

La 4T y el Presidencialismo: Un análisis sobre el desgaste institucional de las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal (2018-2021)

Mario Joel Ramírez Hernández

Resumen

El presente capítulo realiza una reflexión sobre el impacto que tiene la lealtad partidista en el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal. Se utiliza el caso de México y la alta presencia política que Morena ha amasado desde su ingreso en el campo electoral. Como hipótesis se tiene que las legislaturas locales ven deteriorada su capacidad para fungir como instituciones formales de sus gobernadores y dejan que instituciones informales como la disciplina partidista ocupen su lugar.

Palabras Clave: Gobiernos estatales, finanzas públicas estatales, instituciones públicas, entidades de fiscalización superior, legislaturas locales.

Introducción

Desde su fundación en 2011 Morena ha experimentado un crecimiento sin precedentes para cualquier partido político en la historia de México, con excepción tal vez del PRI. A la fecha del presente escrito Morena detenta la mayoría de las gubernaturas, el gobierno federal, virtual mayoría absoluta en el congreso federal y mayoría en más de un tercio de las legislaturas locales.

En un escenario de mayoría tan notoria se gestan las condiciones para que las instituciones informales resulten más atractivas que las formales. El presidencialismo mexicano fue una forma de gobierno muy útil en condiciones de hegemonía partidista pues permitía mantener la fachada de instituciones formales en pleno funcionamiento mientras se recurría a instituciones informales que agilizaban la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas. Sin embargo a la par de esta atractiva agilización de la administración pública se gestaba la corrupción y la evasión de reglas en ausencia de contrapesos efectivos. (Carpizo 1972).

El meteórico ascenso en la presencia de administraciones morenistas en México ha permitido que se repliquen de forma parcial las condiciones del presidencialismo que se vivió en gran parte del siglo XX. Si bien el alcance de los partidos de oposición, la coyuntura, la actitud ciudadana y las condiciones institucionales distan de ser las mismas, es válido cuestionarse si esta nueva etapa de mayoría morenista ha revivido los hábitos presidencialistas de relegar las instituciones formales a un mero cumplimiento protocolario.

La hipótesis con la que se estará trabajando en este escrito es:

“En presencia de gobiernos estatales unificados pertenecientes a Morena las funciones de auditoría superior estatales se limitan al cumplimiento y evitan revisiones minuciosas de las cuentas públicas así como dictámenes hostiles o negativos. Esto a la luz de que prefieren funcionar a través de instituciones informales dentro de la jerarquía interna del partido que buscar resultados a través de los mecanismos y contrapesos formales.”

Las variables a las que se recurrirá para esta labor son:

Independientes:

- Partido en el Ejecutivo. Se pone énfasis en que el gobierno sea morenista o de cualquier otro partido.
- Tipo de gobierno. Entendido como la mayoría legislativa correspondiente o no al partido del gobernador en cada entidad federativa.
- Tipo de mayoría legislativa en gobiernos unificados.

Dependiente

- Dictamen de la auditoría local.

Se revisarán estas variables teniendo un margen temporal entre los años 2018 y 2021 pues es el año de actualización más reciente que se encontró para los dictámenes de auditoría. Además siendo la mitad del sexenio presidencial da la oportunidad de ver los cambios que se hayan implementado y tener presente el escenario previo para una comparación más clara.

Se elige el análisis desde el gobierno estatal pues revisando el caso del presidencialismo mexicano en el siglo XX este nivel de gobierno fue el más afectado por las facultades metaconstitucionales del presidente de la República¹. Los gobernadores se limitaban a obedecer y ejecutar la agenda presidencial pues en ausencia de reelección, quedar bien con el Ejecutivo era la mejor alternativa para mantener vivas sus carreras políticas (Ramírez, 2020). Las legislaturas fungen como instituciones de los gobernadores pues son quienes se encargan de utilizar la discusión como herramienta para imponerles límites. Sin embargo si el partido legislativo mayoritario es el mismo que el del Ejecutivo entonces la lealtad partidista le ofrece incentivos para que colaboren en la búsqueda de una misma agenda y el congreso abandone sus funciones de monitoreo y constricción.

Por lo tanto el comportamiento de los gobernadores y los procesos políticos a nivel estatal son herramientas pertinentes para conocer la presencia de presidencialismo en la práctica.

¿Qué es el presidencialismo y cómo se gestó en el caso mexicano?

A inicios del siglo XX México pasó por una etapa de inestabilidad política, administrativa y social al término de la Revolución Mexicana. Durante más de 20 años hubo desorden en el gobierno federal, se intentaba replicar el modelo dictatorial de Porfirio Díaz pero con diferente presidente en cada ocasión. Así se gestó una constante sucesión de caudillos deseosos de instalarse en el poder recurriendo a herramientas como el asesinato y el totalitarismo para consumir su estancia.

No fue sino hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas que este desorden encontró su final, dando inicio a lo que hoy se conoce como el Presidencialismo mexicano. Durante este sexenio se sentaron las bases institucionales formales e informales que se siguieron durante más de 60 años. Entre estas bases estuvieron la extensión del mandato presidencial de cuatro a seis años, la prohibición definitiva de la reelección presidencial y sobre todo enfocar el poder en el cargo presidencial y no en la persona ocupándolo.

¹ Carpizo (1972) plantea que el Presidente contaba con una serie de facultades externas a la Constitución y los marcos normativos, las cuales incluían la designación de su sucesor y futuros gobernadores así como destitución de cualquier cargo público de forma directa. Estas directrices fueron obedecidas con solemnidad hasta el sexenio de Ernesto Zedillo en que comenzaron a notar su desgaste.

