

Proyecto CIDE-Hewlett

**LA ESTRUCTURA DE LA RENDICIÓN
DE CUENTAS EN MÉXICO**

**La rendición de cuentas
de los gobiernos estatales en México**

Reporte de investigación
(versión julio 22, 2009)

Alejandra Ríos Cázares
Guillermo M. Cejudo

Con la colaboración de
Marcela Vázquez

La Rendición de cuentas del poder ejecutivo estatal en México¹

Introducción

En las últimas dos décadas, los gobiernos estatales de México han experimentado transformaciones profundas no sólo en su conformación política sino también en el tipo y número de responsabilidades. Los procesos de democratización y descentralización han modificado los mecanismos de acceso al poder político, así como el funcionamiento y la organización de los gobiernos estatales. El resultado de estas transformaciones es el surgimiento de gobiernos que son política y administrativamente más autónomos y que cuentan con cada vez más recursos presupuestales para cumplir con un creciente abanico de funciones.

La combinación de una competencia política más vibrante y mayor autonomía de gestión debería traducirse en gobiernos estatales más eficaces y más sensibles a las demandas ciudadanas. La teoría lo predice. Sin embargo, en México, la competencia política no ha reforzado el vínculo con el ciudadano ni la apertura de los gobiernos estatales, y tampoco el fortalecimiento de la autonomía administrativa de los estados los ha transformado en gobiernos más eficientes. La lección de los últimos años es clara: la consolidación de la democracia electoral y la descentralización gubernamental, por sí mismas, no garantizan un ejercicio eficaz de gobierno y tampoco la existencia de un gobierno sensible al mandato ciudadano. Así lo corroboran los escándalos de corrupción y de mal uso de recursos públicos que diariamente colman la prensa local, así como análisis académicos sobre desarrollo político estatal.² Lo anterior sugiere que a pesar de los cambios, los gobiernos estatales no han logrado revertir las inercias y mantienen un flanco débil en el tema de la rendición de cuentas.

Por mandato constitucional, todas las entidades federativas están organizadas como regímenes representativos y republicanos; por tanto, el acceso al poder político sólo es posible por medio de elecciones libres mientras que el ejercicio de gobierno está dividido en tres poderes distintos --ejecutivo, legislativo y judicial- mutuamente dependientes, en donde ninguno puede, por sí solo, monopolizar las decisiones de

¹ Agradecemos la asistencia de investigación de Diego Angelino.

² Algunos títulos relevantes son (Gibson 2005; Middlebrook 2004; Beer 2003)

gobierno. En este tipo de regímenes políticos, cada uno de los tres poderes de gobierno rinde y exige “cuentas”. Son lo mismo sujetos activos que informan, explican y justifican su conducta, que sujetos pasivos que exigen información, explicación y justificación de la conducta de otros actores. Es precisamente este equilibrio de obligaciones lo que caracteriza a un sistema republicano: la división del poder y la vigilancia mutua. Sin embargo, aunque los tres poderes rinden y exigen cuentas, el sentido, las acciones y las estrategias que cada uno adopta para cualquiera de estos dos propósitos son distintos debido a la naturaleza de cada mandato. Así, la rendición de cuentas del poder legislativo no será igual a la rendición de cuentas del poder judicial o ejecutivo. Al menos no en los procesos.

En este reporte, nos concentramos exclusivamente en las instituciones y los procesos asociados a la rendición de cuentas del poder ejecutivo estatal; en particular, estudiamos cuatro procesos: la generación y sistematización de información gubernamental, la evaluación de actores, instituciones y políticas, la supervisión y vigilancia del adecuado uso de los recursos públicos y del apego a la legalidad por parte de los actores e instituciones involucrados y, finalmente, las medidas de prevención y sanción ante irregularidades en el ejercicio del gobierno.

El reporte está organizado en cinco secciones. La primera sección presenta los referentes teóricos que guían el análisis. En la segunda sección nos ocupamos de la generación de información gubernamental y el acceso a ésta. La tercera sección expone el análisis de los procesos y las instituciones encargadas de la evaluación del desempeño gubernamental. La cuarta corresponde al análisis de los controles internos y externos del poder ejecutivo. La quinta sección recapitula las principales conclusiones.

