



Estudios sobre Desarrollo Humano

2009 - 8

INSTITUCIONES POLÍTICAS ESTATALES Y PRESUPUESTO LAS CAUSAS DE LA DISCRECIONALIDAD

Alejandra Ríos Cázares

2008-2009

Instituciones políticas estatales y presupuesto

Las causas de la discrecionalidad *

Alejandra Ríos Cázares
División de Administración Pública
CIDE

Introducción

Este reporte describe analíticamente los actores y las instituciones involucradas en la definición de las prioridades de gasto a nivel estatal y en la vigilancia del uso de los recursos públicos. El objetivo del reporte es ofrecer un análisis conciso sobre el efecto que la configuración institucional de los estados tiene sobre las decisiones de presupuesto y fiscalización a nivel local. El reporte se guía por la premisa de que los efectos de las políticas destinadas a abatir la desigualdad entre individuos o regiones no serán los esperados si no existen mecanismos institucionales efectivos que limiten la discrecionalidad y arbitrariedad en la definición y ejercicio de las prioridades de inversión social (Rajkumar and Swaroop 2002).

La revisión del marco normativo estatal indica que el procedimiento para definir el presupuesto local (por tanto, las prioridades de gasto) fomenta la concentración del poder de decisión en el titular Ejecutivo mientras que a la debilidad del poder legislativo estatal debilita los controles al manejo discrecional de los recursos públicos. El problema de la discrecionalidad aumenta porque el sistema electoral y la competencia política en los estados hacen que las políticas de inversión social sean particularmente vulnerables a la manipulación política.

Este reporte está organizado en cinco partes. En el primer apartado presento brevemente el referente teórico del análisis institucional. La segunda es el resultado del análisis del marco institucional del presupuesto en los estados con particular énfasis en las capacidades (reales) de control. En el tercer apartado presento una breve nota sobre la

* Documento de apoyo para la elaboración del Informe de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México. Agradezco el apoyo de Santiago Rodríguez en la recopilación de datos electorales. Agradezco también a Jaime Contreras y Regina de Con por su labor como asistentes de investigación. Datos de la sección II.2.1 de este reporte provienen del trabajo documentado en (Rios-Cazares and Pardinas 2008).

capacidad de los legisladores locales, y en la cuarta parte explico cómo la tendencia electoral puede afectar los incentivos de los actores políticos en la definición del gasto. La quinta parte recapitula las conclusiones de las secciones anteriores y presenta alternativas de reforma.

I. Las instituciones y las políticas públicas: Discrecionalidad vs. Control

Las instituciones son “reglas y procedimientos que estructuran la interacción social al delimitar y habilitar el comportamiento de los individuos o actores” (Helmke and Levitsky 2007). Las instituciones políticas en particular definen quiénes son los actores relevantes en la toma de decisiones, influyen en la definición de sus incentivos y además determinan su actuación. La premisa del análisis institucional de un régimen político es que los elementos básicos de la estructura constitucional de un país, así como las características de sus principales actores (por ejemplo, partidos políticos), determinan el tipo de políticas públicas que produce el régimen. Es decir, las instituciones tienen efectos sistemáticos sobre las políticas públicas (Haggard and McCubbins 2001; Stein et al. 2005).¹

Una política pública tiene mayor probabilidad de éxito si la combinación de instituciones y actores le permite ser estable, adaptar su “núcleo” a condiciones cambiantes y estar sometida a una evaluación permanente que permita identificar problemas de implementación. En un régimen representativo se esperaría además que esta política tuviera por objetivo fomentar y atender el interés público (por encima de intereses particulares).

¹ Una crítica común que recibe esta línea de investigación es que las instituciones son inocuas en países donde la solidez del estado de derecho está en duda, pues en estos contextos no existe garantía para el cumplimiento de las normas. Existen, sin embargo, dos argumentos (uno teórico y el segundo empírico) que debaten esta postura. Primero, no todas las instituciones requieren para su efectivo funcionamiento de un tercer actor que las haga válidas (Macintyre 2003); es decir, las instituciones formales pueden ser validadas y aplicadas por los propios actores involucrados (*selfenforced*) y en este sentido cumplir con su función original de habilitar y delimitar el comportamiento de los actores relevantes. Por otra parte (y éste es el segundo argumento) se ha comprobado que incluso en regímenes claramente autoritarios, las instituciones políticas (formales e informales) estructuran la actuación de los actores políticos y tienen consecuencias sistemáticas de política pública. Dos ejemplos nítidos de esta situación son la China actual (Shirk 1993) y la extinta Unión Soviética (Roeder 1993).

La estabilidad, adaptabilidad, calidad de implementación y el énfasis en el interés público están directamente afectados por dos elementos del marco institucional: la separación de los poderes de gobierno y la diferenciación de propósitos entre los actores relevantes. La separación de poderes refiere a la situación en la cual “diferentes componentes del gobierno tienen la habilidad de ejercer influencia mediante el ejercicio de veto en la formación de la política pública” (Haggard and McCubbins 2001). Los ejemplos más claros de la separación de poderes son el presidencialismo vs. parlamentarismo (diferenciación de la función ejecutiva), bicameralismo vs. unicameralismo (división de la función legislativa) o bien federalismo vs. centralismo (división vertical del poder de gobierno).² La separación de poderes sólo es efectiva si los distintos componentes de gobierno además de tener prerrogativas distintas tienen propósitos y preferencias diferentes. La diversidad de propósitos está determinada a su vez por las preferencias que predominan en la sociedad y por las reglas que regulan el acceso al poder (en un régimen democrático, estas reglas constituyen el sistema electoral).

La combinación de poderes distintos y propósitos diversos determina el número de actores relevantes en un sistema político. A estos actores, que pueden ser individuales o colectivos, se les denomina “puntos de veto”. Por ejemplo, un sistema presidencial unicameral estrictamente democrático tendrá, por principio, dos vetos: el poder ejecutivo y el poder legislativo. Sin embargo, si los escaños están divididos equitativamente entre cuatro partidos políticos, el número de vetos en el sistema podría llegar a cinco (sobre todo si las diferencias ideológicas entre los partidos políticos son acentuadas).

El número de puntos de veto tiene consecuencias sistemáticas sobre la creación de políticas públicas pues define el nivel de concentración del poder político, influye en el frágil equilibrio entre proveer bienes que persiguen el interés público o bienes que son exclusivos para un sector o grupo social, y afecta la estabilidad y adaptabilidad de las decisiones de política. Es decir, el número de vetos determina tres aspectos clave del diseño y ejecución de las políticas públicas: El nivel de discrecionalidad (transparencia),

² El poder judicial puede ser un punto de veto adicional si es independiente y si además está facultado para juzgar la constitucionalidad de la legislación aprobada (Cox and McCubbins, 2001)

el ámbito y alcance de una política (es decir, los beneficiarios de la misma) y la estabilidad de las decisiones.

Por ejemplo, cuando el número de vetos aumenta, se incrementa también el número y la efectividad de los controles al uso discrecional del poder pues al aumentar el costo de la negociación, se limita la posibilidad de acciones arbitrarias. Incrementar el número de actores, por tanto, favorece la estabilidad de las decisiones de política. A pesar de estos beneficios, incrementar el número de vetos conlleva dos problemas potenciales que no son soslayables. Por una parte, dispersar las decisiones de política en un número mayor de actores resta al régimen capacidad para revertir tendencias o políticas ineficientes pues limita su habilidad para adaptarse a situaciones cambiantes. Por otra parte, un régimen que enfrenta amplia fragmentación estará presionado por implementar políticas que generen beneficios específicos a favor de los actores de veto en detrimento de políticas que atienden a un interés más general. En otras palabras, aumentar el número de puntos de veto influye también en el contenido y alcance de las políticas. El suministro de políticas enfocadas a intereses específicos es el precio del consenso. El dilema del diseño institucional es, entonces, evitar la discrecionalidad de la toma de decisiones gubernamentales sin provocar una alta fragmentación que genere dispersión en el contenido de las decisiones de política (Figura 1). Esto es particularmente cierto en decisiones de gasto.³

Figura 1 **El dilema del diseño institucional⁴**

El dilema concentración/dispersión del número de actores políticos no es una dificultad del diseño institucional recién identificada. A partir de la década de los ochenta, organismos internacionales y estudiosos de la política comparada reconocieron que el arreglo institucional que caracterizaba a países en vías de desarrollo (como aquellos países de América Latina y África) ocasionaba una alta fragmentación del poder de decisión al momento de definir las prioridades de presupuesto y explicaban que esta

³ El dilema entre concentrar o dispersar es aún más relevante cuando las decisiones de política involucran estrategias que buscan modificar el nivel de vida de la sociedad, o simplemente fomentar desarrollo social. Esto es así porque las políticas enfocadas a incidir directamente en el nivel de vida de la sociedad constituyen una valiosa estrategia de promoción para los actores encargados de ejecutarlas. El valor de estas políticas aumenta cuando los actores deben competir por la atención y el crédito ciudadano.