Este nuevo ciclo de orden y hegemonía política concluyó a finales del siglo XX en medio de una serie de eventos históricos como la crisis fiscal de 1982, la pluralización política de la década de 1990, la pérdida de la mayoría priista en el congreso federal y la alternancia presidencial en 2000.

El Presidencialismo se define como un sistema en el cual el poder se centraliza en la figura del Poder Ejecutivo Federal y todas las instituciones son meramente extensiones de sus facultades para decidir sobre cualquier tema. Para que este sistema fuera funcional en el caso mexicano se requería de un compromiso institucional total de todos los actores políticos, respetando la figura y agenda presidenciales como si de la ley se tratase (Loaeza, 2013). En este contexto hubo dos características esenciales para la agilización del modelo de gobierno en función (Cosío Villegas, 1974):

- Un Poder Ejecutivo Federal concentrado en la figura del Presidente.
- Un partido político hegemónico.

El factor de la hegemonía partidista fue clave pues así se logró la cooperación de todos los funcionarios electos. De esta forma se lograba mantener un pacto federal en apariencias y evidencias mientras las verdaderas decisiones ya estaban tomadas y autorizadas previo a su discusión o implementación. Dicho en otras palabras: el federalismo mexicano en gran parte del siglo XX fue solamente una simulación.

Los poderes Judicial y Legislativo aparentaban una autonomía que no se reflejaba en el campo práctico. En el caso del poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contaban con leyes que los protegían de la destitución. Hasta finales de la década de 1980 la SCJN actuaba haciendo uso de esta libertad, siempre que sus actos no interfirieran con los intereses del presidente (Cosío Villegas, 1974).

Las instituciones informales fueron clave para el ejercicio del poder presidencial pues con normalidad se obedecían sus órdenes no importando si implicaban acción dentro o fuera de la ley. Estas instituciones se identificaron como las facultades metaconstitucionales del Presidente, esto porque no estaban incluidas en ninguna ley o reglamento pero se reconocían en la praxis. Se les enlista a continuación (Carpizo, 1972):

- Jefatura real del PRI.
- Designación del próximo Presidente.
- Designación de los gobernadores.
- Destitución de los gobernadores en cargo.

La existencia de estas facultades radica en el hecho de que no había un balance entre el poder despótico y el poder infraestructural del presidente. Lo que permitía la discrecionalidad para tomar decisiones o cursos de acción de manera unilateral, pudiendo excluir a cualquiera interno a la función pública sin rendir cuentas a nadie (Loeza, 2010). En este caso cualquier sistema de contrapesos existente resultaba inefectivo debido a que no había oposición ni competencia política en contra del PRI. El mismo partido realizaba las acciones y el monitoreo de las mismas.

En el caso mexicano el poder presidencial en el plano constitucional es en realidad limitado cuando se le compara con el ostentado por el Congreso de la Unión. Como ya se dijo, el poder absoluto del Presidente se apoyaba en la hegemonía del PRI, la cual incluía mayorías dominantes en las cámaras federales y locales. La debilidad del poder ejecutivo federal quedó en evidencia en 1997 cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría en el Congreso de la Unión, al mismo tiempo probando que la discrecionalidad absoluta del presidente no provenía de elementos normativos o institucionales, sino de las facultades metaconstitucionales (Hernández, 2010).

Al hablar de los gobiernos estatales durante esta etapa hay que dar fe de las características dentro de las que operaban (Ramírez, 2020):

- Los gobernadores por una parte limitaban su gestión a dar su apoyo a toda iniciativa que se originara en el Ejecutivo federal pues se daba por sentado que era equivalente a una orden directa del presidente de la República y de su partido. Sin reelección y con la garantía de que el PRI obtendría el triunfo en todos los comicios estatales y federales contaban con que hacer un buen papel los pondría en buenos términos con la máxima autoridad y eso les aseguraría un nuevo cargo al término de su sexenio.

- Los congresos por otra parte existían con la única función de otorgar legitimidad a la aprobación y reforma de leyes. En el supuesto de haber dejado atrás las formas de gobierno dictatoriales las legislaturas se encargaban de aprobar las iniciativas del gobernador para dar apariencia de un proceso de discusión y consenso detrás de ellas. Operaban dentro de la misma noción que los gobernadores de funcionar como unidad respaldando al Presidente con la esperanza de mantener a flote su carrera política.

A sabiendas de lo anterior surge un cuestionamiento válido: ¿el sexenio de gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue un retorno al presidencialismo? Si bien el grueso de su discurso y las políticas en su agenda ofrecieron mucha tentación para pensar que así fue, las condiciones políticas que dieron vida al presidencialismo en el siglo XX no estuvieron presentes en este caso.

Aquellas diferencias clave se enlistan a continuación:

- El presidente de la República no ocupó la presidencia del partido.
- Hubo presencia de gubernaturas y alcaldías de oposición.
 - Incluso en las gubernaturas de Morena fue común la presencia de legislaturas de oposición.
- Incertidumbre en la victoria electoral en comicios de todos los niveles de gobierno.
- Ausencia de la destitución de gobernadores.

Sin embargo, prioridades en la agenda presidencial apuntan a un esfuerzo por lograr un gobierno más centralizado, con un partido hegemónico y en el que las políticas públicas se puedan efectuar por mandato directo y con mayor nivel de eficiencia y eficacia. Entre estas acciones se identifican:

- Esfuerzos por reformar la constitución para desaparecer el Instituto Nacional Electoral.
- Búsqueda de aumentar la representación de un partido en el Congreso a través de desaparecer a las diputaciones de representación proporcional.
- Enfoque en la propaganda electoral para aumentar la presencia de Morena en cargos locales.
- Desaparición de fideicomisos descentralizados para que sus recursos pasen al manejo directo del gobierno federal.

Aunque las condiciones no son las mismas que en el presidencialismo, el empeño del Ejecutivo por volver al centralismo político genera la pauta para cuestionarse si durante su gobierno se enfrentó un desgaste de las instituciones formales en favor de las informales.

Nuevo institucionalismo: los límites y las reglas como explicativos universales

Las instituciones se definen en su concepto más básico como las normas del juego que sirven para moldear la conducta de los miembros de un sistema estructurado. Por tanto para explicar el comportamiento de las personas o grupos es necesario hacer un acercamiento a las instituciones existentes en el sistema dentro del cual interactúan. Haciendo un resumen de sus características se ofrece la siguiente lista (North, 2001):

- Explican el comportamiento de los actores políticos.
- Plantean las motivaciones que permean la interacción entre actores.
- El cambio en una institución conlleva un cambio en la conducta de los actores.
- Ofrecen la oportunidad de predecir la conducta de los actores influenciados por ellas.
- Plantean límites para los actores, así como maneras de identificarlos.

A nivel formal en México el poder Legislativo funge como una de las principales instituciones del Ejecutivo, estableciendo los límites dentro de los que éste debe operar en todo momento. El objetivo es que el presidente o los gobernadores carezcan de un poder de veto definitivo que les permita la acción discrecional sin límites. Durante el presidencialismo esto no aplicaba pues en un escenario de partido hegemónico el poder Legislativo perdía los incentivos para imponer límites al Ejecutivo. La única autoridad era la lealtad partidista. La institución formal era remplazada por una informal.

Las instituciones definen lo que es un comportamiento adecuado para los jugadores por ellas dominados. El estándar de lo correcto se mide de acuerdo con las instituciones presentes en el momento de la observación. Con ellas devienen estatutos, alcances, limitantes y otros factores que moldean la noción de lo que se entiende como correcto o incorrecto. Las instituciones también pueden ser formales (aquellas que se originan dentro del sistema y son accesibles y

claras a nivel universal) o informales (creadas a través de la práctica o por fuera del sistema, con límites no siempre claros pero con potencial para ser tan legítimas como una institución formal) (Peters, 1998).

De manera general, las premisas analíticas que el nuevo institucionalismo trajo consigo consisten en lo siguiente:

- Existe incertidumbre, pues las normas y procesos no permiten predecir el comportamiento de las personas o grupos en su totalidad.
- El contexto cultural importa, muchos factores de la conducta de los actores y la construcción de las instituciones se originan en la cultura más que en las reglas formales.
- Se debe reconocer a las reglas informales tanto como a las formales, pues ambas pueden incidir en el comportamiento de los actores políticos de igual manera y en ocasiones incluso eclipsarse.
- Los incentivos o ausencia de ellos que muevan las acciones de los actores.

El cambio institucional es necesario no solo por la gradual desaparición de la inconformidad sino porque tal cosa como una institución perfecta no existe. Cuando una institución nace o sufre una reorganización debe tener en mente como objetivo principal la generación de una base de jugadores que no acatan sus estándares lo más pequeña posible. En un escenario ideal, cualquier cambio institucional posterior debe ser para que la base de jugadores fuera del alcance se reduzcan o no aumenten su número (Peters, 1998).

Por último, el cambio institucional no está exento de errores. Las instituciones son tan falibles como aquellos que las crean y modifican, la creación o alteración de toda institución puede tener resultados positivos o negativos. Aunque la buena intención y la búsqueda de beneficios son una constante en el cambio institucional, no es hasta tiempo después que es posible percatarse si los resultados fueron los esperados o no.

Los cambios en la presencia política dentro de los cargos públicos sirven como caldo de cultivo para el cambio institucional. La hegemonía priista tuvo como resultado un escenario en el que las instituciones informales predominaban, siendo las principales fuentes de incentivos y límites para el comportamiento de los actores políticos. El creciente descontento social y la

gestante crisis de legitimidad del PRI a finales del siglo XX a su vez provocaron un cambio institucional al gran escala que permitió la pluralización política en México. Con este esquema las instituciones formales remplazaron a las informales.

Ahora se enfrenta una etapa en la que Morena se ha instalado como el nuevo partido cuasi hegemónico, teniendo una presencia significativa en alcaldías, gubernaturas, congresos locales y en el congreso federal. Este nuevo régimen ha visto con hostilidad a los organismos descentralizados y se ha puesto como meta devolver el orden político a un centralismo presidencialista en el que la capacidad de acción sea directa y ágil.

La presencia morenista aún dista de tener el alcance como aquel detentado por el PRI durante su hegemonía en el siglo XX sin embargo los esfuerzos por cerrar el acceso de la oposición a la representación política hacen obligatoria una reflexión sobre los paralelos entre la dominación política de ambos partidos.

Tabla 1. Comparativa en el número de entidades con gobiernos morenistas (2018-2021)

	2018-2021	2021-2024
Número de entidades con gobernador de Morena	6	22
%	19%	69%
Entidades	Baja California, Chiapas, CDMX, Puebla, Tabasco, Veracruz.	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, CDMX, Durango, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas.

(Fuente: Elaboración Propia)

La tabla 1 deja ver que aunque ha habido un aumento de gobiernos estatales morenistas equivalente a cuatro veces comparado con el trienio anterior hay dos factores que se deben tener en consideración:

- Una minoría de entidades aún se encuentran gobernadas por partidos de oposición, algunas con pocas señales de deterioro en la preferencia ciudadana.

- Sería necesario confirmar el número de entidades de gobierno morenista tienen al congreso de su lado.

El hecho de que un gobierno local pertenezca al mismo partido que al federal abre las vías para que las instituciones informales resulten un canal de comunicación y acción más atractivo que los reglamentos formales. Además agiliza el control del Ejecutivo sobre los servidores públicos en cargos locales y organismos del nivel federal pues siendo del mismo partido le permite utilizar la jerarquía interna como herramienta para solidificar su autoridad.

Como ya se dijo, es pronto para determinar si se está viviendo una nueva hegemonía política pues Morena aún no tiene las condiciones políticas e institucionales que detentó el PRI en su época. Por tanto este capítulo se enfocará en revisar si existen evidencias de un desgaste institucional en el trabajo fiscal de las entidades morenistas, ello con la finalidad de identificar si se está priorizando a las instituciones informales o se está manteniendo el apego a las formales.

Instituciones de fiscalización: adaptación a una época de nuevos desafíos

En años recientes ha habido un esfuerzo constante para dotar a los diferentes poderes en México de las herramientas necesarias para que el monitoreo claro de las cuentas públicas que les atañen se convierta en una rutina. Tras el creciente proceso de descentralización en México, tanto a nivel vertical como horizontal, ha sido necesario que cada ente ahora dotado de autonomía administrativa, política y fiscal esté bajo vigilancia en el manejo de sus cuentas, actividades y decisiones². Esto, a su vez, ha derivado en una tendencia generalizada de los gobiernos estatales para actualizar sus leyes de auditoría superior y en la creación o renovación de EFS propias.

Dada la creciente descentralización política, fiscal y administrativa de los gobiernos locales, ha sido necesario que los marcos normativos evolucionen a la par. Mayores responsabilidades exigen mayores mecanismos de control. En la lógica de una cada vez mayor autonomía de las entidades públicas es natural que se creen organismos encargados de su monitoreo constante.

² Revisar Anexo 1 sobre la lista de EFS en México y sus actualizaciones más recientes.

Los gobiernos estatales llevan casi 30 años de crecimiento en sus capacidades de gasto (Merino, 2010), lo que sumado a la pérdida de las tradiciones presidencialistas de los gobiernos locales (Carbonell, 2002) ha generado gobernadores con gran poder de veto y una carencia de incentivos para obedecer una agenda central o global. Un vacío de sanciones que limiten sus acciones o ayuden a dar rumbo a su agenda ha provocado mayores complicaciones al respecto.

Con la reciente creación de paquetes legales como la Ley de Disciplina Financiera de Entidades y Municipios (LDFEM) nace la pregunta ¿cómo funciona la vigilancia de las acciones de los gobiernos estatales en México?

Las herramientas legislativas de monitoreo son indispensables pues implican una mejora en la calidad de la democracia del sistema en el que existen pues ayudan a la rendición de cuentas, lo que compensa la fe depositada por la ciudadanía en el gobierno. La vigilancia es un medio a través del cual un gobierno democrático integra a la ciudadanía en la toma de decisiones. Uno de los principales medios que existen para este fin es la fiscalización de la cuenta pública (Gutiérrez Luna, 2015).

Para el caso de las entidades federativas es obligación del gobierno estatal la instalación de un organismo público enfocado en el desarrollo de las auditorías públicas. La creación de dicho organismo debe ir acompañado de una ley de auditoría estatal, la cual puede seguir un formato libre siempre que siga las pautas establecidas en las Normas Generales de Auditoría Pública. Debido a esta condición aunque las leyes estatales de auditoría pueden variar en su forma y contenido terminan abordando el mismo juego de facultades para quienes se encargan de supervisar el desempeño de la descentralización fiscal en su entidad.

Los marcos normativos son detallados pero ¿basta con ello? Los órganos de auditoría, como toda herramienta en la función pública, dependen de las condiciones adecuadas para generar resultados positivos.

Las instituciones imponen límites al comportamiento de personas y grupos al interior de una sociedad, llegando tan lejos hasta establecer un estándar que permita identificar un comportamiento positivo y uno negativo (Peters, 1998). En este caso dicha función recae en los congresos locales quienes establecen los lineamientos de comportamiento del órgano local de auditoría a la vez que evalúan su desempeño y lo intervienen en caso de alguna detección de

irregularidades. A su vez, es responsabilidad indirecta de las legislaturas locales el monitoreo del desempeño fiscal de todos los órganos públicos que componen un gobierno estatal.

En el caso mexicano una gran parte de las legislaturas locales carecen de autonomía económica y financiera, lo que sumado a carencias técnicas y de gestión las deja incapacitadas para ejercer una vigilancia fiscal con el rendimiento necesario. Así los órganos locales de auditoría fiscal quedan limitados a existir por el mero cumplimiento y lejanos a fungir como verdaderos proveedores de incentivos para el comportamiento de los gobernadores (Gutiérrez Luna, 2015).

Sin embargo se ha comprobado que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) han logrado funcionar para controlar a los gobernadores siempre que la legislatura tenga mayoría opositora. El verdadero problema no es que no lleguen a un cumplimiento adecuado de sus funciones, sino que exista desigualdad entre entidades que lo han logrado un óptimo monitoreo del gobernador y entidades que no (Gutiérrez Luna, 2015).

Órganos estatales de auditoría superior: el caso morenista

En esta sección se hará una revisión de las variables independientes con la dependiente para corroborar si el desgaste de las instituciones formales se ha convertido en una realidad en el caso de las entidades morenistas. También se revisará si las condiciones políticas pueden influir en que este desgaste esté presente o no. El análisis se hará a través del cruce de cada variable independiente con la dependiente para concluir con un cierre sobre el panorama generalizado que sirva como punto de partida para las consideraciones finales.

Antes de hacer una revisión meticulosa se presenta la tabla 2 con el compendio de las cuatro variables en un panorama general.

Tabla 2. Características políticas y dictamen de auditoría de cada entidad federativa en el sexenio 2018-2021.

Entidad Federativa	Partido (s) en el Ejecutivo	Último dictamen otorgado	Tipo de mayoría legislativa	Tipo de gobierno
Aguascalientes	PAN	No hay dictamen	Relativa	Unificado
Baja California	PAN, Morena	Negativo	N/A	Dividido

Entidad Federativa	Partido (s) en el Ejecutivo	Último dictamen otorgado	Tipo de mayoría legislativa	Tipo de gobierno
Baja California Sur	PAN, Morena	Informe no disponible	N/A	Dividido
Campeche	PRI, Morena	No hay dictamen	Relativa / Absoluta	Unificado
Chiapas	Morena	Positivo	Relativa	Unificado
Chihuahua	PAN	Informe no disponible	N/A	Dividido
Coahuila	PRI	Positivo atendiendo a recomendaciones	Relativa / Absoluta	Unificado
Colima	PRI, Morena	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
CDMX	Morena	No hay dictamen	Absoluta / Relativa	Unificado
Durango	PAN	No hay dictamen	N/A	Dividido
Guanajuato	PAN	Negativo	Absoluta	Unificado
Guerrero	PRI, Morena	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Hidalgo	PRI, Morena	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Jalisco	Movimiento Ciudadano	No hay dictamen	Relativa	Unificado
Estado de México	PRI	No hay dictamen	N/A	Dividido
Michoacán	PRD, Morena	No hay dictamen	N/A	Dividido
Morelos	PES	Negativo	N/A	Dividido
Nayarit	PAN, Morena	Positivo atendiendo a recomendaciones	Relativa	Unificado
Nuevo León	Independiente, Movimiento Ciudadano	Positivo	N/A	Dividido
Oaxaca	PRI	Negativo	N/A	Dividido
Puebla	PAN, PRI, Morena	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Querétaro	PAN	Positivo atendiendo a recomendaciones	Relativa / Absoluta	Unificado
Quintana Roo	PRD	Negativo	N/A	Dividido
San Luis Potosí	PRI, PVEM	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido

Entidad Federativa	Partido (s) en el Ejecutivo	Último dictamen otorgado	Tipo de mayoría legislativa	Tipo de gobierno
Sinaloa	PRI, Morena	No hay dictamen	N/A	Dividido
Sonora	PRI, Morena	Positivo	N/A	Dividido
Tabasco	PRD, Morena	Positivo	Absoluta	Unificado
Tamaulipas	PAN	No hay dictamen	Absoluta / Relativa	Unificado
Tlaxcala	PRI, Morena	No hay dictamen	Relativa	Unificado
Veracruz	Morena	No hay dictamen	Relativa / Absoluta	Unificado
Yucatán	PAN	Positivo atendiendo a recomendaciones	N/A	Dividido
Zacatecas	PRI, Morena	No hay dictamen	N/A	Dividido

(Elaboración propia)

La primera característica observable es que hay un número muy alto (17 entidades) de gobiernos que pertenecen a Morena, tanto originados en el sexenio anterior como producto de una alternancia durante el sexenio presente. Esto representa la mayoría de los estados mexicanos lo que ya habla de una presencia dominante en el panorama estatal. Para tener un desglose que permita una revisión más exacta hay que hacer una revisión de las condiciones en que operan las entidades morenistas.

Para ello hay que recordar que un gobernador respaldado por su legislatura tendrá una mayor capacidad de acción que uno con la legislatura en su contra. Por lo tanto hay que proceder a revisar cuántos de estos gobernadores tienen un panorama a su favor en temas de lealtad legislativa.

La tabla 3 da un panorama un poco más preciso, tomando en consideración cuantas entidades tienen mayoría en su legislatura y qué tipo de mayoría detentan.

Tabla 3. Gobiernos estatales morenistas y desglose por presencia de mayorías y tipos de mayorías.³

³ En las filas de entidades con mayoría absoluta y relativa hay entidades que aparecen en ambas pues tuvieron un momento con mayoría absoluta y otro con mayoría relativa.

	Cifra absoluta	% del total
Entidades con Morena en el Poder Ejecutivo	17	100%
Entidades morenistas con gobierno unificado	7	41%
Entidades morenistas con gobierno unificado de mayoría absoluta	4	24%
Entidades morenistas con gobierno unificado de mayoría relativa	6	35%
Entidades morenistas con gobierno dividido	10	59%

(Elaboración propia)

Aunque Morena detenta la mayoría de los poderes ejecutivos estatales, aquellas entidades en las que tiene gobierno unificado corresponden a la minoría. A su vez, las entidades con gobierno unificado y mayoría absoluta son menos de una cuarta parte. Esto da la pista de que las entidades morenistas gobiernan sin tener garantizada la lealtad de sus legislaturas lo que las dejaría en condiciones poco favorables para echar mano de la lealtad partidista como herramienta de control.

El panorama favorecedor para Morena se va diluyendo conforme la mirada sobre sus gobiernos estatales se vuelve más minuciosa. Los datos presentados distan mucho de lo que podría identificarse como una hegemonía partidista, al menos a nivel teórico. En el periodo revisado es necesario echar una mirada a la capacidad de negociación que los gobernadores morenistas tuvieron en cuanto a la presentación de sus resultados de auditoría.

Cruce de variables: influencia de la presencia de Morena en el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior

El primer paso prudente en la búsqueda de patrones de correlación entre variables sería el de corroborar el resultado de la auditoría en gobiernos estatales con poder Ejecutivo morenista. La tabla 4 lo pone en perspectiva.

Tabla 4. Gobiernos morenistas por dictamen de auditoría y tipo de gobierno.

	Cifra absoluta	% del total	Entidades morenistas con gobierno unificado	Entidades morenistas con gobierno dividido
Entidades con Morena en el Poder Ejecutivo	17	100%	7	10
Entidades morenistas con dictamen de auditoría positivo	3	18%	2	1
Entidades morenistas con dictamen de auditoría positivo atendiendo a recomendaciones	5	29%	1	4
Entidades morenistas con dictamen de auditoría negativo	1	6%	0	1
Entidades morenistas sin dictamen de auditoría	8	47%	4	4

(Elaboración propia)

Aunque no hubo patrones de comportamiento del todo claros o que revelen una correlación precisa entre las variables tipo de gobierno y tipo de dictamen recibido en el caso de las entidades morenistas hay algunos detalles que permiten deducir el panorama a la vista. Para ofrecer una noción ordenada se realizan las siguientes observaciones:

- No existe una correlación entre el tipo de gobierno y la probabilidad de recibir un dictamen positivo o negativo. El mismo número de entidades con gobierno unificado y dividido realizaron auditorías sin dictamen.
- La poca presencia de auditorías con dictamen negativo revela que los EFS estatales evitan entrar en polémicas al momento de realizar su trabajo. Por un lado es posible pensar que mantienen una cultura más enfocada en encontrar detalles a corregir que en determinar si hay un buen o mal trabajo en cuanto a la administración de recursos. Por otro lado esto puede indicar que las legislaturas evitan el antagonismo con su gobernador.
- El tipo de gobierno determinó la presencia de dictámenes positivos atendiendo a observaciones, de tal manera que uno dividido es más propenso a señalar los detalles a atender durante su revisión. Esto hace pensar que una legislatura opositora sí estará enfocada en un trabajo de revisión más objetivo que una de gobierno unificado. Sin embargo, como lo

esclareció el punto anterior esta búsqueda de detalles evitará plantear escenarios negativos que dañen su interacción con el ejecutivo.

En resumen, las entidades morenistas han optado por un trabajo de auditoría que se incline hacia la neutralidad y el cumplimiento y evite poner en evidencia cuentas opacas o muy transparentes. Prefieren realizar los dictámenes de auditoría de forma cordial y protocolaria evitando generar dictámenes que puedan presentar un panorama político negativo en el manejo de sus cuentas.

Si un gobierno morenista tiene mayoría legislativa será menos propenso a encontrar detalles durante la revisión de sus cuentas. Por el contrario, con una legislatura de oposición hablar un trabajo más detallado y preciso que señale las inconsistencias existentes. A pesar de ello la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en gobiernos morenistas divididos dista de ser una de naturaleza antagónica.

Aquí se logra una primera pista ¿los gobiernos morenistas son proclives a abandonar las instituciones formales? La respuesta es sí, no en una gran medida pero no es tan común que las utilicen como herramienta de monitoreo cuando la legislatura está de su lado.

En este punto es posible comenzar con la consideración de que aunque una hegemonía morenista parecía segura a mediados del sexenio aún enfrentaba condiciones de oposición muy claras que le dificultaban echar mano de la lealtad partidista como institución informal a ritmo rutinario para fortalecer su agenda política a nivel estatal. Esto necesita clarificarse en el campo práctico al revisar si se provocó una afectación del desempeño de las EFS. La última parte que podría dejar ver si esto solo sucede con Morena o se replica con los partidos de oposición se revela en la tabla 5.

Tabla 5. Gobiernos de oposición por dictamen de auditoría y tipo de gobierno.

	Cifra absoluta	% del total	Entidades de oposición con gobierno unificado	Entidades de oposición con gobierno dividido
Entidades con partido de oposición en el Poder Ejecutivo	15	100%	10	5
Entidades de oposición con dictamen de auditoría positivo	3	20%	1	2

	Cifra absoluta	% del total	Entidades de oposición con gobierno unificado	Entidades de oposición con gobierno dividido
Entidades de oposición con dictamen de auditoría positivo atendiendo a recomendaciones	9	60%	3	6
Entidades de oposición con dictamen de auditoría negativo	5	33%	1	4
Entidades de oposición sin dictamen de auditoría	11	73%	6	5

(Elaboración propia)

La lista de observaciones sobre la tabla 5 se presenta a continuación:

- La mayor parte de las entidades se concentró en la revisión sin un dictamen final. Lo que indica una propensión hacia revisar sin determinar si se realizó un buen trabajo o no. Se refuerza la noción del trabajo legislativo evitando antagonismos.
- En todos los tipos de dictamen hubo una mayor incidencia de gobiernos divididos sin que se notara una inclinación hacia algún resultado en particular. Esto da la pista de que en los gobiernos de oposición la lealtad partidista no determina que los apoyen en otorgar resultados positivos en la revisión de sus cuentas.
- Se puede inferir que un gobierno dividido hará una revisión más exhaustiva y minuciosa de las cuentas estatales sin enfocarse en resultados positivos.

Si algo se puede concluir con base en estas observaciones es que el dictamen de auditoría de las EFS en gobiernos estatales de oposición dependerá más de la relación que tenga el gobernador con la legislatura que si la legislatura está o no de su lado. Aunque eviten antagonismos entre poderes, no es tan claro el abandono de las instituciones formales cuando la lealtad partidista está de por medio.

Cuando se realiza la comparación con los resultados de la tabla 4 se puede llegar a los siguientes puntos:

- Los gobiernos morenistas tienen una cultura de trabajo más basada en la lealtad partidista. Aunque no es del todo clara ni prominente, será más común que encuentren factores positivos

durante sus auditorías cuando el gobernador tenga mayoría legislativa. Esto debido a que moverán su enfoque a trabajar los problemas de manera interna en el partido en lugar de hacerlos públicos para que la oposición los utilice en su contra. Como tal esto representa un abandono de las instituciones formales en favor de las informales.

- Sobra decir que éste no es un escenario del todo generalizado pues hay una fuerte inclinación a revisar las cuentas sin otorgar un dictamen final.
- Los gobiernos de oposición cuentan con EFS que son más proclives a trabajar de forma objetiva cuando tienen legislatura opositora. Este escenario de gobierno dividido no necesariamente deriva en auditorías negativas, lo que implica que los gobernadores de partidos ajenos a Morena tienen más apertura a trabajar con su legislatura aún si ésta no es de su mismo partido.
- En el caso de ambos partidos se nota una inclinación fuerte a evitar escenarios polémicos entre poderes a través de dictámenes negativos. La interacción entre ejecutivos y legislativos se da de tal manera que se prefiere revisar las cuentas públicas de forma detallada sin otorgar un dictamen que revele apoyo o pleitos entre ellos.

Consideraciones finales

Al término de este análisis se puede llegar a una serie de conclusiones, las cuales se enlistan a continuación:

- Las condiciones políticas determinan el trabajo de monitoreo fiscal de las entidades gobernadas por partidos de oposición pero no tienen el mismo efecto en entidades de gobierno morenista. Esto se puede atribuir a que las entidades de oposición cuentan con una evolución histórica más marcada que los ha llevado a desarrollar culturas y jerarquías estandarizadas. El nivel de cohesión que tienen hace que sus reacciones ante la presencia de la legislatura sea muy similar en todos los casos. Por el contrario Morena se trata de un partido que ha crecido demasiado en cuestión de muy poco tiempo, lo que se refleja en una cultura interna con altos niveles de cohesión y una inclinación más clara a la lealtad entre sus miembros.
- Resulta esperable que durante el sexenio de gobierno de Andrés Manuel López Obrador no se apostara con mucha consciencia hacia un modelo de gestión pública que ignorara a las

instituciones formales de forma tan tajante pues la diversidad política aún era notable. Una de las enseñanzas que deja el estudio del presidencialismo mexicano es que una hegemonía partidista debe ser total antes de poder basar sus procesos de gobierno en la lealtad interna del partido. No puede haber funcionarios locales sumisos con el Ejecutivo federal si aún hay quienes rechazan su autoridad sin represalias.

- Esto no ha evitado que Morena ya demuestre señales de abandono de los procesos formales en favor del manejo interno de los asuntos de gobierno. Estas señales son pocas y es necesario ver el avance de los indicadores revisados en escenarios póstumos.
- Sin importar el partido en el Ejecutivo, los gobiernos estatales prefieren optar por un manejo cordial y protocolario de los procesos de auditoría superior. Aunque haya casos en los que se busque la objetividad siempre prevalecerán aquellos en que se evitará dar un dictamen o en que se reconoce el trabajo de forma positiva pero con áreas de oportunidad. Esto denota que sin importar el partido en el poder, las auditorías superiores del nivel estatal no han logrado su meta de ofrecer los incentivos necesarios para una gestión de mejor calidad.
- No es sencillo predecir el rumbo que los gobiernos morenistas tomarán en futuro. Como ya se dijo, hay patrones claros en el comportamiento de los gobiernos morenistas que se inclinan a la lealtad interna pero no tienen una presencia generalizada, pues al ser un partido joven aún no ha creado una cultura de lealtad interna tan fuerte. El abandono por las instituciones formales muestra una presencia pequeña, sin embargo también hay señales de respeto por ellas en la evasión de escenarios polémicos. Lo único que ha quedado claro aquí es que se busca más un cumplimiento protocolario que la obtención de resultados.

Al cierre de esta reflexión no se encontró un patrón de comportamiento fijo en la gestión de los gobiernos estatales morenistas. ¿La lealtad partidista interna de estos gobiernos ha provocado un desgaste de las instituciones formales en el nivel estatal? La respuesta es: sí pero no en la medida que se hubiera esperado durante el trienio estudiado. El hecho de que los gobiernos estatales de Morena hayan buscado un plano de mayor cordialidad con las EFS significa que las respetan lo suficiente como para mantener el cumplimiento que ellas exigen. Sin

embargo el hecho de que éstas no vayan más allá para dar dictámenes objetivos significa que no están realizando sus funciones como deberían.

Hay claras señales de que en Morena se prefiere trabajar los asuntos de la administración pública por dentro del partido y no utilizando las instituciones formales. Esto aún necesita ponerse bajo la lupa en escenarios a futuro pues la presencia de gobiernos de este partido ha ido en ascenso, lo que podría dejar en claro patrones de comportamiento más claros. Como ya se dijo, una hegemonía que conlleve al abandono de las instituciones formales exige una presencia totalitaria del partido gobernante, sin huecos para el contraste. Aún tras las elecciones de 2024 hay espacios de la política ocupados por partidos de oposición que evitan un trabajo político enfocado del todo en procesos internos de Morena.

Al momento en que se redacta este capítulo la política mexicana está en un proceso de transición histórica. Morena ha aumentado su presencia política y ha aumentado su empeño en la desaparición de órganos autónomos así como un retorno a la centralización excesiva. Si esto tendrá como resultado un mayor desgaste de las instituciones formales o se seguirán respetando está por verse. En los primeros seis años de gobierno morenista aún no se ha observado un regreso al presidencialismo pues las condiciones para ello no eran las más amigables para dicho fin. Ahora esto ha cambiado, la oposición se ha reducido y la re centralización de la gestión pública sigue siendo un eje fundamental en la agenda del gobierno federal.

Si habrá o no un verdadero desgaste generalizado de las instituciones formales para ser remplazadas por un modelo presidencialista que privilegie la jerarquía partidista interna aún está por verse. Los esfuerzos académicos por no despegar la mirada para seguir generando conocimiento sobre el asunto deben continuar pues aún hay mucho por explicar.

Referencias

- Carbonell, José (2002) *Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo*, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, México.
- Carpizo McGregor, Jorge (1972) *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, Editorial Siglo XXI, México.

- Cosío Villegas, Daniel (1974) *El sistema político mexicano*, Institute of Latin American Studies, México.
- Gutiérrez Luna, Anahí (2015) La fiscalización superior a nivel subnacional en México: Una evaluación del desempeño de las entidades de fiscalización superior (EFS) locales, en Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen IV, número 2, julio-diciembre 2015 Pp. 141-166
- Hernández Trillo, Fausto (2010) “*Las finanzas públicas en el México posrevolucionario*”, en Kuntz Ficker, Sandra (2010) *Historia económica general de México: De la Colonia a nuestros días*, El Colegio de México, México.
- Loaeza, Soledad (2010) “La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en *Los grandes problemas de México Vol. XIV Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, México.
- Loaeza, Soledad (2013) “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario” Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. LVIII, núm. 218, mayo-agosto, pp. 53-72 Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México
- Merino, Mauricio (2010) “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en *Los grandes problemas de México XIV: Instituciones y procesos políticos*, El Colegio de México, México.
- North, Douglas (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económico, México.
- Peters, Guy (1998) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en la ciencia política*, Gedisa, España.
- Ramírez Hernández, Mario Joel (2020) Sobreendeudamiento de entidades federativas en México en contextos de gobiernos divididos y unificados (2000-2018), Tesis que presenta para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales, UAEM, Toluca, México.

Anexos

Anexo 1. Lista de Órganos de Auditoría Local, leyes que respaldan su funcionamiento, año de su publicación y última reforma.

Entidad Federativa	Nombre del Organo de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
Aguascalientes	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Aguascalientes	2011	2020
Baja California	Auditoría Superior del Estado de Baja California	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California y sus Municipios	2017	2022
Baja California Sur	Auditoría Superior del Estado de Baja California Sur	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California Sur	2017	2019
Campeche	Auditoría Superior del Estado de Campeche	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Campeche	2012	2021
Chiapas	Auditoría Superior del Estado de Chiapas	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Chiapas	2017	2020
Chihuahua	Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua	2019	2021
Coahuila	Auditoría Superior del Estado de Coahuila	Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización superior del Estado de Coahuila de Zaragoza	2017	2021
Colima	Órgano Superior de Auditoría y Fiscalización Gubernamental	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Colima	2017	2018
Distrito Federal	Auditoría Superior de la Ciudad de México	Ley de Fiscalización Superior de la Ciudad de México	2014	2018
Durango	Entidad de Auditoría Superior del Estado de Durango	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango	2001	2021
Guanajuato	Auditoría Superior del Estado de Guanajuato	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato	2015	2020
Guerrero	Auditoría Superior del Estado de Guerrero	Ley Número 468 de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Guerrero	2017	2021
Hidalgo	Auditoría Superior del Estado de Hidalgo	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Hidalgo	2017	2020
Jalisco	Auditoría Superior del Estado de Jalisco	Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios	2008	2017

Entidad Federativa	Nombre del Organo de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
Estado de México	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México	2004	2022
Michoacán	Auditoría Superior de Michoacán	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Michoacán de Ocampo	2012	2016
Morelos	Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización del Congreso del Estado de Morelos	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Morelos	2015	2018
Nayarit	Auditoría Superior del Estado de Nayarit	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Nayarit	2016	2017
Nuevo León	Auditoría Superior del Estado de Nuevo León	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León	2011	2021
Oaxaca	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Oaxaca	2017	2020
Puebla	Auditoría Superior del Estado de Puebla	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla	2010	2015
Querétaro	Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Querétaro	2017	2021
Quintana Roo	Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo	2017	2017
San Luis Potosí	Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de San Luis Potosí	2018	2020
Sinaloa	Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	2008	2017
Sonora	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora	2008	2019
Tabasco	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Tabasco	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco	2017	2021
Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas	2017	2020

Entidad Federativa	Nombre del Organismo de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
Tlaxcala	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Tlaxcala	Ley de Fiscalización Superior del Tlaxcala y sus Municipios	2008	2018
Veracruz	Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz	Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2017	2018
Yucatán	Auditoría Superior del Estado de Yucatán	Ley de Fiscalización de la Cuenta Pública del Estado de Yucatán	2017	2019
Zacatecas	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Zacatecas	2000	2022

(Fuente: Elaboración propia)

Semblanza del autor

Mario Joel Ramírez Hernández, Doctor en Ciencias Sociales con línea de investigación en Ciencia Política por la Universidad Autónoma del Estado de México, Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense AC, Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad La Salle Bajío. Secretario de asuntos generales en el Centro de Investigación en Estudios Sociales y Sustentables (CIESS), posdoctorante en el Programa Estancias Posdoctorales por México de CONAHACYT, profesor en la Facultad de Derecho, Criminología y Gobernanza en la Universidad La Salle Bajío y el Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato.