

Nancy García Yáñez

**Gobiernos Subnacionales,
Partidos Políticos y
el Diseño Institucional
de la Fiscalización Superior en
México**

**Premio del
Instituto Nacional de
Administración Pública**

INNPF

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

**Gobiernos Subnacionales,
Partidos Políticos y
el Diseño Institucional
de la Fiscalización Superior en
México**

**Premio del
Instituto Nacional de
Administración Pública**

Nancy García Vázquez

**Gobiernos Subnacionales,
Partidos Políticos y
el Diseño Institucional
de la Fiscalización Superior en
México**

**Premio del
Instituto Nacional de
Administración Pública**

INNAP

**INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.**

ISBN 978-607-95141-0-5

Derechos Reservados conforme a la ley
Primera edición Diciembre de 2008

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca
Col. Palo Alto, C. P. 05110
Cuajimalpa, Distrito Federal, México
50 81 26 00 ext. 4308
www.inap.org.mx

© El Colegio de Jalisco, A. C.
5 de Mayo 321, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Manuel Quijano Torres
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente para los IAP's

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez

Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Oscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo

Consejo de Honor

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Miembros Fundadores

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga Saucó
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

EL COLEGIO DE JALISCO, A.C.

José Luis Leal Sanabria
Presidente

Carlos G. Velasco Picazo
Secretario general

Asociados numerarios

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Gobierno del Estado de Jalisco
Universidad de Guadalajara
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Ayuntamiento de Zapopan
Ayuntamiento de Guadalajara
El Colegio de México, A.C.
El Colegio de Michoacán, A.C.
Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica-SEP

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	15
PRESENTACIÓN	19
PRÓLOGO	21
INTRODUCCIÓN	23
DEFINIENDO EL PROBLEMA	23
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	27
HIPÓTESIS	28
a) Hipótesis particulares	
LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN ESTATAL COMO UN PODER ESTATUTARIO	29
FUENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DATOS	29
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	30

PARTE I

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

CAPÍTULO 1. EL PODER LEGISLATIVO Y LA BUROCRACIA: TRES PERSPECTIVAS TEÓRICAS	35
INTRODUCCIÓN	35
LA RELACIÓN CONGRESO-BUROCRACIA DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONALISTA	37
LA RELACIÓN ENTRE LA BUROCRACIA Y EL CONGRESO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	42
a) La administración pública como variable dependiente del legislativo	43
b) La administración pública como variable independiente	44
LA RELACIÓN ENTRE LA BUROCRACIA Y EL CONGRESO DESDE LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA	46
a) El enfoque microeconómico	47
b) Los modelos espaciales	48
IMPLICACIONES DE LOS ENFOQUES TEÓRICOS EN EL DISEÑO DE MECANISMOS DE CONTROL DE LA BUROCRACIA	50
a) El enfoque constitucionalista	51
b) El enfoque administrativo	52
c) El enfoque microeconómico	55
CONCLUSIONES	59

**CAPÍTULO 2. LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR
COMO UN PODER ESTATUTARIO** 63

INTRODUCCIÓN 63

EL DISEÑO DE LAS LEYES: ENTRE EL CONSENSO Y EL CONFLICTO 64

Incentivos del Ejecutivo en el proceso legislativo 65

Incentivos del Congreso en el proceso legislativo 66

LA LEY COMO UN PODER ESTATUTARIO 70

DOS PODERES ESTATUTARIOS: CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA Y
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN 73

La Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) 74

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) 81

CONCLUSIONES 89

PARTE II

EVIDENCIA EMPÍRICA

**CAPÍTULO 3. LA ESTRUCTURA POLÍTICA: DISTRIBUCIÓN DE LOS
GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LOS ESTADOS: 1999-2007** 93

INTRODUCCIÓN 93

LAS FÓRMULAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA FRAGMENTACIÓN
DEL PODER EN LAS ENTIDADES MEXICANAS 95

EL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LAS ENTIDADES MEXICANAS 103

