

Capítulo 5

Los gobiernos subnacionales, los partidos políticos y la calidad de la ley. Un estudio econométrico

INTRODUCCIÓN

En este capítulo estudiamos la relación entre las distintas estructuras políticas que existen en las 32 entidades con la transformación de las instituciones de la fiscalización superior, en un contexto de transición y consolidación democrática. Como ya mostramos, dicho contexto se caracteriza por un incremento en la pluralidad política tanto en los órganos ejecutivos como en los legislativos. El análisis que aquí desarrollamos busca ampliar la discusión acerca del impacto que el cambio en la integración partidaria de los poderes del estado tiene en el diseño o la continuidad de las políticas públicas.

De manera particular, nos enfocamos en la evolución de las leyes de fiscalización superior, porque son uno de los ejes sobre los cuales se articula la modernización de los países en desarrollo.¹ Sin reglas claras que informen a los ciudadanos acerca de cómo se gastan los fondos públicos, la democracia es un gobierno discrecional e ineficiente.

En nuestro análisis recuperamos la idea de Bawn (1997) acerca de la estrecha relación entre delegación y supervisión entre el Ejecutivo, Legislativo y las agencias del gobierno. En esta triada, el proceso de fiscalización superior supondría que a mayor calidad de la legislación, menor discrecionalidad.

En este capítulo, proporcionamos evidencia empírica de la incidencia de estos actores políticos en todos los estados mexicanos. Para este propósito, planteamos una serie de modelos econométricos con datos en panel. Los datos empíricos del periodo evaluado (1999-2007) permiten evaluar la incidencia de gobernadores, legisladores y tipos de gobierno en el diseño de las leyes estatales. Se estudian las 31 entidades y el Distrito Federal, a partir de la subdivisión del ordenamiento jurídico de las leyes estatales en fundamentos y procedimientos.

¹ Distintos organismos internacionales han incrementado recomendaciones, asistencia técnica e incluso programas de financiamiento para fortalecer la capacidad de supervisión de los parlamentos y/o las entidades de fiscalización superior. En ese tenor, destacan el manual de Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE; el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Presupuestaria del FMI o las iniciativas del Banco Interamericano de Desarrollo.

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

Metodológicamente, construimos una base de datos en panel, integrada por un conjunto de variables independientes que modelan las estructuras políticas estatales (a partir de la discusión que se desarrolló en el capítulo tres sobre la competencia política).

Las variables dependientes se integran por doce índices que dan cuenta de la calidad de las leyes de fiscalización superior. Como se expuso en el capítulo anterior, cada índice tiene su origen en la evaluación de las leyes vinculadas al proceso de revisión de las cuentas públicas de los estados que realizamos en el capítulo cuatro y que extendimos de 1999 al 2007.

El capítulo se divide en tres apartados. El primero, expone las bases metodológicas del análisis para datos en panel que evalúa los determinantes políticos del diseño de las leyes de fiscalización superior a nivel estatal. En el segundo apartado se muestran los resultados econométricos de los cuatro conjuntos de regresiones que fundamentan el análisis. Finalmente, en un último apartado discutimos nuestros hallazgos.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO ECONOMÉTRICO CON DATOS DE PANEL

Como señalamos en el capítulo uno, el interés teórico que motiva este trabajo consiste en proponer un análisis econométrico, para explicar la incidencia del contexto político en la reorganización normativa del país. La elaboración de una serie de observaciones estatales que van de 1999 al 2007, nos permite proponer este tipo de análisis y concretarlo en un estudio de panel. Esta técnica ofrece la posibilidad de aprovechar al máximo los datos en dos sentidos. Por un lado, se registra de manera continua el cambio o la permanencia de la oposición y su contraparte, los gobiernos unificados. Por otro lado, también se analiza exhaustivamente la legislación en la materia.

Al revisar de manera conjunta los datos de estructura y los datos que contienen las calificaciones desagregadas de los índices, podemos hacer un seguimiento minucioso de cuáles son los actores que están a favor o en contra de la reforma institucional. Adicionalmente, el panel posibilita que la abstracción teórica y la prueba empírica enfrenten menos dificultades técnicas (Wooldrige, 2002: 13).

Estadísticamente, usamos modelos de regresión para datos en panel que utilizan una distribución de probabilidad de Poisson. La razón de esta decisión esta dada en

Nancy García Vázquez

términos de la naturaleza de las variables dependientes. La distribución Poisson se utiliza cuando el conteo de la variable dependiente, discreta por definición, registra muchos ceros en las observaciones.² Esto es, cuando existe cierta incidencia en el fenómeno a estudiar. Dada la naturaleza de las variables analizadas en esta investigación, dicha distribución resulta más apropiada que la distribución normal –que es la más comúnmente utilizada– para efectos de análisis estadístico.³

Adicionalmente, hay que señalar que el uso de técnicas para datos en panel nos permite usar efectos aleatorios o fijos en las estimaciones. Los efectos aleatorios incorporan los efectos de variables independientes no consideradas en las regresiones dentro de los componentes de error aleatorio. Los efectos fijos capturan las particularidades inherentes a cada unidad de análisis considerada. Esta característica, si bien deseable, incrementa los grados de libertad y el tamaño de muestra necesarios para validar el análisis estadístico. En virtud de esta razón, en este estudio solo consideramos regresiones con efectos aleatorios.

En la investigación, observamos la relación entre estructura política y ley, mediante cuatro conjuntos de regresiones. El primer conjunto lo usamos para analizar la relación entre el tipo de gobierno y la calidad de la ley (medida ésta mediante índices agregados). El segundo lo usamos para estudiar los efectos de los determinantes políticos en la calidad de las leyes, considerando la existencia de gobiernos divididos y los unificados. El tercer conjunto sirve para estudiar la relación entre los determinantes políticos y los índices relativos a los fundamentos jurídicos de las leyes. Finalmente, mediante el cuarto conjunto probamos la relación con los índices relativos a los procedimientos jurídicos.

Datos usados en el análisis

La muestra de datos a analizar comprende indicadores políticos y jurídicos de las 32 entidades, durante el periodo 1997-2007. Como se indicó en los capítulos anteriores, las variables independientes se construyeron mediante el uso y la ampliación de la base de los datos políticos de Lujambio (2003). La mayoría de las doce variables dependientes se construyeron siguiendo la metodología jurídica de Figueroa (2005). La única excepción es un índice de componentes principales construido (ICP) con las diez variables independientes no agregadas. Como referimos en el

² Este es el caso de nuestra variable independiente, tipo de gobierno (TGOBCODE), la cual es una dummy. También nuestras variables dependientes reportan múltiples ceros.

³ Para una mayor comprensión de los modelos de panel revíse: Greene (2003: 192); Finkel (1995); Lung-Fei (1986: 689–706); Stata (2003: 161–167) y Ruiz-Porras (2008: 49–87)

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

capítulo tres, la muestra comprende 288 observaciones anuales e incluye datos sobre la calidad de las leyes de fiscalización superior para 213 gobiernos unificados y 75 divididos.

El conjunto de variables independientes, está constituido por ocho variables explicativas y una variable de control. Las ocho variables explicativas miden la participación de los partidos políticos en el total de los asientos del Ejecutivo y Legislativo estatales. Así cuatro variables calculan la participación de los partidos en el Ejecutivo y otras cuatro en el Legislativo. Las cuatro en el Ejecutivo son PGPANC, PGPRIC, PGPRDC y PGOTROSC. Las cuatro en el Legislativo son PARTPANC, PARTPRIC, PARTPRDC y PARTOTROSC. Ambos grupos de variables miden, respectivamente, la participación del PRI, PAN, PRD y de otros partidos pequeños con base en un criterio de concentración de poder de tipo Herfindal-Hirshmann.

La variable de control usada en este estudio es un indicador cualitativo de la estructura política prevaleciente en los estados (TCGOBCODE). Esta variable adquiere un valor de uno en caso de que haya un gobierno unificado y de cero cuando es dividido.

En el capítulo tres referimos que un gobierno unificado es aquel en donde el partido con la mayoría de escaños en el Congreso estatal y el que ocupa la titularidad del Ejecutivo estatal es el mismo. Un gobierno dividido es aquel que no cumple con estas condiciones. En este contexto, por “mayoría” entendemos una mayoría numérica simple y por “partido que ocupa la titularidad”, aquel que gobierna con y sin coaliciones

Las doce variables dependientes incluyen diez indicadores individuales y dos indicadores agregados de la calidad de las leyes. Los indicadores individuales se dividen en indicadores de fundamento y procedimiento. Los indicadores de fundamento son: AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA, LEGITIMIDAD, FUNDAMENTO y REGLAMENTO. Los indicadores de procedimiento operativo son: ACTUALIZACIÓN, GLOSARIO, MEDICIÓN, REVISIÓN y PLAZO. Los indicadores agregados son el Índice de Ponderación Jurídica (IPJ) desarrollado por Figueroa (2005) y el Índice de Componentes Principales (ICP) construido mediante el método de primera componente principal para los diez indicadores individuales.

La siguiente tabla sintetiza los indicadores de los determinantes políticos usados en el análisis.

Nancy García Vázquez

TABLA 32

INDICADORES DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA		
NOMBRE	DEFINICIÓN	MEDICIÓN
<i>Indicadores de la participación de los partidos políticos en el Ejecutivo estatal</i>		
PGPANC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal del PAN	Concentración del Poder Ejecutivo estatal del PAN
PGPRIC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal del PRI	Concentración del Poder Ejecutivo estatal del PRI
PGPRDC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal del PRD	Concentración del Poder Ejecutivo estatal del PRD
PGOTROSC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Ejecutivo estatal de los partidos Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos	Concentración del Poder Ejecutivo estatal de partidos pequeños.
<i>Indicadores de la participación de los partidos políticos en el Legislativo estatal</i>		
PARTPANC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del PAN	Concentración del Poder Legislativo estatal del PAN
PARTPRIC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del PRI	Concentración del Poder Legislativo estatal del PRI
PARTPRDC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del PRD	Concentración del Poder Legislativo estatal del PRD
PARTOTROSC	Variable nominal Cuadrado del porcentaje de participación en el Poder Legislativo estatal del Partido Verde Ecologista y/o Trabajo y/o Convergencia y otros partidos	Concentración del Poder Legislativo estatal de partidos pequeños.
<i>Indicador de estructura política (Variable de control)</i>		
TGOBCODE	Variable binaria Gobierno Dividido= 0 Gobierno Unificado= 1	La cohesión o fracción del gobierno, según la participación del Ejecutivo y Legislativo.
Nota: La suma de los índices del Legislativo y Ejecutivo, es el inverso del índice de número efectivo de partidos en el Poder Ejecutivo y Legislativo de Taagepera y Laakso.		

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

La tabla siguiente describe las variables dependientes usadas en el análisis.

TABLA 33

INDICADORES DE LA CALIDAD DE LAS LEYES		
NOMBRE	DEFINICIÓN	MEDICIÓN
<i>Variables dependientes individuales de la calidad de las leyes (fundamento)</i>		
AUTONOMÍA	Variable numérica Autonomía = 20 Dependencia = 0	Autonomía plena de la EFS
TRANSPARENCIA	Variable numérica Transparencia = 10 Opacidad = 0	Transparencia del gasto público
LEGITIMIDAD	Variable numérica Legitimidad = 10 No legitimidad = 0	Legitimidad en el nombramiento del titular de la EFS
FUNDAMENTO	Variable numérica Fundamento suficiente = 10 Fundamento insuficiente = 0	Fundamento constitucional suficiente
REGLAMENTO	Variable numérica Reglamento existente = 5 Reglamento inexistente = 0	Reglamento propio y actualizado de la ley interior de la EFS
<i>Variables dependientes individuales de la calidad de las leyes (procedimiento)</i>		
ACTUALIZACIÓN	Variable numérica Actualización=5 No actualización=0	Actualización legislativa
GLOSARIO	Variable numérica Glosario existente = 5 Glosario inexistente = 0	Glosario de conceptos clave
MEDICIÓN	Variable numérica Medición existente = 10 Medición inexistente = 0	Medición del desempeño institucional
REVISIÓN	Variable numérica Revisión existente = 10 Revisión inexistente = 0	Revisión ex ante
PLAZO	Variable numérica Plazos existentes = 10 Plazos inexistentes = 0	Plazo para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública
<i>Variables dependientes agregadas de la calidad de las leyes</i>		
ICP	Variable numérica Primera componente principal de los diez indicadores individuales de calidad de las leyes	Calidad de la Ley Estatal, según criterio estadístico
IPJ	Variable numérica Suma total de los diez indicadores individuales.	Calidad de la Ley Estatal, según el criterio de Figueroa (2005)
Nota: La construcción de los indicadores de calidad de las leyes y su ponderación siguen los lineamientos de la metodología de Figueroa (2005). La excepción la constituye el ICP que se construye mediante el método de componentes principales.		

Nancy García Vázquez

Las hipótesis postuladas en este trabajo sugieren que las variables independientes deberán ser estadísticamente significativas para que se puedan considerar como determinantes del diseño de las leyes, desde un punto de vista econométrico. Además, los coeficientes asociados a dichas variables deberán reportar signos positivos cuando en los partidos políticos y en la estructura política exista un ambiente favorable para armonizar las leyes estatales con las federales. Si este no fuera el caso, se tomaría como evidencia de la existencia de un ambiente desfavorable a la modernización de las instituciones de fiscalización superior.

MODELOS GENÉRICOS QUE SUSTENTAN EL ANÁLISIS DE REGRESIÓN

Metodológicamente la relación entre estructura política y ley, es estudiada a partir de cuatro modelos que sustentan los conjuntos de regresiones evaluados en la siguiente sección. El primer modelo analiza la relación entre el tipo de gobierno y la calidad de la ley. El segundo estudia los efectos de los determinantes políticos en la calidad de las leyes considerando la existencia de gobiernos divididos y los unificados. El tercer modelo sirve para revisar la relación entre los determinantes políticos y los fundamentos jurídicos de las leyes. Finalmente, el cuarto conjunto repite el ejercicio anterior pero con los procedimientos jurídicos.

El modelo general (1). Estructura política y la calidad de la ley

Nuestro modelo principal establece cuál es la relación entre la estructura política y la calidad de las leyes. El propósito es observar, en una primera aproximación, si el proceso de pluralidad política ha tenido impacto en un mejor diseño institucional relativo a la fiscalización superior. Como señalamos en el capítulo anterior, se espera que haya menos afinidades al marco legal federal cuando los estados son unificados que cuando son divididos. El modelo de regresión general es el siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 * TCGOBCODE + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de calidad de la ley (IPJ, ICJ)

ε = Error aleatorio

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

Modelo particular (2): Incidencia específica de la estructura política

El segundo modelo de análisis se desarrolla para estudiar los efectos de los determinantes políticos en la calidad de las leyes considerando la existencia de gobiernos divididos y los unificados. Las regresiones genéricas que permiten desarrollar este análisis se construyen de la siguiente manera:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 * PGPANC + \beta_2 * PGPRIC + \beta_3 * PGPRDC + \beta_4 * PGOTROSC + \beta_5 * PARTPANC + \beta_6 * PARTPRIC + \beta_7 * PARTPRDC + \beta_8 * PARTOTROSC + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de calidad de la ley (IPJ, ICP)
 ε = Error aleatorio

Estas regresiones se hacen para las observaciones que involucran gobiernos unificados y divididos. Ello con el objetivo de identificar patrones de comportamiento diferenciado de acuerdo al tipo de estructura política.

Modelo particular (3). Estructura política y diseño de los fundamentos en la ley

En este modelo evaluamos los intereses de los partidos con representación en el Ejecutivo y el Legislativo con respecto a los fundamentos que sustentan las leyes estatales. Nuestra hipótesis sostiene que en gobiernos unificados estos fundamentos son acotados no sólo por la legislatura, sino también por el gobernador quien intentaría mantener un órgano de fiscalización dependiente y con poca transparencia (lo que le otorgaría mayor discrecionalidad en la supervisión del gasto público). El modelo genérico de análisis de regresión es el siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 * PGPANC + \beta_2 * PGPRIC + \beta_3 * PGPRDC + \beta_4 * PGOTROSC + \beta_5 * PARTPANC + \beta_6 * PARTPRIC + \beta_7 * PARTPRDC + \beta_8 * PARTOTROSC + \beta_9 * TGOBCODE + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de fundamentos en la ley (AUTONOMÍA,
TRANSPARENCIA, LEGITIMIDAD, FUNDAMENTO,
REGLAMENTO)
 ε = Error aleatorio

Nancy García Vázquez

Las regresiones se hacen para los cinco indicadores de fundamento con todas las observaciones de la muestra. Así se identificarán patrones de atención específicos de los partidos políticos con respecto a las formas de la ley.

Modelo particular (4). Estructura política y diseño de los procedimientos en la ley

Finalmente, en este modelo evaluamos los intereses de los partidos políticos en el Ejecutivo y el Legislativo con respecto a los procedimientos operativos que sustentan las leyes estatales. De la misma forma que en el modelo anterior, también esperamos que en los gobiernos monocolor haya un impacto del tipo de gobierno debido a que los procedimientos son los mecanismos formales de la fiscalización superior. El modelo genérico de análisis de regresión es el siguiente:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 * PGPANC + \beta_2 * PGPRIC + \beta_3 * PGPRDC + \beta_4 * PGOTROSC + \beta_5 * PARTPANC + \beta_6 * PARTPRIC + \beta_7 * PARTPRDC + \beta_8 * PARTOTROSC + \beta_9 * TGOBCODE + \varepsilon$$

Donde:

Y = Indicador de procedimientos en la ley (ACTUALIZACIÓN,
GLOSARIO, MEDICIÓN, REVISIÓN, PLAZO)

ε = Error aleatorio

Las regresiones se hacen para cada uno de los cinco indicadores de procedimiento para todas las observaciones de la muestra. Esto con objeto de identificar patrones de atención específicos de los partidos políticos con respecto a los procedimientos operativos de la ley.

RESULTADOS DEL ESTUDIO DE PANEL

En este apartado presentamos los resultados que se obtuvieron en los modelos estadísticos. El análisis procede de la siguiente forma. En primer lugar evaluamos la hipótesis respecto a la relevancia de la estructura política, medida en términos del indicador de tipo de gobierno, en los indicadores agregados de la calidad del diseño de las leyes.

Posteriormente, evaluamos cómo se relacionan los partidos políticos con respecto a estos mismos indicadores agregados. Finalmente estudiamos las relaciones entre los

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México

indicadores políticos y los indicadores desagregados. Por consistencia metodológica, este último análisis se subdivide en términos de los indicadores de fundamentos y procedimientos.

Modelo 1. La estructura política importa

En esta subsección reportamos los resultados econométricos asociados a las regresiones que evalúan la relación entre la estructura política y la calidad de la ley. Estas regresiones, son generales por lo que sólo pueden considerarse como aproximaciones preliminares a nuestro objeto de estudio. Pese a esto, cabe destacar que señalan inequívocamente que la estructura política importa. En ambas, los estimadores de los coeficientes del indicador de tipo de gobierno (TGOBCODE) y de significancia conjunta de las variables independientes son estadísticamente significativos al 99 por ciento.

La interpretación de los resultados de la tabla nos permite concluir dos cosas: Primera, la estructura de gobierno importa, es decir, el tipo de gobierno es determinante en la definición de la legislación de fiscalización superior. Segunda, el signo negativo sugiere que la calidad de la ley disminuye cuando prevalecen los gobiernos unificados. Esto quiere decir que en las entidades donde los gobernadores poseen el apoyo de sus legisladores —situaciones de partido dominante— habrá mayores reticencias a promover instituciones con características similares a la federación. Tabla 34

Intuitivamente, los resultados parecieran sugerir que los gobiernos divididos inciden en forma positiva en el diseño de las leyes. Sin embargo, esto no es necesariamente cierto. El que el coeficiente asociado a los gobiernos unificados sea negativo no implica nada en lo concerniente a los divididos, más aun, la existencia de constantes estadísticamente significativas y positivas sugiere que habría otras variables no consideradas en las regresiones capaces de incidir de manera positiva en la modernización de las leyes.

Modelo 2. Distintos tipos de estructura política, comportamientos diferenciados

Aquí reportamos los resultados econométricos asociados a las regresiones que evalúan la relación entre la estructura política y la calidad de la ley. Estas regresiones, al igual que las anteriores, son aproximaciones preliminares. Pese a esto, cabe destacar que las mismas confirman que la estructura política importa. En ambos conjuntos de regresiones, la mayoría de los estimadores de los coeficientes asocia-

Nancy García Vázquez

TABLA 34

RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y LA ESTRUCTURA POLÍTICA (MODELO DE REGRESIÓN POISSON CON EFECTOS ALEATORIOS)		
Independientes/Dependientes	Índice de Componentes Principales (ICP)	Índice de Ponderación Jurídica (IPJ)
Índices de la regresión		
GOBOCODE	-0.12*** (-4.65)	-0.11*** (-4.21)
CONSTANTE	4.13*** (40.93)	4.08*** (39.05)
Observaciones	288	288
Wald-CHI2	21.60***	17.71***
Prob > chi2	0.000	0.000
Log Likelihood	-1915.51	-1913.90
/lnalpha	-1.16	-1.09
alpha	0.31	0.33
chibar2(01) =	3379.32***	3520.33***
Prob>chibar2 =	0.00	0.00
Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.		

dos a las variables independientes y la significancia conjunta de las variables independientes fueron estadísticamente significativos.

La interpretación de los datos nos sugiere algunas conclusiones interesantes. Concretamente, se muestra cierta evidencia respecto a *que la estructura política importa para determinar la calidad de la ley*. Ello se advierte en el hecho de que los patrones de significancia estadística de las regresiones son diferenciados entre los gobiernos unificados y divididos (compárese los coeficientes asociados a la variable PGPRIC).

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

La interpretación de este hallazgo sugiere que la armonización de las leyes estatal y federal depende de la estructura política. La conclusión se confirma en el análisis de la significancia conjunta de las variables independientes. Esta significancia depende de la naturaleza –unificada o dividida–, del gobierno analizado.

Una segunda conclusión de nuestro análisis es que *los gobernadores influyen en el diseño de la calidad de las leyes*. Esto se advierte en el análisis de la significancia estadística de los coeficientes asociados a los gobernadores de los estados. Los indicadores de los titulares del Ejecutivo del PRI y el PRD son siempre positivos.

En este contexto, destaca el hecho que los coeficientes asociados al PRD son positivos y estadísticamente significativos. Los asociados al PAN y a otros partidos son negativos de manera consistente. Sin embargo, justo es mencionar que las regresiones muestran que la magnitud de los coeficientes es casi cero para todos los partidos que ocupan el Poder Ejecutivo estatal. Tabla 35

Económicamente, la significancia conjunta de las variables independientes es significativa al 99 por ciento en todas las regresiones (véase estadísticos Wald-Chi²). Esto sugiere que las variables independientes explican la calidad de las leyes de manera adecuada. Sin embargo, es necesario mencionar que en las regresiones existen problemas econométricos. Concretamente, algunos de los indicadores asociados a los gobernadores del PAN presentan multicolinealidad perfecta negativa con los del PRD y el PRI.⁴ Por esta razón, los coeficientes de dichas variables no son reportados en las regresiones. La omisión de algunos de los coeficientes asociados a los partidos pequeños se da como consecuencia de la inexistencia de gobernadores de estos partidos cuando hay gobiernos unificados.

Una tercera conclusión que se desprende de las regresiones sostiene que *las legislaturas tienen un comportamiento que no depende de la estructura prevaleciente en los gobiernos estatales*. Excepto en lo que concierne al PRI, la evidencia sugiere que los legisladores se muestran proclives a adoptar leyes estatales homologables con las leyes federales (coeficientes positivos). Una posible explicación de dicho comportamiento se asocia a la existencia de coordinación interna y disciplina en los partidos.

⁴ La existencia de multicolinealidad perfecta se determinó mediante un conjunto de regresiones lineales sobre las variables independientes. Entre los resultados de este conjunto de regresiones destaca el hecho que el 82 por ciento del comportamiento de la variable PGPAN se explica por la variable GGPRI, El restante 18 por ciento por la variable GGPRI.

Nancy García Vázquez

TABLA 35

RELACIÓN ENTRE CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (MODELO DE REGRESIÓN POISSON CON EFECTOS ALEATORIOS)				
Independientes/Dependientes	Índice de Componentes Principales		Índice de Ponderación Jurídica	
	Gobierno Unificado	Gobierno Dividido	Gobierno Unificado	Gobierno Dividido
Índices de la regresión				
PGPANC		-0.00 (-0.13)		-0.00 (-0.58)
PGPRIC	-0.00 (-0.24)	0.00** (1.72)	-0.00 (-1.02)	0.00** (1.81)
PGPRDC	0.00*** (12.46)	0.00** (2.17)	0.00*** (12.12)	0.00*** (2.68)
PGOTROSC		0.00 (0.03)		-0.00 (-0.28)
PARTPANC	0.00** (2.39)	0.00* (1.85)	0.00** (2.58)	0.00** (2.16)
PARTPRIC	-0.00*** (-3.37)	-0.00*** (-2.70)	-0.00** (-2.32)	-0.00** (-2.43)
PARTPRDC	0.00** (2.02)	0.00 (0.75)	0.00** (2.46)	0.00 (1.17)
PARTOTROSC	0.00** (1.90)	0.00*** (5.00)	0.00*** (2.98)	0.00*** (5.72)
CONSTANTE	4.02*** (19.76)	3.79*** (12.79)	3.92*** (19.20)	3.65*** (12.02)
Observaciones	213	75	213	75
Wald-CHI2	464.84***	85.55***	459.95***	98.42***
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000
Log Likelihood	-1121.00	-396.22	-1129.29	-387.70
/lnalpha	-0.53	0.42	-0.51	-0.37
alpha	0.58	0.65	-0.59	0.68
Chibar2(01) =	2818.97***	548.91***	2875.89***	510.05***
Prob>chibar2 =	0.000	0.000	0.000	0.000
Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.				

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

Un hallazgo interesante es que los valores del estadístico de Wald en las regresiones correspondientes a los gobiernos divididos son mucho menores a los de los gobiernos unificados. La interpretación de este hecho sugiere que *la capacidad para ponerse de acuerdo sobre el contenido de los poderes estatutarios, implícitos en las leyes, es menor en los gobiernos divididos*. Una implicación del análisis econométrico es que *delegar las funciones de fiscalización superior a una agencia (como el tipo de los OFS) es óptimo porque vulnera la discrecionalidad del Ejecutivo pero también es más costosa y por ello más difícil de alcanzar*.

En síntesis, los resultados econométricos advierten que *la negociación legislativa para definir el contenido de la legislación y las características de la ley en un gobierno unificado es relativamente más complicada de lo que suponíamos*. Este es un resultado que se basa en los hallazgos del análisis estadístico. Se produce a consecuencia de aquellos gobernadores que influyen en el diseño de las leyes, de los legisladores que siguen pautas de partido y a la menor capacidad para ponerse de acuerdo de los gobiernos divididos.

Modelo 3. Los poderes estatutarios de Fundamento

En esta subsección reportamos los resultados asociados a las regresiones que evalúan las relaciones entre los determinantes específicos de la estructura política y la calidad de las leyes en materia de fundamentos. Estas regresiones analizan la calidad de las leyes de manera desagregada. El análisis muestra cómo las variables independientes, que sirven como aproximaciones a los determinantes políticos, inciden sobre la calidad de las leyes en formas diferenciadas. La importancia de dicha incidencia se aprecia en el hecho de que la significancia conjunta de dichas variables fue significativa al 99 por ciento en todas las regresiones.

En la tabla siguiente presentamos los resultados de las regresiones que evalúan la relación de los indicadores de fundamentos con los indicadores políticos. Estadísticamente, la significancia del conjunto de variables independientes es homogénea para todos los casos. Adviértase que si tomamos como referencia el estimador Wald- χ^2 , podemos rechazar la hipótesis nula de no significancia del conjunto de las variables independientes al 99 por ciento.

Las regresiones muestran patrones de comportamiento claramente diferenciados en lo que concierne a los determinantes de las variables de fundamentos.

Concretamente, las regresiones sugieren que hay intereses diferenciados por partido. El coeficiente asociado al Ejecutivo del PRD es positivo y estadísticamente

Nancy García Vázquez

significativo en las regresiones de AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA y LEGITIMIDAD. Los coeficientes asociados a los legislativos de todos los partidos grandes son estadísticamente significativos e idénticos en signo en las regresiones TRANSPARENCIA y REGLAMENTO.

Destaca el hecho que estos coeficientes son, respectivamente, positivos y negativos. Los partidos chicos están positiva y significativamente correlacionados con todas las regresiones excepto con la correspondiente a LEGITIMIDAD.

Las pruebas de hipótesis asociadas a los estimadores de los coeficientes sugieren que la importancia de los indicadores de los fundamentos no es la misma para los legisladores de los partidos políticos. Específicamente, las regresiones correspondientes a TRANSPARENCIA y REGLAMENTO reciben una mayor atención. La regresión de FUNDAMENTO obtiene menor atención. Asimismo es relevante que si bien todos los partidos en el Legislativo abogan por una mayor transparencia, los partidos grandes abogan por menos reglamentos.

Los resultados anteriores sugieren que los partidos políticos tienen comportamientos claramente definidos en los estados. En general, se puede deducir que los gobernadores no determinan la calidad de las leyes (exceptuando al PRD, quienes abogan por la homologación de las leyes federales y estatales en ciertos rubros). En el Legislativo, la evidencia apunta que los partidos presentan comportamientos diferenciados. En general, los partidos grandes tienden a fomentar la homologación de las leyes en materia de transparencia y a desincentivarla en lo concerniente a los reglamentos. En lo que concierne a los partidos pequeños tienden a apoyar la modernización de las leyes en la mayoría de los rubros analizados. (Ver Tabla 36).

Modelo 4. Los poderes estatutarios de Procedimientos

Aquí reportamos los resultados del cuarto modelo, que como se recordará, se asocian con las regresiones que evalúan las relaciones entre los determinantes específicos de la estructura política y la calidad de las leyes en materia de procedimientos. Estas regresiones, al igual que las anteriores, analizan la calidad de las leyes de manera desagregada.

El estudio muestra cómo las variables independientes inciden sobre la calidad de las leyes de formas diferenciadas. Nuevamente, la importancia de dicha incidencia se aprecia en el hecho de que la significancia conjunta de dichas variables fue significativa al 99 por ciento en todas las regresiones (Véase Tabla 37).

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México

TABLA 36

ESTIMACIÓN POR ÍNDICES DE LOS FUNDAMENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).					
Índices de la regresión					
Variables dependientes	Autonomía	Transparencia	Legitimidad	Fundamento	Reglamento
PGPANC	-0.00 (-0.56)	0.00 (0.54)	0.00 (1.06)	0.00 (1.37)	-0.00 (-0.43)
PGPRIC	-0.00 (-0.34)	0.00 (0.61)	-0.00 (-0.14)	-0.00 (-1.26)	-0.00 (-1.34)
PGPRDC	0.00*** (4.10)	0.00*** (3.51)	0.00** (1.73)	0.00 (0.51)	0.00 (0.65)
PGOTROSC	-0.00 (-0.26)	0.00 (0.11)	0.00 (0.77)	0.00 (0.13)	0.00 (1.56)
PARTPANC	0.00 (1.52)	0.00*** (5.79)	0.00 (0.38)	-0.00 (-0.53)	-0.00*** (-4.41)
PARTPRIC	-0.00 (-0.40)	0.00** (2.08)	-0.00 (-1.18)	0.00 (0.31)	-0.00*** (5.19)
PARTPRDC	0.00 (0.48)	0.00*** (5.99)	0.00 (1.20)	0.00 (0.17)	-0.00*** (-3.94)
PARTOTROSC	0.00** (2.14)	0.00*** (7.42)	-0.00 (-0.99)	0.00*** (4.77)	0.00*** (5.42)
TGOBCODE	0.23 (1.47)	-0.6 (-0.41)	-0.15 (-1.27)	0.016 (1.05)	0.17 (1.99)
CONSTANTE	0.99** (1.69)	-0.63 (-1.24)	1.77*** (3.15)	1.01* (1.69)	3.85*** (3.91)
Observaciones	288	288	288	288	288
Wald-CHI2	76.89***	149.37***	57.96***	60.56***	70.53***
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Log Likelihood	-610.30	-847.06	-653.53	-590.79	-503.39
/lnalpha	1.51	0.49	1.02	1.03	1.36
alpha	4.55	1.63	2.78	2.81	3.93
chibar2(01) =	1203.04***	767.55***	1182.10 ***	870.10***	722.02***
Prob>chibar2=	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente					

Nancy García Vázquez

TABLA 37

ESTIMACIÓN POR ÍNDICES DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE DEFINEN LA RELACIÓN ENTRE LA CALIDAD DE LA LEY Y ESTRUCTURA POLÍTICA (RANDOM-EFFECTS POISSON REGRESSION).					
Índices de la regresión					
Variables dependientes	Actualización	Glosario	Medición	Revisión	Plazo
PGPANC	0.00 (0.46)	0.00 (0.46)	0.00 (0.00)	0.00 (0.16)	-0.00 (-1.60)
PGPRIC	-0.00 (-0.92)	0.00 (0.40)	0.00 (0.10)	-0.00 (-0.31)	-0.00 (-0.59)
PGPRDC	0.00*** (2.69)	0.00*** (3.67)	0.00*** (2.81)	0.00 (0.52)	0.00*** (2.81)
PGOTROSC	-0.00 (-0.01)	0.00 (0.39)	0.00 (0.09)	0.00 (0.16)	0.00 (0.13)
PARTPANC	0.00*** (3.55)	0.00*** (2.89)	-0.00 (-0.80)	-0.00 (-0.73)	0.00 (0.50)
PARTPRIC	0.00 (0.11)	-0.00 (-0.72)	-0.00** (-2.19)	-0.00** (-2.57)	-0.00* (-2.04)
PARTPRDC	0.00*** (5.01)	0.00** (2.49)	0.00 (0.63)	-0.00 (-0.15)	0.00 (0.23)
PARTOTROSC	0.00*** (6.38)	0.00** (2.34)	0.00 (0.58)	-0.00 (-1.64)	-0.00 (-0.61)
TGOBCODE	-0.015 (-1.31)	-0.00 (-0.90)	0.00 (0.25)	0.04 (0.45)	0.27** (2.26)
CONSTANTE	1.16** (2.49)	1.56*** (3.61)	2.45*** (6.42)	2.55*** (6.38)	2.23*** (5.91)
Observaciones	288	288	288	288	288
Wald-CHI2	781.88***	113.67***	51.02***	31.74***	63.92***
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Log Likelihood	-855.52	-897.38	-761.01	-813.59	-792.34
/lnalpha	0.43	0.46	-0.45	-0.18	-0.14
alpha	1.54	1.58	.063	0.83	0.86
chibar2(01) =	679.40***	852.24***	379.34***	657.80***	526.85***
Prob>chibar2=	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Notas: La variable del tipo de gobierno es una dummy. Los estadísticos z están señalados entre paréntesis. Uno, dos y tres asteriscos indican niveles de significancia de 10, 5 y 1 por ciento respectivamente.					

Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México

Las regresiones sugieren que *hay intereses diferenciados por partido político*. Los coeficientes asociados al Ejecutivo del PRD son positivos y estadísticamente significativos en todas las regresiones, excepto en la de REVISIÓN. Los coeficientes asociados a los legislativos de todos los partidos, excepto el PRI, son estadísticamente significativos e idénticos en signo en las regresiones ACTUALIZACIÓN y GLOSARIO. Los coeficientes asociados a los legisladores del PRI son negativos y estadísticamente significativos en las regresiones MEDICIÓN, REVISIÓN y PLAZO.

Las pruebas de hipótesis asociadas a los estimadores de los coeficientes también sugieren que la importancia de los indicadores de procedimiento no es la misma para los legisladores de los partidos políticos. Las regresiones correspondientes a ACTUALIZACIÓN y GLOSARIO son las que reciben mayor atención. En ambas regresiones hay relaciones estadísticamente significativas entre los partidos PAN, PRD y los partidos pequeños con la modernización de las leyes (99 por ciento de confianza). Por otra parte, la regresión de REVISIÓN recibe la menor atención. Curiosamente, la única variable independiente que resulta significativa en esta última regresión tiene un coeficiente negativo.

Un hallazgo interesante en este conjunto de regresiones es que *la estructura política importa en el diseño de ciertos aspectos de las leyes estatales*. Concretamente, la variable de tipo de gobierno es significativa en la regresión de Plazo (al 95 por ciento). Así, la evidencia propone que los gobiernos unificados fomentan la definición de plazos en las leyes. Otros resultados insinúan que, excepto por los del PRD, los titulares del Poder Ejecutivo estatal son relativamente indiferentes a tener un órgano de fiscalización similar al federal. Por otra parte, los resultados econométricos muestran que hay evidencia, estadísticamente significativa, de que los titulares del Ejecutivo del PRD fomentan la definición de plazos en las leyes y que los legisladores del PRI los desalientan.

Estos resultados confirman que *la estructura política y los partidos políticos definen el diseño de procedimientos legales*. En general, los resultados sugieren que en los gobiernos unificados se fomenta la definición de plazos y por tanto la idea de que los gobernadores no determinan la calidad de las leyes quizá deba matizarse (excepción hecha de los del PRD).

En el Legislativo, los resultados apuntan que, excepto por el PRI, los partidos tienden a fomentar la actualización legislativa y la inclusión de términos clave que limiten la discrecionalidad en la interpretación de las leyes estatales. Sin embargo, los resulta-

Nancy García Vázquez

dos también sugieren que la revisión de avances de gestión financiera, así como otros informes de evaluación preliminar son de poco interés para los legisladores.

CONCLUSIONES Y DISCUSIONES

Huber y Shipan sostienen que los estados –de la Unión Americana– son laboratorios de la democracia en la medida en que nos permiten experimentar y desarrollar teorías que no pueden probarse en el Congreso Federal (1998: 23).

En este capítulo hemos “experimentado” con los gobiernos subnacionales mexicanos en un contexto de transición política. En sus reflexiones sobre este momento de cambio político, Cansino señala que se trata de una situación donde conviven rasgos autoritarios del pasado y un rediseño normativo e institucional del nuevo régimen político (2003: 13). Los resultados de los modelos que aquí presentamos constituyen una prueba empírica de esa convivencia.

En primer lugar, los resultados acerca de la incidencia de la estructura política en la fiscalización superior sugieren que su evolución se encuentra en tensión entre los gobiernos unificados y los gobiernos divididos, por lo que el panorama institucional es más complicado de lo que suponíamos teóricamente.

Esta aseveración debe mirarse con cuidado. La reconstrucción histórica de las reformas a los sistemas de fiscalización estatales revela que hay una transformación positiva en la calidad de las leyes. Sin embargo, si observamos las calificaciones de la legislación en forma comparativa, los datos refuerzan nuestra conclusión.

Una segunda conclusión se extrae del análisis estadístico. En la mayoría de las regresiones, los titulares del Ejecutivo de los gobiernos estatales no reportan coeficientes estadísticamente significativos. Sin embargo, cuando evaluamos los tipos de gobierno, resulta que los gobiernos unificados definen ciertos aspectos relativos a los procedimientos legales.

Lo anterior nos sugiere que el grado de competencia política genera una respuesta unidireccional, pero sutil, por parte de los gobernadores. Así dicha reacción refleja un *comportamiento estratégico*.

Los órganos de fiscalización pueden ser constitucionalmente fundamentados, autónomos, legítimos, transparentes e incluso independientes para promover sus propios

**Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional
de la fiscalización superior en México**

reglamentos, pero son restringidos en algunos de los procedimientos que marcan los alcances del proceso de fiscalización de la administración pública estatal.

Otra implicación del análisis es que los congresos pueden tener incentivos para discutir mejores leyes de fiscalización superior, pero la mayoría *tiene una capacidad limitada para promover el cambio*. Aunque los legisladores en lo individual estén a favor de ciertos aspectos de fundamento y procedimiento, la evidencia sugiere que estos pudieran alinear sus preferencias por disciplina partidaria en la discusión de ciertos rubros.

En síntesis, los resultados econométricos nos confirman que *la negociación legislativa para definir el contenido de la legislación y las características de la ley es relativamente más complicada de lo que suponíamos*. Esto como consecuencia de la existencia de gobernadores, legisladores y pautas de partido. En realidad, las posibilidades de cambio, modernización e implementación de la fiscalización superior se encuentran mediadas por factores de toda índole.

Entre estos factores destacan la reforma del Estado, la reorganización de la administración pública, la descentralización administrativa, el incremento en la competencia electoral y el pluralismo en la representación política en el Ejecutivo y el Legislativo.

En este contexto, muy probablemente un buen diseño de la ley de fiscalización requiere no sólo de liderazgos y disciplinas partidarias, sino de cooperación entre los actores políticos y los responsables de las políticas públicas. En consecuencia es discutible que una legislatura estatal experimentada, en ausencia de cooperación con las autoridades hacendarias, tributarias y de supervisión federal y estatal, pueda definir los procedimientos de evaluación de la cuenta pública. Así podemos señalar que, para efectos de la discusión legislativa, los legisladores necesitan interactuar con los responsables de las políticas públicas. Lo anterior para definir cuáles son las acciones deseables que las agencias gubernamentales estatales (CHM/ASF) deban realizar, bajo qué criterios y qué tipo de resultados debería arrojar una auditoría.

Nuestra investigación observa la relación entre este último aspecto. Los estudios que han abordado la fiscalización de tales recursos, la discusión se ha enfocado en el ámbito federal (Hernández, 1998; Weldon, 1997; Díaz-Cayeros y Magaloni, 1998; Ugalde, 1996 y 2000; ASF, 2000; Ackerman, 2005). Sin embargo, poco se ha hecho a nivel estatal. Cárdenas ha mostrado inquietud respecto al panorama que se vislumbra a nivel estatal:

Nancy García Vázquez

“Muchos de los órganos de fiscalización externa del país tienen menos atribuciones que el órgano de control externo federal y son en muchas ocasiones apéndices de los órganos legislativos, vía las comisiones de vigilancia, de esos cuerpos del Estado. De esta manera los órganos de control externo quedan sujetos a los vaivenes de la política y de la correlación de fuerzas entre los partidos, al grado que ni la autonomía técnica se suele respetar, tal como sucedió con una decisión del mes de febrero de 2005 en la Comisión de Vigilancia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que rechazó más de la mitad de la realización de un importante número de auditorías programadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de ese órgano legislativo”. (2006: 195).

Una de las aportaciones de esta investigación consiste en proporcionar evidencia empírica sobre los determinantes del diseño institucional que norman las finanzas públicas estatales. Si bien la pluralidad política incrementa el interés de los legisladores por vigilar al Ejecutivo,⁵ lo cierto es que la evidencia sugiere que para los partidos políticos la definición de qué, cómo, por qué y para qué fiscalizar tiene diversas interpretaciones, incluso a pesar de la legislación federal.

A este respecto, estima que “las nuevas leyes estatales son generalmente menos completas que las federales” (2006: 38). En consecuencia el marco de fiscalización superior estatal todavía tiene áreas de oportunidad para desarrollarse de forma más comprehensiva.

⁵ En su tesis doctoral, Moisés Pérez advierte que además de la pluralidad existen otros elementos que explicarían la capacidad de control de los cuerpos legislativos, tales como las facultades legales, capacidades organizacionales y los diseños institucionales (2006, s.p.). No obstante, este análisis aún no rebasa la frontera del análisis jurídico-institucional pues desafortunadamente no hay evidencia a lo largo del tiempo y a lo ancho del país que de manera contundente pruebe ese supuesto.