

NÚMERO 219

ALEJANDRA RÍOS CÁZARES\* Y JUAN E. PARDINAS\*\*

## Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México

DICIEMBRE 2008



[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

---

\* División de Administración Pública, CIDE.

\*\* Instituto Mexicano de la Competitividad, IMCO.

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2008. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Fax: 5727•9800 ext. 6314  
Correo electrónico: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)  
[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

---

*Agradecimientos*

*Este documento forma parte del proyecto de investigación Government Accountability in Mexico: An Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States. Research Project 2007-2008 coordinado por el Center for US-Mexican Studies de la Universidad de California San Diego. El proyecto fue financiado por The William and Flora Hewlett Foundation y recibió el apoyo de la Embajada Británica en México. Detalles de este proyecto están disponibles en la página electrónica: <http://usmex.ucsd.edu/research/GovernmentAccountability.shtml>*



## Resumen

---

*Este documento describe y analiza el funcionamiento de las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales en México (EFS). Este documento ofrece un análisis inicial sobre cuatro aspectos relacionados con las EFS: independencia política, autonomía de gestión, capacidad institucional y capacidad de sanción. A diferencia de las publicaciones existentes en la materia, este documento no es un análisis de la normatividad, se trata de un reporte sobre la operación concreta de la fiscalización de los recursos públicos. El análisis de la información alerta sobre la capacidad real de las EFS locales para consolidar un verdadero margen de autonomía y para ejercer con efectividad su mandato actual y cumplir con los retos futuros: adentrarse en la evaluación de las políticas públicas y contribuir a mejorar la gestión pública. Los datos demuestran que las EFS enfrentan problemas serios en cuanto a recursos humanos y financieros, además de contar con débiles mecanismos para funcionar como controles reales de la discrecionalidad. Un aspecto relevante del análisis es que la precariedad de las EFS no guarda correlación ni con el nivel de desarrollo económico ni con el nivel de pluralidad política del Estado. La información en que se apoya este documento proviene principalmente de un cuestionario original que fue distribuido a todas las EFS locales del país en otoño de 2007 (respuesta puntual de 21 instituciones).*

## Abstract

---

*This paper describes and analyzes the functioning of local Supreme Audit Institutions in Mexico (SAI). The paper focuses on four variables related to the working of SAI: political autonomy, administrative autonomy, institutional capacity and the ability of SAI to enforce sanctions. In contrast with the few analyses published on this topic, this paper is not a study of the legislation (de jure), but an analysis of the actual activities of SAI (de facto). This paper shows that local SAI lack human and financial resources, and have weak mechanisms to work effectively in controlling governmental discretion. In consequence, SAI face serious challenges to secure political autonomy, to be effective in their daily responsibilities, and to face upcoming challenges such as policy evaluation and the improvement of public management. A relevant outcome is that the weakness of the SAI is not correlated to level of development or political openness of states. The data that support the analysis of this paper comes from an original questionnaire we applied to all local SAI in late 2007.*



## *Introducción*

---

En México, la opacidad con que se manejan las finanzas gubernamentales es una de las principales fuentes de crítica no sólo al gobierno federal, sino también a los gobiernos estatales. La vigilancia sobre cómo se usan y distribuyen los recursos públicos es, tal vez, uno de los aspectos más débiles de nuestro arreglo institucional. Las consecuencias de la discrecionalidad para el ejercicio del gobierno son múltiples; por principio, la opacidad crea un círculo vicioso: al no tener certeza sobre cómo se usan los recursos públicos, el ciudadano tiene muy pocos incentivos para contribuir al erario. Por ello, transparentar lo que sucede con el dinero de todos es el principio fundamental para fortalecer la corresponsabilidad financiera entre ciudadanos y gobierno, además de que constituye un factor fundamental para consolidar un gobierno responsable.

Fue hasta fines de la década de los noventa que la comunidad política —y la comunidad académica— empezaron a prestar particular atención a cómo las entidades y dependencias de gobierno manejan los recursos públicos. Un reflejo de esta atención son las medidas encaminadas a reducir la opacidad y la discrecionalidad en las decisiones del gobierno que se adoptaron a nivel federal en la segunda mitad de los años noventa. Aunque hay avances significativos en el ámbito federal, la vigilancia y el análisis del uso de los recursos públicos a nivel estatal y municipal se encuentran aún en ciernes y los cambios son menos satisfactorios. Lo anterior, a pesar del intenso proceso de descentralización del gasto que ha tenido lugar en los últimos veinticinco años; basta recordar que son las entidades y los municipios quienes ejercen la rebanada más grande del gasto público. Tan sólo en el año fiscal 2007, los presupuestos de los estados representaron cerca de 57% del gasto programable total.

Nuestro objetivo en este documento es ofrecer un breve análisis sobre cuatro aspectos relacionados con las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales en México (que son las encargadas de la vigilancia del gasto público): independencia política, autonomía de gestión, capacidad institucional y problemática de sanción. Los datos que presentamos son información original sobre el funcionamiento concreto de estas instituciones.

Aquí cabe hacer una aclaración: este documento no es un análisis de la legislación estatal en materia de fiscalización, se trata de un reporte sobre la operación concreta de la fiscalización de los recursos públicos. En otras palabras, nuestro objetivo es movernos del análisis *de jure* al análisis *de facto* con el fin de identificar qué factores afectan la fiscalización superior a nivel local. Un segundo objetivo consiste en evaluar (ciertamente de manera preliminar) el efecto concreto de las reformas legislativas en la materia que han ocurrido en los últimos ocho años.

Para sortear las complicaciones asociadas a la obtención de información sobre estos temas, elaboramos un cuestionario que enviamos directamente a las 32 entidades de fiscalización superior del país en el otoño de 2007. Aunque realizamos un monitoreo personal y mantuvimos una comunicación constante, no se logró obtener respuesta de todas las EFS. El Distrito Federal y veinte EFS respondieron al llamado entre octubre de 2007 y agosto de 2008.<sup>1</sup>

La mayor parte de este documento se apoya principalmente en las respuestas que obtuvimos de este ejercicio; sin embargo, en ocasiones complementamos la información con datos provenientes de investigación documental, entrevistas o solicitudes directas de información a las legislaturas locales. Cuando esto sucede, indicamos las fuentes y los años correspondientes.

Nuestro análisis y la revisión de la información que obtuvimos nos permiten afirmar que las EFS enfrentan problemas serios para preservar su autonomía y para ejercer con efectividad su mandato. Por ejemplo, el cambio frecuente de auditores (y del personal en general de la EFS) hace urgente el análisis sobre la regulación de la renuncia del auditor (más allá de la regulación sobre su nombramiento y remoción) y sobre la necesidad de crear un esquema de incentivos que favorezca la capacitación y permanencia del personal de la EFS como, por ejemplo, el servicio civil de carrera. Por otra parte, la precariedad de los recursos humanos de las EFS y la insuficiencia de recursos financieros transforman la responsabilidad de vigilar el ejercicio de gobierno en un mandato poco efectivo. Ambos factores alertan sobre la capacidad *real* de las EFS locales para enfrentar no sólo sus responsabilidades actuales (básicamente fiscalizar el uso de los recursos públicos) sino también los retos futuros: adentrarse en la evaluación del desempeño de las políticas públicas. Finalmente, los datos que obtuvimos de este ejercicio sugieren que las EFS cuentan con débiles mecanismos para funcionar como controles efectivos de la discrecionalidad, amén de convertirse en instituciones de prevención. Un aspecto relevante de los datos que presentamos —y que merece un análisis independiente— es que la precariedad de las EFS no guarda correlación ni con el nivel de desarrollo económico, ni con el nivel de pluralidad política del Estado.

Hemos organizado este documento en cuatro secciones. La primera es una breve introducción al concepto de fiscalización superior y a los factores que facilitan su efectividad. En la segunda sección describimos de manera general el proceso de cambio legislativo que ha tenido lugar en los estados de la república. En la tercera sección describimos los criterios centrales del análisis comparativo y presentamos los principales resultados. En la cuarta sección presentamos las conclusiones de este estudio.

---

<sup>1</sup> Esta información se encuentra detallada en el primer anexo de este reporte.

## **1. Las entidades de fiscalización**

Fiscalizar significa “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien” (Real Academia Española). En su acepción más general, la fiscalización superior es la evaluación del uso de los recursos públicos, lo que incluye de manera primordial el escrutinio del gasto gubernamental. Usualmente se utiliza el término fiscalización como sinónimo de auditoría, sin embargo, no se trata exactamente de lo mismo. La fiscalización corresponde al conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. La auditoría en cambio es un mecanismo regulador, de vigilancia y revisión. La auditoría es el principal instrumento de la fiscalización, pero no es necesariamente lo mismo (Melián Hernández, 2006).

La fiscalización y la auditoría son actividades centrales en las sociedades modernas.<sup>2</sup> Usualmente, la revisión del uso de los recursos públicos es responsabilidad de un ente distinto a quien los ejerce (Dye and Stapenhurst, 2000). En regímenes presidenciales como el nuestro, existen tres tipos de supervisión a las finanzas gubernamentales. El primero sucede justo al momento de definir las prioridades de gasto (presupuesto); pues dividir la responsabilidad del proceso presupuestal obliga a una negociación entre el poder legislativo y ejecutivo y al hacerlo crea un control *ex ante* a la forma en que se ejerce el dinero público.<sup>3</sup>

El segundo tipo de control se conoce como *control interno* y recibe esta denominación porque los organismos o entidades encargados de ejercerlo pertenecen a la institución que ejerce el gasto sujeto a revisión. Este tipo de control es usualmente simultáneo al ejercicio presupuestal y se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto.<sup>4</sup> En México, a nivel federal, la institución encargada del control interno del gobierno es la Secretaría de la Función Pública que cumple como contraloría interna; en las

---

<sup>2</sup> Sin embargo, la fiscalización y la auditoría no son propias de la era moderna. La auditoría y la rendición de cuentas financiera ha sido parte de la administración de gobierno desde tiempos antiguos; por ejemplo, en las antiguas ciudades-Estado como Atenas ya eran requeridos expertos en auditoría. En *La Constitución de Atenas*, Aristóteles escribió sobre la necesidad de “Diez auditores y diez asistentes, para todos aquellos que han tenido cargos públicos que deben rendir sus cuentas”. El auditor del Estado, profesional o electo, fue uno de los primeros técnicos administrativos en las ciudades-Estado griegas (Normanton, 1966), y las auditorías han formado parte de la rutina de la administración pública desde los tiempos de los primeros faraones y emperadores de Egipto y China. Los viejos gobernantes querían saber si sus bienes estaban bien resguardados, así que se encomendaba a auditores la tarea de revisar que las cosechas estuvieran almacenadas y que los reportes de la recolección de impuestos se acercaran a la verdad.

<sup>3</sup> En otras palabras, al delimitar el uso de los recursos públicos, el proceso de decisión presupuestal limita el nivel de discrecionalidad. Por ejemplo, las características del proceso para la definición del presupuesto (quién tiene poder de iniciativa, quién tiene poder de veto, etc.) tiene consecuencias previsibles en las decisiones de gasto. Ver Kiewiet y McCubbins, 1991 y Baldez and Carey, 2001 como ejemplos de la influencia del proceso de decisión en el presupuesto final para los Estados Unidos y Chile, respectivamente.

<sup>4</sup> El control interno también puede darse una vez concluido el ejercicio presupuestal.

entidades federativas, esta función es usualmente responsabilidad de las contralorías de gobierno.

El tercer control es el *control externo* y se define como tal porque la institución encargada de la vigilancia es distinta a la institución o entidad que es vigilada. El control externo usualmente es *ex post*, es decir se realiza una vez que las acciones de política pública han sido implementadas y que el presupuesto ha sido ejercido (o bien, una vez que las transacciones financieras gubernamentales han concluido). Usualmente, la función de control externo es parte de la responsabilidad legislativa y, en los regímenes presidenciales, constituye uno de los pilares del sistema de pesos y contrapesos que justamente define este tipo de regímenes políticos (Santiso, 2004). A esta categoría pertenece la fiscalización superior.<sup>5</sup>

En los regímenes presidenciales, el poder legislativo comúnmente delega las labores de revisión y control a una agencia de apoyo conocida genéricamente como entidad de fiscalización superior (EFS).<sup>6</sup> La tarea principal de la EFS es fungir como un despacho de auditoría de supervisión sobre las entidades que utilizan recursos públicos (principalmente los poderes de gobierno, aunque no exclusivamente) con el objetivo de evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos, o bien, el uso de fondos públicos con fines privados (Manjarrez, 2001). Las EFS son los vigilantes de la integridad financiera del Estado y son las garantes de la credibilidad de la información reportada por las entidades responsables de manejar recursos públicos (Dye and Stapenhurst, 2000).

Aunque no hay un solo tipo de diseño institucional de EFS, existen cuatro modelos básicos en el mundo contemporáneo. El primero, conocido como modelo napoleónico, fue creado en 1807 con el establecimiento del *Statute des Cours des Comptes* en Francia. Es un sistema orientado a la aplicación que hace juicios legales sobre la conformidad de acciones gubernamentales con leyes y regulaciones. La característica principal del modelo de *Cours des Comptes* es la existencia de un grupo de magistrados con independencia judicial (Dye y Stapenhurst, 2000:282). Este modelo fue eventualmente exportado a Alemania, Austria, Bélgica, España, Grecia, Italia, Portugal y Brasil (Manjarrez 2001). La Corte Europea de Auditores, conformada por un juez de cada país miembro de la Unión Europea, sigue este modelo.

El segundo tipo es el modelo Westminster, el cual cuenta con un auditor general que reporta de manera periódica al Parlamento. Usualmente estos reportes se presentan una vez al año, aunque hay casos donde el reporte se realiza con mayor frecuencia (por ejemplo, el Reino Unido y Canadá). El modelo Westminster se distingue también por combinar en una sola

---

<sup>5</sup> La opinión pública o las organizaciones no gubernamentales también son considerados mecanismos de control externo. Ver Smulovitz and Peruzzotti, 2000.

<sup>6</sup> Entidad de Fiscalización Superior es un término general para las agencias de auditoría en todos los países, y cada país tiene su propia denominación para su respectiva organización (Uhr, 1998).

institución el despacho de auditoría externa e interna (Comptroller and Auditor General, C&AG). Este modelo existe en los países con influencia británica, como la república de Irlanda o las excolonias británicas (Dye and Stapenhurst, 2000).<sup>7</sup>

El tercer tipo es el modelo de Consejo. Este modelo comparte similitudes con el modelo Westminster pero la responsabilidad del auditor general no está centralizada en una sola persona sino que es compartida por los miembros de un Consejo de Auditores. Este modelo se encuentra en Japón y Corea del Sur.

El cuarto modelo es conocido como presidencial y se diferencia del modelo Westminster en que el puesto de auditor y contralor general están separados en dos instituciones distintas e independientes. Este modelo se distingue del modelo napoleónico porque la responsabilidad de auditoría y fiscalización se concentra en una institución no colegiada. El ejemplo del modelo presidencial es el diseño institucional que caracteriza al sistema estadounidense y su *Government Accountability Office*. En México, prevalece este modelo a nivel federal y estatal.

En la mayoría de los regímenes presidenciales, las EFS operan dentro de la estructura del poder legislativo y en la mayoría de los casos se relacionan con él a través de comisiones legislativas cuya jurisdicción está vinculada a la definición del presupuesto o bien a su vigilancia y control.<sup>8</sup> La variación institucional de las EFS a nivel internacional es tan amplia que incluso en los casos en que estas instituciones reportan directamente al poder legislativo, lo hacen de distinta manera. Por ejemplo, de cuarenta países que respondieron a la *Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestales* de la OCDE/Banco Mundial (2003), 28.5% reporta que la revisión de los informes de las EFS la lleva a cabo el pleno del poder legislativo, mientras que 62.8% indica que esta revisión la realiza sólo el comité legislativo correspondiente.

Independientemente de las diferencias institucionales, existen tres factores que determinan la capacidad de la EFS para un ejercicio eficaz: (1) que goce de autonomía política, la cual incluye independencia de presiones (políticas) externas además de tener la capacidad de decidir libremente los criterios y alcances de auditoría, (2) que cuente con recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo sus labores y (3) que cuente con la capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo, por medio de sanciones).

---

<sup>7</sup> Pensado en el contexto mexicano, este modelo sería equivalente a fusionar en una sola institución las facultades de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

<sup>8</sup> No en todos los países la EFS pertenece a la estructura del poder legislativo. En algunos casos, la EFS pertenece a la estructura del poder ejecutivo, lo cual significa que es una agencia de auditoría interna (California en Estados Unidos, Bolivia, China y las Filipinas). En otros casos, la EFS es independiente de cualquier rama de Estado (Chile). La *Encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios* de la OCDE/Banco Mundial realizada en el 2003 a cuarenta países proporciona evidencia concreta de esta variabilidad: 7.9% de los casos cuenta con una EFS que reporta al poder ejecutivo, en 74.3% la EFS reporta al poder legislativo, mientras que 2.4% la EFS reporta al poder judicial (OECD and World Bank, 2003).