LOS GOBIERNOS UNIFICADOS Y DIVIDIDOS EN LAS
ENTIDADES MEXICANAS 111

CONCLUSIONES 119

**CAPÍTULO 4. MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS
EN LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR ESTATALES** 125

INTRODUCCIÓN 125

MEDICIÓN DE LOS PODERES ESTATUTARIOS 125

LA UNIDAD DE ANÁLISIS 127

ESTRUCTURA Y PROCESAMIENTO DE LOS DATOS 132

LA CALIDAD DE LA LEY, AJUSTES EN LOS ÍNDICES 133

CONCLUSIONES 143

CAPÍTULO 5. LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES, LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CALIDAD DE LA LEY. UN ESTUDIO ECONOMETRICO	159
INTRODUCCIÓN	159
METODOLOGÍA DEL ESTUDIO ECONOMETRICO CON DATOS DE PANEL	160
Datos usados en el análisis	161
MODELOS GENÉRICOS QUE SUSTENTAN EL ANÁLISIS DE REGRESIÓN	165
El modelo general 1. Estructura política y la calidad de la ley	165
Modelo particular 2. Incidencia específica de la estructura política	166
Modelo particular 3. Estructura política y diseño de los fundamentos en la ley	166
Modelo particular 4. Estructura política y diseño de los procedimientos en la ley	167
RESULTADOS DEL ESTUDIO DE PANEL	167
Modelo 1. La estructura política importa	168
Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, comportamientos diferenciados	168
Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento	172
Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimientos	173
CONCLUSIONES Y DISCUSIONES	177
CONCLUSIONES	183
SUMARIO DE LA INVESTIGACIÓN	183
CONTRIBUCIONES A LA LITERATURA	190
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN A FUTURO	192
EPÍLOGO	193
BIBLIOGRAFÍA	195
ANEXO 1. COMPOSICIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVOS 1999-2007	209
ANEXO 2. COMPOSICIÓN DE LOS PODERES LEGISLATIVOS 1999-2007	217
ANEXO 3. ÍNDICE DE PONDERACIÓN JURÍDICA: CALIFICACIONES (ENTIDAD Y AÑO)	225

TABLAS

Capítulo 1

Tabla 1.	Tipos de control constitucional	51
Tabla 2.	Paradigmas de la burocracia	53

Capítulo 2

Tabla 3.	Características prescriptivas del orden jurídico de la fiscalización superior	72
----------	---	----

Capítulo 3

Tabla 4.	Procesos electorales 1999-2007	99
Tabla 5.	Total de legisladores de mayoría relativa y representación proporcional distribuidos en los 32 congresos subnacionales (1999-2007)	101
Tabla 6.	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo)	106
Tabla 7.	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Ejecutivo)	107
Tabla 8.	Coaliciones políticas en las elecciones a gobernador 1999-2007	108
Tabla 9.	Número Efectivo de Partidos en el Gobierno Estatal (Poder Legislativo)	110
Tabla 10.	Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Lujambio, 1996)	111
Tabla 11.	Tipos de Gobierno Dividido (Clasificación Reynoso, 2005)	113
Tabla 12.	Estructura política de los gobiernos estatales, 1999-2007	115
Tabla 13.	Subtipos de gobierno dividido	116
Tabla 14.	Subtipos de gobierno dividido, 1999-2007	118

Capítulo 4

Tabla 15.	Índices del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	129
Tabla 16.	División de los índices del diseño institucional de las leyes de fiscalización superior	133
Tabla 17.	Comparación en la medición de los índices de calidad de la ley	135
Tabla 18.	Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Valoración general anual. IPJ, (orden alfabético de las entidades)	136
Tabla 19.	Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Índice ICP. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	139
Tabla 20.	Leyes en materia de fiscalización del gasto público. Valoración promedio	140
Tabla 21.	Procedimiento. Evaluación del Plazo del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	145

Tabla 22.	Procedimiento. Evaluación de la Medición del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	146
Tabla 23.	Procedimiento. Evaluación del glosario del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	147
Tabla 24.	Procedimiento. Evaluación de la revisión del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	148
Tabla 25.	Procedimiento. Evaluación del reglamento del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	149
Tabla 26.	Fundamento. Evaluación del Fundamento constitucional del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	150
Tabla 27.	Fundamento. Evaluación de la actualización legislativa del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	151
Tabla 28.	Fundamento. Evaluación de la legitimidad del titular del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	152
Tabla 29.	Fundamento. Evaluación de la autonomía del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	153
Tabla 30.	Fundamento. Evaluación de la transparencia del OFS. Valoración general anual (orden alfabético de las entidades)	154
Tabla 31.	Tipo de Órgano Fiscalizador en los Estados, 1999-2007	155

Capítulo 5

Tabla 32.	Indicadores de la estructura política.	163
Tabla 33.	Indicadores de la calidad de las leyes	164
Tabla 34.	Relación entre Calidad de la Ley y la Estructura Política. (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	169
Tabla 35.	Relación entre Calidad de la Ley y Estructura Política (Modelo de Regresión Poisson con Efectos Aleatorios)	171
Tabla 36.	Estimación por indicadores de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regression).	174
Tabla 37.	Estimación por índices de los Fundamentos que definen la relación entre la Calidad de la Ley y Estructura Política (Random-effects Poisson regresión).	175

FIGURAS

Capítulo 2

Diagrama 1.	Relación de la CMH y los poderes federales	77
Diagrama 2.	Estructura organizativa de la CMH	78
Diagrama 3.	Proceso de fiscalización superior de la CMH	79
Diagrama 4.	Relación de la ASF y los poderes federales	85
Diagrama 5.	Estructura organizativa de la ASF	86
Diagrama 6.	Proceso de fiscalización superior de la ASF	87

Capítulo 3

Gráfica 1. Porcentaje de escaños obtenidos en los congresos estatales de las 32 entidades. 1999-2007	100
Gráfica 2. Distribución numérica de escaños en los 32 congresos (suma de diputaciones de MR y RP), por año y por partido político	102
Gráfica 3. Promedio anual del Número Efectivo de Partidos en las 32 entidades, 1999-2007	109
Gráfica 4. Gobiernos divididos y unificados en las 32 entidades, 1999-2007	114

Capítulo 4

Gráfica 5. Evolución del marco legal de la fiscalización superior, 1999-2007. Índice de Ponderación Jurídica	137
Gráfica 6. Evolución del marco legal de la fiscalización superior, Índice de Componentes Principales 1999-2007	138

AGRADECIMIENTOS

Este libro es una versión revisada y actualizada de la investigación que mereció el primer lugar en el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 2007, distinción otorgada por el Instituto Nacional de Administración Pública.

Dicha investigación tiene origen en el trabajo doctoral que presenté en el programa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales con Sede en México.* Desde entonces, he contado con el apoyo y la guía de la Dra. Aimeé Figueroa Neri y el Dr. Antonio Ruiz Porras (Universidad de Guadalajara).

Mis agradecimientos a José R. Castelazo Presidente del Consejo Directivo y a los miembros del Jurado del Premio INAP (2007); al Mtro. José Luis Leal Sanabria, Presidente de El Colegio de Jalisco; al Dr. Héctor Villarreal, titular del Centro de Estudios en Finanzas de la Cámara de Diputados.

Además de mi agradecimiento al Instituto Nacional de Administración Pública, también debo reconocer el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en mis estudios de posgrado y en el trabajo que realizo en El Colegio de Jalisco.

También debo mencionar a la Mtra. Imelda Murillo (Universidad de Guadalajara), quien me auxilió en la elaboración de mapas y gráficas; al Mtro. Rodrigo Salazar, titular de la UMIE-FLACSO, por sus sugerencias metodológicas.

Nancy García Vázquez

El trabajo de investigación referido, se titula: Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México. 1999-2005. Flacso-México (2007).

Para Antonio, Sara y Manuel,
Ana y Fernando,
Celia y Gloria

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México
Premio INAP**

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2008
por Mac Impresos Comerciales, S.A. de C.V.

La edición consta de 1500 ejemplares.