⁴ Figura adaptada de (Macintyre 2003)

fragmentación era parte de las causas de la espiral deficitaria que enfrentaban estos países. La propuesta fue centralizar las decisiones de gasto –sobre todo las presupuestales—lo más posible por medio de reformas institucionales y administrativas que otorgaban mayores facultades de definición al poder ejecutivo (por ejemplo, limitando la posibilidad de intervención del poder legislativo).⁵

Si bien las reformas que buscaron centralizar las decisiones de gasto parece que alcanzaron algunos de sus objetivos iniciales (frenar el déficit público), a la vuelta de los años el efecto negativo de la centralización del poder se hizo evidente. La concentración de las decisiones de presupuesto en manos del Poder Ejecutivo, si bien generó estabilidad, también creó un ámbito propicio para la discrecionalidad y en no pocas ocasiones, abierta corrupción. Por esta razón, una de las principales reformas que se promueven hoy en día es generar controles institucionales (formales) al uso discrecional del poder político, así como descentralizar las decisiones de gasto (por ejemplo, fomentando la participación del Poder Legislativo en las decisiones presupuestales) y transparentar los procedimientos de asignación de recursos públicos (mediante la creación de legislación que obligue a los entes gubernamentales a publicitar no sólo sus decisiones sino también el procedimiento seguido para alcanzarlas).⁶

A nivel federal, México se encuentra en el centro del dilema. Por una parte, la pluralidad política ha permitido que los controles ya existentes en la constitución entren abiertamente al juego (Weldon 2004). Hoy en día, las negociaciones presupuestales no se deciden simplemente en la oficina presidencial, sino que requieren de una negociación constante entre un número cada vez mayor de actores políticos que incluyen no sólo las fracciones parlamentarias federales, sino también los gobiernos locales representados por gobernadores o presidentes municipales. Análisis recientes sobre el proceso presupuestario demuestran que el avance de la pluralidad política en los estados se ve reflejado en mayor presión por incrementar las partidas federales a las entidades (*syde*

⁵ Estas acciones fueron clarísimas en Argentina y Brasil. En México, la dinámica del régimen político no hizo necesarias reformas constitucionales que centralizaran las decisiones en el Poder Ejecutivo pues éste tenía de facto esta prerrogativa. En cambio, las reformas que sí se implementaron en el país tuvieron como objetivo limitar el margen de discrecionalidad de las oficinas gubernamentales (por ejemplo, la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o bien la creación de una legislación específica sobre procedimientos administrativos).

⁶ Ver (Santiso 2004) para un resumen de esta tendencia.

payments).⁷ A nivel local, no hay elementos que permitan asumir que los gobiernos estatales no enfrentan el mismo dilema de solucionar el problema de la concentración sin caer en las complicaciones de la dispersión. Como veremos en la siguiente sección, los estados mexicanos oscilan hacia uno de estos extremos.

II. El marco institucional del presupuesto en México: el problema de la discrecionalidad

Al igual que a nivel federal, en los estados de la República, el procedimiento para determinar el presupuesto del estado incluye la definición de gastos de operación, inversión pública en infraestructura, fideicomisos, subsidios y del número y tipo de programas institucionales (los cuales pueden incluir estrategias para el desarrollo educativo, procuración de justicia, desarrollo regional, modernización del sector salud, etc.). El entramado institucional local también juega un papel fundamental en la definición de los detalles y destino de los fondos federales. Basta recordar que aunque la mayor parte de las aportaciones federales tienen objetivos previamente establecidos (como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social), son los actores locales -- y sus instituciones—quienes determinan el uso último de estos recursos.

El estudio de las características institucionales del procedimiento presupuestal a nivel estatal es un campo desierto. Muy pocos son los análisis específicos que se pueden encontrar sobre el procedimiento presupuestal estatal y sus consecuencias, o bien sobre las características de los actores o la capacidad de las instituciones estatales. No hay a la fecha un solo análisis empírico comparado sobre las características del procedimiento presupuestal en los estados y existen pocos análisis sobre las características de la administración pública estatal, de los controles institucionales a la discrecionalidad gubernamental, o de si estas características tienen efectos sistemáticos en el gasto

⁷ Los datos que presentan César Velázquez, Laura Sour y Jorge Ortega son ejemplos de esta tendencia. La evidencia internacional confirma esta dinámica. Comparando sólo regímenes presidenciales, sabemos que gobiernos divididos y sistemas multipartidistas están asociados con parálisis gubernamental (poca habilidad de cambio) o llanamente con déficit público. Por otra parte, sabemos que una alta concentración del poder genera problemas de credibilidad (por ejemplo, en el manejo de deuda pública) o discrecionalidad. Para análisis de cómo la fragmentación parlamentaria o el gobierno dividido afectan el nivel de gasto ver (Kiewiet and McCubbins 1991) para Estados Unidos o (Samuels 2003) para Brasil. En cuanto a problemas de discrecionalidad, ver (Macintyre 2003) para un análisis del sureste asiático.

estatal.⁸ Esta sección documenta de manera concisa la organización institucional de las decisiones presupuestales en los estados con particular énfasis en dos fases del procedimiento presupuestal: presupuestación y control.⁹

II.1 La creación del presupuesto: Los aspectos formales e informales de la negociación

En México, todos los estados están constitucionalmente organizados como repúblicas representativas por lo que funcionan de manera análoga a un régimen presidencial. En todos los estados la responsabilidad de definir el presupuesto es una corresponsabilidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y al igual que en casi todos los regímenes presidenciales (la excepción notable es Estados Unidos), el titular del poder ejecutivo es el encargado de iniciar la discusión sobre la conformación del presupuesto (a esto se le llama control de agenda); mientras que la legislatura puede aprobar o modificar la propuesta del poder ejecutivo con la única restricción de que cualquier cambio debe contemplar la contribución necesaria para su cumplimiento. No hay en ninguna constitución estatal provisiones explícitas que impidan al poder Ejecutivo vetar las modificaciones hechas por la legislatura. Esta secuencia de acciones delimita las posibilidades de influencia de los actores políticos (Figura 2).

Figura 2 **Secuencia de decisión en la definición del presupuesto en las entidades de México**

⁸ Excepciones son (Velázquez 2006; Figueroa 2007, 2005; Rios-Cazares and Pardinás 2008). Aunque las legislaturas estatales han recibido un poco más de atención, los estudios sobre el tema usualmente se restringen a un puñado de estudios de casos durante periodos cortos. Ver por ejemplo (Beer 2003)

⁹ En México, el proceso para definir el presupuesto está compuesto por cinco etapas: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control. La posibilidad de una comparación sistemática de las cinco fases es una tarea titánica imposible de resumir en unas cuantas cuartillas. Una de las principales complicaciones es la diversidad y número de regulaciones involucradas. Por ejemplo, si bien todas las entidades siguen un proceso de planeación en donde determinan directrices y estrategias, así como las alternativas y cursos de acción, cada entidad sigue una metodología particular. Por ejemplo, en las cuestiones de desarrollo social, algunas entidades como Campeche, han creado legislación específica para la identificación de prioridades y la evaluación de la política social; en otras (como Aguascalientes) estos criterios son parte de convenios con el gobierno federal. Para la fase de programación, el problema de la comparabilidad y el seguimiento de la normatividad se agudiza aún más pues aunque en todas las entidades las labores de programación son coordinadas por las secretarías de finanzas o sus equivalentes, no hay criterios comunes. Cada entidad tiene una metodología propia cuyos fundamentos se encuentran dispersos en “las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público –o leyes de control presupuestal y gasto público–, los códigos financieros, las leyes estatales de planeación, las leyes orgánicas de la administración pública, las leyes orgánicas de las Secretarías de Planeación y Finanzas, las leyes o decretos del presupuesto de egresos, y los manuales de programación y presupuestación” (Chapoy Bonifaz 2003).

Por principio, el poder de agenda del titular del ejecutivo sienta las bases de la negociación. En segundo término, el tiempo con que cuentan los legisladores para el análisis de la propuesta del ejecutivo afecta el margen de negociación real entre ambos poderes (sección A, figura 2). Un periodo reducido tiene tres posibles consecuencias: Por una parte, no permite a la legislatura un análisis pausado de la propuesta, situación que se agudiza aún más debido al precario nivel de profesionalización de los legisladores locales, lo que otorga una ventaja aún mayor a la propuesta ejecutiva.¹⁰ Por otra parte, un periodo reducido para el análisis y dictamen sugiere que las negociaciones reales sobre las partidas presupuestales no ocurren durante el periodo establecido por la constitución sino en la fase previa. El problema potencial de este tipo de negociaciones es que agudizan el riesgo de discrecionalidad, pues al ocurrir en la opacidad de las oficinas de los líderes políticos se incrementa la oportunidad para “comprar” la aprobación de la propuesta general con la incorporación de proyectos individuales. Un periodo reducido puede indicar también que las negociaciones simplemente no ocurren y que los legisladores delegan al Ejecutivo la responsabilidad de definir los asuntos –ciertamente complejos- de la administración pública, quedándose para sí con la responsabilidad de revisar el adecuado uso de los recursos públicos. En resumen, *entre menor es el periodo concedido a la legislatura local para el análisis y dictamen del presupuesto, mayor es el nivel de discrecionalidad del Poder Ejecutivo.*

En promedio, las legislaturas estatales cuentan con 35 días naturales para evaluar la propuesta lo que contrasta con los 68 días que establece la constitución federal (tabla 1). Sólo ocho entidades se encuentran por encima del promedio nacional. Destacan los casos de Michoacán, Guerrero y Morelos en donde el número de días con que cuentan los legisladores es superior al periodo establecido en la legislación federal (102, 77 y 75 días naturales respectivamente). En el extremo opuesto tenemos los estados de Durango, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas que otorgan quince días. Tamaulipas sólo estipula cinco días naturales.

Tabla 1¹¹

¹⁰ La tercera sección de este documento analiza este tema.

¹¹ La tabla muestra los tiempos establecidos por las constituciones estatales para la presentación y aprobación del proyecto de presupuesto estatal en días naturales. Los datos corresponden a las fechas específicas o a la situación límite. Por ejemplo, en Zacatecas la constitución local menciona que el gobernador debe enviar la iniciativa del proyecto de presupuesto *a más tardar* el día 15 de diciembre (Art.

Periodo de análisis legislativo en las entidades

Cuando la legislatura estatal no aprueba en tiempo el presupuesto para el año fiscal siguiente, la mayoría de las legislaciones locales establecen como medida provisional que el presupuesto del año anterior continúe vigente. La excepción es el caso de Aguascalientes donde la constitución local explícitamente establece que provisionalmente entrará en vigor la propuesta del ejecutivo (situación que favorece y fortalece la posición del gobernador).¹² Tenemos entonces, que *el procedimiento constitucionalmente establecido para la definición del presupuesto fomenta la centralización de las decisiones en el poder Ejecutivo.*

El papel de la legislatura, sin embargo, no es irrelevante para el procedimiento presupuestal puesto que el poder Legislativo mantiene la facultad constitucional de bloquear o modificar la propuesta ejecutiva.¹³ Entre mayor es la compatibilidad entre el titular del poder Ejecutivo y su contraparte legislativa menor será el “costo” de la negociación y el consenso. Conforme aumenta la disparidad entre ambos poderes (por ejemplo, con la presencia de gobiernos sin mayoría legislativa o gobiernos que pertenecen a la minoría) mayor será el costo de conseguir la votación parlamentaria necesaria para sacar adelante legislación primordial (como el presupuesto) o incluso, legislación secundaria. Por ello, la pluralidad política, que cada vez más caracteriza a las legislaturas locales (Tabla 2), es una advertencia de que los controles constitucionales al poder Ejecutivo en la definición de la agenda legislativa (incluyendo el presupuesto) pueden entrar en juego en cualquier momento. Estas son buenas noticias, sin embargo, la

82 fracc. IV), sin embargo, también establece que la legislatura sesionará hasta el día 15 de diciembre con posible prórroga al día 30 (Art. 57). En este caso la fecha de presentación que se recupera es el 15 de diciembre y la fecha límite de aprobación es el día 30 de diciembre. Cuando no se establece fecha precisa para la aprobación del presupuesto usamos el último día de sesiones del periodo correspondiente o bien el último día del año fiscal. La legislación estatal se obtuvo del sitio de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuando esto no fue posible se recurrió a las páginas electrónicas de las legislaturas estatales. Todas las referencias a la legislación federal provienen de las versiones publicadas en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹² Es importante mencionar que Aguascalientes presenta una contradicción: mientras la constitución establece que a falta de presupuesto deberá entrar en vigor de manera temporal la propuesta del ejecutivo hasta que se apruebe una nueva ley, la ley orgánica del congreso del estado establece que de no aprobarse la propuesta de presupuesto a tiempo, continuará en aplicación el presupuesto del año anterior.

¹³ Al igual que otras legislaturas en América Latina, las legislaturas locales en México son reactivas (en contraste con proactivas) puesto que reaccionan a la propuesta que plantea el poder Ejecutivo en tres posibilidades: aceptarla, modificarla (y al hacerlo, entran en el juego de la negociación), o bien rechazarla. Para un análisis completo de legislaturas reactivas vs. legislaturas preactivas ver (Cox and Morgensten 2001)

misma fragmentación del espectro político es un llamado de atención sobre la posibilidad de que el “costo potencial del consenso” (tal y como se describió en la sección anterior) esté en aumento.

Tabla 2
Conformación Política de las Legislaturas estatales, 2008

Entre las funciones de la legislatura local en las decisiones de gasto y presupuesto se encuentra la responsabilidad de control que refiere las acciones encaminadas a vigilar el desempeño de los actores burocráticos. Dadas las características del proceso presupuestal que acabamos de describir, esta facultad resulta fundamental; sin embargo, la precariedad de los controles legislativos es una constante en toda la República.

II. 2 El (débil) control del presupuesto en México¹⁴

Las constituciones locales en México otorgan cinco tipos de control a las legislaturas de los estados. En promedio, los congresos locales tienen al menos dos de estos controles:¹⁵ (1) La posibilidad de pedir la comparecencia de miembros específicos de la administración pública de manera periódica, (2) la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto en específico o bien para que informen a los diputados cuando se está legislando sobre temas relacionados con la jurisdicción del servidor público, (3) la creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular, (4) requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y (5) fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal y de los gobiernos municipales (Rios-Cazares 2008) (Tabla 3). Los primeros cuatro tipos de control comparten la característica de que pueden emplearse durante el ejercicio fiscal y por tanto, su efecto además de ser potencialmente correctivo, es preventivo. La fiscalización de los recursos públicos, en cambio, es un mecanismo de control *ex post* y a la fecha, su función primordial es correctiva.

Tabla 3
Controles legislativos

¹⁴ Esta sección se apoya principalmente en (Rios-Cazares 2006, 2008; Rios-Cazares and Pardinás 2008)

¹⁵ En este conteo se incluye al Distrito Federal a pesar de que no se trata de una entidad federativa. Un control adicional que no se contempla en este listado es la presentación anual de un informe de labores por parte del poder ejecutivo. El informe se presenta en persona o simplemente escrito.

A pesar de estar constitucionalmente habilitados, los legisladores locales en México hacen uso mínimo de estas facultades de control.¹⁶ Cuatro parecen ser los factores que propician la poca recurrencia de los legisladores locales a estos mecanismos. Primero, un precario conocimiento sobre sus facultades concretas de control y monitoreo. Segundo, una limitada familiaridad con aspectos técnicos, o con las especificidades de los rubros de política, lo que limita su capacidad de análisis, evaluación y control. Tercero, la férrea disciplina partidista que caracteriza las labores legislativas en el país –a nivel estatal y federal— parece inhibir que legisladores tomen a título individual actividades de evaluación y control del ejercicio de gobierno (usualmente, este tipo de decisiones son delegadas a los líderes parlamentarios).¹⁷ Por último, los legisladores locales que no cuentan con una posición en el gobierno interno de la legislatura (como presidente de congreso o líder de fracción parlamentaria) tienden a estar abrumados con las actividades de gestoría y apoyo a la comunidad a las que dedican la mayor parte del tiempo (Rios-Cazares 2008).

Una de las principales consecuencias del poco uso que se da a los instrumentos de control es que durante el año fiscal son pocas las acciones concretas de parte de los miembros del poder del Legislativo para evaluar el ejercicio del presupuesto.¹⁸ El principal mecanismo de seguimiento y control que emplean es la fiscalización superior de las cuentas públicas, la cual por definición ocurre *ex post*. Esto implica que el control al uso discrecional de los recursos públicos estatales depende en su mayor parte de la eficacia de la fiscalización superior. La relevancia de la fiscalización superior aumenta si se considera que un porcentaje del gasto público federal que se asigna a los estados es fiscalizado por las entidades locales en convenio con la Auditoría Superior de la Federación (institución que por ley tiene bajo su responsabilidad la fiscalización de todos

¹⁶ Los datos siguientes provienen de entrevistas realizadas entre noviembre del 2006 y octubre del 2007 a 30 legisladores locales de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Nayarit y Nuevo León. Ver (Rios-Cazares 2008). No hay razones específicas que sugieran que éste no es el caso en otras entidades.

¹⁷ Sobre disciplina partidista ver sección IV de este documento.

¹⁸ En lugar de emplear las herramientas constitucionales a la mano, los legisladores tienden a emitir “puntos de acuerdo” o “excitativas” para “exigir” al gobierno estatal o a los gobiernos municipales la aclaración de alguna situación en particular. El efecto de estas acciones es simplemente iniciar una discusión pública sobre un asunto específico que no necesariamente deriva en las aclaraciones exigidas o en consecuencias concretas.

los recursos federales). No obstante su importancia, la situación y efectividad de las entidades superiores de fiscalización son precarias.

II.2.1 Fiscalización superior: las dificultades del control legislativo del presupuesto

La fiscalización superior se refiere 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” (Rios-Cazares and Pardinás 2008).¹⁹ La fiscalización superior es un mecanismo de control externo, responsabilidad del Poder Legislativo. En México, las legislaturas delegan las labores de fiscalización a una agencia de apoyo conocida genéricamente como Entidad de Fiscalización Superior (EFS) cuya tarea principal 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 para intereses privados (Manjarrez 2001).²⁰ Las EFS son los vigilantes de la integridad financiera del Estado; son las garantes de la credibilidad de la información reportada por las entidades responsables de manejar recursos públicos.

Vale la pena señalar que las EFS estatales están a cargo de la vigilancia de toda la administración pública centralizada, la administración pública descentralizada, órganos desconcentrados y gobiernos municipales del estado. En algunos casos, la legislación local emula la legislación federal y establece que la EFS deberá fiscalizar a todo ente público o privado que haya ejercido recursos públicos. El universo de fiscalización de las EFS locales es, por tanto, bastante amplio y varía de manera significativa entre los estados por la disparidad que existe en cuanto al tamaño de la burocracia estatal y el número de municipios.

Existen cuatro factores que determinan la capacidad de la EFS para un ejercicio eficaz: (1) autonomía política, la cual incluye independencia de presiones (políticas) externas, (2) independencia para decidir libremente su organización interna y los criterios

¹⁹ Fiscalización no es lo mismo que auditoría. La segunda es simplemente instrumento de la primera. Ver (Melián Hernández 2006)

²⁰ Entidad de Fiscalización Superior es un término general para las agencias de auditoría en todas las entidades. Las denominaciones usuales de estas instituciones son auditorías superiores, órganos superiores de fiscalización o bien contadurías mayores de hacienda.

y alcances de su programa de trabajo, (3) suficiencia de recursos humanos y financieros y (4) capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo, por medio de sanciones).

