

Limitaciones institucionales para la democratización subnacional: control legislativo en los congresos locales de México

Institutional constraints for subnational democratization: legislative control in local congresses of Mexico

Alberto Gutiérrez González¹

Resumen: ¿El cambio de régimen ha logrado frenar el poder que se les atribuye a los gobernadores? El presente proyecto de investigación analiza el sistema de pesos y contrapesos en gobiernos divididos a nivel subnacional en México, haciendo énfasis en los mecanismos de control legislativo y su impacto en la relación legislativo-ejecutiva ya que estos revelan el comportamiento y las estrategias de negociación entre oposición y gobierno en: a) la vigilancia y control presupuestal, b) los incentivos institucionales y políticos que tienen los legisladores locales para limitar al poder ejecutivo y c) el desempeño político del congreso local.

Abstract: Has regime change managed to stop the power attributed to the governors? This research project analyzes the system of checks and balances in divided governments at subnational level in Mexico, emphasizing the mechanisms of legislative control and their impact on the legislative-executive relationship since these reveal the behavior and negotiation strategies between opposition and government in: a) budget surveillance and control, b) institutional and political incentives that local legislators have to limit the executive power and c) political performance of the local congress.

Palabras clave: control legislativo; política subnacional; regímenes políticos; congresos locales.

Introducción

¿Por qué ante gobiernos divididos surgen mecanismos de control legislativo más fuertes en unos estados que en otros? En México, aparecieron gobiernos divididos producto del aumento en la competencia política y liberalización del régimen en los tres niveles de gobierno tras el período de reformas que comenzó de 1977 a la fecha, lo que modificó la relación ejecutivo-legislativa al

¹ Egresado de la Licenciatura en Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Colabora en la Red de Investigación en Élités Parlamentarias de México (RELIPAMEX) y el Observatorio Electoral del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG analizando congresos locales. E-mail: alberto.relipamex@gmail.com.

obligar a una mayor negociación y diálogo entre el titular ejecutivo y la oposición en el Congreso (Béjar, 2012: 620)

A pesar de que la mayoría de entidades federativas han atravesado contextos de gobierno dividido en al menos una legislatura de las últimas dos décadas (Solano, 2014:) que ha aumentado el número de facultades normativas del poder legislativo y que la oposición ha logrado ocupar escaños suficientes como para activar con mayor facilidad su función de control y fiscalización, es decir, exigir comparecencias, crear comisiones investigadoras, vigilar la política presupuestaria y de gasto, entre otros, en la práctica estos mecanismos son poco eficientes y reflejan la debilidad institucional del sistema político mexicano. (Casar, 2010; Mora-Donatto, 2001; Cárdenas, 2009). El *Informe Legislativo* del IMCO (2017), señala deficiencias generalizadas de los congresos locales en México; en torno a la función de control, por ejemplo, en 2016 la 3ra parte de los congresos solicitaron menos de 5 comparecencias de funcionarios del poder ejecutivo en todo el año (p.45) a pesar de ser un mecanismo importante para la rendición de cuentas interinstitucional. Además, demuestran irregularidades tales como que, al revisar las cuentas públicas estatales, 19 legislaturas en conjunto gastaran 1,001.2 mdp adicionales del aprobado en el presupuesto (p.28); lo que aunado a la serie de escándalos de corrupción y órdenes de aprehensión giradas contra gobernadores en distintas regiones del país¹ –y distintos partidos-, sugiere que la discrecionalidad de nuestra clase política sigue latente y en momentos hasta desenfrenada.

El presente proyecto de investigación analiza el sistema de pesos y contrapesos a nivel subnacional desde una perspectiva comparada, pues una democracia, en teoría, supone una serie de mecanismos institucionales de control horizontal (O'Donnell, 1998). Se organiza de la siguiente manera: en la primera parte reviso la literatura sobre el impacto de los procesos de democratización y alternancia a nivel federal en el diseño institucional, la discusión teórica sobre las divergencias en la democratización de regímenes políticos subnacionales, y por último en cómo funcionan los mecanismos de control legislativo respecto del ejecutivo en la división de poderes. Para la segunda parte, se presenta la operacionalización de las variables, la selección de casos (Jalisco y Estado de México) y la propuesta de un modelo de análisis (ver anexo 4) que desde un enfoque institucional pretende describir la relación entre instituciones y comportamiento

organizacional dentro de los congresos locales, para explicar cómo es que la democratización subnacional presenta deficiencias urgentes de resolver.

Sistema político mexicano y el (inacabado) proceso de democratización

El sistema de partidos mexicano, de acuerdo con la tipología de Giovanni Sartori (1980) fue bautizado como uno de *partido hegemónico pragmático*, es decir, que se permitía la existencia de partidos de oposición pero que estos competían en condiciones desiguales e injustas, por lo que existía un dominio del PRI prácticamente total en las elecciones. En los comicios de 1976, el PAN-que era el partido de oposición con mayor presencia- no presentó candidato a manera de protesta, evidenciando el control hegemónico del PRI en el sistema de partidos; esto conllevó a la reforma política de 1977 que sería una de las primeras manifestaciones de *liberalización* porque otorgó mayores derechos a los partidos pequeños al permitir el registro condicionado con apenas el 1.5% de votos e integró la figura de diputados plurinominales -100 en ese entonces- con lo que favoreció a que hubiese representación de partidos que de otra forma no hubieran podido acceder y estos pudiesen criticar al régimen en turno (Carmona y Jiménez, 2006:647-649)

Esta laxitud y flexibilidad de la norma que buscaba favorecer a los partidos satélites del PRI, con el tiempo favoreció al surgimiento de una fuerte oposición reflejada en el Frente Democrático Nacional, con la candidaturas comunes (Campuzano, 2002: 211), el cual fuera creado en enero de 1988, así como se fortaleció el Partido Acción Nacional (PAN), quienes aprovecharon el descontento popular acaecido por el detrimento en la calidad de vida, la inflación, las prácticas de corrupción y la incapacidad de respuesta del gobierno federal ante el terremoto de 1985 en la capital, para fortalecer su discurso de alternancia y poner en peligro al viejo régimen que perdía su credibilidad (Cárdenas, 2004).

En la elección de 1988 fue la primera ocasión en que el PRI ya no tenía la mayoría calificada –aunque mantuvo la absoluta- pero esto abonaba a que tuviese que negociar con los demás partidos para alcanzar acuerdos legislativos. Este proceso ilustra la conocida teoría sobre las poliarquías (Dahl, 1989), toda vez que la reforma de 1977 y las que le siguieron, traerían consigo cambios significativos en el sistema de partidos, con acciones de *liberalización*, es decir, de apertura del debate público, transitando de una *hegemonía cerrada* donde el PRI dominaba el Congreso con una mayoría absoluta y sin dejar oportunidad de representación crítica, a una

oligarquía competitiva con partidos satélite y un reducido margen de acción para partidos de oposición, transformando el sistema de partidos en un sistema plural (pp.17-18). Con lo que concluimos que la democratización, en términos simples, implica la transición de un régimen autoritario a una poliarquía.

¿Pero qué tipo de transición tuvo México? Retomando la amplia teoría desarrollada por Guillermo O'Donnell, hay una diferencia importante entre Estado y régimen. El primero se caracteriza no sólo por ser un conjunto de instituciones –burocracias públicas como él las llama– sino que se deben agregar las “[...] relaciones sociales que establecen un cierto orden y en una última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado”, mismas que dan como resultado un sistema legal (O'Donnell y Wolfson 1993:165) que reproducirá el orden social. Por su lado, el régimen, en sus palabras es:

"[...] el conjunto de pautas, explícitas o no, que determina las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso" (O'Donnell y Wolfson, 1993:172)”

Si revisamos con atención la historia política de México, nos daremos cuenta que durante el “viejo régimen” construido con los símbolos posrevolucionarios, el sistema político estuvo fundado en un modelo de Estado autoritario que mermaba la competencia de la oposición, la libertad de expresión, desplegando un enorme aparato burocrático que a través de políticas sociales generó redes clientelares y corporativistas que inhibían el debate público bajo la sombra de una gestión gubernamental que aparentaba ser “eficiente” gracias a la bonanza económica de la época, la instrumentalización de la justicia, entre otras prácticas comunes de este tipo de regímenes, que generó una cultura política –fuertemente arraigada en cacicazgos regionales– basada en la informalidad y la discrecionalidad (Villafuerte, 2008:109)

Por consecuente, la transición de México fue a nivel de régimen pues sólo se concentró en modificar las estructuras de acceso al poder sin que modificáramos como tal las prácticas autoritarias arraigadas en el anterior régimen o se postulara un nuevo proyecto de nación, lo que trae consigo nuevas relaciones de poder en un contexto social poco alterado. No se niega que hoy

la ciudadanía sea mucho más activa que hace 20 años, ni que hayamos tenido alternancias en la gran mayoría de entidades federativas del país, sin embargo, el andamiaje institucional pareciera aún sostenerse en las prácticas informales del presidencialismo mexicano. Nohlen lo resume de la siguiente manera:

“Si observamos más detenidamente la transición mexicana en su aspecto institucional, podemos constatar que ésta consiste prácticamente en una reforma de la organización y jurisdicción electorales, a través de la que se crearon instituciones profesionales independientes capaces de garantizar elecciones libres y honestas; además de una reforma del sistema electoral para la cámara de diputados y el Senado. Las demás instituciones no sufrieron cambios” (Nohlen, 2006:69)

Sobre los estudios subnacionales en América Latina

Tras las reformas electorales y el proceso político que comprende el período de 1977 a 1996 donde creció exponencialmente la competencia política y derivó en que el régimen priista perdiera la mayoría en la cámara baja del Congreso de la Unión en 1997, ha surgido una rica y extensa literatura sobre las dificultades, experiencias y éxitos en la transición democrática (cfr. Cansino 2000; Loaeza 1994). La mayoría de estos estudios concentran el análisis a nivel nacional, en una perspectiva donde la democratización se replicaría en las entidades federativas a la par de los cambios institucionales del país como conjunto. Sin embargo, últimamente han proliferado estudios que contradicen dicha noción, enfatizando en que los fenómenos políticos y sociales no son adoptados de forma homogénea por los regímenes locales, lo que da lugar a variaciones en los niveles de democracia al interior del territorio (Durazo Herrmann 2010; Méndez y Loza 2016; Giraudy 2009).

Gibson (2007) bautizó este fenómeno como *yuxtaposición de regímenes*, donde las características de la democracia nacional no concuerdan con las unidades subnacionales. Señala que en México se configuraron autoritarismos subnacionales a partir de que sobrevivieron prácticas ilegales e informales de antaño porque “el aumento de la competencia partidaria nacional creó incentivos para las estrategias autoritarias en el nivel estatal” (2007:179) Parte de una teoría donde los gobiernos estatales en el viejo régimen tuvieron el papel de mantener el

orden dentro de los márgenes de su territorio, evitando que problemas locales trascendieran al ámbito nacional, como una manera de sostener el poder del ejecutivo federal; las estrategias de control que utilizan los gobiernos locales, para el autor, son características del autoritarismo. A pesar de un aumento en la competencia política o que las instituciones se adaptaran a las nuevas reglas, en la práctica el régimen se mantiene intacto.

En la misma línea, Durazo Herrmann (2010) hace un estudio de caso sobre Oaxaca y explica cómo sobreviven enclaves autoritarios subnacionales a pesar de la transición democrática en el ámbito nacional. Señala que el sistema oaxaqueño logró responder a las presiones federales, modificando sus instituciones para que fueran “más democráticas” pero sin cambiar las prácticas autoritarias pues no hay cambios en la estructura social -que es altamente heterogénea- ni en la intermediación política que tiene el gobernador con el presidente, fortalecida por la gran dependencia fiscal que tiene el estado respecto a los recursos de la federación (p. 104) Es decir, puede que haya cambios en las instituciones, pero si las élites se mantienen intactas en el paso del tiempo y siguen siendo los principales intermediarios con el poder central, se formará un régimen híbrido.

Un problema con ambos estudios es que no se desarrolla la discusión conceptual sobre en qué casos está presente un autoritarismo subnacional y en cuáles no, a través de una descripción de posibles indicadores o dimensiones que permitieran una correcta comparación entre casos, lo que contraviene los postulados de Sartori (1970) sobre el tratamiento de los conceptos en función de las cualidades que denota. Una de las investigaciones que trata de dar solución a esta confusión conceptual es la de Giruady (2009) que identifica distintos tipos de regímenes subnacionales no democráticos (SURs) que dependen del control –o no- que ejerce el presidente en el ámbito fiscal, el ámbito partidista o una combinación de ambos, que da como resultado a regímenes burocráticos y regímenes neopatrimoniales. Crea un complejo modelo de análisis que combina indicadores sobre el acceso al poder (margen de victoria, número efectivo de partidos, alternancias, etc.) y de ejercicio del poder (acceso a la información, agencias de control fiscal, patronazgo y discreción en el gasto), lo que podría permitir estudios longitudinales. A pesar de que incluye bastantes datos, las conclusiones a las que llega parecieran no ser del todo uniformes con la realidad puesto que no establece con precisión qué tan cercanas al 0 o no deben estar sus categorías para ser clasificados o si incluso al obtener este valor (0) automáticamente son

autoritarios; bastaría decir que arguye que Jalisco y Oaxaca tienen niveles de democracia similares según su modelo (p.74)

Por su parte, Behrend y Whitehead (2016) apelan que donde debe centrarse la atención no es en los regímenes sino en lo que ellos nombran como estructuras y prácticas iliberales las cuales, a diferencia de los anteriores autores, no se centran en aspectos formales como las instituciones o el sistema electoral, sino en aquellas prácticas que:

“[...] restringen las opciones, limitan el debate y excluyen o distorsionan la participación democrática de manera tal que terminan negando los principios democráticos proclamados a nivel nacional. Se trata de estructuras y prácticas políticas duraderas que se reproducen en el tiempo, como por ejemplo los sistemas judiciales locales discriminatorios, el clientelismo o los medios de comunicación capturados” (Behrend y Whitehead, 2016:25)

Considero este aporte fundamental para los estudios subnacionales, pues permite rastrear comparativamente cómo se combinan factores formales e informales que influyen para que un estado subnacional sea menos democrático, sin necesariamente afirmar que el régimen es autoritario *per se*, dada la naturaleza de los fenómenos locales que se ven claramente afectados por el contexto, que en el caso mexicano se caracteriza por la baja institucionalización, el poder de las autoridades locales y el fortalecimiento de poderes fácticos (Borjas, 2015).

En México este enfoque –haciendo énfasis en estudios sobre congresos locales- tomó especial interés con la aparición de los estudios de Lujambio (1996) Casar y Marván (2002) que abordaban la aparición de gobiernos divididos y enunciaban las dificultades a las que se enfrentarían las legislaturas locales y gobernadores para evitar una posible parálisis gubernamental. Sin embargo, como señalan diversos autores (Patrón 2015, Reveles 2011, Montaña y Patrón 2017) los estudios sobre congresos locales aún son incipientes porque han tenido poca continuidad y son tan diversos entre sí que evitan comparaciones profundas que permita un análisis longitudinal, además de que los congresos locales son tan opacos en la información que brindan, lo que dificultan en exceso la labor del investigador (IMCO, 2017). Se han realizado esfuerzos como las encuestas de RELIPAMEX o la Eepemex coordinada por la

FLACSO México, para conocer a mayor profundidad aspectos de la política local desde sus actores, cómo piensan, interactúan y toman decisiones, pero aún es complicado el panorama cómo para establecer relaciones de causalidad o teorías explicativas de amplio rango.

Mecanismos de control legislativo respecto del ejecutivo y su función

Los congresos tienen distintas funciones, como señala Casar (2010) que se engloban en 4 rubros: legislativas (producción de leyes y derecho de veto), político administrativas (nombramiento y ratificación de funcionarios, consentir acciones del ejecutivo, entre otras), jurisdiccionales (aprobar un juicio político) y la de control/fiscalización. En esta investigación nos concentraremos en la última; sin embargo, vale la pena hacer una precisión es que la facultad de fiscalización en la práctica es un mecanismo de control externo, puesto que es a través de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) local se revisa la Cuenta Pública que es el ejercicio *real* del gasto gubernamental, por lo que es un órgano autónomo que está ligado estrechamente al poder legislativo. Los mecanismos internos son 1) el sistema de comparecencias de servidores públicos que requiera el Congreso local, 2) nombrar comisiones investigadoras y 3) vigilar, revisar e incluso fincar responsabilidades en materia hacendaria por mal manejo de los recursos públicos (con la información brindada por la EFS).

Desde a teoría de división poderes, se entiende que existen 3 funciones a ejercer en un gobierno: ejecutiva o administrativa, legislativa y judicial; esta división en esencia persigue que no exista un concentración o abuso del poder por alguno de los detentadores de dicho poder, de allí que se establezcan mecanismos de control (Huerta, 2001: 29). La finalidad del control de acuerdo con Loewenstein (citado en Huerta, 2001:37) es la exigencia de una responsabilidad política entre detentadores del poder, de forma tal que sea un sistema de vigilancia continua que asegure el cumplimiento del sistema legal. Uno de los aportes más interesantes del jurista antes mencionado, es comprender que no se debe reducir la función de control a la sanción, sino que la eficacia se mide acorde al impacto que puede generar al interior del sistema político. Cuando el congreso local logra evidenciar que el ejercicio del poder ejecutivo es inadecuado al ser sometido a mecanismos de control y fiscalización, invita a las instituciones a revisar el actuar de los servidores públicos y genera incentivos para una mejora en la gestión. De allí que se concuerda con el posicionamiento de Mora-Donatto de que el control legislativo no busca la destitución del

gobierno –como sí sucede en la dinámica de sistemas parlamentarios- sino que busca fiscalizar y controlar las áreas donde el ejecutivo interviene, para evidenciarlo (2001:138). Bajo esta misma lógica O’Donnell (1998) expone en su obra que la *accountability* horizontal –controles interinstitucionales- se complementa con la *accountability* vertical, es decir, los canales de comunicación entre los ciudadanos y gobiernos, ya que estos al conocer las acciones del ejecutivo podrían castigarlo en las urnas y exigir una justa rendición de cuentas.

Descripción de variables para estudiar los mecanismos de control legislativo a nivel subnacional

A) Desempeño de los mecanismos de control legislativo respecto del ejecutivo a nivel subnacional (variable dependiente).

En esta investigación, como estudio exploratorio y descriptivo, retomamos la metodología empleada por Solano (2014:32) para medir el desempeño de la relación ejecutivo-legislativa a través de varios indicadores que expongan si están presentes o ausentes las tensiones institucionales (de forma dicotómica) que deberían tener los mecanismos de control, concentrándonos como se reiteraba arriba, en el impacto que tiene en el sistema político la interacción entre el congreso local y el ejecutivo.

Tabla 1.

Estado/ Indicador	Sistema de comparecencias	Comisiones investigadoras	Iniciativa de ley	Veto	Fiscalización del gasto público	Presupuesto de Egresos
Jalisco	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)
EdoMex	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)	(0 o 1)

B) Factores institucionales (variables independientes).

1. Competencia: como categoría de análisis, se infiere que el aumento en la competencia política y una mayor pluralidad partidista, obligó a los gobernadores a cambiar sus estrategias de cooperación y negociación para evitar la parálisis gubernamental, así como impulsar a la oposición legislativa a fortalecer los mecanismos para controlar al ejecutivo. Para medir los efectos de la competencia se tomarán en cuenta los siguientes indicadores: número efectivo de partidos (NEP) de Molinar ya que ilustra el número de actores que pueden incidir en términos reales en los procesos de toma de decisiones, índice de oposición efectiva, margen de victoria (MV) previo a alternancias que demuestra cómo se estrechan las distancias entre partidos previo a la alternancia en términos electorales, el porcentaje de escaños del partido del gobernador., entre otras.

H1: A mayor competencia y pluralidad política en el congreso local mejora el desempeño de los mecanismos de control legislativo.

Se parte del supuesto de que en gobiernos unificados –entiéndase donde el partido del gobernador tiene la mayoría en el Congreso- veamos un comportamiento proactivo en la función de control dado que los partidos políticos mexicanos se caracterizan por sus bajos niveles de indisciplina partidaria (Kerevel y Knott, en prensa). También, González Ulloa (2016) en su estudio sobre alternancias a nivel subnacional, afirma que es observable una disminución gradual y generalizada en el *margen de victoria* entre primer y segundo lugar en las elecciones previas a una alternancia. Sugiere tres factores correlativos: 1) relevancia de las coaliciones; 2) debilitamiento de la estructura partidista del PRI expresado como el decaimiento de su presencia y relevancia en Congresos Locales y 3) cambios en la estructura social.

2. Facultades Normativas: las capacidades de reacción de las legislaturas locales ante escenarios de gobierno dividido implican una serie de transformaciones donde busca aumentarse el número de facultades que tiene el Congreso frente al Ejecutivo y sus posibilidades de ejercer sus funciones. Por ejemplo, Hurtado (2016) señala la clara tendencia en Jalisco a partir de 1994 llegando hasta un balance donde el poder legislativo tiene 52 facultades y el ejecutivo 38. De antemano, reconocemos que el plano normativo no necesariamente se traduce en lo fáctico dada la naturaleza propia de la política como conflicto de intereses y agregación de otras preferencias que chocan entre sí. Sin embargo, debe recalcarse la importancia de analizar si la norma

obstaculiza –o no- el desempeño de los mecanismos de control legislativo. Para ello se recurre tanto al Índice de Poder del Gobernador que realizó Gutiérrez Cuéllar (2016) [ver anexo 1] donde revisa los poderes proactivos del gobernador, así como la información que vierte el IMCO respecto de la normatividad de transparencia –fundamental para los procesos de rendición de cuentas horizontal- de cada estado en su informe anual.

H2: Facultades normativas proactivas del congreso local potencian un mejor desempeño de los mecanismos de control legislativo; pero

H2b: Si las facultades normativas del congreso local no son claras o están muy limitadas por otras facultades del ejecutivo, se inhibe el desempeño de los mecanismos de control legislativo

Esto coincidiría en gran medida con el trabajo de Gutiérrez Cuéllar (2016) que analiza las características locales que explican las diferencias de poder de los gobernadores en México. Expone dos variables explicativas que actúan como fortaleza del ejecutivo: 1) la competencia y cambio político 2) facultades constitucionales que permiten y limitan las acciones del ejecutivo estatal. Su hallazgo es que el aumento en la competencia política influye con mediana intensidad en el poder de los gobernadores, mientras que las reglas de separación de poderes no lo hacen en ninguna medida. Cuando la competencia aumenta, el poder de los gobernadores disminuye y mientras el tamaño de la bancada del partido del ejecutivo y/o su disciplina partidaria disminuye también lo hace su fortaleza; consideramos estas conclusiones podrían complementarse al ver los efectos de dicha competencia en el desempeño de los mecanismos de control legislativo respecto del ejecutivo.

3.Desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior Local (EFS): retomando lo antes descrito, la función de fiscalización se ejerce a través de la EFS local, que si bien no nos centraremos tanto en su análisis dado que presuponemos que su correcto funcionamiento deriva indirectamente de lo que sucede en el congreso local. Se tomará como referencia la metodología empleada por Gutiérrez Luna (2014) [ver anexo 2] en su tesis sobre rendición de cuentas interinstitucional y el índice que utiliza para medir el desempeño de estos órganos de control.

H3: A mejor desempeño de la EFS local, mejor desempeño de los mecanismos de control legislativo

De comprobarse una correlación directa entre este factor y el desempeño de nuestra variable dependiente, concordaría con la línea de investigación de O'Donnell (1998) que señalaba la importancia de que, si existen órganos de control autónomos y eficientes en su ejercicio, es más plausible detonar una mejor *accountability* horizontal. Por el contrario, de ser falseada, comprobaría lo ya descrito por Cárdenas (2009) sobre las limitaciones que tiene la auditoría superior tanto en términos de autonomía e independencia, además de un presupuesto precario para la extenuante labor que requieren realizar, así como que “[...] los servidores públicos que incurren en responsabilidades, difícilmente son sancionados porque los procedimientos corresponden a otras autoridades” (p.102)

*Profesionalización (variable moderadora): la academia estadounidense ha centrado su atención, desde décadas atrás, en la profesionalización de sus congresos. Las investigaciones en México son limitadas aún en esta materia, destacando los estudios de Béjar (2013), Escamilla (2009) y recientemente el trabajo de Patrón y Camacho (2016) [ver anexo 3] donde hacen una revisión de la metodología empleada por los autores norteamericanos y abordan el fenómeno de la profesionalización en México desarrollando un índice que se compone de factores formales (tamaño de la legislatura, número de comisiones, sueldo, total de iniciativas, etc.) para inferir si hay condiciones institucionales para ser más o menos profesional. La consideraremos como una *variable moderadora*², es decir, que si bien se toma en cuenta que es una variable independiente que podría explicar en algún grado el desempeño de los mecanismos de control legislativo, se le asigna un valor secundario en esta investigación.

**H4: A mayor grado de profesionalización aumenta el desempeño de los mecanismos de control legislativo*

**Factores político-partidistas (variable interviniente): distintos autores (Béjar, 2012; Kerevel y Bárcena, 2017, Kerevel, 2015) justifican cómo es que el trabajo en comisiones es el campo donde la influencia de la oposición legislativa frente al ejecutivo ya que es donde se hacen la mayoría de modificaciones y acuerdos. Para lo que se abona analizando desde una visión más holística, la configuración de élites parlamentarias y el peso que tienen los líderes partidistas en la comisión de hacienda y la designación de puestos de otros miembros de la bancada. Así mismo, se le considera una variable interviniente puesto que a nivel teórico es claro que puede afectar a nuestra variable dependiente, sin embargo su medición y manipulación es bastante complicada

para una descripción general de los congresos locales; en los estudios de caso (Jalisco y EdoMex) -así como otros *shadow cases*³ que aparezcan en la investigación- darán nota cómo están presentes fenómenos como el *pork barreling* o inferir acuerdos de mutua impunidad que sugieran las prácticas informales que se mencionaban en el estado de la cuestión.

***Hipótesis alternativa (Ha): aun cuando existan los factores institucionales de competencia, facultades normativas y buen desempeño de la EFS local, la presencia de acuerdos de mutua impunidad inhiben el desempeño de los mecanismos de control.*

Esta hipótesis concordaría con los postulados del institucionalismo contextualizado desarrollados por la Escuela de Heidelberg, donde los efectos de las instituciones varían en intensidad según el contexto, es decir, la estructura social, la cultura política, los poderes fácticos, entre otras, limitarían el impacto de los factores institucionales en el comportamiento organizacional (Ortiz, 2006). Por lo que aun cuando se hayan reformado las instituciones y la oposición tenga las condiciones para cumplir su función de control, además de los incentivos políticos y hasta electorales que la teoría les supone (cfr. Vázquez, 2017; Rodríguez, 2015; Altman y Perez Liñán, 1999) deciden no hacerlo porque se imponen prácticas informales de la política o cómo explica Dieter Nohlen (2006): “[en México] las instituciones son percibidas como barreras que limitan innecesariamente la acción política y no como estímulos y recursos que facilitan decisiones consideradas legítimas por parte de los que las deben acatar” (p.70)

Selección de casos

Una de las características de los estudios cualitativos es que la selección se hace acorde a la variable dependiente, es decir, del efecto conocido de antemano porque se hace énfasis en el *cómo* la variable independiente logra la causalidad en la variación del fenómeno a analizar (Borjas, 2015) Para esta investigación se analizará Jalisco, debido a que cuenta entre sus características de contar con distintos gobiernos divididos desde la LV legislatura en 1997, además que como señalan distintos autores tiene una entidad de fiscalización superior con un desempeño más bajo que el promedio (Ríos Cázares, 2008; Gutiérrez, 2014) sin embargo recientes estudios sobre control legislativo a nivel subnacional infieren que Jalisco es un caso positivo donde hay mayor control sobre el ejecutivo (cfr. Gervasoni, 2016:63 ; Sánchez Martínez, 2016) por lo que llama la atención profundizar sobre si la dinámica legislativo-

ejecutiva cambió una vez que Movimiento Ciudadano rompe el bipartidismo PRI-PAN en la LX legislatura aunado a su exponencial crecimiento en la LXI legislatura.

El caso del Estado de México destaca porque aún cuando no ha logrado la alternancia, no menos cierto es que ha aumentado la competencia política en la entidad y sobre todo en el congreso local puesto que el PRI ha atravesado al menos 4 legislaturas consecutivas en contexto de gobierno dividido (Solano, 2014:65) lo que representa más de una década bajo este esquema. Sin embargo, sigue siendo considerado como uno de los estados donde predominan prácticas autoritarias como lo fue la compra de votos de miembros de la bancada panista en la Legislatura LIV, lo que provocaría la expulsión del partido de 13 diputados (Kerevel y Knott, en prensa). Incluso, Díaz y Jiménez (2016) identifican que a pesar de que durante ese tiempo que la oposición representaba más del 60% de los escaños del congreso y que necesariamente los debates de la cuenta pública tenían que pasar por el consenso de los partidos opositores como PAN y PRD, no había muestras de que se hubiesen activado los mecanismos de control y fiscalización, al grado tal que, según los autores, incluso en la producción legislativa la oposición se vio relegada en su ejercicio (pp.186-187). ¿Por qué si la oposición legislativa, en teoría, es quien tiene incentivos políticos y electorales, así como las condiciones institucionales para limitar al ejecutivo, decide no hacerlo?

De esta manera basaríamos nuestra comparación en el *método de diferencia indirecto* (Pérez Liñán 2010:8) donde se selecciona un caso positivo (Jalisco) y uno negativo (EdoMex) que comparten ciertas similitudes respecto a la experiencia de gobiernos divididos e incluso en su andamiaje institucional, sin embargo, son las tensiones institucionales al interior y la intervención de factores político-partidistas lo que podría explicar la divergencia en el resultado.

Anexo 1. Índice de poder del gobernador (IPG)

<i>Estado</i>	<i>Índice</i>	<i>Poder</i>	<i>Estado</i>	<i>Índice Poder</i>
	<i>Gobernador (ACP)</i>			<i>Gobernador</i>
				<i>(ACP)</i>
Chiapas		-3.1687	Colima	0.44435
Guerrero		-2.28607	Guanajuato	0.46401

Michoacán	-1.25645	Veracruz	0.46974
San Luis Potosí	-1.23241	Querétaro	0.51731
Tlaxcala	-1.20165	Campeche	0.55609
Jalisco	-1.030502	Yucatán	0.59795
Zacatecas	-0.72289	Baja California	0.60989
Aguascalientes	-0.56226	Sonora	0.63024
Morelos	-0.51243	Tamaulipas	0.70794
Tabasco	-0.3203	Hidalgo	0.76183
Distrito Federal	-0.2783	Nayarit	0.80399
Oaxaca	0.15069	Sinaloa	0.8396
Baja California Sur	0.22454	Edo. De México	0.84802
Nuevo León	0.25197	Quintana Roo	0.89232
Durango	0.34108	Coahuila	1.00036
Chihuahua	0.40101	Puebla	1.06538

Fuente: Gutiérrez Cuéllar, P. (2016:81) “Poder político subnacional: fortaleza de los gobernadores en México 2001-2012” en Méndez, I. y Loza, N. (coord.) *Poderes y democracias: la política subnacional en México* FLACSO México- IEDF, México

Anexo 2. Índice de profesionalización legislativa (IPL)

<i>Entidad</i>	<i>Valor de IPL</i>	<i>Entidad</i>	<i>Valor de IPL</i>
MEX	2.6	TAB	0.1
DF	2.4	PROMEDIO	0
VER	1.2	BC	-0.1
NL	0.9	CAM	-0.3
JAL	0.9	SLP	-0.4
GUA	0.7	DUR	-0.4
PBA	0.5	HGO	-0.5

Fuente: Patrón, F. y Camacho, O. (2017:62) “Legislaturas estatales en México: un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa” en Montañó y Patrón (coord.) *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* Tirant lo Blanch-Universidad de Guanajuato, Ciudad de México.

MICH	0.5	COAH	-0.5
GUE	0.5	ZAC	-0.5
CHIA	0.4	QROO	-0.5
SIN	0.4	MOR	-0.6
SON	0.3	QRO	-0.7
CHIH	0.2	YUC	-0.7
OAX	0.2	AGS	-1
TAM	0.1	NAY	-1.1
		TLAX	-1.3
		BCS	-1.6
		COL	-1.6

Anexo 3. Índice de desempeño de las EFS local 2013

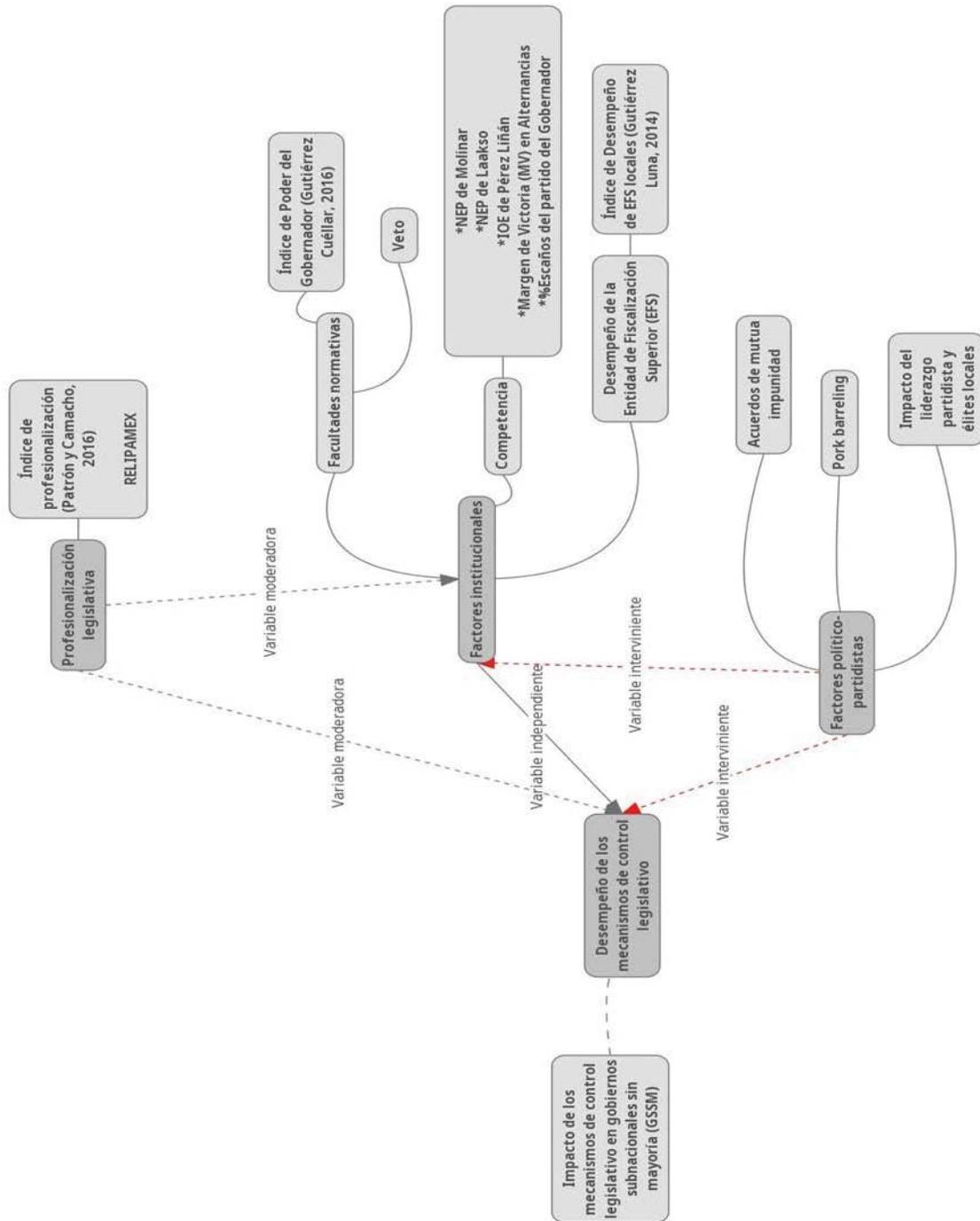
Entidad	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	3.1	Suma	Índice
Aguascalientes	1	1	0.51	0.0	1	0.5	4.01	0.67
Baja California	0.78	1	0.42	0.5	0	0.25	2.95	0.49
Campeche	1	1	0.58	1.0	1	0.25	4.83	0.80
Chiapas	1	1	0.44	1.0	0	1	4.44	0.74
Chihuahua	0.98	1	0.51	0.5	0	0	2.99	0.50
Colima	1	1	0.54	1.0	0	1	4.54	0.76
Distrito Federal	1	1	0.26	1.0	1	0.5	4.76	0.79
Guerrero	1	1	0.44	0.5	1	0.25	4.19	0.70
Hidalgo	1	1	0.73	1.0	1	0.5	5.23	0.87
Jalisco	0.97	0.97	0.44	1.0	0	0.25	3.63	0.60
Michoacán	0.95	1	0.62	1.0	0	0.25	3.82	0.64
Nuevo León	1	1	0.50	1.0	1	1	5.50	0.92
Oaxaca	1	1	0.42	0.5	1	1	4.92	0.82
Quintana Roo	1	1	0.37	1.0	0	0.25	3.62	0.60
Sinaloa	1	0.46	0.70	1.0	0	0.25	3.41	0.57
Sonora	1	1	0.73	0.5	0	1	4.23	0.71
Veracruz	1	1	0.26	0.0	0	0.5	2.76	0.46

1. Capacidad de la EFS en el desarrollo de las auditorías	1.1 Porcentaje de auditorías realizadas en un año en relación al total de las programadas.
	1.2 Porcentaje de sujetos de fiscalización auditados en un año en relación al total de sujetos programados.
	1.3 Porcentaje de auditores de fiscalización en relación al total del personal de la EFS.
	1.4 Proporción de auditorías por auditor (auditorías/auditores): entre 1 y más de 5.
2. Cobertura de la fiscalización local	2.1 Realización de auditorías de desempeño en un año.
3. Efectividad del proceso auditor	3.1 Promedio de acciones por auditoría (acciones/auditorías): entre 0 y más de 10.

Fuente: Gutiérrez Luna, A (2014:107) *La rendición de cuentas interinstiucional en México. Una evaluación del desempeño de las entidades de fiscalización superior locales.*

(Tesis de maestría, inédita) UNAM/FCPyS, México, D.F.

Anexo 4. Propuesta de modelo de análisis



Fuente: elaboración propia

Bibliografía

- Behrend, J y Whitehead, L (2017) “Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional” Colombia Internacional (91): 17-43. DOI: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.01>
- Béjar, L. (2012) “¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo”. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 74, No. 4, pp. 619-647
- Borjas, H. (2015) “Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México” Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. XXII No. 62, México
- Campuzano, I. (2002) “Las elecciones de 1988” Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, no.23, junio.
- Cansino, C. (2000) Democratización y Liberalización. Cuadernos de divulgación cultura democrática. Instituto Federal Electoral, México
- Cárdenas, C. (2004) “6 de julio de 1988: el fraude ordenado por Miguel de la Madrid” La Jornada.02 de abril. Puebla
- Cárdenas, J. (2009) “El Estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México” en Ackerman y Astudillo (coord.) La autonomía constitucional de la auditoría superior de la federación. ASF/UNAM/IIJ, México, D.F.
- Carmona, J. y Jiménez, C. (2006) La reforma electoral en México 1988-2000 en un sistema competitivo. Revista Ra Ximhai vol.2 (003) 642-653
- Casar M. y Marván, I. (coords.) (2002) Gobernar sin mayoría. México 1867-1997, Taurus/CIDE, México, D.F.
- Casar, M. (2010) Sistema político mexicano. Oxford University Press, México, 292 pp.
- Dahl, R. (1989) La poliarquía. Tecnos, Madrid
- Díaz Jiménez, O. y Muñoz Armenta, A. (2017) “Límites del control parlamentario en el nivel subnacional en un contexto de democratización política: el caso del Estado de México” en Montaña y Patrón (coord.) Élités parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño Tirant lo Blanch-Universidad de Guanajuato, Ciudad de México.
- Durazo Herrmann, J. (2010). Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca. Journal of Politics in Latin America, 2(2), 85-112.
- Gerring, J. y Cojocarú, L. (2016) “Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals

and Methods” *Sociological Methods & Research*, Vol. 45(3) 392-423

- Gervasoni, C. (2016) “Fortalezas y debilidades de la democracia subnacional: una comparación de las encuestas a expertos en Argentina y México” en Méndez, I. y Loza, N. (coord.) *Poderes y democracias: la política subnacional en México* FLACSO México- IEDF, México
- Gibson, E. (2007) “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos” *Desarrollo Económico*, vol. 47, N° 186, México
- Giraudy, A. (2009). *Subnational undemocratic regime continuity after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective* Chapel Hill, NC: University of North Carolina at Chapel Hill
- González Ulloa, P. (2016) “Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?” *Estudios Políticos*. Estudios Políticos núm. 40 (enero-abril): 47-69, México, D.F
- Gutiérrez Cuéllar, P. (2016) “Poder político subnacional: fortaleza de los gobernadores en México 2001-2012” en Méndez, I. y Loza, N. (coord.) *Poderes y democracias: la política subnacional en México* FLACSO México- IEDF, México
- Gutiérrez Luna, A (2014) *La rendición de cuentas interinstitucional en México. Una evaluación del desempeño de las entidades de fiscalización superior locales*. (tesis de maestría, inédita) UNAM/FCPyS, México, D.F.
- Huerta Ochoa, C. (2001) *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. IIIJ/UNAM. 2ed. México
- Hurtado, J. (2016) *Sistema político de Jalisco*. Universidad de Guadalajara/Instituto de Estudios del Federalismo “Prisciliano Sánchez”, México
- IMCO (2017) *Informe legislativo 2017*
- Kerevel, Yann P. (2015) "(Sub)national Principals, Legislative Agents: Patronage and Political Careers in Mexico." *Comparative Political Studies* 48(8): 1020-1050.
- Kerevel, Yann P. y Bárcena, S. (2017) "Democratización y representación legislativa en México." *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1): 59-83
- Kerevel, Yann P., and Cassie M. Knott. (En prensa). “La disciplina partidista en el congreso local del Estado de México, 2012-2015.” en Bárcena, S., López, A. y Mirón Lince, R. (eds) *Los*

- congresos locales en México: la representación política en el contexto de las reformas electorales. ITESM, UNAM, Senado de la República y Instituto Belisario Domínguez, CDMX, México.
- Loaeza, Soledad (1994) “La experiencia mexicana de liberalización”, Foro Internacional, México, v. XXIV, n. 2
- Lujambio, A. (ed.) (1996) Gobiernos divididos en la Federación Mexicana, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/UAM/IFE, México
- Malkin, E. (2017) “Corruption at a Level of Audacity ‘Never Seen in Mexico’” (versión digital) The New York Times, abril 19, disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/04/19/world/americas/in-mexico-mounting-misdeeds-but-governors-escape-justice.html?ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article>
- Méndez, I. y Loza, N. (coord.) (2016) Poderes y democracias: la política subnacional en México FLACSO México- IEDF, México
- Montaño y Patrón (coord.) (2017) Élités parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño Tirant lo Blanch-Universidad de Guanajuato, Ciudad de México.
- Mora-Donatto, C. (2001). Temas selectos de derecho parlamentario. Miguel Ángel Porrúa/Universidad Anáhuac del Sur, México
- Nohlen, D. (2006) El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales. Editorial Porrúa México/ UNAM.
- O’Donnell, G. (1998) Horizontal accountability and new polyarchies. Working paper #253, Kellogg Institute, Notre Dame University
- O’Donnell, G. y Wolfson, L. (1993) “Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas” Desarrollo Económico, Vol. 33, No. 130, pp. 163-184
- Ortiz, R. (2006) “Introducción” en Nohlen, D. El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales. Editorial Porrúa México/ UNAM
- Patrón, F. (2015) Congresos estatales en México: una revisión a partir de la producción legislativa y la aprobación presupuestal Editorial Fontamara-Universidad de Guanajuato
- Patrón, F. y Camacho, O. (2017) “Legislaturas estatales en México: un análisis de los cambios y

la profesionalización legislativa” en Montañón y Patrón (coord.) *Élites parlamentarias locales en México: actitudes y desempeño* Tirant lo Blanch-Universidad de Guanajuato, Ciudad de México.

Pérez Liñán, A. (2010) “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales” *Revista Latinoamericana de Política Comparada* Iss. 3

Pérez Liñán, A. y Altman, D. (1999) “Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, ICP, Montevideo

Reveles, F. (2011) “Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas” *ESTUDIOS POLÍTICOS*, NÚM. 23, NOVENA ÉPOCA, MAYO-AGOSTO, pp. 11-30

Ríos Cázares, A. (2008) *Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad. Estudios sobre desarrollo humano*, PNUD México, D.F.

Rodríguez, C. (2015) “La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas” *Revista de Ciencia política uruguaya*, 24, no.1, ICP, Montevideo

Sánchez Martínez, J. (2016) *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria (tesis doctoral, inédita)* Colegio de México A.C., Ciudad de México

Sartori, G. (1970) “Concept Misformation in Comparative Politics”. *American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, 1033-1053

Sartori, G. (1980) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial. Madrid.

Valencia Escamilla, L. (2009). *Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México*. *El Cotidiano*, (155), 69-76.

Vázquez, C. (2017) *La influencia legislativa de la oposición en las iniciativas presidenciales: el caso de los gobiernos de minoría en México, 1997-2012*. INAP, México, D.F.

Villafuerte, L. (2008) “¿Qué régimen político para México?” en Ochoa, O. (coord.) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. Editorial Porrúa/EGAP.

Notas

1 Distintos medios y académicos (cfr. Gutiérrez Cuéllar, 2016; Durazo Herrman, 2010) sostienen que las reformas de descentralización fiscal y electorales pudieron tener efectos adversos donde los gobernadores obtuvieran bastante autonomía con respecto del partido nacional –junto con una figura presidencial muy desgastada que ya no podía operar con los poderes metaconstitucionales que se le solían atribuir a la etapa del presidencialismo mexicano– lo que sería un detonante para que aquellos regímenes neopatrimoniales o que aún se sostienen en prácticas autoritarias, se perpetuaran. Según un artículo, Malkin (2017) *Corruption at a Level of Audacity ‘Never Seen in Mexico’* disponible en <https://www.nytimes.com/2017/04/19/world/americas/in-mexico-mounting-misdeeds-but-governors-escape-justice.html?ref=nyt-es&mcid=nyt-es&subid=article> se habla de 17 gobernadores bajo investigación, presos o prófugos, dentro posibles 42 casos.

2 Una variable moderadora se diferencia de una variable de control porque esta última busca neutralizar o eliminar los posibles efectos en la variable dependiente, pensando que pudiese alterar en sobremanera los resultados esperados en la hipótesis; sin embargo, esta investigación considera que la profesionalización legislativa si bien es distinta entre unidades subnacionales, no es lo suficiente como para alterar demasiado la relación entre la variable experimental (factores institucionales) y la variable dependiente (desempeño de los mecanismos de control legislativo), además que arroja información valiosa para la comparación entre congresos al mostrar evidencia de las carencias de la cultura institucional y política de nuestros legisladores locales. Ver Buendía, L.; Colás, P. y Hernández, F. (2001) disponible en http://www.ugr.es/~ugr_unt/Material%20M%F3dulo%201/variables.pdf

3 Gerring y Cojocarú (2016) los definen como casos que forman parte de la narrativa de la investigación sin que se haga un análisis profundo de ellos, pero son útiles para hacer breves puntos de comparación con el caso primario de interés.

