditor	1.50	1.29	2.10
Fuente: Elaboración propia			

3.3.2 Cobertura de la fiscalización local

Con este indicador se mide el alcance de la entidad fiscalizadora en relación con el presupuesto público local y la capacidad para realizar auditorías de desempeño. Tamaulipas es la entidad que presenta mayores valores, con un mayor porcentaje del gasto público fiscalizado, mayor número de auditorías de desempeño y mejor proporción de auditorías de desempeño en relación con el total. Nuevo León fue la entidad que revisó un menor porcentaje del gasto público con solo un 18 por ciento. En lo que respecta a Tlaxcala, es el caso que realizó menos auditorías de desempeño y con la menor proporción entre estas con el total de auditorías.

Tabla 30: Cobertura de la fiscalización local

Componente	NL	TLA	TAM
Porcentaje aproximado del gasto local fiscalizado en un año con relación al gasto público total	18	53	98
Número de auditorías de desempeño realizadas en un año	9	4	11
Porcentaje de auditorías de desempeño realizadas en un año en relación con el total de auditorías	4	2	7
Fuente: Elaboración propia			

3.3.3 Efectividad del proceso auditor

Con este indicador se evalúan los resultados de la fiscalización en función de las acciones emprendidas. Es decir, se permite observar la capacidad reactiva de la EFS en caso de detectar irregularidades, es decir, a los resultados del proceso de fiscalización considerando su capacidad.

Tabla 31: Efectividad del proceso auditor

Subindicador	NL	TL	TA
Número total de acciones derivadas de las auditorías realizadas en un año	6395	14347	2580
Promedio de acciones por auditoría	25.6	75.9	25.5
Fuente: Elaboración propia			

La entidad fiscalizadora de Tlaxcala fue la que presentó un mayor número de acciones, a partir de la revisión a su cuenta pública en el 2017, y es la que presenta una mayor proporción entre acciones y auditorías. En lo que concierne a los otros dos casos, si bien la revisión a la cuenta pública de Nuevo León derivó en un mayor número de acciones, la proporción entre acciones y auditoría es prácticamente la misma.

3.3.4 Evaluación general

Al sumar los valores capturados y dividirlos entre el total de indicadores, los mejores desempeños de los casos de estudio coincidieron con altos IPP y buenas evaluaciones en cuanto a sus marcos normativos.

Tabla 32: Evaluación general			
Componente	Nuevo León	Tlaxcala	Tamaulipas
Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación con el total de las programadas	0.98	0.97	1
Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación con el total de sujetos programados	1	0.94	1
Porcentaje de auditores de fiscalización en relación con el total del personal de la EFS	0.61	0.61	0.47
Proporción de auditorías por auditor	1	1	0.5
Número de auditorías de desempeño realizadas en un año	1	1	1
Promedio de acciones por auditoría	1	1	1
Suma	5.59	5.52	4.97
Índice	0.93	0.92	0.83
Fuente: Elaboración propia			

Las EFS de Nuevo León y Tlaxcala arrojaron valores de 0.93 y 0.92 respectivamente. En cuanto al tamaño del presupuesto de las EFS, Nuevo León, el caso de estudio con que arrojó mejor desempeño, fue el caso de estudio en el que se le designó el mayor presupuesto a su EFS. Sin embargo, la entidad fiscalizadora de Tlaxcala obtuvo un mejor desempeño que la de Tamaulipas a pesar de tener el presupuesto más bajo de los casos de estudio.

Consideraciones finales

El supuesto que se partió en esta tesis fue que el desempeño de las EFS puede ser afectado por variables políticas como la pluralidad política en los congresos; y aspectos formales, como la calidad de la normatividad en materia de fiscalización y a los presupuestos de los que disponen las EFS.

Respecto a los factores políticos, en la historia del congreso mexicano se entrevé que el ejercicio de las facultades legislativas se ha visto influenciado por la composición del congreso. En el periodo del partido hegemónico, en el que el partido del presidente ocupaba la mayoría en el congreso, este último no asumió sus funciones como contrapeso a la rama ejecutiva. Con el cambio en la configuración del congreso en 1997, el poder legislativo se volvió más activo y comenzó a ejercer sus funciones de control.

En cuanto a los factores formales, por un lado las reglas formales como las leyes en materia de fiscalización y rendición de cuentas regulan la revisión de la cuenta pública, estableciendo un marco de referencia que prescribe el comportamiento del órgano fiscalizador. Por otro lado, si bien las EFS gozan de la autonomía en el manejo de su presupuesto, al ser órganos dependientes de los congresos, deben ceñirse al presupuesto que se les asigne; ya que no existe un criterio respecto al recurso financiero del que deben disponer las auditorías locales, lo que se refleja en disparidades en los porcentajes económicos otorgados en los estados.

En función de esos factores, se incorporaron cuatro variables, una dependiente y tres independientes:

- VD: Desempeño de las EFS 2018
- VI1: Índice de Pluralidad Política
- VI2: Marcos normativos en materia de fiscalización
- VI3: Presupuestos de las EFS

El IPP, además de fungir como la primera variable contextual, fue utilizado como criterio de selección de casos. De esa forma, se seleccionaron tres casos de

estudio, Nuevo León, Tlaxcala y Tamaulipas. Los primeros dos arrojaron los valores más altos en el IPP 2018, 2.70 cada uno. El tercero registró el IPP más bajo, 1.03, por lo que se agregó como variable de control.

En cuanto a los marcos normativos en materia de fiscalización, se retomó la evaluación que el IMCO y el CUCEA-UdG realizaron a las leyes que prescriben el funcionamiento de las EFS. A partir de ese ejercicio, la normatividad en materia de fiscalización de Nuevo León y Tlaxcala se les asignaron calificaciones por 82.5 en cada caso. Tlaxcala fue la unidad de análisis que presentó la calificación más baja en la evaluación, 60.5.

En lo que concierne a los presupuestos asignados a las EFS para el año fiscal 2018. De los casos de estudio de esta tesis, la ASENL fue la que dispuso de un mayor presupuesto, 206 millones, 114 mil 723 pesos. La ASE Tamaulipas ejerció un presupuesto de 81 millones, 405 mil 699 pesos. Al OFS Tlaxcala se le asignó un presupuesto de 63 millones, 200 mil pesos; el más bajo de los casos de estudio.

El instrumento utilizado para medir el desempeño de las EFS, consistió en dos fases. La primera comprendió la construcción de un matriz de información recolectada a partir de la consulta a los presupuestos de egresos, planes anuales de auditoría e informes de resultado. La segunda fase comprendió la ponderación asignando valores de 0 a 1. Una vez realizada es metodología, a Nuevo León se le asigna una evaluación general de 0.93, a Tlaxcala 0.92 y a Tamaulipas 0.83.

La perspectiva global de las variables analizadas es la siguiente:

Tabla 33: Perspectiva global				
Caso de estudio	VI1	VI2	VI3	VD
Nuevo León	2.70	82.5	206,114,723	0.93
Tlaxcala	2.70	82.5	63, 200,000	0.92
Tamaulipas	1.03	60.5	81,405,699	0.83
Fuente: Elaboración propia				

Los resultados arrojan que los casos con mayor IPP y con los marcos normativos mejor evaluados coincidieron con buenos desempeños por parte de sus EFS lo que comprueba las hipótesis 1 y 2. En lo que concierne a la variable independiente tres, la entidad fiscalizadora de Tlaxcala arrojó un desempeño muy cercano al de la auditoría de Nuevo León y mejor que la de Tamaulipas, a pesar de ser el caso con el presupuesto más bajo, refutando la hipótesis número 3.

Bibliografía

- Ackerman, J. (2008). *Repensar de la estructura institucional de la rendición de cuentas del Estado mexicano*. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2739/6.pdf>
- Auditoría Superior del estado de Nuevo León. (2018). *Programa Anual de Auditorías 2018*. Recuperado de: http://www.asenl.gob.mx/programa_fiscalizacion/
- Auditoría Superior del estado de Nuevo León. (2018). *Informes del resultado. Cuenta Pública del ejercicio 2017*. Recuperado de: <http://www.asenl.gob.mx/>
- Auditoría Superior del estado de Tamaulipas. (2018). *Programa Anual de Auditorías 2018*. Recuperado de: <http://www.asetamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/06/PAA-ASE-2018-FINAL-Y-MODIFICADO-2.pdf>
- Auditoría Superior del estado de Tamaulipas. (2018). *Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017*. Recuperado de: <http://www.asetamaulipas.gob.mx/wpcontent/uploads/2019/02/ASE%200220%202019.pdf>
- Armesto, M.A. (2015). Competencia política y gasto particularista en de los gobiernos subnacionales de México y Argentina. *Latin American Research Review*. (50)1, 160-193. Recuperado de: https://lasa-4.lasa.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol50no1/50-1_160-183_armesto.pdf
- Beer, C. (2000). *Assesing the Consequences of Electoral Competition: Legislative Reform, Political Recruitment, and Fiscal Policy in the Mexican States*. [Tesis de Doctorado, The University of New Mexico].
- Beer, C (2001). Assesing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico. *Comparative Politics*. 33 (4), 421-440. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/422442?seq=1>

- Balkin, R. (2004). El poder legislativo en México: Análisis y diagnóstico. *Región y Sociedad*. (16)31, 215-221. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v16n31/v16n31a7.pdf>
- Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level. Provincial Close Games in Argentina. *Latin America Research Review* 46(1), 150-176. Recuperado de: http://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol46no1/Behrend_150-176_46-1.pdf
- Béjar, L. (2004). El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: El primer eslabón del cambio. *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. 1, 201-207. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159315>
- Béjar, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. *Revista Mexicana sociológica*. (74)4, 619-647. Recuperado de: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/34446>
- Béjar, Luisa. (2014). “Cuando el ejecutivo es débil ¿Quién legisla en México?”. *Política y Gobierno*. 21 (2), 327-349. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372014000200003
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review* 46(1), 150–75. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/41261374?seq=1>
- Behrend, J; Whitehead, L. (2016). The Struggle for Subnational Democracy. *Journal of Democracy* 27(2), 155–69. Recuperado de: <https://muse.jhu.edu/issue/33391>

- Binder, S. (1999). The Dynamics of Congressional Gridlock, 1947- 1996. *American Political Science Review*. 93 (3), 519-533. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/2585572?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Carpizo, J. (1978). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- Casar, María (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. *Revista Política y Gobierno*. (3)1, 61-92. Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/acba/0d7aa5a38023067cfb843603e5053331cffa.pdf>
- Casar, M. (1999) Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México. *Revista Política y Gobierno*, (6) 1, 83-128. Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/2eb5/c172171b9df1f156f43b3bd3fe697c1c8c78.pdf>
- Casar, M. (2008). Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”. *Revista Política y Gobierno*. 15 (2), 221-270. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372008000200001
- Casar, M. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Revisa Política y Gobierno*. (20)2, 219-263. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372013000200001
- Castellanos, E. (2014) La forma de gobierno como marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas. (Primera edición. Vol. I) En Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, p. 120-158. Recuperado de: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/333006/1184891/file/FISCALIZACION,%20TRANSPARENCIA%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS.pd>

- Cejudo, G (2005). Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México. *Quinto Certamen Nacional sobre la Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/65_Certamen_Nacional_de_Ensayo_Sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas__Trabajos_Ganadores_del_Primer_Certamen_Nacional_de_Ensayo_sobre_Fiscalizacion_Superior_y_Rendicion_de_Cuentas___Trab/5Certamen.pdf
- Coleman, J (1999). Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. *The American Political Science Review*. 93(4), 821-835. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/2586115?read-now=1&refreqid=excelsior%3A9c85d7751ab93e373a953d75ae9ab6ba#page_scan_tab_contents
- Cornejo, C. (2013). Indicadores de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y rendimiento de entidades fiscalizadoras. En Lavin y Pilo (Coords), *Órganos de control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas*, 9-45. Recuperado de: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2013/07/Informe-regional-sobre-indicadores-de-TPA.pdf>
- Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*. México: Joaquín Mortiz.
- Cox, G y McCubbins, M. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the house*. Recuperado de: http://investigadores.cide.edu/aparicio/refpol/Cox%26McCubbins_LegislativeLeviathan_book06.pdf
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos. Recuperado de: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod_resource/content/1/RobertDahl_Poliarquia_espanhol.pdf

- Edwards, George; Barret, Andrew; y Peake, Jeffrey (1997). The Legislative Impact of Divided Government. *American Journal of Political Science*. 41(2), 545-563. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/2111776?read-now=1&refreqid=excelsior%3A54ca4d938291bfaa926191c36b8a6c11&seq=1#page_scan_tab_contents
- Figuroa, A (2007) *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- García, J. (2017). Del principio de división de poderes. *Revista de estudios políticos*. 108, 41-75. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27611>
- Giraudy, A. (2013). Varieties of Subnational Undemocratic Regimes: Evidence from Argentina and Mexico. *Studies in Comparative International Development* 48(1), 51–80. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/257770887_Varieties_of_Subnational_Undemocratic_Regimes_Evidence_from_Argentina_and_Mexico
- González. P. A. (2016). Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?, *Revista de estudios políticos*, 40, 47-69. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-16162017000100047&lng=es&nrm=iso
- Gutiérrez, A. (2014). *La rendición de cuentas interinstitucional en México. Una evaluación al desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior Locales*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional autónoma de México].
- Gutiérrez, A. (2015). La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*, 4(2), 141-166. Recuperado de: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/download/135/117>

- Hernández, Rogelio (2010). Hacia un nuevo equilibrio en la relación de poderes. En Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud'homme (Coords.), Los grandes problemas de México. (vol. XIV) *Instituciones y procesos políticos*, 449-486. Recuperado de: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>
- Howell, W; Adler, S; Cameron, C; y Reimann, C (2000). Divided Government and the Productivity of Congress, 1945-1994. *Legislative Studies Quarterly*, 25 (2), 285-312. Recuperado de: <http://home.uchicago.edu/~whowell/papers/Divided.pdf>
- IMCO, (2018). *Índice de Información del Ejercicio de Gasto*. Recuperado de: <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>
- Integralia Consultores, (2018). *La negociación política del presupuesto 1997-2018*. Recuperado de: <http://integralia.com.mx/libroNPP.pdf>
- Kelly, Sean (1993). Divided We Govern? A Reassessment. *Polity*, 25 (3), 475-484. Recuperado de: <http://www.uvm.edu/~dguber/POLS125/articles/kelly.pdf>
- Kiewiet, R y McCubbins, M (1985). Congressional Appropriations and the Electoral Connection. *The Journal of Politics*, 47 (1), 59-82. Recuperado de: <https://authors.library.caltech.edu/64577/1/congressional%20appropriations%20and%20the%20electoral%20connection.pdf>
- Licona, C. (2014). Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México. (Primera edición. Vol. I) En Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, p. 269-326. Recuperado de: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/333006/1184891/file/FISCALIZACION,%20TRANSPARENCIA%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS.pdf>
- Linz, J. (1998). "Presidencialismo, una revisión crítica". Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3467274?seq=1>

- López, S & Merino, M. (2009). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. Cuadernos sobre rendición de cuentas. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>
- Lujambio, A. (1996). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública IFE-UAM.
- Mainwaring, S (2003). Democratic accountability in Latin América. En Mainwaring & Welna (Coords), *Democratic accountability in Latin América*. P. 3-34 Estados Unidos, Oxford University Press. Recuperado de: <https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=s-Mjupwl2i0C&oi=fnd&pg=PR9&dq=democratic+accountability+in+latin+america&ots=9e10cXPK33&sig=qM98x6dGvZ111BRATxlqWaBAMDc#v=onepage&q=democratic%20accountability%20in%20latin%20america&f=false>
- Mayhew, D. (1991). *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, M. (1991). *Party Governance and U. S. Budget Deficits: Divided Government and Fiscal Stalemate*. Recuperado de: <https://www.legbranch.org/app/uploads/2010/12/c5415.pdf>
- Medina, L. (2009). Federalismo mexicano para principiantes. *Documento de trabajo CIDE*, 58. Recuperado de: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1008/97152.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mena, Jesús. (2011). La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social. *Documento de trabajo CESOP 107*. Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/258546/772342/file/Docto_107_Rendicion_cuentas_municipal_Oaxaca.pdf

- Merino, M. (2010) Nuevo federalismo, nuevo conflicto. En Soledad Loeza y Jean Francois Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*: (vol. 14). *Instituciones y procesos políticos*, p. 487-526. Recuperado de: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>
- Molinar, J y Weldon, J. (2009). Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados. 1917-1964. Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/proc_leg_cd.pdf
- Monsiváis, A; Breña, L. (2011). Los ombudsman en las entidades federativas en México: ¿Cómo explicar su desempeño? *Estudios Sociológicos*, (39)86, 463-496. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59823584005>
- Moreno, Salvador. La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social. *Documento de trabajo CESOP*, 123. Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/271336/837094/file/Fiscalizacion_superior_mexico_docto123.pdf
- Nacif, B. (2002). Para comprender la disciplina del partido en la cámara de diputados en México: El modelo de partido centralizado. *Foro internacional*. 42(167). Recuperado de: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1625/1615>
- Nacif, Benito (2004). Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del presidencialismo en México. *Política y Gobierno*, 11(1), 9-41. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/338>
- Nacif, Benito (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido. En José Luis Méndez (Coord.), *Los grandes problemas de México* (vol. xiii) *Políticas públicas*, 45- 83. Recuperado de: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>

- Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 41-76 Recuperado de: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2003-1/RMS03102.pdf>
- Pérez, V. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo. *Revista andamios* 5(10), 253-278. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v5n10/v5n10a11.pdf>
- Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala. (2018). *Programa Anual de Auditorías 2018*. Recuperado de: https://ofstlaxcala.gob.mx/transparencia/uploads/doc_ofs/Fraccion%20IV/2019/PROGRAMA%20DE%20AUDITORIAS%202018.pdf
- Órgano de Fiscalización Superior de Tlaxcala. (2018). *Informes de resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2017*. Recuperado de: <https://ofstlaxcala.gob.mx/INFORMES%202017>
- Philp, M. (2009). Delimitin democratic accountability. *Political Studies*, (57)1, 28-52. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x>
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Recuperado de: <http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Fenichel-Pitkin-Hanna-El-Concepto-de-Representacion.pdf>
- Pliego, I. (2010). El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. *Documento de trabajo. CESOP* (84). Recuperado de: <https://www.uv.mx/personal/clelanda/files/2014/09/Sobarzo-2005-Federalismo-Fiscal-en-Mexico.pdf>
- Puente, K. (2011). *Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994 y 2010*. [Tesis doctoral, El Colegio de México]. Recuperado de: https://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_puente_martinez.pdf

- Sánchez, J.S. (2014). El Congreso y el Presupuesto de Egresos en el Estado de México (1986-2014). *Estudios Políticos*, (43), 137-162. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/63200>
- Sánchez, J. S. (2017). *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*. Instituto Estatal Electoral del estado de México. Recuperado de: https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2018/108/10/822605ea240c25aad7f6902cd292fe24.pdf
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI. Recuperado de: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
- Sevilla, J. A. (2018). Democratización Subnacional en México. Una propuesta de medición 2000-2018. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, 11(23), 113-142. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Revista-Legislativa-de-Estudios-Sociales-y-de-Opinion-Publica-Vol.11-Num.23>
- Solt, Frederick (2004). Electoral Competition, Legislative Pluralism, and Institutional Development: Evidence from Mexico's States. *Latin American Research Review*, 39 (1), 155-167.
- Reyes, M; Mejía, P y Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006. *Revista Sociedad y Territorio*, 41, 79-119. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/311152296_Ciclo_politico_presupuestal_y_gobiernos_con_y_sin_mayoria_en_Mexico_1994_y_2006
- Ríos, A; C G. (2009). La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en Mexico. *Documento de trabajo CIDE*, 225. Recuperado de: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-225.pdf>

- Rosas, M. (2001). Gobiernos divididos horizontales en México. *Revista Sociológica*, 45, 201-232. Recuperado de: <file:///C:/Users/Ledo/Downloads/457-Texto%20del%20art%C3%ADculo-896-1-10-20150615.pdf>
- Sartori, G. (1998). *En defensa de la representación*. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/\\$FILE/defensa_repres_sartori.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/$FILE/defensa_repres_sartori.pdf)
- Sevilla, J.A. (2018). Democratización subnacional: reflexiones acerca de su conceptualización, dimensiones constitutivas y métodos de identificación. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. 11(23), 113-142. Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Revista-Legislativa-de-Estudios-Sociales-y-de-Opinion-Publica-Vol.11-Num.23>
- Shugart, M y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sleman, F. (2012). “El poder presupuestal de los gobernadores en México”. *Revista de Investigación ScientiaEducere*, 2, 1-9.
- Sleman, F. (2013). “Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas en México”. *Revista Gestión y Estrategia* 53. Recuperado de: <http://gestionyestrategia.azc.uam.mx/index.php/rge/article/view/75/69>
- Solano, G. (2014). *Desempeño institucional y político de los congresos de Guerrero, Sonora y Durango*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Solano, G. (2009). *División de Poderes en México, 1997-2003. Repensar el modelo de Frenos y Contrapesos*. México: Quadrivium-IIEPA-IMA-UAGro
- Solano, G y Juárez, O (2018, 8 de octubre). Capturando la diversidad. Treinta años de pluralidad política subnacional en México [ponencia].

- Uvalle, R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Revista estudios político* 38. Recuperado de: https://ac.els-cdn.com/S0185161616300026/1-s2.0-S0185161616300026-main.pdf?_tid=2f04a4ee-277e-40cc-8200-1d79ea718b98&acdnat=1538676620_1f4bc5dc20b7c5cfc7256e8161472fe6
- Uvalle, R. (2017). *La debilidad institucional de la Auditoría Superior de la Federación: Relevancia de su autonomía constitucional para mejorar su gestión en materia de rendición de cuentas*. México: Biblioteca Arte y letras-UNAM
- Valencia, D & Karam, V. (2016). Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, 15(29), 165-185. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/945/94545771009.pdf>
- Velázquez, R. (2012). Realidades mexicanas: el efecto de la democratización en las relaciones congreso-burocracia. *Foro internacional* (207). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59929087001>
- Weldon, J (2002a). Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México: 1917-1937. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867- 1997*, 265-292. México: Taurus / CIDE.
- Weldon, J (2002c). Las fuentes políticas del presidencialismo en México. En Scott Mainwaring y Mathew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, 175-211. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/305570480/Weldon-Jeffrey-Las-Fuentes-Politic-Del-Presidencialismo-en-Mexico>

Otras fuentes consultadas

- ASENL. (2018). *Programa anual de auditorías 2018. Fiscalización de las cuentas públicas del ejercicio 2017*. Recuperado de: http://www.asenl.gob.mx/programa_fiscalizacion/

- ASENL. (2019). Informes de resultado. Municipios. Recuperado de:
http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/municipios/2017/2017.html
- ASENL. (2019). Informes de resultado. Poder Ejecutivo. Recuperado de:
http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/poder_ejecutivo/2017/2017.html
- ASENL. (2019). Informes de resultado. Poder legislativo. Recuperado de:
http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/legislativo/2017/2017.html
- ASENL. (2019). Informes de resultado. Poder Judicial. Recuperado de:
http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/judicial/2017/2017.html
- ASENL. (2019). Informes de resultado. Organismos Públicos Autónomos.
Recuperado de:
http://www.asenl.gob.mx/cta_publica/organismos/2017/2017.html
- OFSTLAXCALA. (2018). Programa anual de auditorías cuenta pública 2018.
Recuperado de:
http://transparencia.ofstlaxcala.gob.mx/uploads/doc_ofs/Fraccion%20IV/2018/POA-2018.pdf
- OFSTLAXCALA. (2019). *Informes de resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública (2017)*. Recuperado de:
<https://ofstlaxcala.gob.mx/INFORMES%202017>
- ASETAMAULIPAS. (2018). Programa Anual de Auditorias 2018. Recuperado de:
<http://www.asetamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/06/PAA-ASE-2018-FINAL-Y-MODIFICADO-2.pdf>
- ASETAMAULIPAS. (2019). Informes de resultado. Recuperado de
<http://www.asetamaulipas.gob.mx/fraccion-xxix/programa-anual-de-auditoria-2>