La independencia política se refiere específicamente a la existencia de una diferenciación de incentivos e intereses entre la EFS (entidad “activa”) y los entes fiscalizables (entidades “pasivas”). El punto nodal de la independencia política de la EFS es que su funcionamiento y supervivencia institucional no estén condicionados a la convergencia de intereses políticos entre el poder legislativo y la propia EFS. La independencia real de la EFS requiere para su completa realización de “soberanía” de gestión y de organización. Por ejemplo, la Declaración de Lima, un documento clave para el estudio de las EFS, establece que “[l]as Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución auditada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos de gobierno es casi imposible, por estar dentro de la estructura del estado, las Entidades de Fiscalización Superior deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (INTOSAI, 1977). Es decir, la EFS debe tener autonomía para decidir el sujeto, alcance y momento oportuno de una auditoría (autonomía de gestión), así como autonomía para determinar su organización interna (autonomía organizativa).<sup>9</sup>

El objetivo principal de combinar independencia política con la libertad para decidir la organización y plan de trabajo de la EFS es consolidar una “una situación en la cual el auditor [sea], y se percib[a], como imparcial, [que esté] libre de presiones externas que puedan afectar su conducta al momento de auditar, y [que se encuentre] —en términos organizacionales— fuera de la línea de mando de las entidades auditadas” (Grasso and Sharkansky, 2001).<sup>10</sup>

Una EFS con recursos financieros o humanos insuficientes implica transformar su responsabilidad en un mandato legal sin posibilidades reales (*unfunded mandate*).<sup>11</sup> Por ello, la EFS debe ser independiente para determinar su presupuesto y debe contar con la prerrogativa de solicitar ese presupuesto sin intermediaciones. En pocas palabras, para que la fiscalización sea efectiva, se debe evitar el control externo de los recursos básicos de las EFS.

La EFS debe contar también con la capacidad institucional de hacer efectivas sus resoluciones. Cuando las leyes de fiscalización no otorgan a la EFS el poder de determinar y/o ejecutar sanciones o recomendaciones derivadas del proceso de fiscalización, el entramado institucional debe garantizar que las decisiones de la EFS tengan el efecto deseado, ya sea

---

<sup>9</sup> Cabe hacer una aclaración: una EFS puede contar con libertad de gestión y al mismo tiempo responder a peticiones directas de los legisladores. Por ejemplo, la EFS del Congreso Federal de los Estados Unidos, la *General Accountability Office* (GAO), destina la mayor parte de su tiempo a atender peticiones legislativas; sin embargo, existe un margen previamente definido por criterios técnicos que permiten a la GAO determinar si la auditoría es procedente o no (Ríos Cázares, 2007a).

<sup>10</sup> Traducción propia.

<sup>11</sup> De acuerdo al US Congressional Glossary un *unfunded mandate* es una obligación de política pública o programa de gobierno que no recibe fondos suficientes para su cumplimiento. Ver <http://www.c-span.org/guide/congress/glossary/unfunded.htm> (consultado en octubre 15, 2008).

punitivo o correctivo. En este sentido, la EFS debe contar con mecanismos institucionales que inciten a los entes fiscalizados a seguir sus recomendaciones ya sea por medio de la ejecución directa de sanciones o bien, iniciando procedimientos punitivos o de amonestación (Dye and Stapenhurst, 2000). En otras palabras, para que la fiscalización sea efectiva deben existir garantías para que las acciones de la EFS incidan en el comportamiento de los sujetos fiscalizados de manera directa o indirecta.<sup>12</sup>

### *Una nota sobre las auditorías*

*[Una auditoría] no representa una finalidad en sí misma, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro” (INTOSAI, 1977).*

Las auditorías constituyen el trabajo cotidiano de las EFS. Son la herramienta fundamental para llamar a cuentas a los entes públicos o privados que manejan recursos públicos. La complejidad creciente del ejercicio gubernamental ha obligado a las EFS a transformar el tipo y alcance de las auditorías que realiza pues de la revisión estrictamente contable del uso de los recursos públicos, las EFS han transitado hacia vigilar el apego a la normatividad o bien el cumplimiento de los objetivos de política iniciales. Hoy en día se identifican tres tipos de auditoría:

1. Auditoría financiera. El auditor verifica la certeza de la información contenida en los estados financieros. Los procedimientos de auditoría incluyen revisar la fiabilidad del sistema de control financiero de una organización. Una auditoría puede ayudar a incrementar el nivel de confianza en los reportes financieros del gobierno.
2. Auditoría normativa. El equipo auditor revisa las transacciones para ver si el departamento de gobierno o la agencia actuó conforme a las leyes y normas que rigen sus operaciones.
3. Auditoría de desempeño o “valor por dinero”. Los auditores indagan si el dinero recaudado por impuestos se utilizó de manera eficiente o no. Este tipo de auditoría tiene el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos a través de la revisión de las “Tres E’s” de acción gubernamental: economía, eficiencia y eficacia. En los

---

<sup>12</sup> Este argumento no quiere decir necesariamente que la efectividad de la EFS depende de manera exclusiva de dotar a la institución de facultades sancionadoras. Hacer obligatoria la publicación de los informes de auditoría es un mecanismo indirecto que al afectar la imagen de la entidad fiscalizada puede incidir en sus acciones futuras (Ríos Cázares, 2007b).

años sesenta y setenta, la auditoría de desempeño surgió como resultado de una meta dual para la mejora en la calidad de servicios públicos y la reducción de los costos del gobierno. La pregunta básica que se debe hacer en una auditoría del desempeño es: ¿Qué resultados se lograron en relación a las metas preestablecidas de la actividad del gobierno? La supervisión financiera y mediciones de desempeño se combinan para crear un marco de auditoría comprensible que provee una vista completa de una organización. En la encuesta de la OCDE/Banco Mundial (2003), 79.4% de las EFS nacionales conducen auditorías de desempeño.

Las auditorías normativas y de desempeño no sólo permiten vigilar que las acciones del gobierno cumplan con los objetivos de política pública sino también identificar áreas de riesgo y posibilidades de mejora. Recientemente, las EFS han ampliado su esfera de acción de la revisión financiera a la evaluación del desempeño, lo que aumenta la relevancia de la EFS en el ejercicio de gobierno, pues la fiscalización deja de ser una herramienta de control y corrección para convertirse también en un instrumento de prevención. Sin embargo, una fiscalización más comprensiva incrementa la relevancia de los tres factores antes mencionados (independencia, recursos, incidencia).

## ***2. La fiscalización superior en las entidades federativas: la narrativa del cambio***

En la década de los noventa inició en México una amplia discusión sobre la necesidad de modernizar la administración pública a fin de mejorar el desempeño del gobierno federal. El eje central de la discusión fue disminuir la discrecionalidad en las decisiones de gobierno mediante el fortalecimiento de los mecanismos de control internos y externos. Así lo demuestran los temas de discusión y reforma que acapararon la atención del Congreso de la Unión: definición de procedimientos administrativos, modernización de la normatividad en materia de auditoría y fiscalización, así como el intento por reducir la opacidad de las decisiones gubernamentales. En términos concretos, el debate a nivel federal —que se prolongó por más de tres legislaturas— dio origen a leyes e instituciones que modificaron el funcionamiento de la burocracia federal, como la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de 1999 (que sentó las bases para la Auditoría Superior de la Federación) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003 (que fundamenta la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Destacan también la Ley de Procedimientos Administrativos de 1994 (reformada en 1996 y 1999) que dio lugar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de 2003.

Si bien el efecto específico de estas reformas legislativas es aún tema de análisis e investigación, no hay duda de que estos cambios facilitaron que los temas de transparencia y fiscalización ocuparan un lugar preponderante en la mesa de discusión a nivel local. De la misma manera, el debate en el ámbito nacional fortaleció las demandas de la sociedad organizada, comunidades académicas y organizaciones no gubernamentales sobre la necesidad de reformar la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales.

Aunque los cambios legislativos a nivel estatal iniciaron casi de inmediato (o simultáneamente) a las reformas federales, las modificaciones al marco normativo estatal no repitieron las características de la nueva legislación federal. Al menos no en su totalidad. De hecho, una característica relevante de los debates legislativos en torno a la transparencia y la fiscalización que tuvieron lugar en los congresos locales es justamente la falta de homogeneidad. El resultado fue un variopinto panorama normativo.

En materia de transparencia, el cambio legislativo ha sido ampliamente documentado y es hoy en día motivo de análisis continuo.<sup>14</sup> En contraste, el lento y a veces sinuoso proceso de modernización legislativa en materia de fiscalización ha recibido menos atención.<sup>15</sup> Existen preguntas aún pendientes sobre los motivos específicos, los actores centrales y sobre todo, las consecuencias concretas de estos cambios legislativos. Responder con puntualidad a cada una de estas interrogantes excede las posibilidades de este reporte; sin embargo, en las páginas siguientes ofrecemos una sucinta narración del proceso de reforma legislativa como introducción al análisis del funcionamiento de las EFS locales, que es el tema de la tercera sección.

## *2.1. Las reformas*

Previo a los cambios legislativos de los últimos años, la revisión de las cuentas públicas en los estados era responsabilidad de una institución auxiliar del Congreso local a la que comúnmente se denominaba Contaduría Mayor de Hacienda (CMH).<sup>16</sup> La CMH dependía directamente del Congreso en casi todos los aspectos de su gestión, desde la definición de su presupuesto hasta la determinación de su organización interna. El vínculo entre la CMH y la Legislatura en funciones era la Comisión de Vigilancia de la CMH o su equivalente, la cual tenía facultades no sólo para coordinar las labores de la CMH sino también para intervenir en el nombramiento de su titular. La injerencia de la comisión legislativa en el funcionamiento y organización de la CMH lejos de garantizar su autonomía promovía su dependencia de la mayoría

---

<sup>14</sup> Ver por ejemplo Cantú Concha, López Ayllón and Tacher Epelstein, 2004; Bustillos and Carbonell, 2007; López Ayllón, 2006; Merino, 2007.

<sup>15</sup> Algunas excepciones son García Vázquez, 2008; Figueroa, 2005, 2007; Pardinás, 2003; Ríos 2006; López Guzmán, 2005.

<sup>16</sup> Esto es válido a partir de 1992 cuando se crea la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Nuevo León. Antes de esa fecha, el poder legislativo del estado no contaba con una EFS.

legislativa con todas las consecuencias perversas que eso conlleva para las labores de fiscalización imparcial. Por ejemplo, en algunos estados, ni la constitución local, ni la legislación secundaria del Congreso especificaban el procedimiento para seleccionar al Contador Mayor (por ejemplo, Baja California Sur antes de la reforma de 2005), mientras que en otras entidades el procedimiento exigía sólo la aprobación por pluralidad de los miembros presentes en sesión, lo que dadas las leyes de quórum (50% más uno) abría la posibilidad de que el Contador Mayor fuera electo o depuesto por una minoría (por ejemplo, Chihuahua antes de la reforma de 2007).

En la mayor parte de los estados, la fiscalización se caracterizaba por la falta de claridad en los procedimientos y por la amplia posibilidad de manipulación de los resultados. Por ejemplo, pocos eran los estados que contaban con una definición precisa sobre qué debía incluir una cuenta pública, las fechas de entrega, los plazos para su evaluación, así como la especificación de sanciones y quiénes debían implementarlas. Amén de que las auditorías se realizaban sin un procedimiento técnico neutral, mientras que la fiscalización respondía (cuando sucedía) a criterios políticos. En suma, la opacidad de los procesos, la poca o casi nula publicidad de los resultados y el uso de las auditorías y los informes de resultados como armas de presión y control político fueron las características principales de la fiscalización a nivel estatal hasta entrado el siglo XXI.

Este panorama empezó a cambiar —al menos formalmente— en la primavera del año 2000 cuando Zacatecas publicó la nueva Ley de Fiscalización Superior del Estado. A Zacatecas, le siguieron en el mismo año Veracruz y Campeche con reformas legislativas que ampliaban la *capacidad formal* del poder legislativo en materia de auditoría y fiscalización. Al mes de octubre de 2008, la mayoría de las legislaturas estatales había aprobado reformas a la constitución local y a leyes secundarias que modifican (en lo formal) las instituciones y procedimientos asociados a la revisión de las Cuentas Públicas. En algunos casos, como el Distrito Federal, estas reformas no transformaron de raíz a la EFS pero sí fortalecieron sus atribuciones y facultades. Sólo en Aguascalientes, la revisión de las Cuentas Públicas se lleva a cabo de acuerdo con una normatividad que no ha sido actualizada en al menos nueve años (Ver Anexo 2).

En respuesta a la falta de homogeneidad en el manejo y fiscalización de los recursos públicos a nivel local (en particular, los recursos públicos federales) el Congreso de la Unión aprobó en mayo de 2008, una reforma constitucional que obliga a las legislaturas estatales a ajustar el marco normativo local a fin de garantizar niveles mínimos de autonomía política y de gestión las EFS locales. Entre los cambios que se consideran está la estipulación de que el titular de la EFS debe ser electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura local por periodos no menores a siete años. Además exige a las legislaturas locales otorgar

autonomía técnica y de gestión a la EFS. El decreto de reforma constitucional establece que las adecuaciones a la legislación local deberán ocurrir a más tardar en mayo de 2009. Si bien en algunas entidades la legislación ya consideraba los mínimos que establece la reforma constitucional, en la mayoría de las entidades la legislación local requiere adecuación. Sin embargo, entre mayo y noviembre de 2008 ninguna legislatura local ha reformado la normatividad correspondiente.

## *2.2. Las características del cambio<sup>17</sup>*

En el caso de México, la ausencia de información sistematizada sobre la actividad legislativa a nivel local dificulta un análisis a fondo del procedimiento de reforma legislativa. Todavía hace falta un estudio riguroso sobre las características del debate y los actores involucrados. Son contados los casos donde es posible tener acceso a los Diarios de Debates relevantes, a las versiones originales de las iniciativas presentadas o bien a las votaciones finales. No obstante estas limitaciones, la información disponible de siete entidades y del Distrito Federal demuestra al menos, tres patrones.

Primero, los cambios fueron aprobados por unanimidad en casi todos los casos. Si bien esto no implica necesariamente consenso —pues el debate legislativo de fondo sucede tras bambalinas, en las discusiones de comisión— sí indica que en los casos donde se presentó la reforma existía una apreciación común de las fuerzas políticas del Estado sobre la necesidad (en ocasiones, una necesidad simplemente política) de llevar a cabo la reforma. La disparidad entre los estados se presenta en el tiempo que demoró el debate. En algunas entidades el lapso entre la presentación de la iniciativa y su aprobación fue mínimo (Campeche), mientras que en otros estados el debate fue intenso y el proceso de deliberación mucho más tardado (Chiapas).

Segundo, en un número significativo de casos, el dictamen de comisión que dio lugar a la reforma fue producto de un análisis simultáneo de varias iniciativas. Es decir, las propuestas en materia de fiscalización que se presentaron en los congresos locales no fueron acaparadas por el Ejecutivo estatal, la mayoría legislativa o la oposición legislativa. Las comisiones encargadas de dictaminar las iniciativas evaluaron dos o más propuestas de legislación en la materia provenientes de diversos actores políticos (esto sucedió por ejemplo, en Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Estado de México).

Tercero, la evidencia demuestra que no existe una correlación contundente entre la discusión y aprobación de la reforma y la pluralidad política en el estado (o la fragmentación legislativa en el Congreso local). Las reformas ocurrieron por igual en contextos de gobierno unificado (Campeche

---

<sup>17</sup> Para los argumentos de esta sección nos apoyamos principalmente en el Diario de los Debates de Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Nayarit, Nuevo León y el Distrito Federal. Estos documentos se obtuvieron por análisis de archivo o bien por medio de las páginas electrónicas de las legislaturas locales. En la mayoría de los estados, el Diario de Debates de las fechas relevantes no está disponible en línea.

e Hidalgo), gobierno sin mayoría (Nayarit) o bien, gobiernos de minoría (Estado de México). Lo anterior permite suponer que en algunos casos los cambios legislativos no buscaban afectar el status quo de la fiscalización superior en el Estado. Sólo el estudio del funcionamiento de las EFS puede aportar mayor información para determinar de qué manera la pluralidad política y la incertidumbre electoral realmente han favorecido a una vigilancia imparcial y eficaz del uso de los recursos públicos a nivel local.

En términos generales, las reformas estatales incluyeron cambios en la definición del poder de fiscalización del congreso local, cambios en el procedimiento de nombramiento y remoción del titular, así como reformas a la organización interna y operativa de la institución. Por ejemplo, las nuevas legislaciones determinaron que la función nodal del poder legislativo es *fiscalizar*, no simplemente *revisar* las cuentas públicas. El cambio si bien sencillo, no es simplemente semántico como lo vimos en la sección anterior.

Entre los cambios destaca la definición del procedimiento para nombrar y remover al titular de la EFS. Esta reforma tuvo como finalidad garantizar un mayor margen de independencia de éste con respecto a las mayorías legislativas del Congreso local. Estos cambios atendieron dos aspectos: la votación requerida y el periodo de ejercicio. Por ejemplo, en un número significativo de estados se suplió el requisito de pluralidad por el de mayoría calificada no sólo para nombrar sino también para remover al titular de la EFS y además se especificaron las razones concretas por las cuales este funcionario podía ser separado del cargo. En algunos casos se buscó explícitamente evitar la concurrencia entre el mandato del titular de la EFS y el periodo legislativo o bien el periodo de gobierno a fin de evitar colusiones entre las instituciones.

Una segunda categoría de cambios se enfocó en el objeto de fiscalización. Aquí se encuentra la inclusión de una definición puntual de las características que deben cumplir las cuentas públicas o bien con la redefinición del universo de los sujetos fiscalizables. Lo anterior permitió identificar de manera más precisa qué entidades y/o actores eran sujetos de fiscalización. Un cambio notable es que algunas EFS agregaron al universo de sujetos fiscalizables a cualquier persona física o moral que reciba, maneje, recaude o administre recursos públicos, independientemente de su denominación. Lo que en ocasiones incluyó al poder judicial.

En una tercera categoría se encuentran las reformas al marco de acción y a los procedimientos de auditoría y fiscalización. En algunos estados, los cambios obligaron a la EFS a auditar el rubro de ingresos, lo que contrastaba con el pasado inmediato en el que la fiscalización se concentraba principalmente en el rubro de egresos. En otros casos, se amplió el marco de acción de la EFS al incorporar auditorías jurídicas, de gestión o de desempeño. En algunos casos incluso se creó la figura de auditores especiales (por ejemplo, en Chihuahua).

Finalmente, en una cuarta categoría están las reformas a la publicidad y manejo de los resultados de la fiscalización. Algunos estados definieron los plazos de entrega de las Cuentas Públicas y los plazos para su revisión, lo que aminora la posibilidad de manipular los resultados de la fiscalización. En el mismo tenor, se incorporó la obligación para la EFS de elaborar programas de auditoría con criterios técnicos, así como de presentar informes de seguimiento de todas aquellas resoluciones de la EFS que derivaran en responsabilidades. Finalmente, algunas entidades incorporaron a la legislación la obligatoriedad de poner a disposición del público no sólo las cuentas públicas de los entes fiscalizables, sino también los informes de resultados del proceso de fiscalización.

Si bien los cambios en la legislación pueden ser positivos, lo cierto es que reformar el marco normativo es sólo un primer paso para la consolidación de una fiscalización eficiente. El funcionamiento concreto de las EFS y sus resultados son los principales indicadores del progreso alcanzado en materia de control (y prevención). Sin embargo, poco sabemos del funcionamiento puntual de las EFS locales en nuestro país y en consecuencia, nuestro conocimiento sobre las limitaciones y potencialidades de la fiscalización gubernamental a nivel local es insuficiente. La siguiente sección busca contribuir a solventar esta laguna .

### ***3. El funcionamiento de las EFS: autonomía y recursos a prueba***

Los datos que presentamos en esta sección provienen principalmente de un cuestionario de 45 preguntas (en su mayoría cerradas) que enviamos directamente a las oficinas de los auditores superiores locales (o Contadores Mayores de Hacienda) entre octubre de 2007 y agosto de 2008.<sup>18</sup> En este periodo recibimos un total de 21 respuestas (veinte entidades y el Distrito Federal). El anexo 1 indica las entidades que respondieron a nuestro llamado y la fecha en que recibimos respuesta. En ocasiones, completamos la información que recibimos de este cuestionario con solicitudes de información o bien, con información estadística disponible. Cuando esto sucedió, lo indicamos a pie de tabla o bien a pie de página.

Para organizar la presentación de la información hemos dividido esta sección en tres partes. En la primera sección nos ocupamos de los factores que facilitan una fiscalización imparcial, lo que incluye datos sobre los procesos de nombramiento de los auditores superiores,<sup>19</sup> su permanencia en el

---

<sup>18</sup> El cuestionario original fue una propuesta de los autores de este documento; sin embargo, recibió comentarios y sugerencias de los nueve miembros del equipo de trabajo de este proyecto: Dr. Oswaldo Chacón, Dra. Aimée Figueroa, Dra. Nancy García, Mto. Jorge Gómez, Lic. Ángel Kuri, Dr. Gerardo Mixcoatl, Dr. Nicolás Pineda, Lic. Vera Sisniega y Dr. Pedro Torres. Una versión completa del cuestionario se incluye al final de este documento como anexo 3.

<sup>19</sup> Para facilitar la presentación de los resultados emplearemos el termino “auditor superior” para referirnos por igual a los auditores superiores y a los contadores mayores de Hacienda.

cargo, así como información que documenta el nivel de autonomía organizativa y de gestión de las EFS. En la segunda parte presentamos datos relativos a los recursos con que cuentan las EFS, lo que incluye referencias al número y tipo de personal, así como al presupuesto de la institución. En la tercera y última parte presentamos información sobre las relaciones entre la EFS y los entes fiscalizados, así como datos sobre la capacidad de sanción de dichas entidades fiscalizadoras.

### 3.1. Autonomía política

Uno de los mecanismos institucionales que más se discuten como garantía para consolidar la autonomía de la EFS es el procedimiento para el nombramiento (y remoción) del auditor superior. Usualmente se argumenta que un margen estricto de votación en el proceso de nombramiento del auditor evita que los intereses de un actor o grupo particular prevalezcan. El supuesto detrás de este argumento es que un margen de votación estricto incrementa el número de actores con poder de decisión (o con poder de veto), situación que genera incentivos a la “negociación” lo cual limita la creación de lazos de lealtad entre el auditor y algún grupo particular.

En las decisiones parlamentarias, el nivel de votación más riguroso constituye la *mayoría calificada*, la cual requiere que dos terceras partes de los actores involucrados (66%) coincidan en preferencias. En un segundo término está la *mayoría simple* que requiere la aprobación de 50% más uno de los actores relevantes y en tercer sitio tenemos decisiones por *pluralidad* donde el requisito es que el grupo de actores que coincide en preferencias sea el mayor de todos los grupos existentes (aunque no alcance mayoría). La necesidad de negociar aumenta conforme el número de votos necesarios se incrementa.

Los efectos del nivel de votación dependen, sin embargo, de cómo se delimita el universo de votantes. Las constituciones locales en México establecen dos universos posibles en decisiones legislativas. En el primero la votación se contabiliza sobre el número total de los miembros de una legislatura. En el segundo este conteo usa como base el número de legisladores presentes en el momento de la votación. En este último caso, el universo de votación se reduce al 50% más uno de los miembros totales, cifra que corresponde al mínimo necesario para formar quórum y por tanto para llevar a cabo una sesión plenaria.<sup>20</sup>

La interacción entre el universo de votación y el margen de voto es relevante para el tema que aquí nos ocupa (favorecer la imparcialidad del titular de la EFS) puesto que las distintas combinaciones entre el margen de votación y los universos de votación generan escenarios distintos para la

---

<sup>20</sup> Este requisito de *quórum* es el mismo en todas las constituciones locales.

negociación. La Tabla 1 ilustra estas diferencias usando como ejemplo una hipotética legislatura de 100 miembros.

**TABLA 1. DIFERENCIAS DE VOTACIÓN MÍNIMA REQUERIDA DE ACUERDO AL UNIVERSO Y MARGEN DE VOTACIÓN**

	TOTALIDAD DE MIEMBROS	MIEMBROS PRESENTES
Mayoría calificada (66%)	67	33
Mayoría simple (50%+1)	51	26

Los renglones de la tabla indican el margen de votación (mayoría calificada o mayoría simple), mientras que las columnas ilustran el universo de votación (número total o número de legisladores presentes). Las celdas indican el número mínimo de votos que se requieren para alcanzar la votación necesaria tomando como base nuestra legislatura hipotética de 100 miembros. Los mínimos de votación que muestra la tabla indican que los incentivos a la negociación son distintos dependiendo del universo de votación que la legislación local especifique. Cuando el universo de votación se reduce al número indispensable para decisiones plenarios, la probabilidad de que un grupo político se imponga o prevalezca aumenta de manera considerable. En esas circunstancias, la negociación depende estrictamente del número de actores relevantes al interior de la legislatura estatal (es decir, el número de fracciones parlamentarias).

Una manera de sintetizar el número de actores relevantes dentro de la legislatura es midiendo el número efectivo de partidos políticos con representación parlamentaria (NEP).<sup>21</sup> Cuando el NEP es mayor o igual a 1, pero menor a 1.5 se habla de un régimen de partido dominante. Si este número es igual o mayor que 1.5 pero menor a 2 se habla de un régimen bipartidista. Si el indicador oscila entre 2 y 2.5 tenemos un bipartidismo plural. Finalmente, si el NEP es mayor o igual a 2.5 se habla de multipartidismo. La interacción del margen de votación, el universo de votación y la fragmentación parlamentaria (representada por el NEP) es lo que determina la efectividad del arreglo institucional para garantizar que los intereses de unos cuantos no prevalezcan. Tres ejemplos:

En presencia de un régimen de partido dominante, cualquier margen de votación, no importa el universo, resulta irrelevante para evitar que las preferencias del partido principal prevalezcan al momento de determinar quién será el titular de la EFS. Si se habla de un régimen bipartidista, una mayoría calificada de la totalidad de los miembros (MCT) sí garantiza la

<sup>21</sup> El número efectivo de partidos políticos con representación legislativa (*effective number of legislative parties*) es un índice que contabiliza el número de partidos políticos de acuerdo con su peso relativo dentro del congreso. La alternativa más común es la fórmula originalmente sugerida por Laakso y Taagepera (1979). En este reporte empleamos, sin embargo, el método que sugiere Molinar Horcasitas (1991), el cual corrige algunas inconsistencias del anterior sobre todo en situaciones donde predomina un partido político.

negociación y la búsqueda de acuerdos; sin embargo, si el requisito es mayoría calificada pero sólo de los miembros presentes (MCP), no hay garantía de acuerdos puesto que el partido con mayor número de escaños fácilmente podría completar el número de votos necesario. Conforme el número de actores aumenta (bipartidismo plural o multipartidismo), el requisito de MCT genera incentivos a la negociación; situación que no se garantiza si el requisito es simplemente MCP.<sup>22</sup>

La conclusión de esta discusión es clara: En situaciones de pluralidad política, una condición necesaria para generar incentivos a la negociación es que el requisito de votación sea una mayoría calificada que incluya a la totalidad de los miembros de la legislatura. De manera similar, una votación estricta para decidir la remoción del auditor superior disminuye su vulnerabilidad.

Para ilustrar de mejor manera la reflexión anterior consideremos la legislación en materia de fiscalización vigente a nivel estatal en el año 2005 (margen de votación) y la conformación de las legislaturas estatales en el mismo año (NEP).<sup>23</sup> El ejercicio consiste en asumir que todas las legislaturas estatales renovaron al titular de la EFS bajo los lineamientos vigentes en ese año.<sup>24</sup> La Tabla 2 resume esta información y nos indica tres escenarios. El primer escenario corresponde a los casos en donde el nivel de fragmentación parlamentaria (columnas) en combinación con el margen de votación (renglones) obliga a la negociación (1). El segundo escenario indica los casos en donde el nivel de pluralidad política elimina los incentivos de negociación independientemente del margen de votación (2); mientras que el tercer escenario indica situaciones en las que la necesidad de negociar es ambigua (3).

La Tabla 2 ilustra que de haberse nombrado a un nuevo auditor en todas las entidades en el 2005, sólo en ocho la combinación de las reglas de nombramiento (votación y universo) y la pluralidad de la Legislatura hubiesen generado incentivos a la negociación.

El mensaje principal que queremos transmitir con este ejercicio es que el margen de votación en sí mismo no es garante de negociación, y (siguiendo la premisa que se indicó al inicio de esta sección) no es garantía de imparcialidad. Dadas las características de la vida legislativa en las entidades —que oscila entre el partido dominante y el bipartidismo— serán otros los mecanismos que faciliten la independencia del titular de la EFS, tales como la autonomía de gestión, la capacidad operativa de la entidad fiscalizadora y, de

---

<sup>22</sup> Evidentemente, mayoría simple aumenta la incertidumbre con respecto a los incentivos para la negociación.

<sup>23</sup> Del año 2005 a la fecha han existido varias reformas en este sentido. Para mayor detalle confrontar Figueroa 2005 y 2007.

<sup>24</sup> En el año 2005, los estados de Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo y Zacatecas renovaron al titular de la EFS. Los detalles de la información que se empleó para construir esta Tabla se encuentran en el anexo 4.

manera relevante, la estabilidad laboral del auditor superior una vez que asume el cargo.

Los requisitos para la remoción del auditor no difieren en gran medida entre las legislaciones locales;<sup>25</sup> sin embargo, lo que sí varía de manera interesante es el tiempo promedio que los titulares permanecieron en el cargo. Al respecto, la Tabla 3 muestra el tiempo —en meses— que duró la gestión de los últimos tres auditores superiores de acuerdo con las propias EFS.

**TABLA 2: MARGEN DE VOTACIÓN Y PLURALIDAD LEGISLATIVA**

		PLURALIDAD LEGISLATIVA			
		PARTIDO DOMINANTE	BIPARTIDISMO	BIPARTIDISMO PLURAL	MULTIPARTIDISMO
Margen de votación	Mayoría calificada (total)	Puebla	Colima Zacatecas	Baja California Jalisco Veracruz	Guerrero México Quintana Roo
	Mayoría calificada (presentes)	Durango~		Michoacán	Morelos Tlaxcala
	Mayoría simple (total)	Hidalgo Nayarit	Campeche Guanajuato	Querétaro Tabasco	
	Mayoría simple (presente)				
	Pluralidad (o no se especifica)	Aguascalientes Baja California Sur* Oaxaca Tamaulipas	Coahuila Chihuahua* DF Nuevo León Sinaloa Sonora Yucatán	Chiapas San Luis Potosí	

- (1) Incentivos a negociación
- (2) No incentivos a negociación
- (3) Incentivos a negociación inciertos

Fuente: elaboración propia con base en la legislación vigente al 2005.

<sup>25</sup> Ver Figueroa, 2005 y 2007.

TABLA 3: PERMANENCIA EN EL CARGO DE LOS ÚLTIMOS TRES TITULARES DE LAS EFS LOCALES

ENTIDAD	TITULAR 1			TITULAR 2			TITULAR 3			PROMEDIO ÚLTIMOS TRES AUDITORES SUPERIORES	FECHA DE NOMBRAMIENTO TITULAR ACTUAL
	INICIO	FIN	PERIODO	INICIO	FIN	PERIODO	INICIO	FIN	PERIODO		
Ags	01/06/98	01/10/01	40	01/01/02	01/12/04	36	14/03/05	18/03/08	36	37.3	25/06/08
Bc	NR	NR	---	13/11/03	11/06/04	7	12/06/04	07/10/04	4	---	07/10/04
BCS	NR	NR	---	01/04/96	01/04/99	36	01/04/99			---	ND
Cam	20/01/94	06/10/94	9	07/10/94	07/10/04	120	08/10/04	30/06/05	8	45.7	30/06/05
Chs**	NR	NR	---	NR	NR	---	NR	NR	NR	---	07/17/07
Chh	06/10/98	31/10/01	36	01/11/01	29/03/03	16	30/03/03	12/10/04	19	23.7	13/10/04
Coa**	NR	NR	---	NR	NR	---	NR	15/10/07	---	---	16/10/07
Col	NR	NR	---	1996	1997	12	1997	1998	12	---	1998
Df	02/03/04	02/03/07	36	01/04/03	01/04/07	48	24/04/00	28/04/07	84	56.0	ND
Dgo	31/03/99	30/03/02	36	31/03/02	30/03/06	48	31/03/06	26/10/07	19	34.3	24/10/07
Gto	NR	NR	---	NR	NR	---	05/10/00	NR	---	---	04/12/03
Gro**	NR	NR	---	NR	NR	---	NR	09/11/02	---	---	10/11/02
Hgo	01/04/99	01/08/01	28	01/08/01	01/04/02	8	01/04/02	NR	---	18.0	2007
Jal	NR	NR	---	NR	NR	---	NR	31/07/04	---	---	01/08/04
Mex	NR	NR	---	NR	NR	---	NR	NR	---	---	15/09/05
Mic**	NR	NR	---	NR	NR	---	01/04/03	27/09/07	---	---	28/09/07
Mor	01/01/00	31/12/00	12	2000	31/08/03	36	01/09/03	26/09/03	1	16.3	27/09/03
Nay	NR	NR	---	NR	NR	---	24/11/00	13/12/04	48	---	13/12/04
NLeon	08/12/04	12/09/06	21	12/09/06	21/08/07	11	21/08/07	18/12/07	4	12.0	18/12/07
Oax**	NR	NR	---	NR	NR	---	NR	NR	---	---	29/04/08
Pue	04/03/93	01/04/98	61	02/04/98	31/07/01	39	31/07/01	31/07/07	84	61.3	29/07/07
Qro	01/09/01	30/06/02	9	01/07/02	31/08/03	13	01/09/03	01/09/06	36	19.3	ND

Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México

ENTIDAD	TITULAR 1			TITULAR 2			TITULAR 3			PROMEDIO ULTIMOS TRES AUDITORES SUPERIORES	FECHA DE NOMBRAMIENTO TITULAR ACTUAL
	INICIO	FIN	PERIODO	INICIO	FIN	PERIODO	INICIO	FIN	PERIODO		
Qroo**	NR	NR	---	06/12/94	22/04/96	16	23/04/96	15/03/05	107	---	16/03/05
SLP**	NR	NR	---	NR	NR	NR	NR	NR	NR	---	ND
Sin**	NR	NR	---	NR	NR	NR	NR	NR	NR	---	03/06/08
Son**	03/12/91	09/12/94	36	09/12/94	30/12/98	48	31/12/98	31/12/05	84	56.0	01/01/06
Tab**	NR	NR	---	NR	NR	NR	NR	NR	NR	---	ND
Tam**	NR	NR	---	01/01/98	31/12/03	59	01/01/03	31/12/07	47	---	2007
Tlax**	NR	NR	---	NR	NR	---	NR	NR	---	---	ND
Ver**	NR	NR	---	NR	NR	---	28/10/98	27/07/06	93	---	18/08/06
Yuc**	16/11/98	08/07/01	32	09/07/01	05/07/04	36	16/07/04	15/07/07	36	34.7	16/07/07
Zac**	NR	NR	---	NR	NR	---	17/05/00	21/06/05	61	---	22/06/05

\*\* Indica los Estados que no respondieron al cuestionario. Los datos que se indican en estos casos se obtuvieron en respuesta a solicitud de información

ND: No disponible o no se encontró el dato

NR: No se obtuvo respuesta por parte de la EFS local ya sea por el cuestionario o mediante solicitud de información

Fuente: Cuestionario Las Entidades de Fiscalización Superior en México. Se incluyen las respuestas de las 21 EFS que respondieron. Completamos esta información con solicitudes de información que hicimos llegar a todas las Legislaturas locales (o EFS) entre mayo y agosto del 2008. Las celdas vacías corresponden a los casos en que las EFS no respondieron ni al cuestionario, ni a la solicitud de información

Si bien los datos con que contamos no nos permiten establecer el promedio general de permanencia en el cargo de los auditores superiores para todas las entidades, la frecuencia de situaciones donde el titular permanece menos de veinticuatro meses indica que la rotación es frecuente (17 de 46 según los datos de la Tabla 3). Esta circunstancia no es un asunto menor pues la falta de continuidad de los directivos necesariamente impacta el funcionamiento de la institución; aún más si la EFS no cuenta con algún esquema de servicio civil.

En algunos estados los titulares de las EFS duraron al frente de la institución menos años (en promedio) que lo estipulado en la legislación local. En un extremo encontramos casos como el de Diana Recio Ramos que estuvo al frente de la EFS de Morelos por tan sólo 26 días,<sup>26</sup> o bien el caso de Andrés Gárate Castro quien renunció después de 20 días de haber sido nombrado auditor superior por el Congreso del Estado de Baja California.<sup>27</sup> En el extremo opuesto tenemos casos significativos de continuidad en la dirección de la institución, como es el caso de Campeche donde el C.P. Tirso Agustín R. de la Gala Gómez dirigió la Contaduría Mayor de Hacienda y más tarde la Auditoría Superior del Estado para sumar un total de 120 meses.

Usualmente, la salida temprana de los titulares se debe a renunciaciones voluntarias y no necesariamente una remoción formal por parte de la legislatura local. Las razones que se aducen para justificar las renunciaciones de los titulares parecen no corresponder con la importancia del cargo que se deja. Por ejemplo, en el estado de Aguascalientes, el contador mayor José Jaime Martínez Castañeda (nombrado en la primavera de 2005) renunció al cargo el 31 de marzo de 2008 “por así convenir a sus intereses personales” los cuales se referían a labores de docencia en instituciones de educación superior; o bien Lourdes Vargas quien renunció a la titularidad de la EFS del estado de Durango en octubre de 2007, después de estar un año y medio al frente de la institución, para ocupar un cargo en el Instituto Electoral del Estado. Las crónicas de la prensa local sugieren que la renuncia del auditor superior es usualmente la salida expedita cuando el nivel de presión política aumenta.<sup>28</sup>

La imparcialidad de la EFS también se ve afectada por su nivel de autonomía de gestión y capacidad operativa. No será independiente de influencias y presiones externas un auditor superior que no tenga control sobre la organización interna de la institución, en particular, sobre la designación de los mandos directivos. Entre mayor es la injerencia de los legisladores en la vida interna de la EFS, menor será el margen de acción del

---

<sup>26</sup> Ver Vera Sisniega para una narración pormenorizada de este caso.

<sup>27</sup> Sobre Baja California ver Heras, 2004; Cornejo, 2004; Jornada, 2004.

<sup>28</sup> Por ejemplo, la renuncia del titular de la Contaduría Mayor del H. Congreso del Estado de Aguascalientes pareció responder a pugnas entre facciones opuestas dentro de la legislatura que apoyaban a servidores públicos distintos dentro de la Contaduría. La prensa local dedicó sendas páginas a documentar este conflicto. Ver Lozano Díaz de León, 2007; El Sol del Centro 2007.

auditor y por la misma naturaleza de las decisiones legislativas, mayor será la probabilidad de que predominen criterios políticos en esas decisiones.

De las 20 entidades que respondieron las preguntas relacionadas con estos temas (Yucatán no las respondió), diez indicaron que el auditor superior determina la organización administrativa de la institución. En ocho entidades, las decisiones del titular requieren ratificación de la Comisión de Vigilancia (o su equivalente) o bien del pleno del Congreso del Estado; mientras que en dos entidades la organización interna de la EFS es responsabilidad de la Comisión de Vigilancia (o su equivalente). El nombramiento de los mandos directivos de la EFS depende exclusivamente de su titular en once estados. En seis entidades se requiere aprobación de la comisión encargada o del pleno legislativo y en las tres restantes es la comisión de vigilancia (o su equivalente) la encargada de determinar quiénes serán los mandos directivos (Tabla 4).

El nivel de autonomía de la EFS aumenta a medida que se acercan a la esquina inferior derecha de la Tabla 4. Los casos que ocupan la celda superior izquierda constituyen las situaciones donde la independencia de la EFS tiene mayores probabilidades de estar comprometida.

Un aspecto igualmente relevante para definir el nivel de autonomía de la EFS es la distribución de autoridad al momento de decidir su plan de trabajo, por ejemplo, número y tipo de auditorías a realizar y los procedimientos de auditoría y revisión a gobiernos municipales. En todos los casos que respondieron a nuestro cuestionario, el auditor superior es el encargado de definir el número y tipo de auditorías a realizarse, sin embargo, en siete entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz y Yucatán) se requiere la aprobación de la comisión legislativa respectiva. En cuanto a la definición de las auditorías a gobiernos municipales, sólo en cuatro ocasiones (Baja California Sur, Distrito Federal, Jalisco, Querétaro y Yucatán), la EFS requiere aprobación de la comisión legislativa correspondiente (Tabla 5).

**TABLA 4: AUTONOMÍA ORGANIZACIONAL**

		¿QUIÉN DESIGNA A MANDOS DIRECTIVOS?		
		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno	El titular de la EFS solamente
¿Quién define la organización administrativa de la EFS (organigrama, por ejemplo, número de direcciones)?	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	Aguascalientes Jalisco		
	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso	Baja California Sur	Colima Edo. de México Morelos Nayarit Zacatecas	Chihuahua DF
	El titular de la EFS solamente		Guanajuato	Baja California Campeche Durango Hidalgo Nuevo León Puebla Querétaro Sonora Veracruz

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de las 21 EFS que respondieron.

TABLA 5: AUTONOMÍA PARA DECIDIR EL PLAN DE TRABAJO

		¿QUIÉN DEFINE EL NÚMERO Y TIPO DE AUDITORÍAS A REALIZARSE PARA LA EVALUACIÓN DEL EJERCICIO FISCAL?		
		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno	El titular de la EFS solamente
¿Quién define el procedimiento de auditoría y revisión a gobiernos municipales?	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)			
	El titular de la EFS con aprobación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso		Baja California Sur DF Jalisco Yucatán	Querétaro
	El titular de la EFS solamente		Aguascalientes Chihuahua Veracruz	Baja California Campeche Colima Durango Guanajuato Hidalgo Edo. de México Morelos Nayarit Nuevo León Puebla Sonora Zacatecas

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de las 21 EFS que respondieron.

Nuevamente, la esquina inferior derecha ilustra los casos donde el nivel de autonomía de gestión es mayor, mientras que en el centro de la Tabla se encuentran las EFS que deben someter su “plan de trabajo” a aprobación de la comisión legislativa encargada o bien al pleno.

La Tabla 6 es un resumen de la información anterior. En esta tabla, ordenamos a las veinte entidades —y el DF— que respondieron a nuestro cuestionario de acuerdo al resultado de agregar las respuestas a las preguntas concernientes a autonomía de organización interna (incluyendo la designación

de mandos directivos) y autonomía de gestión (criterios y labores de auditoría). El orden que se presenta en la Tabla 6 es sólo un indicador de la *probabilidad* de una gestión imparcial; no se trata de un dato concluyente pues como hemos tratado de demostrar al inicio de esta sección, la autonomía de la EFS depende también de la interacción entre los procedimientos de nombramiento (margen y universo de votación) y la fragmentación política.

TABLA 6: GESTIÓN IMPARCIAL

ENTIDAD	AGREGADO
Baja California	12
Campeche	12
Durango	12
Hidalgo	12
Nuevo León	12
Puebla	12
Sonora	12
Guanajuato	11
Querétaro	11
Veracruz	11
Chihuahua	10
Colima	10
Estado de México	10
Morelos	10
Zacatecas	10
Distrito Federal	9
Aguascalientes	7
Baja California Sur	7
Jalisco	6
Yucatán	4

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de las 21 EFS que respondieron.

### 3.2. ¿Recursos suficientes?

Los recursos humanos y financieros que dispone cada EFS varían de una entidad a otra. Estas disparidades se manifiestan en capacidades diferentes para cumplir con su misión de fiscalización. En el cuestionario que enviamos a las EFS locales hicimos particular énfasis en los auditores pues constituyen una pieza fundamental en el trabajo de fiscalización.

En promedio, las EFS locales cuentan con 178 personas laborando en la institución, de las cuales, 109 fungen como auditores. Las variaciones son importantes. En un extremo se encuentran Aguascalientes, que cuenta con 45 trabajadores de los cuales 39 son auditores (86.7%), y Yucatán con 150 trabajadores de los cuales 130 (86.7%) son auditores. En el extremo contrario está el Distrito Federal con 417 personas de las cuales 113 son auditores (27.1%) (Tabla 7).

**TABLA 7: PERSONAL DE LAS EFS**

ENTIDAD	# TOTAL DE PERSONAL	AUDITORES	% AUDITORES
Aguascalientes	45	39	86.7
Baja California	289	224	77.5
Baja California Sur	50	42	84.0
Campeche	87	49	56.3
Chihuahua	139	88	63.3
Colima	67	51	76.1
Distrito Federal	417	113	27.1
Durango	94	80	85.1
Guanajuato	223	111	49.8
Hidalgo	143	84	58.7
Jalisco	305	126	41.3
Edo de México	390	255	65.4
Morelos	117	84	71.8
Nayarit	96	57	59.4
Nuevo León	187	159	85.0
Puebla	225	84	37.3
<b>Querétaro</b>	95	69	72.6
<b>Sonora</b>	105	78	74.3
<b>Veracruz</b>	261	182.7	70.0
<b>Yucatán</b>	150	130	86.7
<b>Zacatecas</b>	162	96	59.3
<b>Promedio</b>	<b>174</b>	<b>105</b>	<b>66</b>

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de las 21 EFS que respondieron.

Los requisitos para asumir el cargo de auditor varían en nivel de exigencia. En el extremo más laxo encontramos a Baja California Sur donde se solicita que el auditor sea “profesionista, mayor de edad” que cuente “con ética”; o bien Yucatán que sólo especificó contar con “conocimientos, experiencia, actitud e independencia”. Estos ejemplos contrastan con Colima donde se solicita que el aspirante cuente con “título de contador público, arquitecto o ingeniero, lic. en derecho, administración pública, economía o afín”, además de tener “experiencia mínima de dos años y reconocida honradez” y “no desempeñar cargo de elección”; o Veracruz donde se solicita licenciatura en “contaduría o contador público, arquitecto, ingeniero o licenciado en derecho”, una “experiencia mínima de 6 meses en auditoría” y “no haber laborado en el año inmediato anterior en alguna dependencia o municipio”.<sup>29</sup>

Los requisitos para ser auditor son el punto de partida para consolidar una burocracia profesional; sin embargo, no constituyen el único factor que determina la calidad de la fiscalización a nivel local. La capacitación continua, la posibilidad de promoción profesional, el nivel salarial, así como la estabilidad laboral son también factores que influyen en la capacidad de las EFS. Para tener una idea de estos temas, se preguntó a las EFS si contaban con algún esquema de servicio civil. De los 21 estados que respondieron a nuestro cuestionario, sólo 5 (Baja California Sur, Guanajuato, Puebla, Veracruz y Yucatán) indican que sí se cuenta con un esquema estructurado de servicio civil.

Si bien contar con servicio civil no solucionaría todos los problemas que enfrentan las EFS en cuanto al desempeño de los auditores, sí colaboraría en resolver algunos de los principales retos como la rotación de personal o la falta de capacitación. Por entrevistas con el personal de las EFS se sabe que los auditores tienden a permanecer poco tiempo en la institución y que en no pocas ocasiones son reclutados con salarios mucho más atractivos por las entidades que son sujeto de fiscalización.<sup>30</sup> Nuevamente, hace falta un análisis detallado de cuáles son los principales problemas organizacionales que enfrentan las EFS; sin embargo, los datos que aquí presentamos sugieren que uno de los retos centrales es consolidar un esquema de incentivos que fomente la permanencia del personal y su profesionalización. La Tabla 8 presenta información sobre los tres principales retos de las EFS en cuanto al desempeño de los auditores.

---

<sup>29</sup> En el anexo 5 presentamos las respuestas exactas que recibimos de las EFS sobre este tema.

<sup>30</sup> Comunicación personal de los autores con personal de las Direcciones Jurídicas de diversas EFS en el Coloquio “Fiscalización, Consecuencias Jurídicas” que tuvo lugar en la Ciudad de Puebla los días 13, 14 y 15 de julio de 2006.

**TABLA 8: ¿CUÁL ES EL PRINCIPAL RETO QUE ENFRENTA LA EFS EN LO CONCERNIENTE AL DESEMPEÑO DE LOS AUDITORES (POR FAVOR MARQUE TODAS LAS OPCIONES QUE APLIQUEN)?**

PROBLEMA	RESPUESTA (% DE RESPUESTAS QUE IDENTIFICARON EN FACTOR INDICADO COMO RELEVANTE)
Falta de personal	57.14% (Ags, BCS, DF, Dgo, Gto, Hgo, Jal, EdoMex, Mor, Nay, Ver, Yuc)
Rotación de personal	23.81% (Ags, Cam, Gto, Jal, NLeon)
Falta de capacitación	19.05% (BC, Chh, Hgo, Qro)
Presupuesto insuficiente	66.67% (Ags, Cam, Col, DF, Dgo, Hgo, Mor, Nay, Qro, Son, Ver, Yuc, Zac)
Otro	Servicio civil de carrera (Colima) Falta de plazas para aumentar el personal auditor (Puebla) Infraestructura (Yucatán)

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de las 21 EFS que respondieron.

La falta de recursos financieros es una de las principales causas de los problemas para consolidar un servicio profesional o bien para mejorar el desempeño del personal de las EFS locales. Un indicador indiscutible de la dependencia de las EFS a la asignación presupuestal que reciben para la mejora de sus recursos humanos es el hecho de que en promedio las EFS destinan más de 70% de su presupuesto a solventar gastos administrativos. Las excepciones a este patrón son Campeche, Veracruz y Zacatecas que reportan una proporción menor a 30% (Tabla 9).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> La importante diferencia entre estos estados bien puede deberse a qué se entiende por gasto administrativo.

**TABLA 9: PORCENTAJE DESTINADO A GASTOS ADMINISTRATIVOS DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA EFS**

ENTIDAD	2005	2006	2007
Aguascalientes	72	81	85
Baja California	99	99	95
Baja California Sur	70	74	77
Campeche	-----	24	19
Chihuahua	66	66	67
Colima	87	87	89
Distrito Federal	96	100	93
Durango	74	78	77
Guanajuato	71	76	80
Hidalgo	69	71	60
Jalisco	75	75	75
Edo de México	99	98	99
Morelos	76	81	81
Nayarit	96	100	99
Nuevo León	97	95	90
Puebla	60	54	56
Querétaro	91	97	86
Sonora	79	78	80
Veracruz	13	11	8
Zacatecas	23	23	24
Promedio	74	73	72

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de 20 EFS que respondieron (Yucatán no proporcionó información)

Es justamente en el presupuesto disponible para las EFS donde se identifican las mayores disparidades. Por ejemplo, la EFS del estado de Jalisco, la mejor financiada durante 2007, recibió 131.1 millones de pesos, una cifra mayor que los presupuestos de las EFS de siete estados durante ese mismo año: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Estado de México, Morelos y Nayarit. En contraste con Jalisco, la EFS de Baja California Sur recibió 7.9 millones de pesos durante el mismo año. La Tabla 10 presenta el presupuesto asignado a las EFS que respondieron a nuestro cuestionario para los años 2005, 2006 y 2007.

**TABLA 10; PRESUPUESTO DE LAS EFS**  
MILLONES DE PESOS (PESOS ENERO, 2006)

ENTIDAD	2005	2006	2007	CAMBIO 2005-2006	CAMBIO 2006 - 2007
Aguascalientes	\$ 11.89	\$ 13.09	\$ 12.13	0.10	-0.07
Baja California	\$ 67.47	\$ 77.10	\$ 95.92	0.14	0.24
Baja California Sur	\$ 7.69	\$ 7.86	\$ 7.93	0.02	0.01
Campeche	\$ 11.77	\$ 16.71	\$ 20.71	0.42	0.24
Chihuahua	\$ 41.62	\$ 51.25	\$ 43.50	0.23	-0.15
Colima	\$ 16.57	\$ 18.22	\$ 20.18	0.10	0.11
Distrito Federal	\$ 160.95	\$ 172.86	\$ 131.56	0.07	-0.24
Durango	\$ 12.06	\$ 13.37	\$ 15.76	0.11	0.18
Guanajuato	\$ 61.97	\$ 58.60	\$ 48.02	-0.05	-0.18
Hidalgo	\$ 30.99	\$ 32.89	\$ 38.65	0.06	0.18
Jalisco	\$ 122.43	\$ 120.39	\$ 131.78	-0.02	0.09
Edo de México	\$ 16.66	\$ 13.45	\$ -	-0.19	-----
Morelos	\$ 18.90	\$ 19.80	\$ 19.80	0.05	0.00
Nayarit	\$ 19.73	\$ 20.34	\$ 24.89	0.03	0.22
Nuevo León	\$ 55.18	\$ 60.90	\$ 70.62	0.10	0.16
Puebla	\$ 90.10	\$ 105.98	\$ 109.26	0.18	0.03
Querétaro	\$ 32.80	\$ 39.03	\$ 47.16	0.19	0.21
Sonora	\$ 26.71	\$ 36.49	\$ 43.28	0.37	0.19
Veracruz	\$ 139.70	\$ 137.58	\$ 122.01	-0.02	-0.11
Zacatecas	\$ 24.06	\$ 30.04	\$ 27.21	0.25	-0.09

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de veinte EFS que respondieron (Yucatán no proporcionó información). Las últimas columnas de la Tabla indican el aumento o disminución del monto asignado a la EFS de un ejercicio fiscal a otro. Destacan los casos de Guanajuato y Veracruz donde las EFS han recibido recortes al presupuesto aprobado.

Las diferencias en el presupuesto asignado son aún más evidentes cuando el cálculo se hace ponderando por el tamaño de la población (presupuesto de la EFS/número de habitantes). Como lo muestra la Tabla 11, el Estado de México ocupa el último lugar en gasto de los EFS per cápita. En contraste, estados como Quintana Roo, Colima y Tlaxcala invierten 57, 35 y 31 pesos respectivamente. La Auditoría Superior de la Federación invirtió 7.5 pesos por habitante en tareas de fiscalización. Si bien el tamaño del presupuesto de las EFS no garantiza una mejor fiscalización del gasto público, es importante recordar que una institución que carece de los recursos mínimos para contratar y capacitar a un equipo de auditores, difícilmente puede cumplir con su misión constitucional.

TABLA 11: PRESUPUESTO PER CÁPITA POR EFS, 2007 (\*2008)

ESTADO	PESOS POR HABITANTE
Quintana Roo*	57.0
Colima	35.5
Tlaxcala*	31.1
Baja California	27.7
Tabasco	27.5
Campeche	27.4
Zacatecas	23.6
San Luis Potosí*	22.3
Coahuila	22.1
Querétaro	21.6
Chiapas	20.9
Distrito Federal	20.6
Veracruz	19.6
Jalisco	19.5
Sonora	18.1
Chihuahua	17.4
Nuevo León	16.8
Nayarit	16.5
Hidalgo	16.5
Puebla	16.3
Baja California Sur	15.5
Guerrero	14.4
Morelos	12.3
Aguascalientes	11.4
Durango	10.4
Guanajuato	9.8
ASF (Nacional)	7.5
Oaxaca	7.2
Sinaloa	5.5
Edo de Mexico	1.0

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México* (Yucatán no respondió). Para los demás Estados la información proviene de los Presupuestos Estatales 2007, 2008. En estos últimos casos, Michoacán y Tamaulipas no desglosaron la información de los EFS en los presupuestos estatales.

Si bien nueve de las EFS declararon que son autónomas para definir su presupuesto (ver Tabla 12), no parece existir en la legislación estatal un candado que asegure que el monto solicitado no será modificado al momento de determinar el presupuesto global del estado. En diez EFS es la Comisión de Vigilancia (o su equivalente) quien determina el presupuesto de éstas, aunque lo hace tomando como base la propuesta de la propia EFS. Sólo en Aguascalientes la EFS carece de voz y voto (al menos formalmente).

**TABLA 12: ¿QUIÉN DEFINE EL PRESUPUESTO DE LA EFS?**

LA COMISIÓN DE VIGILANCIA (O EQUIVALENTE)	LA COMISIÓN DE VIGILANCIA (O EQUIVALENTE) CON BASE EN LA PROPUESTA DE LA MISMA EFS	LA EFS ES AUTÓNOMA PARA DEFINIR EL MONTO TOTAL DE SU PRESUPUESTO
Aguascalientes	Baja California	Campeche
	Baja California Sur	Chihuahua
	Colima	Durango
	Distrito Federal	Guanajuato
	Hidalgo	Nayarit
	Jalisco	Nuevo Leon
	Estado de Mexico	Querétaro
	Morelos	Veracruz
	Puebla	Zacatecas
	Sonora	

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen las respuestas de veinte EFS que respondieron (Yucatán no proporcionó información)

En suma, en los hechos, el presupuesto de las EFS depende de la voluntad política de las Legislaturas estatales. El porcentaje que cada Congreso asigna de su respectivo presupuesto da una idea de la importancia que otorga a la fiscalización superior. A nivel federal, el Congreso dedicó a la ASF 11.21% de sus recursos en 2007 (10.3% de sus recursos en 2008). A nivel estatal, los porcentajes más bajos del presupuesto legislativo asignados a las EFS sucedieron en Morelos (8.5%), Baja California Sur (8.4%) y Estado de México (1.4%). En contraste, Chiapas y Baja California asignaron a sus EFS 60.9% y 50.1% del gasto legislativo programado (Tabla 13). Es importante destacar, sin embargo, que en once casos los congresos locales asignaron a la EFS un presupuesto mayor al solicitado; aunque destacan situaciones —como en el Distrito Federal, Sonora y Veracruz— donde la EFS sufrió recortes al presupuesto original en 2007 (Tabla 14).

**TABLA 13: PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO LEGISLATIVO ASIGNADO EN LOS EFS DEL 2007 (\*2008)**

ESTADO	%
Chiapas	60.9
Baja California	50.1
Coahuila	45.9
Veracruz	44.2
Puebla	40.6
Hidalgo	33.2
San Luis Potosí*	33.0
Jalisco	31.5
Nuevo León	28.1
Chihuahua	28.0
Quintana Roo*	23.8
Colima	22.0
Zacatecas	21.7
Sonora	20.8
Tlaxcala*	20.3
Campeche	19.5
Tabasco	19.5
Distrito Federal	18.6
Querétaro	18.4
Guanajuato	15.7
Oaxaca	14.1
Guerrero	14.0
Durango	12.3
Nayarit	11.5
ASF (Nacional)***	11.21
Sinaloa	10.2
Aguascalientes	9.0
Morelos	8.5
Baja California Sur	8.4
Estado de México	1.4
Michoacán	ND
Tamaulipas	ND
Yucatán	ND

\*\*\* Presupuesto original, 2007

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México* (Yucatán no respondió). Para los demás Estados la información proviene de los Presupuestos Estatales 2007, 2008. No disponible indica los casos que no desglosaron la información de los EFS en los presupuestos estatales.

**TABLA 14: CAMBIOS EN LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS EFS**

ENTIDAD	2005	2006	2007
	Aumento	Aumento	Aumento
Baja California	6,320,362	7,228,151	11,958,175
Baja California Sur	No especificado	No especificado	No especificado
Distrito Federal	1,448,541.75	9,161,466.92	
Durango	540,329.71	1,452,139.04	2,821,624.79
Morelos	No especificado	4%	4%
Nayarit	1809867.38	337961.63	2528700
Nuevo Leon			5,722,354
Puebla	No especificado	No especificado	No especificado
Querétaro	No especificado	No especificado	No especificado
	Recorte	Recorte	Recorte
Distrito Federal			-8,682,744.61
Sonora	-883,718	-36,460,264	-7,965,487.00
Veracruz	-12,300,000.00	-9,700,000.00	-6,000,000.00

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen sólo las EFS que respondieron a las preguntas correspondientes.

Las EFS pueden buscar alternativas para disminuir su dependencia financiera del Congreso local. Por ejemplo, en Veracruz se creó un “impuesto a la rendición de cuentas” que permite a la EFS local recibir cinco pesos de cada mil invertidos en obra pública por estados y municipios a fin de ayudar al financiamiento de las labores de auditoría y fiscalización. De tal manera que el incremento en los costos puede ser compensado por los ahorros generados por una mejor supervisión en la asignación de contratos de obra pública.

### 3.3. Relaciones institucionales

#### 3.3.1. Colaboración

El cuestionario que enviamos a las EFS locales incluyó preguntas concretas sobre el ejercicio de fiscalización. Un aspecto importante en esta evaluación fue constatar si las EFS respondían a solicitudes directas de legisladores o comisiones legislativas distintas a la comisión de vigilancia y sus integrantes. Catorce de las veintiún EFS respondieron que los diputados locales pueden solicitar auditorías específicas; sin embargo, al cuestionar qué proporción de

la agenda de trabajo de la EFS constituyen estas peticiones, Baja California, Durango, Guanajuato, Querétaro, Sonora y Veracruz declaran que nunca se han presentado este tipo de solicitudes, mientras que en Chihuahua éstas son “prácticamente 0%”. Sólo cuatro entidades sí reportan un porcentaje específico que oscila entre 1% en Colima y 10-15% en Nuevo León (Estado de México reporta 7% y Morelos 6%). En algunos casos, como en Baja California Sur, estas solicitudes deben someterse al pleno aunque la comisión de vigilancia es quien determina su procedencia. En Chihuahua, el pleno del Congreso determina la procedencia (aunque no se reporta caso alguno).

En algunas ocasiones las peticiones directas de auditoría se llevan a cabo por la comisión de vigilancia (o su equivalente). De las 21 entidades que respondieron al cuestionario, ocho reportan no haber recibido solicitud directa por parte de la Comisión (Baja California, Campeche, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Veracruz), para el resto el porcentaje que representan estas peticiones para la agenda de trabajo de la EFS local es “mínimo” (Nayarit): oscila entre 0.5 en Sonora y 61.5 en el DF (para la fiscalización de la cuenta pública de 2005) (ver Tabla 15).

**TABLA 15: PETICIÓN DIRECTA DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA O EQUIVALENTE  
PORCENTAJE DE LA AGENDA DE TRABAJO DE LA EFS**

ENTIDAD	PORCENTAJE	ENTIDAD	PORCENTAJE
Aguascalientes	25	Edo de México	1
Baja California	0	Morelos	6
Baja California Sur	20	Nayarit	“mínimo”
Campeche	0	Nuevo León	0
Chihuahua	**	Puebla	0
Colima	20	Querétaro	0
Distrito Federal	61.5	Sonora	0.5
Durango	0	Veracruz	0
Guanajuato	0	Yucatán	No respuesta
Hidalgo	5	Zacatecas	5
Jalisco	**		

\*\* En estos casos la respuesta fue: Se acuerda “con los integrantes de la comisión de fiscalización los entes que se van a auditar y se integra al programa anual”

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen sólo las EFS que respondieron a las preguntas correspondientes.

La participación de los diputados en solicitudes directas no es un dato vano, por el contrario, se trata de un indicador del peso que ejercen las peticiones “externas” al programa de trabajo de la EFS además de proporcionar una idea de cuál es el involucramiento directo de los legisladores locales en el proceso

de fiscalización. Los datos sugieren que la participación de los representantes locales en cuestiones de auditoría y fiscalización se concentra principalmente en la revisión y voto de los informes de cuenta pública.

La colaboración institucional de las entidades fiscalizadas es fundamental para cumplir con la labor de las EFS. Al respecto, las EFS reportan que “la no presentación oportuna de la información requerida” es uno de los principales problemas en su relación con las entidades fiscalizadas. La entrega a destiempo de la información tiene causas varias. Por ejemplo, en Aguascalientes se argumenta que es “la falta de definición en la Ley de lo que se considera cuenta pública” el detonante del problema, pues “algunas entidades [argumentan] no entregar información, debido a que no es cuenta pública”. Un problema similar informa la EFS del Estado de Hidalgo. Además de los problemas con el flujo de información, las EFS declaran como problemas de colaboración el “no atender oportunamente las recomendaciones hechas por la EFS” (Durango y Sonora), la persistencia de expedientes técnicos deficientes de obra pública (Puebla) o bien, la “falta de coordinación entre las diversas áreas de las entidades fiscalizadas, lo cual dificulta las labores de la EFS” (Baja California y Campeche). En Nuevo León y en el Distrito Federal se argumenta también que la colaboración se dificulta por la “falta de disposición de personal del ente auditado” y por “retrasos en la asignación de los espacios físicos para el desarrollo de las actividades de los auditores, así como de otros apoyos solicitados a los entes auditados” lo que “desfasa el inicio de los trabajos de las auditorías”.

En cuanto a la colaboración de las EFS con los gobiernos municipales la problemática es casi equivalente, aunque se agregan tres agravantes: “la rotación de funcionarios con conocimiento de las áreas a fiscalizar” (Nuevo León); “renuencia en la utilización de sistemas informáticos para emitir los informes” (Jalisco) y “no contar con [un] sistema homologado de contabilidad y control presupuestal” (Guanajuato).

### 3.3.2. Sanciones

Trece EFS pueden iniciar procesos de sanción, los cuales se refieren principalmente a sanciones resarcitorias o administrativas (Tabla 16). Cuando las EFS no pueden iniciar por sí mismas procedimientos de sanción, pueden “formular promociones de acciones ante las autoridades correspondientes”. Sin embargo, a pesar de contar con esta facultad, las EFS enfrentan serios problemas para dar seguimiento a los procedimientos de sanción o incluso para hacerlos válidos. Los principales problemas que enfrentan para hacer efectivas las sanciones que se derivan de la revisión de la cuenta pública son los siguientes:

No ser autónomo (Aguascalientes, Puebla). Falta de claridad en la legislación (Baja California Sur, Hidalgo), por ejemplo, la “complejidad de los procedimientos de determinación de responsabilidades” (Campeche) o la

“diversidad de leyes a las que hay que acudir supletoriamente para desahogar el proceso” (Campeche). La ausencia de atribuciones directas de sanción que obliga a la EFS a depender de otras instituciones (como los órganos internos de control o el ministerio público) para aplicar las sanciones correspondientes, lo que puede dejar a la EFS al margen del procedimiento de sanción y apelación (Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, DF, Durango, Puebla, Zacatecas). Esta debilidad se agrava si no existe una buena vinculación con estas instituciones (Guanajuato, Nuevo León), si las “autoridades municipales ejecutoras de las sanciones, no cuentan con los elementos tanto humanos como materiales para hacerlas efectivas” (Edo. de México), o bien, si las autoridades correspondientes no inician los procedimientos correspondientes (Morelos, Nayarit). La principal consecuencia de la poca celeridad por parte de las instituciones que trabajan (o deberían trabajar) en concordancia con las EFS es que aumenta el riesgo de que prescriban los delitos o faltas imputadas a servidores públicos (Veracruz).

Una problemática que merece particular atención, dado que atañe a problemas de capacidad institucional, es aquella que se relaciona con la competencia del personal de la EFS. Por ejemplo, la EFS de Campeche, de manera textual, declara que uno de los principales retos para hacer efectivas las sanciones es “evitar errores de forma en el proceso de fiscalización que hagan que las resoluciones sean susceptibles de ser combatidas”. En el mismo sentido están otras entidades que declaran la “falta de personal capacitado en la materia” como uno de los principales problemas (Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo). La necesidad de personal capacitado es particularmente apremiante dado que la mayoría de las legislaciones estatales (por ambigüedad, en ocasiones) no permiten que las EFS puedan intervenir de manera directa cuando los servidores públicos indiciados o señalados logran amparos en instancias judiciales o en tribunales administrativos. Por ejemplo, la EFS del DF declara que una debilidad fundamental es el no “contar con legitimidad procesal para comparecer en procesos en defensa del patrimonio público”. Una situación similar aduce Morelos.

**TABLA 16: ¿QUÉ TIPO DE SANCIONES PUEDE INICIAR LA EFS?**

ENTIDAD	¿QUÉ TIPO DE SANCIONES PUEDE INICIAR LA EFS?
Baja California Sur	Sí pero la ley carece de procedimiento resarcitorio por lo que se utiliza la ley de responsabilidades de manera supletoria, se solicita ante las autoridades competentes peticiones administrativas y denuncias, facultad concedida al contador mayor .
Campeche	Resarcitorias y disciplinarias.
Chihuahua	Penal, administrativo y civil.
Durango	Pecuniarias y administrativas.

ENTIDAD	¿QUÉ TIPO DE SANCIONES PUEDE INICIAR LA EFS?
Hidalgo	Penal y administrativo.
Jalisco	Administrativa, pero solamente por no responder las solicitudes de información. Para cualquier otro tipo de responsabilidad es necesaria la instrucción del Congreso del Estado.
Estado de México	Medios de apremio y procedimientos resarcitorios.
Morelos	Procedimiento administrativo de responsabilidades en contra de servidores públicos y penales.
Nuevo León	Administrativo y promoción de procesos penales.
Puebla	De determinación de responsabilidades y sanciones que serán ejecutadas por otras instancias.
Sonora	Restitutorias.
Veracruz	Son procedimientos administrativos como el procedimiento para la determinación de responsabilidades y el fincamiento de indemnizaciones y sanciones.
Zacatecas	El fincamiento de responsabilidades resarcitorias y medidas de apremio que serían: apercibimiento privado, apercibimiento público y/o multa 7 equivalente de 99 a 500 cuotas de salario mínimo general vigente en el estado.
Las EFS de Aguascalientes, Baja California, Colima, DF, Guanajuato, Querétaro y Yucatán no pueden iniciar procesos de sanción.	

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen sólo las EFS que respondieron las preguntas correspondientes.

#### **4. Las EFS en acción: La cuenta pública 2006**

A diferencia de los estudios de caso que también forman parte de este proyecto, los cuales concentraron el análisis en la fiscalización de las Cuentas Públicas de 2004 y 2005,<sup>32</sup> el cuestionario que enviamos a las EFS solicitó información sobre las acciones de fiscalización de la cuenta pública de 2006 (CP2006).<sup>33</sup> Las respuestas de las veintidós EFS que respondieron indican que en promedio se realizaron 354 auditorías. Destacan los casos de Durango que reporta 2,870 auditorías, el Estado de México con 705 auditorías y Veracruz con 787 auditorías. En el extremo opuesto se encuentran Guanajuato con 24 auditorías, Baja California Sur con 31 auditorías y Aguascalientes con 28 auditorías. Existen dos aspectos interesantes de la actuación de las EFS y

<sup>32</sup> Ver <http://usmex.ucsd.edu/research/GovernmentAccountability.shtml> para acceder a los reportes mencionados.

<sup>33</sup> Por no contar con los datos, el DF respondió con información sobre la fiscalización de la cuenta pública de 2005.

estos datos. Primero, el porcentaje de auditorías realizadas que se clasifican como financieras y el número de auditorías en relación con el número de auditores (Tabla 17). Los datos indican que la mayoría de las EFS que respondieron a nuestro cuestionario (once) sólo realizaron auditorías financieras. Este porcentaje disminuye para las EFS restantes, sin embargo, en sólo cuatro de ellas es menor a 50% (Durango, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas).

**TABLA 17: PORCENTAJE DE AUDITORÍAS REALIZADAS QUE SE CLASIFICAN COMO FINANCIERAS Y NÚMERO DE AUDITORÍAS EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE AUDITORES**

ENTIDAD	# DE AUDITORÍAS REPORTADAS	# AUDITORÍAS FINANCIERAS	% DE AUDITORÍAS FINANCIERAS CON RESPECTO AL TOTAL	# DE AUDITORÍAS POR AUDITOR
Aguascalientes	28	28	100.0	0.7
Baja California	166	166	100.0	0.7
Baja California Sur	31	31	100.0	0.7
Campeche	118	118	100.0	2.4
Chihuahua	110	110	100.0	1.3
Colima	44	44	100.0	0.9
Distrito Federal	91	77	84.6	0.8
Durango	2870	1243	43.3	35.9
Guanajuato	24	10	41.7	0.2
Hidalgo	50	30	60.0	0.6
Jalisco	137	137	100.0	1.1
Edo de México	705	545	77.3	2.8
Morelos	71	71	100.0	0.8
Nayarit	81	57	70.4	1.0
Nuevo León	136	136	100.0	0.9
Puebla	333	333	100.0	4.0
Querétaro	189	63	33.3	2.7
Sonora	515	429	83.3	6.6
Veracruz	787	561	71.3	4.3
Yucatán	188	188	100.0	1.4
Zacatecas	488	178	36.5	5.1

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen sólo las EFS que respondieron las preguntas correspondientes.

Los datos reportados por las EFS indican que en promedio, cada auditor lleva a cabo 3.6 auditorías; sin embargo, esta proporción registra variaciones importantes. Por ejemplo, la EFS de Durango presenta una altísima proporción de 35.9 auditorías por auditor, la cual contrasta de manera importante con el

Estado de México (2.8) y Veracruz (4.3) que son los otros dos casos donde el número de auditorías fue significativamente alto. En el extremo opuesto —las EFS que reportaron menos auditorías realizadas— tenemos a Guanajuato con 0.2 auditorías por auditor e Hidalgo con una proporción de 0.6.

La proporción de número de auditorías por auditor es un indicador limitado de la carga de trabajo que impera sobre las EFS y su personal, puesto que la mayoría de las EFS subcontratan despachos externos que auxilian a la institución en las labores de auditoría. Sin embargo, la proporción que se indica en la Tabla 17 constituye una aproximación y permite generar preguntas concretas de investigación sobre la operación de las EFS. Por ejemplo, ¿Cómo afecta a la calidad de las auditorías la carga de trabajo del personal de las EFS? ¿En qué medida la EFS depende de la colaboración de despachos externos? ¿Quién y cómo supervisa el trabajo de estos despachos? Si se considera que el personal de las EFS además de conducir auditorías está encargado de llevar a cabo el seguimiento a observaciones (y en algunos casos a recomendaciones), elaborar los expedientes para “recomendar” o “finicar” responsabilidades, dar seguimiento a los procedimientos de sanción y de manera adicional, cumplir con los tiempos establecidos (cuando existen) para la entrega de los informes, la pregunta obvia que surge es sobre la calidad del trabajo de las EFS y el impacto de éste en el ejercicio de los recursos públicos.

Existen dos indicadores puntuales del “impacto” de las labores de fiscalización. El primero es la proporción del gasto programable que fue fiscalizado en relación al gasto público total y el segundo, el número de observaciones resultantes de los trabajos de fiscalización. De acuerdo con las EFS que respondieron al cuestionario, la proporción del gasto programable fiscalizada para 2006 osciló entre 10% (Baja California Sur) y 80% en Colima. En los casos que reportaron alta actividad de auditoría, como Durango y Estado de México, esta proporción no llega al 20% (aunque en Veracruz se reporta un 60%) (Tabla 18).

Todas las EFS reportan observaciones en la fiscalización de la CP06, sin embargo, sólo doce de ellas proporcionaron datos específicos.<sup>34</sup> En promedio, las doce EFS que reportan información generaron 8,519.7 observaciones, de las cuales el 11.4% fueron para la administración pública centralizada, 19.7% para la administración pública descentralizada y 68.8% para gobiernos municipales (Tabla 19).

---

<sup>34</sup> El DF no reportó información sobre observaciones debido a que se trataba de “cifras en elaboración”.

**TABLA 18: % DEL GASTO PROGRAMABLE FISCALIZADO CON RELACIÓN AL GASTO TOTAL  
(EXCEPTUANDO DEUDA PÚBLICA)**

ENTIDAD	AÑO DE REFERENCIA	%
Aguascalientes	2006	60
Baja California	2006	No reportó
Baja California Sur	2006	10
Campeche	2006	51
Chihuahua	2006	70
Colima	2006	80
Distrito Federal	2005	10.8
Durango	2006	17
Guanajuato	2006	70
Hidalgo	2006	43.7
Jalisco	2006	70
Edo de México	2006	18
Morelos	2006	51
Nayarit	2006	18.35
Nuevo León	2006	No reportó
Puebla	2006	70
Querétaro	2006	No reportó
Sonora	2006	Reportó absolutos
Veracruz	2005	60
Yucatán	2006	No reportó
Zacatecas	2006	33.9

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen sólo las EFS que respondieron las preguntas correspondientes.

**TABLA 19: OBSERVACIONES**

ENTIDAD	AÑO DE REFERENCIA	# DE OBSERVACIONES	% ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	% ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA	% GOBIERNOS MUNICIPALES	MONTO ECONÓMICO DE LAS OBSERVACIONES REPORTADAS
Aguascalientes	2006	950	20	30	50	102,000,000
Baja California	2006	610	3.6	65.4	31	No reportó
Campeche	2006	275	0	7	93	1,325,246
Colima	2006	1,258	3	27	70	No reportó
Distrito Federal	2005	nd	nd	nd	nd	539,647
Durango	2006	2,238	25	37	38	55,157,967
Guanajuato	2006	No reportó	40	20	40	No reportó
Hidalgo	2006	31,589	12	8	80	No reportó
Edo de México	2006	5,447	21.1	10.3	68.6	No reportó
Nayarit	2006	3,363	11.03	12.34	75.64	No reportó
Puebla	2006	40,112	4.3	1.5	94.2	No reportó
Sonora	2006	5,830	4	22	74	2,447,843,538
Veracruz	2005	8,896	2.4	13	84.6	1,582,348,000
Zacatecas	2006	1,668	1.86	2.46	95.5	81,545,684
Promedio		8,519.7	11.4	19.7	68.8	-----

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen sólo las EFS que respondieron las preguntas correspondientes (las entidades que no reportaron información fueron Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro y Yucatán)

Siete de veinte EFS (Guanajuato respondió de manera ambigua) declaran conocer el dato del monto de los recursos recaudados como consecuencia de las observaciones presentadas. El resto de las EFS explican esta carencia de información por el hecho de que no son ellas las encargadas del “cobro de los recursos observados como resarcitorios”. La consecuencia inmediata de esta situación es que las EFS se encuentran limitadas en su capacidad para analizar el impacto de su trabajo. La Tabla 20 muestra cuáles EFS cuentan con esta información, así como el monto recaudado que se reporta.

**TABLA 20: RECURSOS RECAUDADOS COMO CONSECUENCIA DE LAS OBSERVACIONES PRESENTADAS**

ENTIDAD	INFORMACIÓN DISPONIBLE	MONTO RECAUDADO
Aguascalientes	No	-----
Baja California	No	-----
Baja California Sur	Si	
Campeche	Si	3,114,937.34
Chihuahua	No	-----
Colima	Si	63,738.54
Distrito Federal	Si	-----
Durango	Si	1,041,535.00
Guanajuato	?	111,574.64
Hidalgo	No	-----
Jalisco	No	-----
Estado de México	Si	4,966,000.00
Morelos	No	-----
Nayarit	No	-----
Nuevo León	No	-----
Puebla	No	-----
Querétaro	No	-----
Sonora	No	-----
Veracruz	Si	23,494,000.00
Yucatán	No	-----
Zacatecas	No	-----

Fuente: Cuestionario *Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Se incluyen sólo las EFS que respondieron las preguntas correspondientes.

Los datos que hemos presentado en las páginas anteriores ilustran algunas limitaciones concretas que enfrentan las EFS para llevar a cabo una fiscalización que además de ser imparcial, sea también efectiva. En la última sección de este reporte ofrecemos algunas reflexiones al respecto.

## *Consideraciones finales*

---

El martes 6 de mayo de 2008, el presidente de la república declaraba —a propósito de la firma del Decreto promulgatorio de la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización— que “nada erosiona más la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas que la corrupción, el despilfarro o los malos manejos de los recursos que son de todos” y anunciaba que para favorecer la transparencia y eficiencia del uso de los recursos públicos se harían modificaciones sustanciales a la normatividad relativa a la contabilidad gubernamental y a la fiscalización del gasto (Presidencia de la República, 2008).

El decreto contempla reformas y adiciones a diez artículos de la Constitución Federal. Para el tema que aquí nos ocupa, destaca la adición de dos párrafos al artículo 116 en donde se obliga a las Legislaturas locales a ajustar el marco normativo para crear una EFS que cuente con autonomía técnica y de gestión. El decreto además determina que el titular de la EFS local deberá ser nombrado por las dos terceras partes de *los miembros presentes* por periodos no menores a siete años.<sup>35</sup>

La reforma parte de dos premisas: la idea de que una mayoría calificada disminuirá la posibilidad de que el auditor sea sometido a preferencias de una mayoría legislativa, y la idea de que un periodo no concurrente entre el ente que fiscaliza (el auditor, siete años) y los entes fiscalizados (por ejemplo, el poder ejecutivo —seis años— o las municipalidades —tres años—) impedirá la cooptación del primero. En teoría, estos ajustes fortalecen la autonomía de la EFS; sin embargo, los datos que hemos presentado a lo largo de las páginas anteriores sugieren que la independencia de las EFS va más allá de las reglas de nombramiento y remoción.<sup>36</sup> Por principio, como se explica en la primera parte de la sección tres, el margen de votación de mayoría calificada con un universo de votación que sólo exige miembros presentes no garantiza la negociación entre las fuerzas políticas y tampoco evita que prevalezcan las preferencias de un solo grupo político. Si bien la combinación de esta medida con un periodo obligatorio de siete años para el auditor dificulta que actores locales intervengan en las actividades de la EFS, no resuelve uno de los principales problemas que afectan la autonomía de las EFS, a saber, la

---

<sup>35</sup> “Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.”(Diario Oficial de la Federación, 2008)

<sup>36</sup> De igual importancia es regular posibles conflictos de interés.

inestabilidad laboral del titular. Los auditores locales rara vez son removidos, lo común es la renuncia y lo usual es que ésta sea producto de veladas o abiertas presiones políticas. Es fundamental regular la renuncia de los titulares de las EFS para que realmente queden blindados de posibles presiones políticas.

Otorgar autonomía técnica y de gestión será sin duda una tarea pendiente en la mayoría de las entidades. Como lo demuestra las Tablas 4 y 5 de este documento, mientras algunos estados otorgan la primera, otros garantizan sólo la segunda. En nuestra muestra (22 EFS), sólo siete estados contemplan ya en la legislación la autonomía a la EFS para decidir su organización y plan de trabajo. Presionar para que las legislaturas locales introduzcan este cambio es, sin duda, una acción favorable; sin embargo, es importante recordar que una fiscalización imparcial requiere algo más que autonomía política y jurídica: exige independencia económica. Este documento demuestra que la fiscalización a nivel local puede fácilmente convertirse en un *unfunded mandate* si no se garantizan los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución.

Recordemos que para todas las EFS que respondieron a nuestro cuestionario, la falta de recursos financieros y/o la precariedad de los recursos humanos constituyen el talón de Aquiles. Lo anterior no es un asunto menor. Se debe garantizar que las EFS cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones de acuerdo con las necesidades específicas del Estado que se trate (Oaxaca enfrentará retos distintos que Baja California, por principio, a consecuencia del número y las características de sus municipios). Ya hay iniciativas al respecto. Por ejemplo, en Nuevo León se discute (a octubre de 2008) una reforma a la legislación local que “propone elevar a rango constitucional la limitación de reducir el presupuesto que recibe el Órgano de Fiscalización Superior del Estado en términos reales al del ejercicio anterior” con el propósito de “blindar a este órgano de mayorías coyunturales de partido que puedan vulnerar su autonomía e independencia por medio del más importante instrumento de políticas públicas, como es el presupuesto”<sup>37</sup>. Es importante considerar de manera seria esta propuesta para el resto de los estados.

Una fiscalización eficiente requiere de por lo menos cuatro factores: no injerencia de presiones políticas en las decisiones de la EFS, capacidad de acción, suficiencia de recursos y capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados. De suma importancia para una fiscalización que además de controlar la discrecionalidad sea un instrumento de prevención a la ineficiencia es dotar a las EFS de capacidad para sancionar directamente o para promover la acción de las instituciones encargadas de iniciar estas sanciones. Si bien la ausencia de sanciones no necesariamente implica una

---

<sup>37</sup> Exposición de motivos. Manuscrito.

fiscalización deficiente (pues puede indicar una eficaz capacidad de disuasión), la información que hemos presentado sugiere que las EFS no cuentan con instrumentos sólidos para obtener respuesta a sus observaciones o bien para hacer efectivas sanciones resultantes. Es imperioso revisar el marco normativo local para desenmarañar lagunas legales y fortalecer a las EFS.

La fiscalización que necesita el país será posible sólo si además de corregir los problemas del marco normativo, se atienden también las complicaciones que enfrentan las EFS en el ejercicio diario de su función. Esto es particularmente importante a la luz de reformas recientes que agregan la responsabilidad de *evaluar el desempeño* de las instituciones que manejan recursos públicos. Los datos que hemos presentado ponen en duda la capacidad real de las EFS para llevar a cabo esta tarea. En este sentido, resulta de particular importancia revisar los arreglos de incentivos que prevalecen en estas instituciones. Los datos sugieren que las EFS necesitan esquemas de incentivos específicos para la actividad de fiscalización que cubran desde la remuneración y capacitación del personal hasta la creación de un servicio civil de carrera.

Viendo a futuro es también necesario iniciar el análisis y la discusión sobre los mecanismos ideales para el control de quien controla. El tema no es ocioso, pues una EFS autónoma y fortalecida pero sin controles puede revertir el objetivo inicial de evitar discrecionalidad. Poco se ha hecho sobre este tema en regímenes como el nuestro.

Antes de la reforma constitucional de mayo de 2008, la modernización de las EFS dependía enteramente de la voluntad de las autoridades estatales y no de un diseño institucional que garantizara la eficacia del órgano fiscalizador. El Congreso y el poder ejecutivo federales decidieron imponer una modernización desde el centro. Si bien esta reforma apunta en la dirección correcta, es probable que factores políticos sigan teniendo un papel relevante en el desempeño de las EFS, sobre todo, si no se atienden los problemas puntuales del funcionamiento real de las EFS que este documento ha presentado. Abocarse sólo al marco normativo es un esfuerzo necesario pero insuficiente para garantizar que “las normas relativas al uso del gasto permitan un ejercicio oportuno e imparcial del mismo, sin sesgos individuales, grupales o partidistas” (Presidencia de la República, 2008). La confianza de los ciudadanos en su gobierno depende de actuar de manera contundente en solventar las carencias de las EFS que este documento ha presentado.

**Anexo 1: Entidades de fiscalización superior  
que respondieron al cuestionario**

ENTIDAD	FECHA DE RESPUESTA
Aguascalientes	08/01/08
Baja California	20/11/07
Baja California Sur	17/12/07
Campeche	29/11/07
Chiapas	-----
Chihuahua	16/11/07
Coahuila	-----
Colima	22/01/08
Distrito Federal	30/11/07
Durango	30/11/07
Guanajuato	26/11/07
Guerrero	-----
Hidalgo	15/11/07
Jalisco	12/12/07
Estado de México	30/11/07
Michoacán	-----
Morelos	30/11/07
Nayarit	13/08/08
Nuevo Leon	17/12/07
Oaxaca	-----
Puebla	01/04/08
Querétaro	01/16/98
Quintana Roo	-----
San Luis Potosí	-----
Sinaloa	-----
Sonora	28/11/07
Tabasco	-----
Tamaulipas	-----
Tlaxcala	-----
Veracruz	30/11/07
Yucatán	27/12/07
Zacatecas	11/12/07

**Anexo 2: Reformas legislativas en materia de fiscalización superior (1980-2008)<sup>38</sup>**

ESTADO	NOMBRE LEY ANTERIOR	PUBLICACIÓN LEY ANTERIOR	REFORMAS LEY ANTERIOR	LEY VIGENTE	PUBLICACIÓN	ULTIMA REFORMA PUBLICACIÓN
AGUASCALIENTES	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes	21/06/1981	13/12/1992 08/03/1998 30/08/1998 14/02/1999	Original		
BAJA CALIFORNIA	Ley de Fiscalización de las Cuentas Públicas para el Estado de Baja California	20/09/1992	11/05/2001 09/11/2001 08/11/2002 31/01/2003	Ley de fiscalización Superior para el Estado de Baja California	21/05/2004	18/05/2007
BAJA CALIFORNIA SUR	Ley Reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Baja California Sur	25/06/1975	10/12/1991 10/03/2002	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del estado de Baja California Sur.	10/03/2008	
CAMPECHE <sup>39</sup>	Ley Orgánica del Congreso del Estado de Campeche	30/10/1981	14/08/1992. 15/08/1992. 22/08/1997 3/10/1997	Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado de Campeche	03/07/2003	29/10/2003
CHIAPAS	Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas	18/02/1987		Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas	(25/10/2001) <sup>40</sup> 18/08/2003	05/11/2004
CHIHUAHUA	Ley Orgánica de la Contaduría General del Congreso del Estado de Chihuahua	08/07/1995		Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	12/09/2007	
COAHUILA	Ley Orgánica de la	14/11/1989	22/04/1997 17/04/1998	Ley De Fiscalización	06/07/2007	

<sup>38</sup> Si no está indicado de otra manera, la información proviene de la base de datos sobre legislación estatal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Default.htm>

<sup>39</sup> Información proveniente de la Biblioteca de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión [http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/LEY\\_ORG/leycam.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/LEY_ORG/leycam.htm)

<sup>40</sup> Impugnada por la fracción parlamentaria del PRI por violaciones procedimentales en su aprobación. El procedimiento legislativo se repuso en 2003

ESTADO	NOMBRE LEY ANTERIOR	PUBLICACIÓN LEY ANTERIOR	REFORMAS LEY ANTERIOR	LEY VIGENTE	PUBLICACIÓN	ULTIMA REFORMA PUBLICACIÓN
	Contaduría Mayor de Hacienda		30/06/1998 14/01/2005	Superior Para El Estado De Coahuila De Zaragoza		
COLIMA	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima	27/08/1988	24/07/2004	Original		
DISTRITO FEDERAL	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	31/05/1995		Ley Orgánica de La Contaduría Mayor De Hacienda De La Asamblea Legislativa Del Distrito Federal	27/01/1999	08/02/1999 30/03/1999 25/10/2001 13/01/2004
DURANGO	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado	24/12/1984 <sup>41</sup>		Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango	30/12/2001	
ESTADO DE MÉXICO	Ley Orgánica Para La Contaduría General De Glosa Del Poder Legislativo Del Estado De México	15/10/1991	05/01/1994 05/01/1999 06/04/2004	Ley De Fiscalización Superior Del Estado De México	26/08/2004	22/2/2004 11/02/2005 21/07/2006 14/09/2006 16/01/2007 31/01/2007
GUANAJUATO	Ley Reglamentaria De La Contaduría Mayor De Hacienda Del Congreso Del Estado De Guanajuato	29/08/1995	12/08/1997 12/06/2001	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato	11711/2003	29/04/2005
GUERRERO	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero}			Ley De Fiscalización Superior Del Estado De Guerrero	06/11/2002	28/04/2006 26/12/2006 28/12/2007 18/07/2008
HIDALGO	Ley Orgánica De La	08/03/1972		Ley Del Órgano De	29/12/2006	07/04/2008

<sup>41</sup> Información proveniente de Figueroa, 2007

ESTADO	NOMBRE LEY ANTERIOR	PUBLICACIÓN LEY ANTERIOR	REFORMAS LEY ANTERIOR	LEY VIGENTE	PUBLICACIÓN	ULTIMA REFORMA PUBLICACIÓN
	Contaduría General Del Estado			Fiscalización Superior Del Estado De Hidalgo		
JALISCO	Reglamento Interno de La Contaduría Mayor De Hacienda	03/12/1991		Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco	30/12/2003	05/07/2008
MICHOACÁN	Ley Orgánica de La Contaduría General De Glosa	28/07/1986		Ley De Fiscalización Superior Del Estado de Michoacán	28/03/2003	13/02/2007 26/09/2007 21/11/2007
MORELOS	Ley Orgánica de La Contaduría Mayor De Hacienda Del Congreso Del Estado De Morelos	19/05/1999	01/09/2000 14/02/2001	Ley de Auditoría Superior Gubernamental del Estado de Morelos	11/08/2003	07/01/2004 21/07/2004 31/05/2006 16/07/2008
NAYARIT	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nayarit	08/08/10984		Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado	27/12/2000	04/06/2003 16/06/2004 04/07/2007
NUEVO LEÓN	Ley de la Contaduría mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León	08/05/1992	01/06/1994 26/01/1996 26/06/2002	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León	13/09/2006	
OAXACA	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Oaxaca	23/08/1995	24/12/2001	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca	23/04/2008	
PUEBLA	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Puebla	21/02/2000		Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Puebla	22/06/2001	
QUERÉTARO	Ley Orgánica de La Contaduría Mayor de Hacienda	11/12/1986		Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro	24/03/2006	07/09/2007

ESTADO	NOMBRE LEY ANTERIOR	PUBLICACIÓN LEY ANTERIOR	REFORMAS LEY ANTERIOR	LEY VIGENTE	PUBLICACIÓN	ULTIMA REFORMA PUBLICACIÓN
QUINTANA ROO	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	15/09/1994	15/11/1995	Ley del Órgano Superior se Fiscalización del Estado de Quintana Roo	16/12/2003	14/12/2005
SAN LUIS POTOSÍ	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de San Luis Potosí	28/12/1993		Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	30/05/2006	21/12/2006
SINALOA	Ley Orgánica De La Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado de Sinaloa	31/03/1997 28/12/2007		Ley de Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	23/04/2008	
SONORA	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Sonora	04/03/1985	28/04/1994 09/07/1998	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora	14/07/2008	
TABASCO	Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda			Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco	17/05/2003	24/05/2003
TAMAULIPAS	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	01/10/1986		Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas	25/12/2001	18/12/2002 10/12/2003 22/04/2004 05/06/2007
TLAXCALA	Ley de la Contraloría Mayor de Ingreso y Gasto Públicos, aprobada por el Honorable Congreso del Estado	11/10/1995		Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios	22/11/2001	01/09/2004
VERACRUZ	Ley 59 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	26/05/2000		Ley de 252 de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	06/06/2008	
YUCATÁN	Ley Orgánica de la Contaduría	30/04/1964	23/12/1974	Ley de la Contaduría Mayor de	31/03/2004	

ESTADO	NOMBRE LEY ANTERIOR	PUBLICACIÓN LEY ANTERIOR	REFORMAS LEY ANTERIOR	LEY VIGENTE	PUBLICACIÓN	ULTIMA REFORMA PUBLICACIÓN
	Mayor de Hacienda del Estado de Yucatán			Hacienda del Estado Dd Yucatán		
ZACATECAS	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	10/01/1987		Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas	30/03/2000	18/01/2006 09/06/2007 28/07/2007

## Anexo 3: Cuestionario

### LAS ENTIDADES ESTATALES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MEXICO Proyecto de Investigación Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD

#### Instrucciones:

Para responder a este cuestionario sólo tiene que marcar las casillas que se indican o bien, escribir la información correspondiente en los recuadros grises que aparecen al final de las preguntas. Cualquier duda sobre el contenido de este cuestionario puede dirigirlas a:

Alejandra Ríos Cázares

[arioscaz@weber.ucsd.edu](mailto:arioscaz@weber.ucsd.edu)

Tel: (001 858)822-0847 Fax: (001858)534-6447

Juan E. Pardini

[juan.pardini@imco.org.mx](mailto:juan.pardini@imco.org.mx)

Tel: (01 55) 5985-1017 ext. 113 Fax (01 55) 5985- 0251

Gracias de antemano por su amable colaboración

#### DATOS

Estado

Fecha de respuesta

Cuestionario Num.

#### I. Marco legal

I.1. ¿Cuándo fue la última vez que se reformó la ley que regula las actividades de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado? Por favor, indique con una X el año de la última actualización

2007

2006

2005

Antes de 2005 Mes

I.2 Si la última actualización de la legislación tuvo lugar antes de 2005, ¿han existido iniciativas para reformar esta legislación entre 2005 y 2007?

No

Si  ¿Qué legislación se intentó reformar? \_\_\_\_\_

Fecha

I.3 ¿Existe reglamento interno de la ESF?

Si  Fecha

No  En caso de no existir ¿hay una propuesta para crearlo ?

Si

No

No se requiere

II. Aspectos Organizativos

- II.1 ¿De cuál o cuáles comisiones legislativas depende la EFS?
- II.2 ¿Quién define el presupuesto de la EFS?
- La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
  - La Comisión de Vigilancia (o equivalente) con base en la propuesta de la misma EFS
  - La EFS es autónoma para definir el monto total de su presupuesto
- II.3 ¿Quién aprueba el presupuesto de la EFS?
- La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
  - El pleno del Congreso del Estado
  - El presupuesto de la EFS se incorpora directamente al proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado
- II.4 ¿Cuál ha sido el presupuesto ejercido por la EFS en los siguientes ejercicios presupuestales?:
- |                             |       |
|-----------------------------|-------|
| Ejercicio presupuestal 2005 | pesos |
| Ejercicio presupuestal 2006 | pesos |
| Ejercicio presupuestal 2007 | pesos |
- II.5 En los últimos tres años, ¿han ocurrido reformas al presupuesto original solicitado por la EFS (o en su caso, por la comisión de vigilancia o su equivalente)?
- Ejercicio presupuestal 2005
- No
- Si
- ¿En qué sentido? Incremento  Recorte
- Diferencia?
- Ejercicio presupuestal 2006
- No
- Si
- ¿En qué sentido? Incremento  Recorte
- Diferencia
- Ejercicio presupuestal 2007
- No
- Si
- ¿En qué sentido? Incremento  Recorte
- Diferencia
- II.6. Del presupuesto total de la EFS, ¿qué porcentaje se destinó a gastos administrativos (por ejemplo, salarios)?
- |      |      |      |
|------|------|------|
| 2005 | 2006 | 2007 |
|------|------|------|
- II.7 ¿Quién define la organización administrativa de la EFS (organigrama, por ejemplo, número de direcciones)?
- La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
  - El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso del Estado.
  - El titular de la EFS solamente.

- II. 8 ¿Quién designa a mandos directivos?
- La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
- El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso del Estado.
- El titular de la EFS solamente.
- II.9 ¿Por cuánto tiempo estuvieron al frente de la EFS sus últimos tres titulares?
1. Nombre  
Fecha inicio Fecha conclusión  
Número de años
2. Nombre  
Fecha inicio Fecha conclusión  
Número de años
3. Nombre  
Fecha inicio Fecha conclusión  
Número de años
- II. 10 ¿Se permite la reelección del titular?
- No
- Si  ¿Ha sucedido?  SI  No
- II.11 ¿Ha sucedido que el titular de la EFS haya permanecido en el cargo más allá de lo establecido por la ley?
- No
- Si  ¿Por que?
- II.12 ¿Existe servicio civil de carrera en la EFS?
- No
- Si  ¿Quién define los criterios de selección y promoción del personal?
- II.13 ¿Cuántas personas trabajan actualmente en la EFS?
- II.14 ¿Cuántos auditores laboran en la EFS?
- II.15 ¿Cuáles son los tres principales requisitos que se solicitan para asumir el cargo de auditor?
- 1.
- 2.
- 3.

II.16 ¿Cuál es el principal reto que enfrenta la EFS en lo concerniente al desempeño de los auditores (por favor marque todas las opciones que apliquen)?

- Falta de personal
- Rotación de personal (poca permanencia en el cargo)
- Falta de capacitación
- Presupuesto insuficiente
- Otro(s)

Por favor especifique

### III. Aspectos Operativos

III.1 ¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizarse para la evaluación del ejercicio fiscal?

- La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
- El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso del Estado.
- El titular de la EFS solamente.

III.2 Procedimiento de auditoría y revisión a gobiernos municipales

- La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
- El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso del Estado.
- El titular de la EFS solamente

III.3 ¿Los Diputados estatales o Comisiones legislativas distintas a la de Vigilancia (o equivalente) pueden solicitar a la EFS auditorías específicos?

- No
- Si

¿Qué porcentaje de la agenda de trabajo de la EFS está constituida por estas peticiones?

III. 4 ¿Qué porcentaje de la agenda de trabajo de la EFS está constituida por peticiones directas de la Comisión de Vigilancia (o equivalente)?

III.5 ¿Cómo es la cooperación (respuesta) entre la EFS y las entidades fiscalizadas?

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Pobre
- Deficiente

III.6 Mencione los dos principales problemas de cooperación entre la EFS y las entidades fiscalizadas

1.

2.

III.7 ¿Cómo es la cooperación (respuesta) entre los Gobiernos Municipales y las entidades fiscalizadas?

- Muy buena
- Buena
- Regular
- Pobre
- Deficiente

III.8 Mencione los dos principales problemas de cooperación entre la EFS y gobiernos municipales

1.

2.

III.9 ¿Puede la EFS iniciar procesos de sanción?

No

Si

De qué tipo?

III.10 ¿Cuáles son los tres principales retos que enfrenta la EFS para hacer efectivas las sanciones que se derivan de la revisión de la Cuenta Pública?

1.

2.

3.

III.11 ¿Existe colaboración institucional entre la EFS y la Contraloría General del Estado (o su equivalente)?

No

Si

¿En qué sentido?

Durante el proceso de auditoría e investigación

Durante el proceso de sanción

En ambos

III.12 ¿Cómo calificaría la comunicación —y colaboración en su caso— con la contraloría del estado?

Muy buena

Buena

Regular

Pobre

Deficiente

No aplica

III.13 ¿Cómo calificaría la comunicación —y colaboración en su caso— con el Poder Judicial del estado?

Muy buena

Buena

Regular

Pobre

Deficiente

No aplica

III.14 ¿Cómo calificaría la colaboración y el intercambio de información con los sistemas de recaudación del estado?

Muy buena

Buena

Regular

Pobre

Deficiente

No aplica

III.14 ¿Cómo calificaría la comunicación —y colaboración en su caso— con el ministerio público?

Muy buena

Buena

Regular

Pobre

Deficiente

No aplica

**IV. Impacto**

Las siguientes preguntas están relacionadas a la revisión de la Cuenta Pública de 2006. En caso de no contar con la información para el 2006, por favor responder con base en la revisión de la Cuenta Pública del 2005 o del 2004

MARQUE CON UNA X  
INFORMACION DE 2006  2005  2004

IV.1 ¿Cuál fue el número total de auditorías realizadas durante el 2006?

IV.2 ¿Cuál fue el número total de auditorías financieras?

IV.3 Señale el porcentaje de gasto programable que fue fiscalizado con relación al gasto público total del estado (sin incluir la amortización de la deuda pública estatal).

IV.4 ¿Hubo observaciones reportadas como resultado de las auditorías?

No   
Si

¿Cuántas observaciones ocurrieron?

¿Qué porcentaje de estas observaciones fue para:

Administración pública centralizada

Administración pública descentralizada

Gobiernos municipales

IV.5 ¿Cuál fue el monto económico de las observaciones reportadas en el 2002?

IV.6 ¿Qué institución de gobierno se encarga de recuperar los fondos derivados de las sanciones financieras resultantes de las observaciones de la EFS?

IV.6 ¿La EFS del Estado cuenta con información sobre el monto total de los recursos recaudados como consecuencia de las observaciones presentadas?

No   
¿Por qué?  
No hay obligación de reportarlos   
Otro, por favor especifique:

Si   
¿Podría especificar el monto recaudado?

**V. Comunicación**

V.1 ¿A quién responde la EFS?

- La Comisión de Vigilancia (o equivalente)
- Al pleno del Congreso del Estado
- Otro, por favor especifique

V.2 ¿De qué manera lo hace?

- Informe escrito
- Comparecencia
- Otro, por favor especifique

V.3 ¿Es la EFS sujeto obligado por la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado (o su equivalente)?

- No
- Si
- No hay dicha ley en el Estado

V.4 El informe final de la Cuenta Pública...

- está a disposición del público en general
- por medio de la página de Internet de la EFS
- por medio de su publicación en
- está a disposición del público en general, pero se requiere petición directa a la EFS
  
- Otro, por favor especifique
  
  
- no es público

Anexo 4

ENTIDAD	MARGEN DE VOTACIÓN	NEP	RÉGIMEN	LEGISLATURA
AGS	1	1.14	Partido Dominante	LIX: nov04 - 2007
BCN	3	2.02	Bipartidismo plural	XVIII: 2004-2007
BCS	*1	1.08	Partido Dominante	XI: 2005-2008
CAM	2	1.87	Bipartidismo	LVIII: oct03-sep06
COA	1	1.52	Bipartidismo	LVI: ene03-dic05
COL	3	1.61	Bipartidismo	LIV: 2003-2006
CHS	1	2.28	Bipartidismo plural	LXII: 2004-2007
CHH	*1	1.64	Bipartidismo	LXI: 2004-2007
DFE	1	1.52	Bipartidismo	III: 2003-2006
DGO	~2	1.42	Partido Dominante	LXIII: 2004-2007
GTO	2	1.62	Bipartidismo	LIX: 2003-2006
GRO	3	2.63	Multipartidismo	LVIII: 2005 - 2008
HGO	2	1.06	Partido Dominante	LIX: 2005 -2008
JAL	3	2.10	Bipartidismo plural	LVII: 2004-2007
MEX	3	3.40	Multipartidismo	LV: 2003-2006
MIC	~2	2.38	Bipartidismo plural	LXX: 2004-2007
MOR	~2	3.57	Multipartidismo	XLIX: 2003-2006
NAY	2	1.30	Partido Dominante	XXVIII: 2005-2008
NLE	1	1.55	Bipartidismo	LXX: 2003-2006
OAX	1	1.47	Partido Dominante	LIX: 2004-2007
PUE	3	1.29	Partido Dominante	LVI: 2005-2008
QRO	2	2.02	Bipartidismo plural	LIV: 2003-2006
ROO	3	3.42	Multipartidismo	XI: 2005 - 2008
SLP	1	2.26	Bipartidismo plural	LVII: 2003-2006
SIN	1	1.82	Bipartidismo	LVIII: 2004-2007
SON	1	1.74	Bipartidismo	LVII: 2003-2006
TAB	2	2.03	Bipartidismo plural	LVIII: 2004-2006
TAM	1	1.45	Partido Dominante	LIX: 2005 - 2008
TLA	~2	3.46	Multipartidismo	LVIII: 2004-2007
VER	3	2.29	Bipartidismo plural	LX: 2004-2007
YUC	1	1.87	Bipartidismo	LVIII: 2004-2007**
ZAC	3	1.72	Bipartidismo	LVIII: 2004-2007

\* No se especifica procedimiento

~ La votación requerida es dos tercios de los miembros presentes

Fuente: (Figuroa, 2005)

## Anexo 5

### REQUISITOS PARA SER AUDITOR

ENTIDAD	REQUISITO 1	REQUISITO 2	REQUISITO 3
Aguascalientes	Perfil académico	Experiencia	-----
Baja California	Carta de pasante o título de contador público	Carta de no antecedentes penales y no inhabilitación	De preferencia, experiencia en auditoría
Baja California Sur	Ser profesionista	Mayor de edad	Contar con ética
Campeche	Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerita pena corporal de más de un año de prisión	5 años de experiencia en el control, manejo o fiscalización de recursos	Título profesional de contador público, licenciado en administración o cualquier otro título relacionado con las actividades de fiscalización con antigüedad mínima de 5 años
Chihuahua	Profesionista (contador público, abogado, ingeniero civil según el área)	Experiencia	Profesional en el desempeño
Colima	Contar con título de contador público, arquitecto o ingeniero, licenciatura en derecho, administración pública, economía o afín	Experiencia mínima 2 años y reconocida honradez	No desempeñar cargo de elección
Distrito Federal	Cumplir con el perfil establecido en el catálogo de puestos institucional	Presentar exámenes psicométricos	No estar inhabilitado en el gobierno local o federal
Durango	Profesionales en contaduría, ingeniería y arquitectura con cédula profesional	Perfil de auditor	Cualidades de integridad y responsabilidad
Guanajuato	Contar con licenciatura	Aprobar el examen de conocimientos	Entrevista
Hidalgo	El perfil profesional	Experiencia laboral	Disponibilidad de horario
Jalisco	Título profesional	Cédula profesional	No antecedentes penales
Estado de México	Conocimientos de la materia, preferentemente estudios profesionales	Experiencia	Los requisitos de ley para el ingreso al servicio público

ENTIDAD	REQUISITO 1	REQUISITO 2	REQUISITO 3
Morelos	Ser ciudadano morelense por nacimiento o por residencia, debiendo en este último caso, tener un mínimo de diez años de residencia en el estado al día de su designación y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos	No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la designación	Contar, cuando menos, con título y cédula profesional de nivel licenciatura en las carreras de contaduría pública, derecho, economía o administración
Nayarit	Título y cédula profesional	Experiencia laboral acorde al cargo a desempeñar	Disponibilidad de horario
Nuevo León	Ser contador público titulado	Tener experiencia en contabilidad y auditoría	Dominio de aplicaciones computacionales relacionadas
Puebla	Escolaridad	Experiencia	Probidad
Querétaro	Perfil profesional (titulado)	Experiencia	Vocación de servicio
Sonora	Grado académico	Experiencia	Antecedentes
Veracruz	Que sea licenciado en contaduría o contador público, arquitecto, ingeniero o licenciado en derecho	Experiencia mínima de 6 meses en auditoría	No haber laborado en el año inmediato anterior en alguna dependencia o municipio
Yucatan	Conocimientos	Experiencia	Actitud e independencia
Zacatecas	Ser mexicano por nacimiento y ciudadano zacatecano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles	Tener cuando menos 35 años cumplidos al día de la designación	Contar el día de su designación, con antigüedad mínima de diez años, con título y cédula profesional de licenciado en contaduría, contador público, derecho, economía, administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización

## Referencias

---

- Baldez, Lissa and John M. Carey. 2001. Budget Procedure and Fiscal Restraint in Post transition Chile. In *Presidents, Parliaments and Policy*, edited by M. D. McCubbins and S. Haggard. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bustillos, Jorge and Miguel Carbonell. 2007. *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. Cd. de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas: IFAI, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Cantú Concha, Hugo, Sergio López Ayllón and Lucy Tacher Epelstein. 2004. *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*. Cd. de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Cornejo, Jorge Alberto. 2004. Vive la actual Legislatura de BC su peor crisis política desde 2001. *La Jornada*, Junio 15.
- Diario Oficial de la Federación. 2008. Decreto 85 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Dye, Kenneth M. and Rick Staphenurst. 2000. Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption. In *Controlling Corruption*, edited by R. Williams and A. Doig. Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- El Sol del Centro. 2007. Denuncian complot contra la Contaduría Mayor de Hacienda. *El Sol del Centro*.
- Figuroa, Aimee, ed. 2005. *Cuenta pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- , ed. 2007. *Cuenta pública en México: Evaluación 2007 de las Leyes de Fiscalización Superior*. Guadalajara: Orienta-Agenda Pública Consultores and Universidad de Guadalajara.
- Fiorina, Morris. 1981. Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities. In *Congress Reconsidered*, edited by L. C. Dood and B. I. Oppenheimer. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- García Vázquez, Nancy. 2008. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y las leyes de fiscalización superior. Un análisis para los 32 estados mexicanos*: INAP-COLEGIO DE JALISCO.
- Grasso, Patrick G. and Ira Sharkansky. 2001. The Auditing of Public Policy and the Politics of Auditing: The US GAO and Israel's State Comptroller. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14 (1):1-21.
- Heras, Antonio. 2004. Renuncia en BC Contador Mayor. *La Jornada*, Julio 3.
- INTOSAI. 2008. *Lima Declaration 1977* [cited August 2008]. Available from [http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/lima\\_declaration/](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/).
- Jornada, La. 2004. El cambio de mesa directiva origen de la pugna. *La Jornada*, Junio 15.
- Kiewiet, Roderick and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Laakso, Markku and Rein Taagepera. 1979. Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies* 12:3-27.
- López Ayllón, Sergio. 2006. *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. Cd. de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.
- López Guzmán, Cuauhtémoc. 2005. El proceso de fiscalización en el Congreso de Baja California: Normatividad, recursos técnicos y motivaciones políticas. *Estudios Políticos* (6):175-199.
- Lozano Díaz de León, Matías. 2007. Sospechosa postergación de reunión para revisar conflicto en el Congreso. *El Sol del Centro*.
- Manjarrez, Jorge. 2001. La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001. PhD, Political Science, UNAM, Mexico City.
- McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz. 1984. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms. *American Journal of Political Science* 28:165-179.
- Melián Hernández, Jose A. 2006. Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público. *Auditoría Pública* 39:33-40.
- Merino, Mauricio. 2007. The Challenge of Transparency: A Review of the Regulations Governing Access to Public Information in Mexican States. In *Evaluating Transparency and Accountability in Mexico: National, Local and Comparative Perspectives*, edited by A. Ríos-Cázares and D. A. Shirk. San Diego: Trans-Border Institute, University of San Diego.
- Molinar Horcasitas, Juan. 1991. Counting the Number of Parties: An alternative Index. *The American Political Science Review* 85 (4):1383-1391.
- Morgensten, Scott and Luigi Manzetti. 2003. Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina. In *Democratic Accountability in Latin America*, edited by S. Mainwaring and C. Welna. New York: Oxford University Press.
- Normanton, E. L. 1966. *The Accountability and Audit of Governments, A Comparative Study*. Manchester: Manchester University Press.
- OECD and World Bank. 2005. *Budget Practices and Procedures Database 2003* [cited Mayo 25 2005]. Available from [http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en\\_2649\\_33735\\_2494461\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_33735_2494461_1_1_1_1,00.html).
- Pardinas, Juan. 2003. La rendición de cuentas a nivel local: Un desafío pendiente. In *El poder legislativo estatal en México*, edited by R. Balking. Mexico City: State University of New York.
- Presidencia de la República. 2008. Firma el presidente de la república decreto para mejorar la administración y transparencia del presupuesto público. México: Presidencia de la República.
- Ríos Cázares, Alejandra. 2006. El poder de sanción de los Congresos Locales en México: El control de la burocracia en los estados. In *Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, AMEP*. Mexico City.
- . 2007a. Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos de América. In *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la*

- fiscalización superior*, edited by A. Figueroa Neri. México: Auditoría Superior de la Federación.
- . 2007b. Selective Oversight: Explaining the Legislative Oversight of the Bureaucracy in Developing Presidential Regimes. In *Manuscript (presented at the Symposium on Positive Political Theory of Law)*. Los Angeles, CA: Center for the Study of Law and Politics, Gould School of Law, USC.
- Santiso, Carlos. 2004. Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. *OECD Journal on Budgeting* 4 (2).
- Shepsle, Kenneth A. 2001. A Comment on Institutional Change. *Journal of theoretical Politics* 13 (3):321-325.
- Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzzotti. 2000. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy* 11 (4):147-158.
- Uhr, John. 1998. *Deliberative democracy in Australia: the changing place of Parliament*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Casar, Ma. Amparo, *Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006*, DTAP-195
- De Angoitia, Regina, *La evolución de los portales del gobierno federal: la experiencia de ocho dependencias*, DTAP-196
- Cabrero, Enrique, *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema*, DTAP-197
- Sour, Laura y Eunises Rosillo, *¿Cuáles son los resultados del presupuesto por resultados?*, DTAP-198
- Arellano, David y Walter Lepore, *Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México...*, DTAP-199
- Sour, Laura y Fredy Girón, *El efecto flypaper de las transferencias intergubernamentales del ramo 28...*, DTAP-200
- Mariscal, Judith, *Convergencia tecnológica y armonización regulatoria en México: una evaluación de los instrumentos regulatorios*, DTAP-201
- Mariscal, Judith, *Market Structure in the Latin American Mobile Sector*, DTAP-202
- De Angoitia, Regina y Fernando Ramírez, *Estrategias utilizadas para minimizar costos por los usuarios de telefonía celular...*, DTAP-203
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, DTAP-204

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Hernández, Kólver, *State-Dependent Nominal Rigidities & Disinflation Programs in Small Open Economies*, DTE-418
- Hernández, Kólver and Asli Leblebicioglu, *A Regime Switching Analysis of the Exchange Rate Pass-through*, DTE-419
- Ramírez, José Carlos y David Juárez, *Viejas ideas económicas con nuevas tecnologías matemáticas*, DTE-420
- Delajara, Marcelo, *Household and Community Determinants of Infants' Nutritional Status in Argentina*, DTE-421
- Villagómez, Alejandro, Robert Duval y Lucía Cerilla, *Análisis de la evolución de la matrícula de la licenciatura en economía en México, 1974-2004*, DTE-422
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Quasi-Rents and Pricing Gas in Mexico*, DTE-423
- Rosellón, Juan and Hannes Weigt, *A Dynamic Incentive Mechanism for Transmission Expansion in Electricity Networks-Theory, Modeling and Application*, DTE-424
- Smith, Ricardo, *A Monte Carlo EM Algorithm for FIML Estimation of Multivariate Endogenous Switching Models with Censored and Discrete Responses*, DTE-425
- Brito, Dagobert and Juan Rosellón, *Lumpy Investment in Regulated Natural Gas Pipelines: An Application of the Theory of The Second Best*, DTE-426
- Di Giannatale, Sonia, Patricia López y María José Roa, *Una introducción conceptual al desarrollo financiero, capital social y anonimidad: el caso de México*, DTE-427

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- González, Guadalupe, *Percepciones sociales sobre la migración en México y Estados Unidos: ¿hay espacios para cooperar?*, DTEI-162
- Bernhard, William y David Leblang, *Standing Tall When the Wind Shifts: Financial Market Responses to Elections, Disasters and Terrorist Attacks*, DTEI-163
- Velázquez, Rafael, *La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox...*, DTEI-164
- Ruano, Lorena, *De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea...*, DTEI-165
- Martínez, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *Why new Parties? Changes in the number of Parties over time within Countries*, DTEI-166
- Sotomayor, Arturo, *México y la ONU en momentos de transición: entre el activismo internacional, parálisis interna y crisis internacional*, DTEI-167
- Velasco, Jesús, *Acuerdo migratorio: la debilidad de la esperanza*, DTEI-168
- Velázquez, Rafael y Roberto Domínguez, *Relaciones México-Unión Europea: una evaluación general en el sexenio del presidente Vicente Fox*, DTEI-169
- Martínez i Coma, Ferrán e Ignacio Lago Peñas, *¿Qué piensan los mexicanos de los Estados Unidos?*, DTEI-170
- Velasco, Jesús, *Lou Dobbs and the Rise of Modern Nativism*, DTEI-171

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22
- Fondevila, Gustavo e Ingram Matthew, *Detención y uso de la fuerza*, DTEJ-23
- Magaloni, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales...*, DTEJ-24
- Magaloni, Ana Laura, *¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?*, DTEJ-25
- Magaloni, Ana Laura, *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*, DTEJ-26
- Ibarra, Ana María, *Los artificios de la Dogmática Jurídica*, DTEJ-27
- Fierro, Ana Elena y Adriana García, *Responsabilidad patrimonial del Estado. Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, DTEJ-28

## DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Lehoucq, Fabrice, *Why is Structural Reform Stagnating in Mexico? Policy Reform Episodes from Salinas to Fox*, DTEP-195
- Benton, Allyson, *Latin America's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves: The Case of Mexico*, DTEP-196
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *An Antitrust Theory of Group Recognition*, DTEP-197
- Hacker, Casiano y Jeffrey Thomas, *Operationalizing and Reconstructing the Theory of Nationalism*, DTEP-198
- Langston, Joy y Allyson Benton, *"A ras de suelo": Candidate Appearances and Events in Mexico's Presidential Campaign*, DTEP-199
- Negretto, Gabriel, *The Durability of Constitutions in Changing Environments...*, DTEP-200
- Langston, Joy, *Hasta en las mejores familias: Madrazo and the PRI in the 2006 Presidential Elections*, DTEP-201
- Schedler, Andreas, *Protest Beats Manipulation. Exploring Sources of Interparty Competition under Competitive and Hegemonic Authoritarianism*, DTEP-202
- Villagómez, Alejandro y Jennifer Farias, *Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en CP, AP y RI en México, 1974-2004*, DTEP-203
- Ríos, Julio, *Judicial Institutions and Corruption Control*, DTEP-204

## DIVISIÓN DE HISTORIA

- Barrón, Luis, *Revolucionarios sí, pero Revolución no*, DTH-44
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca: comunidad, instituciones, vanguardias*, DTH-45
- Barrón, Luis, *Venustiano Carranza: un político porfiriano en la Revolución*, DTH-46
- Tenorio, Mauricio y Laurencio Sanguino, *Orígenes de una ciudad mexicana: Chicago y la ciencia del Mexican Problem (1900-1930)*, DTH-47
- Rojas, Rafael, *José María Heredia y la tradición republicana*, DTH-48
- Rojas, Rafael, *Traductores de la libertad: el americanismo de los primeros republicanos*, DTH-49
- Sánchez, Mónica Judith, *History vs. the Eternal Present or Liberal Individualism and the Morality of Compassion and Trust*, DTH-50
- Medina, Luis, *Salida: los años de Zedillo*, DTH-51
- Sauter, Michael, *The Edict on Religion of 1788 and the Statistics of Public Discussion in Prussia*, DTH-52
- Sauter, Michael, *Conscience and the Rhetoric of Freedom: Fichte's Reaction to the Edict on Religion*, DTH-53

## Ventas

El CIDE es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El Centro publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública*, *Política y Gobierno*, *Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.

Para adquirir cualquiera de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:	VENTAS EN LÍNEA:
Tel. Directo: 5081-4003 Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091 Fax: 5727 9800 Ext. 6314  Av. Constituyentes 1046, 1er piso, Col. Lomas Altas, Del. Álvaro Obregón, 11950, México, D.F.	Librería virtual: <a href="http://www.e-cide.com">www.e-cide.com</a>  Dudas y comentarios: <a href="mailto:publicaciones@cide.edu">publicaciones@cide.edu</a>

### ¡¡Colecciones completas!!

Adquiere los CDs de las colecciones completas de los documentos de trabajo de todas las divisiones académicas del CIDE: Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos.



### ¡Nuevo! ¡¡Arma tu CD!!



Visita nuestra Librería Virtual [www.e-cide.com](http://www.e-cide.com) y selecciona entre 10 y 20 documentos de trabajo. A partir de tu lista te enviaremos un CD con los documentos que elegiste.