En años recientes, la mayoría de las legislaturas estatales han reformado la legislación local para otorgar a la EFS estatal alguna o varias de las características que se mencionan en el párrafo anterior. Las reformas iniciaron 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 del 2008, la mayoría de las legislaturas estatales habían aprobado reformas a la constitución local o bien a leyes secundarias a fin de adecuar las instituciones y procedimientos asociados a la revisión de las Cuentas Públicas. La excepción notable es Aguascalientes que no ha modificado la legislación en la materia en al menos nueve años.²¹

En este punto vale la pena destacar que fueron los estados con menor índice de desarrollo aquellos que iniciaron los cambios a la legislación a instituciones asociadas a la fiscalización superior (Zacatecas, Veracruz, Campeche y Chiapas); mientras que los estados con mayor índice de desarrollo dilataron más en emprender los cambios. No sólo Aguascalientes es el ejemplo más nítido de este “retraso”. Nuevo León reformó una legislación francamente precaria en agosto del 2006 y tardó más de un año en llevar a cabo todos los procedimientos necesarios para que la nueva legislación estuviera en plena vigencia (como el nombramiento del auditor). Jalisco, en cambio, aprobó una primera Ley de Fiscalización Superior en el 2001 que se reformó sustancialmente en diciembre de 2003, para entrar en vigor en 2004. La principal debilidad de la legislación de Jalisco es la falta de autonomía plena de la Auditoría Superior del estado.²²

A pesar de estas reformas, y de la especial atención que se ha dado a la situación de la fiscalización superior a nivel local, en lo concreto, la habilidad de las EFS para fiscalizar el uso y (la efectividad del uso) de los recursos públicos es aún bastante débil frente al nivel de discrecionalidad que caracteriza las decisiones de gasto a nivel local. En

²¹

²² Para un análisis de detallado de la ASJAL y sus actividades en la revisión de las cuentas públicas 2002 y 2005 ver (Figueroa, Ramos, and Tinajero 2008). Sobre Nuevo León ver (Torres 2008)

reconocimiento a este hecho, el Congreso Federal aprobó el 7 de mayo del 2008 una reforma a la Constitución Federal que obliga a todos los estados a ajustar la legislación para asegurar un margen mínimo de autonomía a la EFS. Por ejemplo, se establece que la legislación debe conceder autonomía de gestión y de organización a la EFS además de procurar la autonomía política de su titular por medio de un esquema de nombramiento que exige un voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura para designar al Auditor Superior o Contador Mayor del Estado, por periodos no menos a siete años. Si bien estos cambios promueven la independencia de la EFS, no son suficientes para garantizar la imparcialidad o eficacia de la institución.

Los retos de la fiscalización superior: Autonomía efectiva

El requisito de una votación de dos terceras partes de los miembros presentes en la legislatura para nombrar al titular de la EFS no garantiza su independencia política pues el margen de votación no previene la prevalencia de un solo partido político (basta pensar en aquellos estados donde el mismo partido político que controla el ejecutivo detenta la mayoría calificada en el congreso).²³ La evidencia demuestra que si bien las reglas de nombramiento y remoción son relevantes, no son el factor determinante. La libertad de acción de la EFS aumenta si además de robustecer las reglas para el nombramiento de su titular, se le otorgan garantías de seguridad laboral, pues no son inusuales las situaciones en las que el titular permanece en el cargo menos tiempo que lo estipulado en la legislación local. De hecho, hay situaciones en donde el titular dura menos de veinticuatro meses.²⁴

²³ 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. Por tanto, una votación que sólo exige dos terceras partes de miembros presentes puede reducirse a la anuencia de 33% de los miembros del congreso. En estas circunstancias, la prevalencia o no de un solo grupo político dependerá estrictamente del número de actores relevantes al interior de la legislatura estatal (es decir, el número de fracciones parlamentarias).

²⁴ Ver anexo 1. Por ejemplo, en Morelos, Diana Recio Ramos que estuvo al frente de la EFS por tan sólo 26 días 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. 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.

Usualmente, la salida temprana de los titulares se debe a renunciaciones voluntarias y no necesariamente a una decisión unilateral de la legislatura; sin embargo, en muchas ocasiones las razones que se aducen para justificar la renuncia de los titulares parecen no corresponder con la importancia del cargo que se deja. Crónicas de prensa local sugieren que la renuncia del Auditor Superior es usualmente la salida expedita cuando la presión política alcanza niveles importantes. Esta circunstancia no es un asunto menor ya que 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, como sucede en la mayoría de las EFS locales.

La imparcialidad de la EFS requiere también independencia organizativa e independencia de gestión. No estará libre de influencias y presiones externas un auditor superior que no tenga control sobre la organización interna de la institución o sobre su programa de trabajo. En algunas entidades el Auditor Superior determina la organización administrativa de la institución; en otras, sus decisiones requieren ratificación de la Comisión de Vigilancia (o su equivalente) o bien del pleno del Congreso del Estado y en las menos, la organización interna de la EFS es responsabilidad de la Comisión de Vigilancia. Por otra parte, el nombramiento de los mandos directivos de la EFS puede depender exclusivamente de su titular, requerir aprobación de la comisión encargada o del pleno legislativo, o bien, depender completamente de la comisión de vigilancia (tabla 4).²⁵

Tabla 4 **Autonomía organizativa**

El nivel de autonomía de la EFS aumenta a medida que se acerca a la esquina inferior derecha de la tabla. Los casos que ocupan la celda superior izquierda constituyen

Tirso Agustin R. de la Gala Gomez dirigió la Contaduría Mayor de Hacienda y más tarde la Auditoría Superior del Estado para sumar un total de 120 meses.

²⁵ El análisis empírico de la fiscalización superior a nivel local en México enfrenta un importante reto: Acceder a información relevante. En ocasiones la dificultad radica en la dispersión de la información, o bien en la desorganización y falta de sistematización o inclusive la ausencia de los datos. Para sortear estas complicaciones, elaboramos un breve cuestionario que enviamos directamente a las entidades de fiscalización superior de los 31 estados de la República y del Distrito Federal en el otoño del 2007. Entre octubre de ese año y agosto del 2008, 20 entidades y el Distrito Federal respondieron al llamado. Aunque hubo un monitoreo y una comunicación constante con las entidades restantes, no se logró obtener respuesta. Las entidades que respondieron son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Edo. de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas

las situaciones donde la independencia de la EFS tiene mayor probabilidad de estar comprometida.

En cuanto a la definición del plan de trabajo (por ejemplo, número y tipo de auditorías a realizar y los procedimientos de auditoría y revisión a gobiernos municipales), veinte EFS indican que el Auditor Superior es el encargado de definir el número y tipo de auditorías a realizarse, sin embargo, en siete de estas entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Veracruz y Yucatán), se requiere la aprobación de la comisión legislativa encargada. 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 (tabla 5).

Tabla 5
Autonomía de gestión

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 resume esta información. Las entidades fueron ordenadas de acuerdo con el resultado obtenido después de agregar la información concerniente 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 de las EFS, pero no se trata de un dato conclusivo pues la autonomía de la EFS depende también de la interacción entre los procedimientos de nombramiento (margen de votación) y la fragmentación política.

Tabla 6
Probabilidad de gestión imparcial

Los retos de la fiscalización superior: Suficiencia de recursos

Además de la autonomía que le proporciona el marco legal, las EFS requieren para su correcto funcionamiento de recursos financieros y humanos suficientes. Presupuesto aparte, uno de los grandes retos de estas instituciones es la permanencia y

calidad de su personal. En promedio, las EFS locales cuentan con 174 personas laborando en la institución, de las cuales --en promedio-- 105 son auditores. Las variaciones son importantes. En un extremo se encuentran Aguascalientes que cuenta con 45 trabajadores (39 auditores, 86.7%) y Yucatán con 150 (130 auditores, 86.7%). En el extremo contrario está el Distrito Federal con 417 trabajadores (113 auditores, 27.1%) (tabla 7).

Tabla 7 **Auditores**

En materia de recursos financieros, la disparidad entre las EFS no es menor. 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. 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 8, 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 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.²⁶

Tabla 8 **Presupuesto per cápita por EFS, 2007 (*2008)**

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

²⁶ Un aspecto relevante es que el tamaño de la EFS (número de personal) y el presupuesto per cápita asignado a la fiscalización superior en el estado tienen una correlación positiva (aunque débil) con el índice de desarrollo humano IDH 2006 (0.108 y 0.194 respectivamente). La conclusión no es sorprendente: la fortaleza de los recursos destinados a la fiscalización superior aumenta conforme el nivel de desarrollo humano del estado se incrementa.

presupuestal que reciben para la mejora de sus recursos humanos es el hecho de que en promedio las EFS destinan más del 70% de su presupuesto a solventar gastos administrativos. Las excepciones a este patrón son Campeche, Veracruz y Zacatecas que reportan una proporción menor al 30% (Tabla 9).²⁷

Tabla 9
Porcentaje destinado a gastos administrativos del presupuesto total de la EFS

Los retos de la fiscalización superior: Resultados Cuenta Pública 2006

Además de una importante variación en recursos, existe una diferenciación relevante en resultados. Los auditores de las EFS locales realizaron en promedio 341 auditorías durante la revisión de la *Cuenta Pública del 2006* aunque existen disparidades importantes. Por ejemplo, el estado de Durango reporta 2870 auditorías realizadas durante la Cuenta Pública del 2006, en un segundo lugar se encuentra el Estado de México con 705 auditorías y en tercer sitio, Veracruz con 787 auditorías. En el extremo opuesto está el estado de Baja California Sur con 31 auditorías, Aguascalientes con 28 y Guanajuato con 21. Los datos reportados por las EFS indican que en promedio, cada auditor lleva a cabo 3.6 auditorías. Durango presenta una altísima proporción de 35.9 auditorías por auditor, que 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 con respecto al resto de los estados. En los casos donde las auditorías fueron las menos, se reportan 0.7 (Aguascalientes y Baja California Sur) y 0.2 (Guanajuato, la más baja) auditorías por auditor (Tabla 10). Si bien este dato puede estar subestimando las actividades de las EFS (porque no incluye las auditorías realizadas por despachos externos), sí da cuenta de la disparidad que caracteriza las actividades de la EFS estatales.

Tabla 10
Auditorías

Existen tres indicadores puntuales del “impacto” de las labores de fiscalización: (1) el porcentaje de auditorías realizadas que se clasifican como financieras, (2) la

²⁷ La importante diferencia entre estos Estados bien puede deberse a qué se entiende por gasto administrativo.

proporción del gasto programable que fue fiscalizado en relación al gasto público total, y (3) el número de observaciones resultantes de los trabajos de fiscalización²⁸. Once de veinte EFS sólo realizaron auditorías financieras. Aunque el porcentaje de auditorías financieras disminuye para las nueve EFS restantes, sólo Durango, Guanajuato, Querétaro y Zacatecas reportan un porcentaje menor al 50% (Tabla 11).

La proporción del gasto programable fiscalizada para 2006 en las quince entidades que reportaron este dato 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 8). Si bien es cierto que resulta imposible fiscalizar la totalidad del gasto programable (en ningún lugar del mundo ocurre),²⁹ es importante destacar que éste es el único mecanismo constante de “control” del gasto en el país, por lo que el porcentaje de gasto que no se monitorea en absoluto es bastante elevado.

Las veinte EFS que reporto indican que la revisión de la Cuenta Pública 2006 derivó en observaciones, sin embargo sólo doce de ellas proporcionaron datos específicos. En promedio, las doce EFS que reportan información generaron 8519.7 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 11)

Tabla 11³⁰
Desempeño de las EFS local
(cuenta pública 2006)

¿Qué nos dicen estos datos? Primero, no todas las EFS están apoyadas por un marco institucional que garantiza la imparcialidad de la fiscalización superior. Los casos más agudos de debilidad y en donde es fundamental prestar atención a las futuras reformas legislativas son Aguascalientes, Baja California Sur, Jalisco y el Distrito

²⁸ Las observaciones se refieren a anotaciones que hace la EFS a un actor en específico con respecto a aspectos confusos o equívocos del ejercicio de recursos públicos. En todas las legislaciones estatales, los actores involucrados tienen un periodo específico para responder (o aclarar) a las observaciones hechas por la EFS (a nivel federal, este plazo es de cuarenta y cinco días). Usualmente, las observaciones no resueltas son el punto de partida para el inicio de procedimientos administrativos con miras a sanción. Además de las observaciones, algunas EFS pueden hacer recomendaciones a las cuales los entes fiscalizados no necesariamente están obligados a responder o acatar.

²⁹ Ver (Figuroa 2007)

³⁰ El DF no reportó información sobre observaciones debido a que se trataba de “cifras en elaboración”.

Federal. Segundo, las EFS enfrentan serios retos en materia de recursos humanos y financieros para cumplir a cabalidad con las tareas de fiscalizar, dar seguimiento a las observaciones hechas, fincar o sugerir responsabilidades y además dar seguimiento a estos procesos. Tercero, la falta de recursos ha hecho que la mayoría de las auditorías que se llevan a cabo sean estrictamente financieras, no de desempeño o de impacto; es decir, *el análisis de la fiscalización se concentró en la situación contable*. Los datos de esta sección demuestran que en la actualidad, *la fiscalización superior sirve para identificar posibles desviaciones contables (que no necesariamente son producto de actos de corrupción), pero no funciona para identificar áreas de riesgo o áreas de mejora en el uso de los recursos públicos*. Lo anterior es particularmente negativo en lo concerniente a las decisiones de gasto en desarrollo social.

Tenemos entonces que aunque el marco institucional faculta a la legislatura local para servir como contrapeso, la falta de conocimiento sobre sus facultades de control y la precariedad de su principal herramienta de monitoreo y evaluación (EFS) hacen que el control a la discrecionalidad ejecutiva sea poco efectivo. Lo que merece mayor explicación es cuáles son las circunstancias que explican la permanencia de instituciones deficientes (o el retardo en la reforma de estas instituciones) en un contexto que exige mayor eficacia en la revisión y control del uso de los recursos públicos y las decisiones de gasto. La precariedad de los controles se acentúa aún más debido a la baja profesionalización de los legisladores locales. Este es el tema de la siguiente sección

III. Políticos profesionales, legisladores amateurs³¹

El concepto de “profesionalización legislativa” captura la capacidad de los legisladores para la creación y evaluación de leyes y políticas públicas. La profesionalización también es fundamental en lo que concierne al control del presupuesto pues no es posible asignar de manera precisa responsabilidades a quienes manejan recursos públicos (por ejemplo, las oficinas burocráticas) sin “un entendimiento adecuado de cómo se diseñan, procesan e implementan” las decisiones de política (Stapenhurst and Pelizzo 2002).

³¹ Para un análisis similar de la situación en Argentina –similar a la mexicana- ver (Jones et al. 2002)

El análisis comparado de la profesionalización legislativa considera tres variables: el nivel de ingreso de los legisladores, la inmersión de los legisladores en las labores propiamente parlamentarias y el número y calidad de la asesoría con que cuentan los legisladores para llevar a cabo su labor.³² La lógica es la siguiente: Una remuneración adecuada disminuye los incentivos o la necesidad de que el legislador fragmente su atención y tiempo en múltiples actividades. El supuesto es que un nivel de ingresos suficiente permitirá legisladores “de tiempo completo”. Por otra parte, el número de días que sesiona el congreso reduce la necesidad de buscar otro medio de remuneración y aumenta las oportunidades para que el legislador se familiarice con los intrincados procedimientos legislativos. Finalmente, contar con el apoyo de personal calificado proporciona los recursos para influir de manera puntual en el procedimiento de creación y evaluación de políticas públicas (Squire 2007).

En México, la carencia de datos sobre el número y calidad del personal que asiste a los legisladores en sus labores parlamentarias hace imposible una evaluación sistemática. Entrevistas con legisladores locales e información que se obtuvo a través de solicitudes directas sugieren que el apoyo parlamentario que reciben los legisladores proviene principalmente de asesores personales cuyo trabajo se concentra en asistirlos primordialmente en labores de gestoría o análisis jurídico (Rios-Cazares 2008). Aunado a lo anterior, no existe un servicio civil de carrera efectivo que garantice la especialización o profesionalización en áreas de política del cuerpo de asesores de la Legislatura (cuando éste existe).³³ El punto relevante es que el apoyo legislativo no se caracteriza por ser sistematizado, especializado y/o permanente.

Los datos sobre días de sesión y la dieta (salario) que reciben los representantes en las legislaturas locales del país permiten crear una idea del nivel de profesionalización de los diputados locales. En promedio, las legislaturas estatales sesionan 211 días al año. En un extremo se encuentran Baja California y Michoacán cuyas legislaturas sesionan todo el año; en el extremo contrario tenemos la legislatura de Yucatán con 151 días de

³² No sin debate. Para una discusión de estas variables y las críticas ver (Squire 2007)

³³ Algunas legislaturas estatales cuentan con un instituto --o dirección-- de análisis legislativo o de investigaciones legislativas. Sin embargo, pocos son los casos en los que estos institutos generan insumos sobre áreas específicas de política pública (una excepción notable es Guanajuato). Como se mencionó, la asesoría tiende a enfocarse en apoyo procedimental y de técnica legislativa. Hay que mencionar que en algunos estados existe una tendencia a fortalecer este rubro.

trabajo (igual que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y Jalisco que sesiona sólo 150 días al año (Tabla 12).³⁴

Tabla 12 **Sesiones legislativas en los congresos locales**

En cuanto a la dieta, los legisladores locales en México perciben en promedio \$63,774.83 pesos (42 veces el salario mínimo general del país).³⁵ En los extremos se encuentra Guanajuato con \$127,217.40 y Tlaxcala con \$29,192.44 (Tabla 13).

Tabla 13 **Dieta de los legisladores locales** **(septiembre 2008)**

La combinación de ambos datos permite comparar las legislaturas estatales. La figura 3 resume esta información. En la figura, se observan cuatro cuadrantes a partir de la intersección del promedio de días de sesión (211) y de la dieta promedio que reciben los legisladores (\$63,774.83). De acuerdo con la teoría, entre más cercano se encuentre un estado al origen, más pobre será la calidad de sus legisladores (cuadrante I). En el cuadrante II están los estados donde la remuneración es atractiva, pero la familiarización con los procedimientos legislativos es pobre. Ubicarse en el cuadrante III implica que los legisladores tienen mayor oportunidad de familiarizarse con los procedimientos legislativos, pero su retribución económica está por debajo del promedio, lo que probablemente los desincentiva para dedicarse de tiempo completo a los trabajos del congreso. En el cuadrante IV, los legisladores también tienen esta oportunidad pero

³⁴ En este rubro me refiero a los días que suman los periodos de sesiones ordinarias tal cual están estipulados en la constitución estatal o en la ley orgánica del congreso. Aunque es cierto que el trabajo legislativo no necesariamente se suspende durante los recesos de la legislatura, hay muy poca información sobre las actividades de los legisladores en los periodos de receso. De hecho, éste es una de las principales limitaciones para el análisis del poder legislativo local: no hay legislatura en el país que documente de manera sistemática las actividades de los legisladores cuando no se encuentran en periodo de sesiones. De hecho, las reuniones que celebran las comisiones legislativas son usualmente a puerta cerrada y no se lleva registro (o minuta) de los temas discutidos y las resoluciones acordadas.

³⁵ El promedio que presento es de acuerdo a la información de 28 estados de la república y el Distrito Federal a septiembre del 2008. Cabe mencionar que uso los ingresos brutos destinados exclusivamente a salario. En algunos estados no se presenta el desglose de los ingresos, por lo que fue imposible confirmar si el monto corresponde sólo a la dieta mensual o bien si además incluye compensaciones extras o apoyo para gastos de gestión. La posible consecuencia de un error en el cálculo es que el salario promedio de un diputado local en México sea menor. De acuerdo con el Banco de México, el salario mínimo general para enero de 2008 fue de \$50.84 pesos por día; \$1,515.20 mensuales.

Ver www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/laboral/laboral.html

además, cuentan con una retribución atractiva. En el marco de las legislaturas estatales de México, se esperaría que los legisladores de estos estados fueran más “profesionales” que el resto. Guanajuato y Baja California destacan como los estados donde las variables sugieren un nivel de profesionalización más alto. En el extremo opuesto se encuentra Yucatán.

Figura 3 **Profesionalización legislativa**

Como es de esperarse, la correlación que existe entre el nivel de profesionalización (salario*días de sesión) y el índice de desarrollo humano del estado (2006) es positiva (0.094) lo que confirma la intuición de que estados con mejores niveles de salud, educación e ingreso, tendrán legisladores más profesionales; sin embargo, la débil correlación que existe entre las variables previene la posibilidad de una conclusión contundente. La debilidad de la correlación bien puede indicar que el nivel de profesionalización de los legisladores locales no está condicionado por el nivel de desarrollo humano de la entidad.

La profesionalización legislativa es relevante para la definición en general de la política pública, pero es fundamental en lo que concierne a la elaboración y control del presupuesto. En palabras de Siddiq Osmani “sin un adecuado entendimiento de cómo ha sido ejercido el presupuesto en relación a sus objetivos (por ejemplo, si los resultados divergen de los objetivos y por qué), es imposible identificar fallas, asignar culpabilidades y exigir rendición de cuentas” (Osmani 2002).³⁶ El resultado inmediato de contar con legisladores débiles es una legislatura incapaz de potenciar sus facultades constitucionales de contrapeso y control. Lo anterior implica que reformas legislativas que incrementen las facultades del poder legislativo (por ejemplo en materia de fiscalización) tendrán resultados magros si no se resuelve de raíz el problema de legisladores amateurs. Dos causas de la precariedad de la profesionalización legislativa son los incentivos y restricciones que genera el sistema electoral (ambición progresiva y no reelección) y la ausencia de personal estable que asista al congreso y sus comisiones. *En los estados mexicanos, el marco institucional promueve la centralización del poder de*

³⁶ Traducción propia

decisión en materia presupuestal en manos del ejecutivo, sin embargo, es la precariedad de los instrumentos de control más la débil profesionalización de los legisladores locales lo que potencia las consecuencias negativas de esta centralización (discreción).

IV. Los actores y los incentivos

El efecto de las instituciones sobre la política pública es resultado de la interacción de instituciones con las preferencias de los actores, esto es: las políticas públicas (como el presupuesto) son endógenas (Heller 2008; Stein et al. 2005). En los regímenes democráticos modernos los principales actores en la arena política son los partidos políticos, quienes en una definición laxa constituyen un grupo de individuos con ideología y preferencias afines que actúan de manera organizada para un fin común.

El sistema electoral tiene un efecto claro sobre el nivel de consolidación de los partidos políticos y sobre el número de partidos políticos relevantes. Las dos variables son importantes para el proceso de políticas públicas. El número de partidos políticos con injerencia en las decisiones de política afecta los costos de negociación y por tanto la estabilidad y contenido de las decisiones. Por otra parte, un sistema de partidos consolidado amplía el horizonte de vida de las agrupaciones lo que permite interlocutores estables durante las negociaciones de política y favorece que los partidos políticos impulsen agendas programáticas en vez de acciones de corto plazo.

Existen dos tipos de sistemas electorales puros: los sistemas mayoritarios y los sistemas de representación proporcional. Los primeros tienden a debilitar la disciplina de partido (pues los candidatos deben su posición estrictamente al apoyo del votante) y a reducir el número de partidos políticos. En contraste, los sistemas proporcionales puros privilegian la identidad del partido y al hacerlo favorecen la disciplina de sus filas. Los sistemas proporcionales puros además permiten que un número mayor de partidos políticos obtenga representación (Carey and Shugart 1995; Cox 1997).

En México, las reglas electorales combinan características de los sistemas electorales puros. Los titulares del poder ejecutivo –a todos los niveles- se eligen por voto directo y de acuerdo a reglas de pluralidad (gana quien cuenta con el mayor número de

votos). En cambio, las elecciones legislativas se organizan de acuerdo a un sistema electoral mixto en donde un porcentaje de representantes definido por la constitución se elige de acuerdo a reglas de pluralidad y un porcentaje menor (o equivalente) se elige con base en principios de proporcionalidad. Esto implica que el voto del ciudadano cuenta de manera doble pues se emplea para contabilizar las preferencias por candidatos en los distritos uninominales correspondientes y además se usa para contabilizar el apoyo al partido que es el dato central en la asignación de escaños por representación proporcional. En todas las entidades federativas se siguen reglas similares, sin embargo, el número de escaños que se distribuyen por representación proporcional varía de acuerdo a la legislación local.

En promedio, el 40% de los escaños se reparten de acuerdo a una fórmula de proporcionalidad (el mismo porcentaje de escaños que se distribuyen a nivel federal). El margen de variación va de 50% (Jalisco) a 24% (Baja California Sur) (Tabla 14). En México para acceder a la distribución de escaños de representación proporcional se determina un porcentaje mínimo de votación y se exige que los partidos políticos presenten candidatos en un número específico de distritos uninominales. A medida que estos requisitos aumentan, el acceso a la arena legislativa se torna más complicado. A nivel federal, para tener derecho a escaños de representación proporcional, el partido político debe obtener una votación total de 2% y presentar candidatos en el 66% de los distritos uninominales. A nivel estatal estos criterios varían de manera significativa. Por ejemplo, mientras que en Nuevo León los partidos deben presentar candidatos en sólo un tercio de los distritos uninominales, en Yucatán los partidos deben presentar candidatos en la totalidad de los distritos. Por otro lado, mientras que Oaxaca requiere un mínimo de votación de 1.5%, Baja California exige un 4%.

Tabla 14 **Proporcionalidad en las legislaturas estatales**

Las reglas para la distribución de escaños de proporcionalidad determinan la facilidad con la cual un partido nuevo o minoritario puede acceder a posiciones de poder y decisión. Entre más complicado es este acceso, mayor será la tendencia a fortalecer partidos ya existentes, de tal manera que candidatos potenciales buscarán integrarse a partidos ya consolidados (Lijphart 2002). La ventaja de este sistema electoral es la

estabilidad del sistema de partidos; la desventaja posible es el anquilosamiento del mismo sistema.

El sistema electoral mexicano fortalece la disciplina de partido. Por una parte, las asignaciones por proporcionalidad afirman la autoridad del partido político pues los legisladores electos por este mecanismo deben su posición a los méritos hechos dentro de la agrupación; en consecuencia, será al partido más que a un electorado en concreto a quien dirijan mayor lealtad (Nacif 2002). Por otra parte, los principios de no reelección inmediata y obligatoriedad de afiliación partidista para competir en contiendas electorales (comunes en todo el país) sólo afianzan la importancia de la agrupación política. En suma, México cuenta con un sistema de partidos estable; el sistema electoral además favorece la concentración del poder en los partidos grandes.

La “institucionalización” del sistema de partidos políticos tiende a asociarse con efectos positivos en las decisiones de política pública; sin embargo, puede suceder que partidos “razonablemente institucionalizados” estén enfocados en mantener redes de apoyo relativamente restringidas lo que afecta la consolidación de políticas amplias orientadas a satisfacer el interés público (Stein et al. 2005). Los datos de la siguiente sección sugieren que esta situación es un riesgo potencial a nivel local en México.

III.1 Los incentivos al corto plazo

Para conservar su posición de poder, el partido político debe mantener sus alianzas electorales en el tiempo además de extender sus bases de apoyo. Lo anterior enfrenta a los partidos políticos con un dilema pues deben cortejar al votante leal que ha creado a lo largo del tiempo una identidad partidista y también al votante volátil que es aquel que no tiene apegos específicos por un partido o grupo político de tal manera que su apoyo (su voto) depende de la evaluación que realiza con respecto a qué grupo político le resulta más benéfico. El dilema del partido radica en cómo distribuir el esfuerzo (Magaloni, Diaz-Cayeros, and Estévez s.f.).

Una de las principales estrategias con que cuentan los partidos políticos para mantener o extender sus bases de apoyo es influir en la distribución de los recursos públicos. La hipótesis central de esta sección es que los partidos políticos que enfrentan un electorado principalmente volátil, tendrán incentivos para enfatizar la provisión de

bienes y servicios que incluyan al mayor número posible de individuos con el objetivo de impactar a la mayor parte de la población indecisa. En cambio, los partidos políticos que cuentan con un electorado estable tenderán a proveer bienes y servicios que beneficien “exclusivamente” a sus bastiones de poder.³⁷ Subsidios regresivos es un ejemplo claro de bienes que inciden en un grupo amplio de la población (*políticas incluyentes*); mientras que la provisión directa de bienes (despensas, herramientas de trabajo, etcétera) es un ejemplo de *políticas excluyentes*. En presencia de mecanismos de control débiles, no hay garantía de que una estrategia es mejor que la otra en términos de efectividad del gasto social.

¿Cómo identificar los incentivos a generar políticas incluyentes o excluyentes? Mi propuesta es observar el comportamiento del voto a nivel local para identificar qué partidos políticos tienen un voto estable y qué partidos enfrentan un apoyo inconsistente. El resultado nos permitirá reconocer que partidos políticos (en qué entidades) son proclives a la creación de un tipo de política versus otra. Para este análisis empleo resultados electorales de los comicios legislativos a nivel estatal en 21 entidades.³⁸ Las variables centrales del análisis son inestabilidad del voto, heterogeneidad del apoyo electoral y la influencia de factores coyunturales. La inestabilidad del voto captura los cambios en el apoyo general a un partido político en el tiempo, mientras que un apoyo heterogéneo indica que el partido enfrenta una inconsistencia en votación a lo largo del territorio estatal. Los factores coyunturales se refieren a la influencia de características asociadas al candidato o al distrito.³⁹

Altos niveles en las variables relevantes indican que el partido político en cuestión enfrenta un voto inestable (es decir, su margen de apoyo depende más del votante volátil que del votante leal). Siguiendo el argumento de esta sección, el partido político que depende de un apoyo inestable tenderá a favorecer la creación de políticas públicas “inclusivas” o de impacto mayor. En cambio, los incentivos a procurar bienes “exclusivos” aumentan conforme el peso del voto leal se incrementa.

³⁷ En este argumento sigo a (Magaloni, Diaz-Cayeros, and Estévez s.f.)

³⁸ Los estados que incluí fueron aquellos que tuvieron más de dos elecciones consecutivas con el mismo número (y tipo) de distritos electorales en el periodo 1990-2008

³⁹ En la jerga académica estas variables se denominan “volatilidad”, “heterogeneidad” y “efecto distrito/tiempo”. Nombré de manera distinta a las variables con el objetivo de evitar confusiones. Para una explicación detallada de las definiciones de estas variables y la metodología para su evaluación, ver (Morgenstern and Potthoff 2005)

Tabla 15 **Estabilidad del voto**

La tabla nos indica que el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) enfrentan un apoyo más inestable en elecciones locales que el Partido Revolucionario Institucional. Por tanto, siguiendo las hipótesis previas, es de esperarse que los estados donde el PAN y el PRD predominan (ya sea en el poder ejecutivo o en la legislatura local) exista una tendencia a adoptar políticas incluyentes. En cambio, los estados donde predomina el PRI, la tendencia será a crear políticas públicas excluyentes.

Estado de México es la entidad donde los partidos políticos enfrentan mayores incentivos a seguir políticas incluyentes pues el apoyo electoral de los todos partidos políticos en la entidad es volátil. Una tendencia similar debe de observarse en Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro y Quintana Roo. Lo contrario sucede en Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y San Luis Potosí donde los partidos políticos cuentan con bastiones estables de poder por lo que la tendencia –en teoría- será a privilegiar al votante leal con políticas excluyentes.

La estabilidad del voto de los partidos políticos en elecciones locales representa una guía para detectar tendencias en donde es esperable observar políticas regresivas o prácticas abiertamente clientelares. Por otra parte, el análisis de los incentivos de corto plazo de los partidos políticos –su necesidad de ampliar o fortalecer sus bastiones de poder—puede explicar las dificultades que enfrenta un cambio institucional real que altere la posibilidad de manejar de manera discrecional los recursos públicos.

V. Conclusiones

Las decisiones sobre cómo distribuir los recursos públicos (y cómo controlar esa distribución) son decisiones primordialmente políticas. La definición del presupuesto en general, y del gasto social en particular, presenta dos problemas principales: evitar la manipulación discrecional de los recursos al momento de definir las prioridades de gasto

y cuidar que los recursos no sólo se ejerzan conforme a lo establecido, sino que además cumplan con los objetivos acordados. La discrecionalidad en la asignación y la opacidad en el uso de los recursos públicos son situaciones que además se acentúan en países con un pasado reciente de prácticas administrativas y burocráticas altamente centralizadas. México no es una excepción y a nivel local lo es todavía menos. El marco institucional de las decisiones de presupuesto a nivel estatal fomenta la discrecionalidad y dificulta la transparencia.

El impacto negativo de la opacidad presupuestal aumenta significativamente cuando existen incentivos a manipular la distribución de los recursos de acuerdo con lógicas clientelares, como sucede en México a nivel estatal. La cuarta sección de este documento presenta evidencia del apoyo heterogéneo que reciben los partidos políticos en elecciones locales y plantea las consecuencias hipotéticas de política social que se esperarían como consecuencia. La conclusión principal es que el sistema electoral y la competencia política no previenen el uso discrecional de los recursos públicos. Por el contrario, parecen fomentarlo. En este sentido conviene recordar que en las democracias electorales, el apoyo de la ciudadanía resulta fundamental para que los actores políticos consoliden legítimamente una posición de poder. La distribución de los recursos públicos y la definición de las decisiones de gasto son herramientas centrales para construir, expandir y consolidar bastiones de poder. Por ello, las decisiones de presupuesto son primordialmente políticas, no económicas.

La revisión de las variables asociadas a la definición del presupuesto (los actores, sus facultades, incentivos y la secuencia de decisiones) indican que la discrecionalidad de las decisiones de gasto en México tiene como causa fundamental la baja profesionalización del poder Legislativo. Las legislaturas locales no neutralizan el poder de agenda del Ejecutivo; por el contrario, los representantes locales delegan la responsabilidad de la creación de políticas de vuelta al Ejecutivo y abdican de la mayoría de sus poderes de control.

El monitoreo del uso de los recursos públicos y de las acciones de política se limita a la fiscalización anual (*ex post*) de las cuentas públicas. Una fiscalización eficiente en materia de desarrollo social debe permitir que las decisiones presupuestarias se tomen con información precisa para “aumentar la productividad de las erogaciones” lo cual

constituye (o debería de ser) “el propósito fundamental de la estrategia presupuestaria de cualquier orden de gobierno” (Chavez Presa 2004). Sin embargo, la fiscalización a nivel estatal no cumple con esta función.

Las actividades de las EFS se limitan a la evaluación contable del gasto por lo que no es de esperarse que la fiscalización se convierta en una variable relevante para la evaluación del impacto de las políticas sociales. En otras palabras, la fiscalización superior en los estados puede asegurar el cumplimiento de la norma, pero no necesariamente un buen desempeño de la política (se consigue “*conformance*” no “*performance*”).⁴⁰ Lo anterior es crítico para el buen uso de los recursos federales que se transfieren a gobiernos locales (FUNDAR 2006).⁴¹

El problema de la discrecionalidad en las decisiones de gasto en los estados no es sencillo de resolver. La poca capacidad de los legisladores locales y la situación de la fiscalización superior son consecuencias de arreglos institucionales que se protegen del cambio, pues inducen a los actores políticos a invertir justamente en lo que se necesita para resultar victorioso en las condiciones actuales. Es decir, en México tenemos un equilibrio endógeno (y subóptimo) en donde las instituciones perduran porque en la ponderación de los actores involucrados así conviene a sus intereses inmediatos.

Los cambios que se requieren para incrementar no sólo la responsabilidad gubernamental en el uso de los recursos públicos, sino también la eficacia de las entidades responsables de la evaluación y control de las políticas, deben ser en dos sentidos: favorecer la profesionalización y especialización legislativa y asegurar por medio de reformas normativas e institucionales la suficiencia de las instituciones encargadas de vigilar el uso correcto de los recursos públicos.

Reelección legislativa

Aprobar la reelección legislativa inmediata es una condición necesaria para fortalecer la capacidad de las legislaturas estatales como hacedoras de política y como controles al poder público. La reelección legislativa fortalece la conexión entre los

⁴⁰ Un completo análisis de caso sobre esta cuestión es (Mixcoatl 2008)

⁴¹ Gasto dirigido a educación y salud tiene un patrón distinto de monitoreo, pues los mismos sindicatos (o secciones de los sindicatos nacionales) de ambos sectores constituyen grupos de interés que monitorean permanentemente el uso de estos recursos.

representantes y sus distritos en un sentido doble. Por una parte, otorga al legislador la oportunidad de familiarizarse con las necesidades y las transformaciones de las localidades que representa lo que facilita la creación de propuestas de política informadas. Por otra parte, la reelección legislativa permite a los ciudadanos establecer un vínculo de responsabilidad con el legislador al otorgar la posibilidad de premiar o castigar el desempeño del representante. Esto es particularmente importante en México donde las relaciones entre los representantes y sus representados (que sí existen y son continuas) usualmente se caracterizan por tener un carácter indulgente, pues el diputado local se percibe como proveedor de recursos (por sus labores de gestoría), pero no como un sujeto obligado. En suma, permitir la reelección legislativa inmediata transformaría las relaciones entre la ciudadanía y los representantes y generaría incentivos para equilibrar la lealtad de los legisladores locales entre su partido político y su distrito.

Aprobar la reelección legislativa sin límites es, sin embargo, una reforma muy poco probable en nuestro país debido a la connotación que el principio de no reelección inmediata tiene en el imaginario colectivo y debido también a la utilidad que la no reelección tiene para los partidos políticos. Encuestas de opinión indican que si bien los mexicanos están de acuerdo en aumentar el nivel de responsabilidad de sus representantes (a través de premios y castigos), en su mayoría se oponen a la posibilidad de permitir la reelección legislativa. Los partidos políticos a su vez no cuentan con incentivos concretos para iniciar una reforma constitucional en este sentido no sólo por el costo político de transformar un principio que tiene fuerte resonancia en el imaginario colectivo, sino también porque alterarlo puede debilitar la disciplina del partido.⁴² Una alternativa viable es aprobar una reforma que permita una reelección legislativa limitada (por ejemplo, a tres periodos legislativos). Dos son las ventajas inmediatas de una reelección limitada: por una parte, abre la posibilidad de que legisladores amateurs adquieran experiencia no sólo en las labores legislativas sino también en áreas específicas de política pública (situación que aumentaría la capacidad de análisis y control de la Legislatura); por otra parte, una reelección limitada restringe, pero no elimina, la influencia de los partidos

⁴² La no reelección otorga a los partidos políticos la posibilidad de contar con posiciones abiertas de manera periódica en los estados lo que permite la circulación de cuadros y fomenta la dependencia de los candidatos al partido.

políticos por lo que se esperaría que la disciplina partidaria no se erosionara de manera importante.⁴³

Profesionalización legislativa: controles efectivos

De manera paralela a la profesionalización del legislador deben tomarse medidas urgentes para la profesionalización del personal técnico y de apoyo de las legislaturas estatales. Cuatro son las alternativas: Primero, introducir servicio civil de carrera en todas las áreas de apoyo legislativo, pero principalmente en las instituciones encargadas de la fiscalización superior (EFS). Segundo, crear institutos de apoyo legislativo cuyo personal cumpla con niveles apropiados de capacitación que le permitan realizar labores de investigación en áreas de política pública (principalmente finanzas públicas) y no sólo de técnica legislativa (es decir, repetir a nivel estatal ejercicios como el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados Federal). Tercero, otorgar seguridad de recursos a las EFS mediante garantías constitucionales que establezcan un piso mínimo de presupuesto, por ejemplo, estableciendo que la EFS debe recibir en el año x un monto de recursos igual o mayor a lo presupuestado en el año x-1 (considerando el impacto de la inflación). Cuarto, se debe garantizar que las EFS cuenten con garantías *efectivas* de autonomía. Para ello, la propuesta es regular la renuncia del titular de la EFS. De manera adicional, es importante obligar a las legislaturas estatales a transparentar el trabajo legislativo, principalmente, el proceso de discusión y aprobación presupuestal.

Recapitulando...

Una tendencia firme en las propuestas y discusión de las políticas de combate a la pobreza es garantizar que éstas sean impermeables a los vaivenes e influencia de los grupos políticos. Sin embargo, por las características de los incentivos que delimitan las acciones de los actores involucrados, esto es imposible. Lo relevante en el diseño, implementación y evaluación de estas políticas no sólo es cuidar que sus efectos tengan el sesgo mínimo (es decir, que atiendan al interés público), es de suma importancia

⁴³ Aprobar una reforma institucional que permitiera la reelección legislativa implica necesariamente una revisión del marco institucional. Por ejemplo, para evitar la dispersión del número de actores, sería pertinente permitir la reelección legislativa sin modificar la preponderancia de los partidos políticos en la postulación de candidatos. En suma, alterar el principio de la no reelección tendría múltiples efectos colaterales.

identificar además cómo dicha política afecta las relaciones de poder entre los actores relevantes del sistema político. En ocasiones, el peso relativo de los actores y sus capacidades obligan a implementar políticas que a pesar de ser subóptimas en teoría, son las que mejor probabilidad de éxito tienen en la práctica (Stein et al. 2005).

Un argumento común es que el aumento en la competencia política incrementa los controles al uso discrecional del poder. Aunque esto puede ser cierto en teoría, la fragmentación del espectro político bien puede causar un efecto inverso. En México, la pluralidad política no ha generado gobiernos más efectivos; por el contrario, mayor pluralidad parece haber incentivado la fragmentación del gasto (como lo sugiere el aumento –y la exigencia de incremento-- de las transferencias federales a los estados). Un mayor número de actores incrementa los incentivos a fragmentar el gasto pero no parece tener un efecto similar en el fortalecimiento de los controles a la manipulación de los recursos públicos.

Fortalecer los contrapesos a la discrecionalidad por medio de una fiscalización independiente y de transparencia en los procesos de toma de decisiones es la tarea principal. Al final, “el vínculo entre el gasto público y los resultados deseables [en términos de indicadores] puede, en la práctica, romperse cuando no existe un mecanismo de incentivos en el sector público para emplear los recursos disponibles con un propósito productivo” (Rajkumar and Swaroop 2002).

Referencias y bibliografía

- Beer, Caroline C. 2003. *Electoral competition and institutional change in Mexico*. Edited by Helen Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Carey, John, and Mathew Shugart. 1995. Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies* 14 (4):417-439.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. 2003. *Planeación, programación y presupuestación, Doctrina Jurídica num 145*. Cd. de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.
- Chavez Presa, Jorge. 2004. Los Límites del Federalismo. El Reto del Desarrollo Local. In *Estudios sobre Desarrollo Humano, PNUD Mexico*, edited by M. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Cd. de Mexico: PNUD México.
- Cox, Gary, and Scott Morgensten. 2001. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics* (January):171-189.
- Cox, Gary W. 1997. *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. New York: Cambridge University Press.
- 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.
- , ed. 2007. *La Auditoría Superior de México en el entorno internacional de la fiscalización superior*. Mexico: Auditoría Superior de la Federación.
- Figuroa, Aimee, Esmeralda Ramos, and Gilberto Tinajero. 2008. En busca de la sanción perdida. La fiscalización superior de los recursos públicos del Poder Ejecutivo de Jalisco. In *Government Accountability in Mexico: An Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States.*, edited by A. c. Ríos-Cázares. Mexico: <http://usmex.ucsd.edu/research/GovernmentAccountability.shtml>.
- FUNDAR. 2006. Fondo de Infraestructura Social Minucipal (FISM), Monitoreo de las Obras Aprobadas y los Recursos Ejercidos. In *Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales*. Mexico City: FUNDAR, Centro de Investigación y Análisis.
- Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins. 2001. Introduction: political institutions and the determinants of public policy. In *Presidents, Parliaments and Policy*, edited by M. D. McCubbins and S. Haggard. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heller, William B. 2008. Cómo entender a las legislaturas: Análisis institucional y la política de intercambio. In *Para qué sirve el poder legislativo*, edited by R. Toledo Espinoza and J. Weldon. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa, Universidad de Colima y Miguel Angel Porrúa.
- Helmke, Cretchen, and Steven Levitsky. 2007. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi. 2002. Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party Centered Electoral Rules in a Federal System. *American Journal of Political Science* 46 (3):656-669.

- Kiewiet, Roderick, and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Lijphart, Arend. 2002. The Wave of Power-Sharing Democracy. In *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, edited by A. Reynolds.
- Macintyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions. Political Architecture and Governance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Diaz-Cayeros, and Federico Estévez. s.f. The Logic of Vote-Buying: Clientelism and Pork-Barreling: Stanford University-Department of Political Science.
- 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.
- 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.
- Mixcoatl, Gerardo. 2008. "Conformance" vs. "Performance": El análisis de la cuenta pública en el estado de Campeche. In *La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*, edited by A. Rios-Cazares. Cd. Mexico - San Diego, CA: Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD.
- Morgensten, Scott, and Richard F. Potthoff. 2005. The Components of Elections: District Heterogeneity, District-Time Effects and Volatility. *Electoral Studies* 24 (1):17-40.
- Nacif, Benito. 2002. Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model. In *Legislative Politics in Latin America*, edited by S. Morgensten and B. Nacif. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osmani, Siddiq R. 2002. Expanding Voice and Accountability through the Budgetary Process. *Journal of Human Development* 3 (2):231-250.
- Rajkumar, Andrew S, and Vinaya Swaroop. 2002. Public Spending and Outcomes. Does Governance Matter? In *Policy Research Working Paper Series*. Washington DC: The World Bank.
- Rios-Cazares, 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.
- . 2008. Monitoring Bureaucratic Agencies: The effect of Resources. Cd. de Mexico.
- Rios-Cazares, Alejandra, and Juan Pardinas. 2008. Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México. In *La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*, edited by A. Rios-Cazares. Cd. Mexico - San Diego, CA: Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD.
- Roeder, Phil. 1993. *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Samuels, David. 2003. Fiscal Straitjacket: The Politics of Macroeconomic Reform in Brazil, 1995-2002. *Journal of Latin American Studies* 35 (3):541-569.

- Santiso, Carlos. 2004. Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. *OECD Journal on Budgeting* 4 (2).
- Shirk, Susan. 1993. *Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Squire, Peverill. 2007. Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics and Policy Quarterly* 7 (2):211-227.
- Stapenhurst, Frederick C., and Riccardo Pelizzo. 2002. A Bigger Role for Legislatures. *Finance and Development* 39 (4).
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, and Mark Payne. 2005. *The Politics of Policies*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Torres, Pedro. 2008. Análisis de la Cuenta Pública 2004 y 2005 del Estado de Nuevo León. In *Government Accountability in Mexico: An Evaluation of Auditing Institutions in Mexican States.*, edited by A. c. Ríos-Cázares. Mexico: <http://usmex.ucsd.edu/research/GovernmentAccountability.shtml>.
- Velázquez, Cesar. 2006. Determinantes del gasto estatal en México. *Gestión y Política Pública* 15 (1):83-109.
- Weldon, Jeffrey. 2004. Changing Patterns of Executive-Legislative Relations in Mexico. In *Dilemmas of Political Exchange in Mexico*, edited by K. J. Middlebrook. San Diego, CA: Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego.