

Alcance del contexto político y las reformas de las leyes de control fiscal como inhibidores del endeudamiento de las entidades federativas: un balance posterior a la reforma del sistema de responsabilidad financiera en México.

Introducción

La institución encargada de monitorear y delimitar a un poder Ejecutivo es el poder Legislativo, a través del cual el primero debe pasar sus propuestas antes de tener libertad de llevarlas a la práctica. En el caso mexicano durante el Presidencialismo esta relación de vigilancia estaba limitada a una mera formalidad protocolaria. Los poderes locales reducían sus funciones restrictivas a la autorización de las propuestas del Ejecutivo asumiendo que representaban la voluntad del Presidente (Carpizo, 1972).

La ausencia de un poder central que estableciera la agenda reveló que los congresos locales carecían de los medios para vigilar adecuadamente las acciones de los gobernadores. Esto debido a que los ejecutivos en pos de fungir como los portaestandarte del Presidente, necesitaban actuar libres de cualquier tipo de freno. La deuda pública estatal es un campo en que esto se ha visto reflejado con mayor intensidad.

Es bien sabido que la capacidad de fiscalización de los gobiernos estatales en México es bastante limitada. Tras una serie de cambios en la segunda mitad del siglo XX quedaron con amplias capacidades de gasto pero un mínimo de capacidades de recaudación. La deuda se convirtió en una de sus fuentes básicas para obtener recursos por cuenta propia. Pudiera parecer que el aumento masivo de las deudas estatales en la década de 2010 fueron algo malo, pero tal como reportó el Sistema De Alertas (SDA) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), aún no existe en un escenario de alto riesgo. Sin embargo, dada la constante recurrencia de los gobernadores a la contratación de créditos, la vigilancia de dicha fuente de ingresos se convirtió en una obligación de rutina. (Ramírez, 2014 y Ramírez, 2020)

Una de las ideas que proponen autores como North (2001) y Peters (1999) es que las instituciones fungen como las limitantes de las acciones de los participantes en el juego político. Sin embargo, trabajos como Patrón (2014), Sánchez (2019), Ramírez (2020) y Espinosa (2016)

han detectado que en el caso de los gobernadores y las legislaturas locales no todas las instituciones obtienen los mismos resultados.

Una aportación de la reforma de 2016 al artículo 116 constitucional, la promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de Entidades y Municipios (LDFEM) se concentró en que todo gobierno estatal debería contar con un órgano de auditoría que se encargue del monitoreo de las cuentas. Estos órganos deberán responder al congreso local, de esta forma reforzando su papel como institución encargada del control de los demás poderes y órganos que conformen el gobierno.

Este cambio buscaba algo positivo pues entre más actores contaran con capacidad de acción en el tema, se fortalecería el control sobre las acciones de los gobernadores. Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) sin embargo han demostrado tanto fortalezas como debilidades. Es benéfico que respondieran a los congresos locales pues los dotan de mayores capacidades de control, así como que un gobierno dividido o sin mayoría les genera el mejor escenario posible para ejercer sus funciones de control. En lo negativo, sin embargo, está que aún no se ha fortalecido la profesionalización de sus recursos humanos y que cuando el gobernador cuenta con mayoría legislativa tiene mayor facilidad de imponer su agenda independiente de los controles institucionales al alcance. (Gutiérrez Luna, 2015).

La pregunta que orienta este proyecto es ¿cuál fue la influencia política y administrativa que la reforma del artículo 116 constitucional tuvo en el tipo de gobierno y partido del gobernador como determinantes de la capacidad de fiscalización de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de las entidades federativas en México en el periodo 2006-2021?

La hipótesis propuesta para este trabajo se despliega de la siguiente forma:

“La propensión de un gobierno estatal para contratar deuda dependerá de qué tanto respaldo tenga el partido del gobernador en su legislatura así como de la fortaleza de las instituciones de auditoría al alcance, pues en casos de gobierno unificado el Ejecutivo tendrá mayor influencia para fortalecer su agenda mientras que en casos de gobierno dividido el Legislativo tendrá más incentivos para monitorear el ejercicio fiscal del gobernador y restringir sus acciones.”

Se parte de la idea de que tras la publicación de la LDFEM en 2016 se potenciaron las capacidades de construcción crediticia de las legislaturas locales sobre sus poderes ejecutivos. Otorgando nuevas configuraciones a los incentivos que determinan que un congreso rechace o respalde las iniciativas del gobernador.

Los trabajos más recientes han girado alrededor de la noción de que cuando el Ejecutivo carece de mayoría legislativa ésta hará un trabajo de fiscalización más minucioso sobre las contrataciones de deuda en su entidad federativa. Sin una mayoría que por default tenga lealtad partidista al gobernador habrá mayor presión sobre los gobernadores para contener sus actos y enfocarse en una agenda más plural que contemple intereses diferentes a los de su partido. Asimismo el Congreso tendrá un mayor interés en el uso y desarrollo de las herramientas y procesos existentes para la fiscalización.

Las variables que se trabajarán son:

- Independiente: Tipo de gobierno de las entidades federativas.
- Dependiente: Capacidad y objetividad de la fiscalización de cada gobierno estatal.

Las variables se trabajarán en un estudio comparado tanto de manera longitudinal como transversal, analizando el caso de las 32 entidades federativas a través de distintos periodos. Se hará una diferenciación entre el comportamiento de la deuda previo y posterior a 2016 para corroborar los efectos de la publicación de la LDFEM.

Las legislaturas locales y su capacidad de fiscalización

A los congresos locales se les puede ver como aquellos mecanismos de control para las acciones de un gobernador. Las condiciones en las que opera un congreso permiten predecir las acciones del poder Ejecutivo, de tal suerte que si éste cuenta con minoría en el congreso sus acciones serán más pasivas e incrementales que si tuviera mayoría. A su vez, se puede saber que si las condiciones de un congreso no son capaces de lograr esta predicción, se trata de una institución con un alcance bajo.

Las relaciones de poder entre gobernadores y legislaturas se pueden observar a partir de tres ejes (Sánchez, 2019):

- Facultades constitucionales atribuidas a cada poder.
- Presencia de un gobierno unificado o uno dividido.
- Si el sistema de partidos es dominante o multipartidista.

El caso estatal mexicano ha sido notorio debido a que los gobernadores cuentan con superioridad normativa en el nombramiento de funcionarios, mientras que la creación de leyes ha quedado dividida entre ellos y las legislaturas. Aunque ha habido una gran cantidad de reformas que lograron igualar el campo de interacción entre Ejecutivos y Legislativos locales, los gobernadores no han perdido la postura proactiva pues sus esfuerzos han estado muy encaminados hacia la creación de alianzas con la oposición (Sánchez, 2019).

Sánchez (2019) también plantea que a nivel normativo los gobernadores cuentan con un veto considerable, el cual abarca el promover o detener propuestas legislativas. Aún con una legislatura dotada de herramientas para ejercer una vigilancia completa el problema es que los gobernadores cuentan con facultades propias muy grandes. Por tanto, el que una legislatura funja como institución efectiva no solo depende de tener facultades amplias, también depende de que su respectivo gobernador no las tenga.

El verdadero dilema consiste en si lo propio es que un poder deba ser más fuerte que el otro o ambos deban tener equilibrio de facultades. Sánchez (2019) plantea que con todo y la fuerza normativa de los gobernadores, las relaciones Ejecutivo-Legislativo a nivel estatal en México se han gestado de forma equilibrada y con menos desorden de lo que las condiciones podrían aparentar. A esto se suma el problema de que la cultura histórica de las legislaturas en México las lleva a aprobar las propuestas del Ejecutivo por default y sin realizar una verdadera discusión previa, incluso en presencia de reformas que las doten de facultades (Báez Caballero, 2021).

Las legislaturas en México solo cuentan con incentivos para fungir como instituciones fuertes cuando la oposición tiene mayoría en el congreso. En casos así los congresos harán una búsqueda de obtener más recursos para ejercer una vigilancia fiscal más intensa. Esto debido a

que se impone la dinámica del *party government*, la cual dice que los partidos políticos sirven como herramientas de unificación de las fuerzas dentro de un poder o entre diferentes poderes (Sánchez Gayosso, 2019).

De esta forma se previene la diversificación de intereses y se permite una unificación más sencilla, pero también significa que una legislatura solo funge como institución efectiva si hay presencia de un gobierno dividido.

Las reformas legales en México tampoco han sido complacientes con las legislaturas locales, pues éstas se han visto perjudicadas por la pérdida de facultades, centralizando entre otras cosas funciones el nombramiento de funcionarios locales, legislar en temas de minería o explotación de recursos químicos y legislar bajo estándares mínimos o nacionales (Gutiérrez Luna, 2015). Esto ha provocado que al retirar relevancia a su trabajo se otorgue poca importancia a sus funciones y las discusiones que en ellas tengan lugar.

Esto se ha gestado a pesar del escenario de cambios institucionales que han colocado mayor peso sobre los gobiernos estatales y sus actividades y condiciones financieras. La reforma de 2015 a la Ley de Contabilidad Gubernamental designó como una obligación de las entidades reportar sobre sus deudas con mayor minuciosidad, incluyendo sus cifras de deuda neta, fuente del financiamiento y los intereses de la misma, así como la lista de obras públicas (fin único de los recursos obtenidos vía endeudamiento), su estado y los indicadores referentes a los logros obtenidos a través de estos trabajos. Que la presión sobre la transparencia y cumplimiento en la rendición de cuentas de las entidades se origine en una institución federal implica un escenario poco optimista para las legislaturas como mecanismos de control.

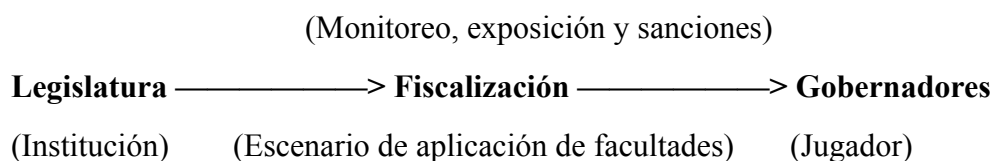
Se debe hacer hincapié en que un mayor presupuesto no implica una mejor fiscalización, por lo que no se debe asumir que la deuda, al generar un mayor presupuesto derive directamente en mejores herramientas de auditoría u órganos más capaces (Sánchez Gayosso, 2019).

Muchas legislaturas locales son tan pequeñas que no siempre se logra una óptima representación partidista, provocando escenarios donde se gana todo o se pierde todo. Un partido de oposición puede ser muy fuerte si tiene mayoría legislativa, mientras que en casos contrarios llega a ser extremadamente débil (Aguilar Rodríguez, 2021).

Con base en la información analizada vale la pena hacer una división de las tres etapas en las que el proceso de endeudamiento público estatal funcionó de maneras diferentes:

1. Previo a 2011: Los gobernadores recurrían a la deuda de forma mínima considerándola una herramienta funcional pero no primordial. Los gobernadores seguían operando como dirigentes de la política fiscal y las legislaturas se limitaban a aprobar o rechazar sus propuestas.
2. 2011 - 2016: Los gobernadores conocieron el alcance de la deuda como fuente de ingresos propios y echaron mano de ella sin medida. En esta etapa surgieron varias deudas de alto perfil como la de Coahuila, Estado de México, Chiapas y Nuevo León. Las legislaturas demostraron mayor capacidad para oponerse a sus gobernadores, se popularizó la negociación entre poderes como herramienta para lograr la aprobación de leyes.
3. 2016 - actualidad: Tras la publicación de la LDFEM la deuda pública encontró un techo y aunque se ha mantenido como una herramienta útil, ha dejado de crecer como lo hizo en el periodo anterior. Se diversificaron los escenarios, desapareció el comportamiento uniforme de las legislaturas y cada entidad federativa desarrolló sus propias costumbres de negociación, sumisión o productividad legislativa.

Aplicar estas ideas al proceso de fiscalización obliga a plantear un esquema de relación entre las legislaturas y sus gobernadores:



La legislatura es la institución y el proceso de fiscalización es un escenario a través del cual puede aplicar sus facultades como regulador de la conducta del gobernador, quien funge como el jugador. La fiscalización es un escenario en el que las legislaturas recurren a métodos de monitoreo sobre las acciones de los gobernadores a través de auditorías anuales. Desde la teoría, las capacidades de vigilancia fiscal de una legislatura deberían permitir explicar el comportamiento financiero de los gobernadores en áreas como el endeudamiento. Entre mayor

sea el involucramiento de la legislatura en estas actividades de monitoreo, las acciones financieras de los gobernadores serán mucho más limitadas. Un gobierno dividido tendrá una mayor cantidad de incentivos para echar mano de estas herramientas de monitoreo en contra de su respectivo gobernador.

Trasladar estas ideas al campo de la vigilancia fiscal de los congresos sobre los gobernadores genera los siguientes argumentos:

- Una legislatura debe determinar lo que es un buen o mal gobernador de acuerdo con la calidad que éste mantenga en el cumplimiento de sus funciones.
- A través de un proceso de auditoría una legislatura (institución) puede medir la posición de su gobernador (jugador) con respecto del estándar de desempeño que ésta impone.
- El dictamen de auditoría, así como el proceso que deriva en él, deben fungir como incentivos para que los gobernadores lleven un manejo de sus cuentas lo más transparente y ético posible.

Capacidades de fiscalización de los gobiernos locales en México: ¿Qué sabemos hasta el momento?

Es importante dar el primer paso reconociendo que al hablar de los procesos estatales de rendición de cuentas no se está refiriendo a un proceso extraño o cuya naturaleza sea divergente de lo que la Constitución Política federal establece. La totalidad de órganos de auditoría estatal están obligados a basar sus procedimientos en los ejecutados por su homólogo federal, lo que significa que al revisar su efectividad, funcionamiento y discrepancias lo óptimo no es observarlos en sus estructuras sino en la práctica. (Ugalde, 2014)

Las auditorías estatales cuentan con herramientas básicas para la rendición de cuentas como las comparecencias e informes de gobierno, la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos, y la revisión de la cuenta pública, sin embargo caen en un problema clave: su ejecución original. Estos procesos ya eran protocolo antes de la renovación en el esquema de fiscalización mexicano, por lo tanto ya se llevaban a cabo con fines más protocolarios y de difusión del trabajo realizado. El necesario cambio en la mentalidad detrás de su ejecución no ha sucedido, lo que mina su capacidad como herramientas para la transparencia y rendición de cuentas. (Ugalde, 2014)

El gran motivo que evita que los congresos locales cumplan sus funciones de fiscalización y monitoreo de las cuentas públicas de los gobernadores radica en la ausencia de incentivos políticos, pues incluso en escenarios de gobierno dividido es común que los diputados adopten una postura reactiva y sumisa. Esto se ve exacerbado debido a que no se ha logrado una mejora importante en la profesionalización de las legislaturas locales. (Ugalde, 2014).

Estas condiciones dieron un giro en 2015 con la reforma al artículo 116 constitucional, en el que se buscó dotar de mayores y mejores facultades de los gobiernos estatales para gestionar sus procesos de fiscalización y vigilancia de la cuenta pública. Siguiendo el esquema institucional original, se buscó replicar los procesos federales a nivel estatal con la creación o renovación de auditorías superiores estatales, las cuales contarían con autonomía técnica y reportarían sus hallazgos directamente al congreso. (Ocampo, 2016)

Una de las principales acciones de esta reforma consistió en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Éste busca no solo aumentar los incentivos alrededor de la transparencia y rendición de cuentas bajo las que operan los gobiernos federal y locales, sino impulsar la cooperación entre los tres niveles de gobierno para aumentar no solo la vigilancia sobre ellos, sino también la iniciativa para el cumplimiento y constante búsqueda de la mejora de sus funciones fiscales. (Impunidad Cero, 2023)

El primer desafío para dar efectividad a las auditorías superiores de las entidades consistió en homologar los reglamentos y leyes estatales para evitar contradicciones con las funciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Esta importancia radica en que a través de conocer estas estructuras es posible conocer la calidad y capacidad con la que se ejecutan los procesos de vigilancia de las cuentas públicas. (Impunidad Cero, 2023).

Esto sin embargo esto apenas es un inicio, pues la coordinación de los reglamentos no es la clave total para el óptimo funcionamiento de las auditorías estatales. La falta de resultados en la rendición de cuentas se ha concentrado en la ausencia de una actitud propositiva por parte de los servidores públicos, quienes deben utilizar los mecanismos al alcance para buscar mejoras en la fiscalización de sus entidades y no estar limitados a la presentación de resultados. (Ocampo, 2016)

Las EFS, iniciando por la ASF deben buscar la contribución práctica de su trabajo. Esto implica un rediseño de sus esquemas de trabajo para incluir la creación de indicadores en los que sus resultados puedan medirse. Asimismo, dar este paso resulta complicado considerando que el primero es necesario un cumplimiento estandarizado en la presentación de documentos por parte de todos los gobiernos estatales. (Colmenares, 2019) En resumidas cuentas, una EFS que no genera resultados no funciona, independiente de qué tan buena sea su capacidad de monitorea y vigilancia de las cuentas públicas.

Por lo tanto se vuelve inevitable abordar la pregunta ¿en qué condiciones se encuentran los resultados actuales del trabajo de las EFS en México? La respuesta es que la mayoría de los gobiernos locales incumplen en presentar la totalidad de la información requerida, así como en hacerlo de forma estandarizada para que cada caso individual se pueda entender igual que los demás. Esto resulta en que se colapsa la utilidad de la presencia de datos públicos abiertos, pues sin la información completa a la mano no es posible lograr una estructura de transparencia funcional. (Impunidad Cero, 2023)

Este escenario resulta interesante si desde análisis previos ya se consideraba que la información financiera presentada por los gobiernos con fines de transparencia y rendición de cuentas era insuficiente para generar un análisis completo acerca de su situación. La información al alcance resultaba inútil para finalidades como el control de la gestión gubernamental y la rendición de cuentas. (Merino 2009)

Como una última observación, es necesaria una revisión de las reformas y creaciones de leyes de fiscalización pues así se podrá conocer el estado de la evolución de los reglamentos que modulan y restringen la conducta de los servidores públicos en materia de fiscalización. Lo anterior con base en el trabajo de Cejudo (2009) el cual abarca las aportaciones más importantes de las reformas legales de 2008:

- Se reforma el artículo 134 constitucional, estableciendo que los recursos a cargo de toda instancia de gobierno deben someterse a revisión y se dará cuenta de ellos en todo proceso de revisión oficial.

- Se crea la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. De acuerdo con ella los recursos federales entregados a entidades y municipios deberán ser gestionados con la mayor efectividad posible. Para ello se revisará su uso de forma periódica.
- Se reforma el artículo 79 constitucional, dictaminando que será facultad de la Auditoría Superior de la Federación el monitoreo de los recursos federales transferidos a entidades y municipio.
- Se reforman los artículos 116 y 122 constitucionales. Ahí se especifica que las entidades federativas deberán fortalecer sus EFS de acuerdo con estándar federal que garantice la obtención de resultados y se enfoquen en mejoras y no solo el cumplimiento.

Orígenes y evolución del poder de los gobernadores

La pluralización de los actores políticos en México tuvo consecuencias no siempre caóticas y desordenadas, algunas de ellas se organizaron en la búsqueda de cambios, que en esfuerzos coordinados produjeran resultados alineados con una visión global de sus problemas. A sabiendas del poder que ahora detentaban, varios de estos actores comenzaron a buscar el camino de la institucionalización, pues la tendencia en el aumento de esfuerzos organizados comenzaba a dar más frutos que la sola disrupción desorganizada de parte de un actor individual.

Para dar complemento a esta reconstrucción histórica se presenta la Tabla 1 con los eventos históricos más relevantes.

Tabla 1. Evolución histórica de las capacidades fiscales de los gobernadores en México.

Año	Evento
1973	Todas las entidades se integran de lleno al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Gracias a la generalización de una tasa del 4% al ISIM, los gobiernos estatales vieron un costo económico y político demasiado alto para seguir externos al sistema.
1978	Se aprueba la nueva Ley Federal de Coordinación Fiscal (LFCF) con el objetivo de distribuir equitativamente los ingresos federales correspondientes a las haciendas estatales.
1978	En la Ley Federal de Coordinación Fiscal se establece el ramo 26, denominado Solidaridad y Desarrollo Regional, posteriormente Superación de la Pobreza y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. Se caracteriza porque al no especificar su uso, se ejercía a discrecionalidad de cada gobierno.

1980	El Impuesto al Valor Agregado (IVA) sustituye al ISIM. La federación absorbe de los estados todas las capacidades recaudatorias del impuesto, a cambio de cederles el 30% de lo obtenido.
1982	Inicia en México una nueva concepción de la política económica como resultado de la propagación del modelo económico Neoliberal.
1990	Entra en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, aportando dos cambios principales: <ul style="list-style-type: none"> • Supresión de las facultades recaudatorias de los estados. • Agregar el factor poblacional como factor para determinar la distribución de recursos.
1992	Inicia la descentralización de gastos conforme a asignaciones reguladas. Como consecuencia el gobierno federal perdió poder discrecional en el gasto y se propagó la ausencia de incentivos para un ejercicio fiscal responsable a nivel local.
1992	El PAN realiza la propuesta de un Consejo Federal Tributario facultado para iniciar leyes en materia fiscal. La propuesta es rechazada y no procede.
1998	Desaparecen las participaciones del el ramo 26 y se reacomodan en los ramos 28 y 33 para el uso específico en educación básica y normal, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, educación tecnológica y de adultos y seguridad pública.
2002	Se crea la CONAGO, formada por gobiernos pertenecientes a partidos ajenos al PAN.
2004	Con la integración de todos los gobernadores, la CONAGO por primera vez funge como organismo para el diálogo entre gobiernos estatales en asuntos de reforma del Estado y federalismo fiscal.
2007	Se modifica la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, correspondiente al 20% de la Recaudación Federal Participable Neta.

(Elaboración propia)

En el año 2000, gobernadores del PRD, de las entidades del Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala y Nayarit formaron la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) con el objetivo de fortalecer el esquema de gobierno federal, aunque con una prioridad primordialmente fiscal. Ante este panorama, gobernadores del PAN se integraron a la ANAGO, pues estaban en plena contienda con el PRI. Después de la victoria del PAN en la elección presidencial de 2000, se invirtieron los roles dentro de la recién creada asociación: los gobiernos del PAN abandonaron su lugar para ser casi sistemáticamente reemplazados por gobernadores del PRI (Merino, 2010).

Esto se debió a que de un momento a otro los gobernadores del PRI se convirtieron en la oposición, que renuente a alinearse con una agenda presidencial originada fuera de su partido optaron por buscar su autonomía libre del yugo presidencial. La ANAGO se transformó en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) bajo el impulso de los gobernadores pertenecientes al PRD (Merino, 2010).

La creación de este organismo tenía como finalidad la coordinación de los gobernadores afiliados a partidos diferentes de aquel al que pertenecía el presidente de la República. Objetivo que cambió dos años después, en 2004, año en que fungió como medio de conversación entre todos los gobernadores del país. Entre sus principales logros estuvo la constante incidencia de la convención en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que ha tenido como resultado la aprobación de la convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria y las propuestas al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Pliego, 2010).

Durante los mandatos de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se le dio gran cantidad de atención a las propuestas y solicitudes realizadas por la CONAGO, asistiendo a las juntas y realizando compromisos y acuerdos para apoyo de las necesidades de las entidades federativas. Dos de los temas que mayor atención recibieron y alrededor de los cuales giraron la mayoría de los acuerdos fueron la mejor y mayor distribución de recursos fiscales y la mejora en la seguridad pública, producto del crimen organizado.

Esta cooperación tuvo sus complicaciones, pues a pesar de que el gobierno de Vicente Fox propuso la implementación de un programa de auténtico federalismo, la CONAGO mantenía sus exigencias respecto de la modificación de las reglas del federalismo fiscal. El programa de Fox proponía una descentralización gradual de funciones federales hacia los estados y municipios, aunado al aumento de transferencias bajo el principio de subsidiariedad. Los estados por el contrario exigían decisiones precisas de parte del poder Legislativo en el aumento de recursos carente de cualquier intervención del Ejecutivo federal (Merino, 2010).

La presencia de la convención fue un determinante en los cambios en la dinámica entre gobernadores y el presidente de la República. Permitió que las necesidades en la obtención de recursos se unificaran a nivel nacional, ello para generar una agenda con prioridades de acuerdo con las condiciones positivas o negativas que predominaran en el panorama general. El esfuerzo

coordinado resultante ayudó a que los gobernadores dejen de funcionar de manera individual, buscando el beneficio para sí mismos y concientizándose de las necesidades de los demás estados.

Eran cada vez mayores las responsabilidades en el gasto sin un contrapeso proveniente de la recaudación, lo que trazó un mayor interés en ejercer los recursos sin un límite claro, pues los gobernadores estaban conscientes de que pronto vendrían más sin la necesidad de ver por ello (Ramírez, 2014).

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 decisiones¹.

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.

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 LDFEM es prudente hacerse la pregunta ¿cómo funciona la vigilancia de las acciones de los gobiernos estatales en México?

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

Las herramientas legislativas de vigilancia son indispensables pues implican una mejora en la calidad de la democracia del sistema en el que existen pues ayudan a rendir 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, depende 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, 1999). 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 deje 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 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).

Principales órganos de vigilancia en las legislaturas locales

Las legislaturas locales en México cuentan con una pequeña variedad de herramientas de control fiscal, lo que puede entenderse a nivel teórico como un grado de fortaleza institucional.

Las entidades de fiscalización superior (EFS) estatales son organismos autónomos cuya función consiste en monitorear las acciones fiscales de todos los demás órganos dentro de su mismo nivel de gobierno. Su autonomía tiene su base en el artículo 79 constitucional del que toman como ejemplo de funcionamiento a la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Su objetivo es mantener un control y vigilancia constante de las cuentas locales con dos finalidades:

- Fungir como disuasivos para la presencia de irregularidades en el ejercicio fiscal.
- Colaborar con la ASF cuando ésta requiera información clave en un proceso de auditoría.

Sin embargo, si las EFS son estructuras autónomas neutrales ¿por qué se les considera herramienta en favor de la legislatura? Si bien es correcto que se trata de organismos autónomos el informe de resultados de las auditorías realizadas se debe presentar a la legislatura de la entidad en la que operan.

Estos órganos, sin embargo, no son herramientas cuyo funcionamiento se ejerza desde la hostilidad. Su ejercicio más bien obedece a una lógica de acomodo y aclimatación en la que se busca que los órganos auditados encajen dentro de un estándar administrativo considerado como óptimo (Gutiérrez Luna, 2015).

Si se revisa el año de publicación de la ley se les puede clasificar en dos rubros: publicación durante o previa a 2016 y publicación posterior a 2016. Este año es crucial porque fue cuando se publicó la LDFEM. Toda ley de auditoría posterior a este año debió haber incluido sus aportes en su diseño. Los dos rubros antes mencionados se alinean de la siguiente manera:

- Leyes de auditoría publicadas previo a 2016: 15
- Leyes de auditoría publicadas posterior a 2016: 17

Más de la mitad de los gobiernos estatales vieron prioridad en crear una nueva ley de auditoría considerando el statu quo recién impuesto por la nueva ley de disciplina financiera. Esto reflejó una movilización más enfocada en el cambio que solamente adecuar la ley de auditoría existente.

Esto, sin embargo, no refleja una total ausencia de interés de los gobiernos estatales, pues todos, con la excepción de Michoacán, han realizado reformas a su ley de auditoría después de 2016.

Por tanto ¿Son herramientas efectivas los órganos de auditoría local? Las EFS padecen el mismo problema que los congresos locales: son efectivos en unos escenarios y deficientes en otros. El hecho de que su presencia haga que más jugadores tengan participación en el proceso de fiscalización es bueno pues reduce teóricamente la capacidad discrecional de los gobernadores. El hecho de que respondan a las legislaturas locales y no al Ejecutivo es otro rasgo positivo, pues fortalecen el estatus de las primeras como institución. El gran problema es que se han visto incapaces de minar la capacidad del gobernador para echar mano de alianzas y acuerdos con la legislatura cuando tiene mayoría dentro de ella. Que solamente sean capaces de hacer cumplir su función en escenarios específicos significa que no han sido capaces de solidificarse como órganos de control (Gutiérrez Luna, 2015).

En un esquema de autonomía local no deberían ser necesarias leyes federales que modifiquen el comportamiento de los gobiernos locales. Si estamos en un escenario en que hay leyes locales y federales atendiendo el mismo tema es porque uno de los dos niveles no está cumpliendo como debiera y necesita el soporte de marcos normativos externos.

Correlación de variables ¿qué metas se lograron y cuáles se quedaron a medio camino?

En esta sección del trabajo se presenta el cruce de datos entre variables. Como se planteó en la introducción las variables que se trabajarán serán las siguientes:

- Dependiente. Deuda pública estatal

- Independientes:
 - Publicación y última actualización de la ley de auditoría estatal.
 - Año de publicación de auditoría por entidad federativa.
 - Partido en el Ejecutivo.
 - Dictamen de las auditorías publicadas.
 - Tipo de gobierno.

Al observar el comportamiento de la deuda en los cuatro momentos del estudio se encuentra el siguiente comportamiento:

Tabla 2. Número de momentos con gobiernos unificados y divididos y deuda de las entidades federativas en los sexenios 2006-2021 en millones de pesos.

Periodo	Gobiernos unificados	Gobiernos divididos	Deuda
2006	33	18	496,456
2012	34	22	614,106
2018	19	24	568,615
2021	19	24	627,296

(Elaboración propia, deuda calculando la inflación al año 2021)

Aumentaron los momentos con gobiernos divididos a lo largo del plazo de estudio y aunque al cierre de 2018 se puede imaginar que esto contuvo la deuda, ésta aumentó al cierre de 2021. Durante los dos primeros sexenios hubo un aumento gradual de la deuda de las entidades, sin embargo este crecimiento enfrentó un tope al cierre de 2018. El que la deuda haya cerrado en 2021 sin experimentar aumento drástico refleja que con la presencia del nuevo marco normativo sobre disciplina financiera local se contuvo la recurrencia a contratar créditos.

Aunque en un primer momento sería tentador culpar del freno de la deuda a la creciente presencia de gobiernos divididos, su crecimiento en un periodo de tres años lleva a concluir lo contrario. Los gobiernos estatales no detuvieron su endeudamiento, más bien se endeudaron

menos ante la presión de encontrar nuevos esquemas de trabajo fiscal en presencia de una institución más precisa y meticulosa vigilándolos.

Tabla 3. Número de entidades que aumentaron o disminuyeron su deuda en los sexenios 2006-2021.

Periodo	Aumento	% Promedio	Disminución	% Promedio	Gobiernos unificados	Gobiernos divididos
2006-2012	29	508	3	47	34	22
2012-2018	16	36	16	35	19	24
2018-2021	13	32	19	29	19	24

(Elaboración propia)

En la tabla 3 la primera notoriedad es que aunque la deuda aumentó en el lapso 2018-2021 fueron menos las entidades federativas que tuvieron un aumento en su endeudamiento. Esto en un primer momento demuestra que aunque disminuyó la tendencia de los gobernadores a endeudarse, los que se siguen endeudando lo hacen con un mayor perfil.

Del primer al segundo lapso hubo un cambio opuesto en el patrón de comportamiento. En el sexenio 2006-2012 en mayor presencia de gobiernos unificados hubo un aumento drástico de la deuda pública, así como una abundancia de gobiernos estatales aumentando sus deudas públicas. En el sexenio 2012-2018 los gobiernos divididos superaron a los unificados, provocando que un mayor número de entidades disminuyeran su deuda. Con ello se puede imaginar que en presencia de gobiernos unificados aumenta la tendencia a que un gobernador contrate más deuda pues tiene al congreso de su parte.

Este patrón cambió en el lapso 2018-2021 en que más gobiernos disminuyeron su deuda y pocos la aumentaron. Igual que en el caso de la tabla 2, se fortalece el argumento de que el freno al endeudamiento obedeció a la presencia del nuevo reglamento y no al tipo de gobierno en cada entidad federativa.

Tabla 4. Entidades federativas más endeudadas en el lapso 2018-2021 y condiciones crediticias y políticas.

Entidad	Deuda (en millones de pesos)	Partido del gobernador	Tipo de gobierno
Baja California	21,004	PAN	Dividido
Coahuila	39,527	PRI	Unificado
Ciudad de México	94,474	PRD / Morena	Unificado
Jalisco	31,006	PRI / Movimiento Ciudadano	Unificado / Dividido
Estado de México	54,560	PRI	Dividido
Michoacán	22,039	PRD	Dividido
Nuevo León	82,446	Independiente	Dividido
Quintana Roo	21,458	PAN	Dividido
Sonora	25,580	PRI	Dividido
Veracruz	43,975	PAN / Morena	Unificado / Dividido

(Elaboración propia, deuda calculando la inflación al año 2021)

La tabla 4 presenta que se mantuvo la tendencia de la presencia de gobiernos divididos. No hay un patrón claro en la presencia de algún partido en particular, por lo que el comportamiento crediticio difícilmente se puede adjudicar a las tradiciones o agendas partidistas. Se mantiene a la alza la idea de que en presencia de reglamentos más rigurosos para restringir las acciones fiscales de los gobernadores disminuyó la tendencia a endeudarse. También se sospecha que los gobernadores dejaron de recurrir a sus bancadas legislativas como herramientas por de facto para endeudarse, adoptando un nuevo esquema de trabajo basado en la formación de alianzas con bancadas de oposición.

Tabla 5. Deuda y actualización de leyes de auditoría local por entidad federativa.

Entidad Federativa	Última actualización de ley de auditoría local	Deuda 2018-2021	Comportamiento	Tipo de gobierno
Baja California	2022	21,004,000,000	Disminución	Dividido
Estado de México	2022	54,560,000,000	Disminución	Dividido
Zacatecas	2022	6,945,000,000	Igual	Unificado / Dividido

Entidad Federativa	Última actualización de ley de auditoría local	Deuda 2018-2021	Comportamiento	Tipo de gobierno
Campeche	2021	2,357,000,000	Aumento	Dividido
Chihuahua	2021	51,881,000,000	Disminución	Dividido
Coahuila	2021	39,527,000,000	Disminución	Unificado
Durango	2021	10,042,000,000	Igual	Dividido
Guerrero	2021	3,416,000,000	Aumento	Dividido
Nuevo León	2021	82,446,000,000	Disminución	Dividido
Querétaro	2021	0	Aumento	Unificado
Tabasco	2021	6,733,000,000	Igual	Unificado / Dividido
Aguascalientes	2020	3,416,000,000	Aumento	Unificado
Chiapas	2020	19,851,000,000	Igual	Dividido
Guanajuato	2020	10,159,000,000	Igual	Unificado
Hidalgo	2020	4,135,000,000	Aumento	Dividido
Oaxaca	2020	14,788,000,000	Igual	Dividido
San Luis Potosí	2020	3,454,000,000	Aumento	Dividido
Tamaulipas	2020	18,181,000,000	Igual	Unificado
Baja California Sur	2019	1,394,000,000	Aumento	Dividido
Sonora	2019	25,580,000,000	Disminución	Dividido
Yucatán	2019	7,287,000,000	Igual	Unificado / Dividido
Colima	2018	4,373,000,000	Aumento	Dividido
Distrito Federal	2018	94,474,000,000	Disminución	Unificado
Morelos	2018	6,892,000,000	Igual	Dividido
Tlaxcala	2018	0	Aumento	Dividido
Veracruz	2018	43,975,000,000	Disminución	Unificado / Dividido
Jalisco	2017	31,006,000,000	Disminución	Unificado / Dividido
Nayarit	2017	6,493,000,000	Igual	Dividido
Quintana Roo	2017	21,458,000,000	Disminución	Dividido

Entidad Federativa	Última actualización de ley de auditoría local	Deuda 2018-2021	Comportamiento	Tipo de gobierno
Sinaloa	2017	4,631,000,000	Aumento	Dividido
Michoacán	2016	22,039,000,000	Disminución	Dividido
Puebla	2015	4,799,000,000	Aumento	Dividido

(Elaboración propia, deuda calculando la inflación al año 2021)

Se puede inferir algunas cosas a partir de la correlación revisada:

- Los gobernadores sin mayoría legislativa han encontrado otras herramientas para lograr el apoyo de sus diputados en sus iniciativas, disminuyendo la influencia que la presencia de sus partidos tengan en la legislatura en turno.
- Las leyes locales se pueden trabajar, actualizar o crear pero ello no representa una prioridad para que los gobernadores modifiquen la presencia del endeudamiento en sus agendas. Las leyes federales por el contrario son capaces de generar mayor presión que obligue a los gobernadores a cambiar sus métodos de trabajo.
- La mayoría legislativa de un gobernador no genera los incentivos suficientes para priorizar la actualización de las leyes estatales de auditoría. Esto se puede deber a que estas leyes no tienen el efecto que se esperaría y por tanto mantenerlas actualizadas no es una actividad a la que se otorgue una importancia que vaya más allá de cumplir el trámite.

Se cruzará la variable último dictamen otorgado con la deuda del último periodo y el tipo de gobierno con la esperanza de comprobar si el dictamen obtenido puede retirar incentivos para que los gobernadores contraten deuda. Los dictámenes otorgados se clasifican en cuatro posibilidades, que se enlistan a continuación iniciando con el mejor escenario posible, pasando por el peor y culminando en la ausencia de dictamen:

- Positivo
- Positivo con observaciones
- Negativo
- Sin dictamen

Similar a la última variable revisada la deuda pública de las entidades se clasificaron en tres rubros:

- Deuda baja cuando es inferior a los cinco mil millones de pesos.
- Deuda intermedia cuando es superior a los cinco mil pero inferior a los 20 mil millones de pesos.
- Deuda alta cuando excede los 20 mil millones de pesos.

Tabla 6. Dictamen de último informe y deuda pública (2018-2021) por entidad federativa.

Nivel de deuda	Entidad Federativa	Deuda 2018-2021	Último dictamen otorgado	Tipo de gobierno
Alta	Chiapas	19,851,000,000	Positivo	Unificado
	Nuevo León	82,446,000,000	Positivo	Dividido
	Sonora	25,580,000,000	Positivo	Dividido
	Tabasco	6,733,000,000	Positivo	Unificado
	Coahuila	39,527,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Unificado
	Nayarit	6,493,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Unificado
	Yucatán	7,287,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Dividido
	Baja California	21,004,000,000	Negativo	Dividido
	Guanajuato	10,159,000,000	Negativo	Unificado
	Morelos	6,892,000,000	Negativo	Dividido
	Oaxaca	14,788,000,000	Negativo	Dividido
	Quintana Roo	21,458,000,000	Negativo	Dividido
	CDMX	94,474,000,000	No hay dictamen	Unificado
	Durango	10,042,000,000	No hay dictamen	Dividido
	Jalisco	31,006,000,000	No hay dictamen	Unificado
	Estado de México	54,560,000,000	No hay dictamen	Dividido
	Michoacán	22,039,000,000	No hay dictamen	Dividido

Nivel de deuda	Entidad Federativa	Deuda 2018-2021	Último dictamen otorgado	Tipo de gobierno
	Tamaulipas	18,181,000,000	No hay dictamen	Unificado
	Veracruz	43,975,000,000	No hay dictamen	Unificado
	Zacatecas	6,945,000,000	No hay dictamen	Dividido
	Baja California Sur	1,394,000,000	Informe no disponible	Dividido
	Chihuahua	51,881,000,000	Informe no disponible	Dividido
Baja	Colima	4,373,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Dividido
	Guerrero	3,416,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Dividido
	Hidalgo	4,135,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Dividido
	Puebla	4,799,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Dividido
	Querétaro	0	Positivo atendiendo a recomendaciones	Unificado
	San Luis Potosí	3,454,000,000	Positivo atendiendo a recomendaciones	Dividido
	Aguascalientes	3,416,000,000	No hay dictamen	Unificado
	Campeche	2,357,000,000	No hay dictamen	Unificado
	Sinaloa	4,631,000,000	No hay dictamen	Dividido
	Tlaxcala	0	No hay dictamen	Unificado

(Elaboración propia, deuda calculando la inflación al año 2021)

Haciendo un conteo sencillo de los cuatro tipos de dictámenes se obtienen los siguientes datos:

- Positivo: 4
- Positivo atendiendo a recomendaciones: 9
- Negativo: 5
- Sin dictamen: 12
- Informes ausentes: 2

Las categorías con mayor incidencias fueron la ausencia de dictamen o dictamen positivo. La deducción es que los órganos de auditoría prefieren mantener posturas de cordialidad o neutralidad en contra de los gobernadores para evitar que un dictamen se convierta en motivo de conflictos.

La mayoría de los gobiernos son divididos y predominan las deudas bajas. La deducción es que en presencia de auditorías objetivas que reconozcan los logros y funciones positivas de un gobernador los congresos pueden lograr que haya más prudencia en las funciones crediticias del poder Ejecutivo. Un gobierno dividido no significa una forzosa relación polémica entre poderes. Un gobernador sin mayoría puede colaborar con su legislatura mientras que ésta puede monitorear sus acciones sin enfocarse en la sola búsqueda de fallas e ilegalidades.

Inicialmente se puede pensar que un gobierno dividido provoca tensiones entre poderes, pero si se contempla junto a la categoría presentada en la tabla 6 lo que se obtiene es que los órganos de auditoría realizan trabajos de revisión objetivos, reconociendo las funciones positivas y evidenciando las negativas. Aunque no suceda en la totalidad de los casos estudiados, no hay miedo de señalar las acciones incorrectas de los gobernadores en materia fiscal.

Los gobiernos divididos y la puesta en evidencia del trabajo negativo de un gobernador pueden incentivar el descuido de la deuda de una entidad federativa. Un gobernador se puede sentir más desesperado para buscar endeudarse si sabe que hay tensiones con el poder Legislativo y que sus acciones se encuentran bajo la lupa. Asimismo los legisladores aprobarán la deuda si ello implica que se repartan más recursos que ellos puedan usar para beneficio de sus distritos. Contrario a lo que en teoría se podría haber esperado, un gobierno dividido puede provocar endeudamiento más que restringirlo.

En esta parte se pudo lograr las siguientes deducciones:

- Cuando el trabajo de auditoría se realiza de forma superficial y enfocado en el mero cumplimiento no impacta en el comportamiento crediticio de los gobernadores, permitiendo que operen sus agendas con las prioridades que ellos elijan.
- Cuando el trabajo de auditoría se realiza con minuciosidad pero reconociendo esfuerzos positivos de parte de los gobernadores, éstos mantendrán perfiles crediticios bajos.

- Cuando la auditoría se realiza con minuciosidad pero enfocada en dictaminar las condiciones de forma tajante, los gobernadores tendrán deudas más altas y desmedidas.

Conclusiones

Con excepción de la LDFEM de 2016, las legislaturas locales siguen careciendo de herramientas efectivas que las ayuden a nivelar el campo de juego con sus gobernadores. Existe un interés para cumplir con los lineamientos que instituciones les impongan pero hay poca o ninguna prioridad en que este cumplimiento derive en resultados. Prevalece la cultura política en la que se permite a los gobernadores manejar a discreción la agenda pública y se degrada a las legislaturas a órganos satélite que se conforman con monitorear e intervenir de forma muy limitada. De tal forma, una ley federal termina siendo más efectiva para constreñir su endeudamiento que la alineación partidista de sus legislaturas.

Respondiendo a la pregunta ¿qué cambios trajo en el comportamiento crediticio de los gobernadores y la capacidad de constricción de las legislaturas locales la publicación de la LDFEM?

Aunque la promulgación de la LDFEM incentivó a los gobiernos estatales para fortalecer sus estructuras de fiscalización, las EFS, al ser una extensión de la legislatura, prefirieron alinearse con los esfuerzos de los diputados para beneficiarse de la agenda fiscal del gobernador, esto con base en que más deuda implica recibir más recursos que puedan usar en sus distritos. Así es como terminaron relegadas a un protocolo de cumplimiento de rendición de cuentas sin utilizarse como verdaderas herramientas de control legislativo de los gobernadores.

La cultura de la transparencia creció hasta convertirse en una rutina de los gobiernos estatales, independiente del tipo de gobierno o el partido en el Ejecutivo. Sin embargo no todas las entidades presentaron el mismo nivel de compromiso ni con las mismas áreas.

En materia de eficiencia y legitimidad la promulgación de la LDFEM promovió los esfuerzos por lograr que las cosas se hicieran a través de los medios legales y formales, lo que a su vez debería haber impactado positivamente en la aceptación de la ciudadanía hacia el gobierno de su entidad. Sin embargo se dejó descuidado el aspecto de la eficacia, pues no se incentivó la búsqueda de resultados que respaldaran el cambio institucional llevado a cabo.

Prevaleció una apatía partidista universal por buscar que las legislaturas generaran resultados efectivos en el control fiscal de los gobernadores. No importó si el gobernador tuvo mayoría o qué partidos compusieran su legislatura, no hubo interés en el fortalecimiento institucional efectivo del poder Legislativo. Hubo muchas leyes actualizadas y mucho trabajo administrativo para dar fuerza al rol del congreso local, pero la carencia de patrones en el comportamiento de la deuda estatal demostraron que las condiciones específicas de cada gobierno estatal importaron más que la fortaleza institucional en la que desempeñaron sus funciones.

En casos selectos los gobiernos divididos dificultaron las capacidades de los gobernadores para endeudarse. Sin embargo esto se atribuyó más al comportamiento político legislativo y sus relaciones con el Ejecutivo que al fortalecimiento de los procesos de auditoría fiscal. Aunque esto último sí ha logrado una cultura de control y estabilidad crediticia, la medida en que un gobernador se endeudó sigue teniendo su raíz en las condiciones políticas que rodearon su relación con su legislatura.

El tipo de gobierno no fue un determinante universal del poder de los gobernadores pues se han diversificado en demasía los mecanismos formales e informales a los que pueden recurrir para conseguir el respaldo del congreso. La agenda con que operaron el gobernador y los legisladores puede tener más peso en que se aprobara o controlara la deuda que la lealtad que los diputados le tuvieron o no al Ejecutivo.

Si bien hubo un gran interés de los gobiernos estatales en realizar y transparentar las actividades de auditoría sobre sus cuentas, la profundidad con la que se desarrolló esta labor no fue la misma en todos los escenarios. Mientras que algunos gobiernos se esforzaron en realizar dictámenes objetivos y meticulosos, muchos órganos de auditoría se limitaron en presentar revisiones de cuentas sin aportar dictámenes tajantes u hostiles con la esperanza de evitar represalias o evadir escenarios tensos entre poderes.

En cuanto a la influencia que de la auditoría y el tipo de gobierno en el endeudamiento de las entidades se descubrieron varias cosas. En el campo general, la minuciosidad en el trabajo de auditoría local disminuyó la tendencia de los gobernadores a endeudarse. Esto apunta a que existe una mayor consciencia de éstos ante el monitoreo al que se enfrentan.

De igual manera, la actualización de las leyes locales de auditoría no reflejó ningún cambio en el endeudamiento público de las entidades federativas. El marco normativo no impactó en la cultura de los gobernadores por mantener márgenes de deuda sanos o problemáticos.

Por último, entre mayor fue la hostilidad del dictamen de la auditoría mayores fueron las cifras de deuda de las entidades federativas. Esto implica que aquellos escenarios en que el órgano de auditoría expuso los malos manejos financieros, se provocaron tensiones en las que los gobernadores buscaron desafiar los límites establecidos.

Siendo la deuda una necesidad rutinaria de los gobernadores para acceder a recursos, se ha convertido en una prioridad adaptarse a los mecanismos que les permitan mantenerla como una parte importante de su presupuesto. La presencia de deudas polémicas como fue el caso de Coahuila en 2011 y la consecuente aparición de mecanismos más estrictos de fiscalización han provocado que los gobernadores recurran a nuevas formas de operación como negociar con sus legislaturas yendo más allá de las afiliaciones partidistas. Que la herramienta de control más efectiva y universal se haya originado en el nivel federal supone que las legislaturas se han resignado a seguir funcionando de forma reactiva y aún carecen de los incentivos adecuados para adoptar una postura proactiva.

El objetivo de mantener a raya a los gobernadores parece haberse logrado y el miedo porque la deuda estatal se saliera de control encontró su freno a través de leyes federales. Aunque el resultado se ha conseguido, la forma en que se llegó a él no es la ideal. Es necesario que se doblen los esfuerzos en el fortalecimiento de las legislaturas locales para que adopten el rol que formalmente deberían tener.

El panorama político mexicano sigue sufriendo cambios drásticos, particularmente con el surgimiento masivo del partido MORENA, lo que debe seguir siendo un llamado para que la comunidad académica no desvíe su mirada de los fenómenos fiscales del ámbito local. Estudios longitudinales en años venideros podrían dar la respuesta o explicación para entender la forma en que las legislaturas locales puedan al fin adoptar su postura como instituciones efectivas de los gobernadores.

Referencias

- Aguilar Rodríguez, Bernardo (2021) Las relaciones Ejecutivo-Legislativo subnacionales: procesos de negociación parlamentaria en el marco del cambio político, en Puente Martínez, Khemvirg y García Méndez, Érika (2021) Los congresos locales en México: un estudio comparado sobre la representación política, UNAM / INE, México.
- Báez Caballero, Omar (2021) La (in)trascendencia de las legislaturas locales en el federalismo: el caso mexicano en Puente Martínez, Khemvirg y García Méndez, Érika (2021) Los congresos locales en México: un estudio comparado sobre la representación política, UNAM / INE, México.
- 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.
- Cejudo, Guillermo (2009) La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas, Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 12.
- Colmenares Páramo, David Rogelio (2019) La Auditoría Superior de la Federación y el nuevo Sistema Nacional de Fiscalización en México en Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización, No. 30, UNAM.
- Espinosa Santiago, Orlando (2016) *La alternancia política de las gubernaturas en México*, Editorial Fontamara, 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
- Impunidad Cero (2023) Datos abiertos de fiscalización para combate a la corrupción.
- Merino Mauricio (2009) La estructura de la rendición de cuentas en México: Informe sobre la calidad de la información en las cuentas públicas de México, CIDE.

- 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.
- Ocampo García De Alba, Guadalupe Blanca Leticia (2016) *Sistema Nacional de Fiscalización en el Marco de los desafíos para la rendición de cuentas en México*, Cámara de Diputados LXII Legislatura.
- Patrón Sánchez, Fernando (2014) *Congresos estatales en México: una revisión a partir de la revisión legislativa y la probación presupuestal*, Editorial Fontamara / Universidad de Guanajuato, México.
- Peters, Guy (1999) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en la ciencia política*, Gedisa, España.
- Pliego Moreno, Iván H. (2010) *El federalismo fiscal en México*, Centro de estudios sociales y de opinión pública, México.
- 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.
- Ramírez Hernández, Mario Joel (2014) *Finanzas estatales e información financiera en la prensa de México: un análisis de cobertura, calidad y precisión informativa en el periodo 2011*, El Colegio Mexiquense, México.
- Sánchez Gayosso, Ramiro Daniel (2019) *Ejecutivos y congresos locales en las entidades federativas en México: ¿relaciones de poder asimétricas o equilibradas?* En *Intersticios Sociales*, septiembre 2020-febrero 2021 núm. 20, ISSN 2007-4964, El Colegio de Jalisco.
- Sánchez Martínez, José Saíd (2019) *Gobierno dividido y presupuesto de rendición de cuentas en los estados mexicanos, 2010-2019* en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* | Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXVII, núm. 244
- Ugalde, Luis Carlos (2014) *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Serie: Cultura de la Rendición de cuentas 4.

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 Órgano 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

Entidad Federativa	Nombre del Organo de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
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
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

Entidad Federativa	Nombre del Organo de Auditoría Local	Ley que respalda su funcionamiento	Publicación	Última actualización
Tamaulipas	Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas	2017	2020
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)