La información que presentamos a continuación proviene principalmente de solicitudes directas de información y cuestionarios de preguntas cerradas que enviamos a dependencias gubernamentales, órganos garantes del acceso a la información pública y Entidades de Fiscalización (los cuestionarios fueron enviados a los órganos garantes y las contralorías en el otoño del 2008)³. La información obtenida por medio de los cuestionarios se confrontó con las respuestas a las solicitudes cuando esto fue posible. En

³ Los cuestionarios fueron enviados a los Órganos garantes del acceso a la información pública estatales y a las Contralorías estatales. Los anexos IA y IB reproducen estos cuestionarios. Sobre las entidades de fiscalización superior estatales nos apoyamos en (Rios-Cazares y Pardinias 2008)

total, recibimos veinte respuestas al cuestionario de transparencia y quince respuestas a nuestro cuestionario de Contralorías. El anexo II presenta las instituciones que respondieron a nuestros cuestionarios, qué contralorías además respondieron a nuestras solicitudes de información y aquellos estados de los cuales no se obtuvo respuesta alguna. Esta información es en sí misma indicativa de la facilidad, apertura (y resistencia) a proporcionar información de las instituciones estatales.

Complementamos la información de los cuestionarios y las solicitudes con investigación documental. En todos los casos, se utilizó la sección de Recursos Jurídicos de la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para consultar legislación estatal; cuando esto no fue posible, se recurrió a los archivos electrónicos de los Congresos Estatales.

I. Discusión teórica

Rendición de cuentas gubernamental: concepto y dimensiones

La rendición de cuentas es un concepto complejo. Son múltiples sus definiciones y en consecuencia, las aproximaciones para el análisis empírico son igualmente diversas.⁴ En este reporte, nos apoyamos en la propuesta de Mark Philp (2008) para definir la rendición de cuentas como una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a *informar, explicar y justificar* su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento – vía sanciones o incentivos.⁵

Como bien explica Philp, esta definición tiene al menos dos ventajas. Por un lado, nos aleja de debates normativos sobre el objeto de la rendición de cuentas, pues en vez de concentrar el análisis en qué tan deseable o pertinente es el asunto M, el énfasis se hace

⁴ Para una discusión general ver (López Ayllon and Merino 2009; Mainwaring 2003; Schedler 1999; Behn 2001)

⁵ En términos más amplios, adoptamos, con leves modificaciones, la definición de Bovens (Bovens 2006) sobre lo que es (y no es) una relación de rendición de cuentas: una relación de rendición de cuentas es aquella en la que un actor informa, explica y justifica su conducta a otro actor (no sólo propaganda o información destinada al público en general). La explicación está explícitamente dirigida a ese otro actor (y no al azar). El actor está obligado a rendir cuentas (y no en libertad de hacerlo o no). Hay la posibilidad de debate, juicio y sanción (y no un monólogo sin compromiso). Finalmente, la rendición de cuentas debe ser pública (y no sólo informes internos). Véanse también (Adserá, Boix, and Payne 2003; Behn 2001; Schedler 2004; Dubnick and Romzek 1998)

en la coherencia y efectividad de los instrumentos concretos con que cuenta A para informar, explicar y justificar su conducta, así como en los mecanismos con que cuenta B para vigilar e incidir en el comportamiento de A.⁶ Por otra parte, esta definición deja en claro que la simple producción de información, sin explicación ni justificación, no es rendición de cuentas.

El vínculo entre A y B puede ser vertical o diagonal. Las relaciones verticales suponen una jerarquía entre los actores involucrados, mientras que las relaciones diagonales describen un vínculo que no es jerárquico, pero que sí implica la obligación (usualmente) formal de informar y justificar decisiones específicas (es decir, existe un actor A), así como la obligación de evaluar conductas concretas (existe un actor B).⁷ Las relaciones de rendición de cuentas pueden, incluso, referir situaciones trianguladas en donde A rinde cuentas a B por su conducta con respecto a un asunto M que afecta o atañe a un actor adicional, C.⁸

En los regímenes democráticos modernos distinguimos dos dimensiones de la rendición de cuentas gubernamental (diagrama 1). La primera dimensión refiere a la relación que se establece entre los representantes electos por sufragio popular y aquellos que les otorgaron la potestad para gobernar, determinar la distribución de los recursos y definir las acciones de política a seguir. A esta primera dimensión la hemos denominado la dimensión electoral de la rendición de cuentas gubernamental.⁹ La segunda dimensión refiere a la relación que existe entre los representantes y las oficinas burocráticas responsables de implementar las acciones de gobierno. Esta segunda parte es la dimensión administrativa de la rendición de cuentas.

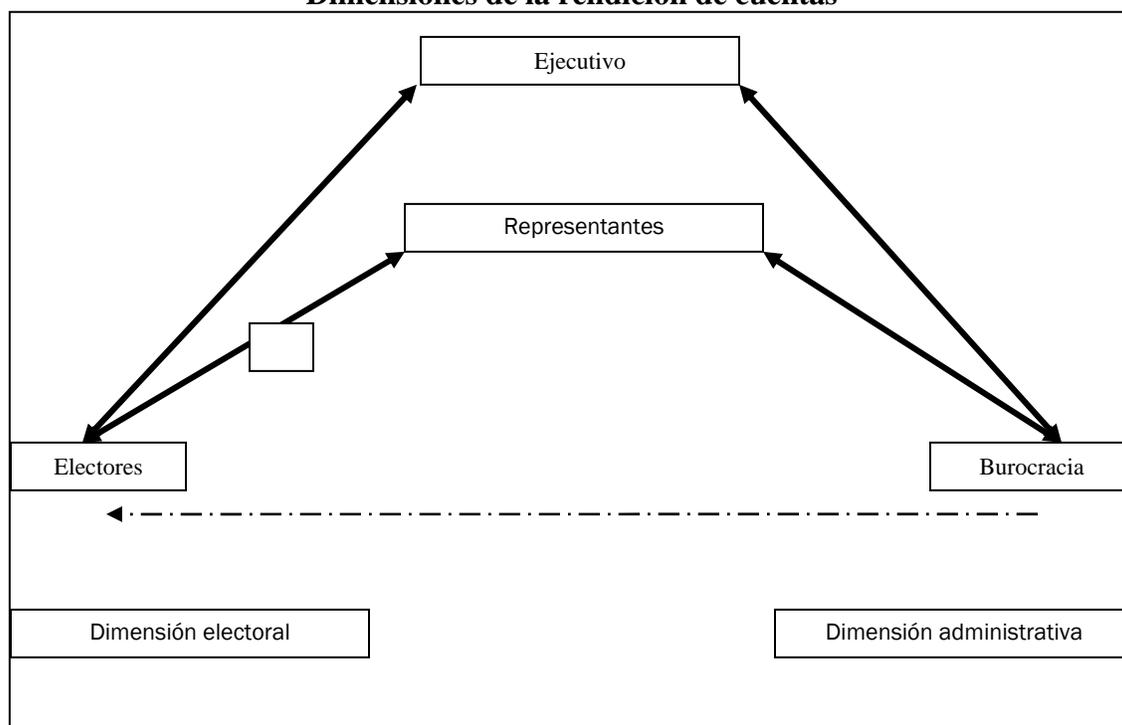
⁶ Dubnick y Romzek los llaman “mecanismos de rendición de cuentas”. Ver (Dubnick and Romzek 1998)

⁷ Véase (Bovens 2006)20-21. Esta metáfora especial de relaciones de rendición de cuentas no debe confundirse con la sugerida por Guillermo O’Donnell entre rendición de cuentas horizontal y vertical (O’Donnell 1998).

⁸ Donde C bien puede referir a la ciudadanía. Véase (López Ayllon and Merino 2009) para una elaboración de esta idea.

⁹ Aunque la dimensión electoral se sustenta justamente en los procesos electorales, el vínculo entre representantes y representados no se restringe a estos, pues la dimensión electoral también se sostiene con acciones de apertura de información, explicación y justificación de las instituciones gubernamentales hacia los ciudadanos.

Diagrama 1
Dimensiones de la rendición de cuentas



Cada una de estas dimensiones tiene una lógica y un objetivo particular. En la dimensión electoral, el punto nodal de la rendición de cuentas es la efectividad de los mecanismos de representación política de la ciudadanía. En cambio, en la dimensión administrativa el objetivo es que los instrumentos “internos” de rendición de cuentas garanticen que las políticas públicas se diseñen e implementen de acuerdo con las directrices que recibe de los representantes electos. Cada dimensión está compuesta a su vez por un conjunto de relaciones de rendición de cuentas secundarias cuya vinculación dan coherencia al todo.

Al igual que nuestra definición general de rendición de cuentas, la diferenciación de dimensiones que proponemos tiene por propósito separar la representación política del ejercicio de gobierno. Se trata de una distinción estrictamente analítica que no niega la complementariedad de ambas dimensiones. De hecho, un régimen democrático es justamente aquél donde ambas dimensiones no sólo están vinculadas, sino que además se refuerzan mutuamente y en donde la “política de rendición de cuentas [...] tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades

públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen.” En un régimen democrático, la rendición de cuentas combina ambas dimensiones con una “vocación pública –y no meramente burocrática” (López Ayllon y Merino 2009).¹⁰

1.1 La rendición de cuentas en la dimensión administrativa

Identificamos cuatro procesos necesarios para una rendición de cuentas efectiva en la dimensión administrativa. El primero consiste en la generación, organización y conservación de información sobre las decisiones gubernamentales y el funcionamiento general del gobierno. El segundo proceso se refiere a las acciones para que esta información sea pública y accesible. El tercero alude a los procedimientos de evaluación de actores y agencias gubernamentales, finalmente, el cuarto proceso consiste en la articulación de un marco normativo y una estructura institucional que garantice la asignación de responsabilidades, así como la efectiva implementación de sanciones y recompensas cuando es debido.

En pocas palabras, en un sistema de rendición de cuentas eficaz, el desempeño gubernamental es documentado (y la información generada debe ser accesible), el desempeño gubernamental es evaluado (y las evaluaciones se constituyen en insumos para decisiones futuras de política) y además, el desempeño gubernamental es sujeto de vigilancia y control (lo que permite identificar fallas e imponer sanciones). Estos procesos cubren los tres elementos centrales de la rendición de cuentas: la obligación de informar, la necesidad de explicar y justificar las decisiones, y la posibilidad de incidir en la conducta de los actores.

La rendición de cuentas requiere de armonía y complementariedad entre los distintos procesos e instituciones que la sostienen. Existe complementariedad cuando el funcionamiento de uno aumenta la eficacia de los demás. Para la rendición de cuentas, la implicación es evidente: la calidad del régimen de rendición de cuentas en su conjunto es

¹⁰ Es común encontrar casos donde la rendición de cuentas en alguna de estas dimensiones es efectiva. Hay ejemplos de dictaduras eficientes en el control de su propia burocracia (es decir, la falla principal se concentra sólo en la dimensión electoral) y también existen situaciones donde el componente electoral es sólido, pero el control de la burocracia es deficiente (es decir, la falla principal se concentra sólo en la dimensión administrativa). El resultado de la primera situación es un gobierno efectivo que, sin embargo, no es responsivo a las demandas ciudadanas; el resultado de la segunda es un gobierno sensible a la demanda ciudadana, pero inefectivo para responder a ellas.

una función no sólo de la calidad de cada uno de los procesos, sino también de su articulación y de las sinergias que se generan entre ellos.

Los procesos de rendición de cuentas, las instituciones y los actores asociados no siempre se complementan en un círculo virtuoso. Puede suceder que en vez de fortalecerse mutuamente se estorben generando una fragmentación tal, que cada proceso funcione con una lógica propia y esté débilmente vinculado con los demás. La principal consecuencia de una desarticulación como ésta consiste en la creación de procesos paralelos que bien pueden perseguir un objetivo común, pero que operan con racionalidades distintas.

En suma, la rendición de cuentas será efectiva sí sólo si los procesos que la sostienen funcionan y además existe coherencia y complementariedad entre ellos. Si cualquier proceso falla, o si no hay eslabones que lo conecten con los demás, la rendición de cuentas será inevitablemente incompleta.

1.2 El enfoque de este análisis

Todavía es escaso el análisis comparado de los gobiernos estatales de nuestro país. Los estudios que existen se organizan en dos tendencias dominantes. La primera se concentra en el análisis de las instituciones representativas, los sistemas y los procesos electorales. Gracias a estas investigaciones podemos documentar el cambio en la competencia electoral que ha caracterizado a los estados en las últimas décadas. La segunda tendencia se enfoca al examen minucioso del marco normativo. En buena parte de estos análisis hay un esfuerzo serio por desarrollar instrumentos de medición (por ejemplo, índices) que permitan contrastar las leyes estatales. Estos estudios han develado la falsa homogeneidad de la República. Aunque estas investigaciones son valiosísimas para entender el complicado panorama del gobierno estatal, todavía hace falta avanzar en una importante vertiente que es el estudio del funcionamiento concreto de las instituciones políticas en los estados de la República. Sabemos muy poco sobre la organización de las dependencias gubernamentales en los estados y sabemos todavía menos sobre los procesos internos de toma de decisiones. En este reporte intentamos avanzar en esta tercera vertiente. En vez de enfocarnos en el marco normativo, nos concentramos en las características estructurales y el funcionamiento de las instituciones políticas vinculadas a

los procesos de rendición de cuentas atendiendo tres variables: autonomía política, autonomía de gestión y suficiencia de recursos.

Por autonomía política evaluamos si existe una diferenciación de incentivos (propósitos) e intereses entre la institución que es nuestro objeto de estudio y aquellas entidades sobre las cuales esta institución puede o debe incidir. El punto nodal de la autonomía política es que la institución pueda determinar -libre de presiones externas- los criterios y el alcance de sus actividades, de tal manera que su funcionamiento y supervivencia no estén condicionados a una convergencia de intereses con la institución o actores sobre los cuales su comportamiento o acciones repercuten.¹¹ Para evaluar la autonomía política de estas instituciones prestamos particular atención a los procesos de nombramiento y remoción de sus titulares, así como a la vulnerabilidad del mandato de estos servidores.

Por autonomía de gestión, evaluamos la independencia de la institución para decidir no sólo su organización interna, sino también su plan de trabajo. La idea central es que una institución que tiene a su cargo la delicada tarea de rendir cuentas (o exigir las) puede verse maniatada si no cuenta con la potestad de definir su agenda de trabajo y la distribución del mismo.

Finalmente, una institución que goza de autonomía política y de gestión, pero que carece de recursos suficientes para llevar a cabo sus responsabilidades, tiene pocas probabilidades de ser efectiva. Una seria restricción de recursos transforma cualquier responsabilidad y prerrogativa institucional en una autoridad sin poder, en un mandato sin efecto (*unfunded mandates*).¹²

La hipótesis central es que la ausencia de alguna de estas características debilita a la institución y en consecuencia, la coherencia del sistema. Es decir, *ceteris paribus*, existe una relación positiva entre estas tres variables, la solidez de la institución y la efectividad de la rendición de cuentas.

¿Cuáles son las instituciones relevantes? En los gobiernos estatales, los procesos que hemos descrito tienen un espejo institucional. La generación de información y su

¹¹ Retomamos esta definición de (Rios-Cazares y Pardinás 2008)

¹² De acuerdo al US Congressional Glossary un *unfunded mandate* es una obligación de política pública o programa de gobierno que no recibe fondos suficientes para su cumplimiento. Ver <http://www.c-span.org/guide/congress/glossary/unfunded.htm> (consultado Octubre 15, 2008). Citado en (Rios-Cazares y Pardinás 2008)

accesibilidad está determinada por una normativa que regula su producción y sistematización. Este tema no es menor, pues sin una legislación adecuada al respecto no habrá información que pueda ponerse a disposición del público o bien que sea relevante para la evaluación del desempeño gubernamental. Este reporte revisa si los gobiernos estatales cuentan con una legislación actualizada y efectiva en este rubro. En la evaluación del acceso a la información gubernamental nos concentramos en el análisis de las capacidades de los órganos garantes de este derecho. En lo que concierne a la evaluación del desempeño de las agencias de gobierno y a la vigilancia de las acciones de la burocracia estatal, analizamos las características y capacidades de dos instituciones que son piezas clave en el control interno y externo del poder ejecutivo estatal: la contraloría del estado y la entidad de fiscalización superior.

II Acceso a la información gubernamental

II.1 ¿Acceso a qué?

Nuestra revisión de la situación de la transparencia y el acceso a la información en los estados comienza con un aspecto poco estudiado del funcionamiento de los gobiernos estatales que, sin embargo, resulta fundamental para que los engranes del complicado entramado institucional de la rendición de cuentas funcione adecuadamente: el procedimiento para la generación, archivo y sistematización de la información gubernamental. Los archivos son, a un tiempo, un instrumento para la gestión cotidiana, un componente central de la memoria institucional, y un requisito básico para cualquier acción de transparencia (Guerra Ford 2008).¹³

La constitución federal, en su artículo sexto (reformado en 2007), señala que todos los sujetos obligados por las leyes de transparencia deberán “preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados [...]”. Si bien todas las leyes de transparencia estatales, por mandato constitucional, deben contar con normas que garanticen ciertos mínimos sobre este tema, la realidad es que no todos los estados cuentan con leyes *ex profeso*, o por lo menos, con lineamientos generales para el uso y

¹³ Para el Archivo General de la Nación, archivo es el “conjunto orgánico de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos en el ejercicio de sus atribuciones por las dependencias y entidades”.

manejo de archivos administrativos; en algunos casos, esta normatividad se restringe a un capítulo o a algunos artículos dentro de la propia ley de transparencia.

En el país, diecisiete estados cuentan con una ley de gestión de archivos, mientras que diez más han emitido lineamientos o criterios para su gestión (tabla 1). Destacan Hidalgo, Guanajuato y Sonora en donde además de las leyes de archivo se emitieron criterios que detallan cómo debe ser el correcto manejo de los archivos públicos. En el resto de las entidades aún no existen reglas precisas o criterios mínimos sobre la generación y almacenamiento de la información.

La revisión de las leyes de archivo estatales muestra una alta homogeneidad, pues la mayoría de estas legislaciones recupera las definiciones y procesos básicos emitidos por el Archivo General de la Nación (AGN and IFAI 2004). Lo que varía sustancialmente, sin embargo, es el nivel de detalle: por ejemplo, mientras Guanajuato incluye la descripción de los espacios geográficos donde habrán de almacenarse los archivos, la legislación de Nayarit ni siquiera contempla los diferentes tipos de archivo. Un ejemplo adicional es la legislación del Estado de México, la cual aunque enuncia elementos básicos, no contempla procesos específicos, ni detalla los mecanismos de gestión.¹⁴

Destaca el que todas las leyes que crean sistemas estatales de archivo (con las notables excepciones de Hidalgo, Guanajuato y San Luis Potosí) entraron en vigor antes que las respectivas leyes de transparencia, la mayoría durante las décadas de los ochenta y noventa. Es, sin embargo, aún más sorprendente el hecho de que a pesar de la entrada en vigor de la reforma constitucional al artículo sexto, todavía no se concrete en algunos estados un sistema estatal de archivo.¹⁵

¹⁴ En los Criterios y Lineamientos en Materia Archivística de Guanajuato – conformada por 36 artículos además de la descripción de los espacios geográficos, se incluyen los factores ambientales (temperatura y humedad) que deben prevalecer en dichos espacios geográficos, características de la iluminación, instrumentos de consulta, entre otros. Los lineamientos de San Luis Potosí, con 44 artículos, contemplan la existencia de un coordinador de archivos, los aspectos mínimos que deben contener los códigos de clasificación, las acciones que deberá comprender el proceso de baja documental, los instrumentos básicos de control archivístico, entre otros. En el caso del Distrito Federal no son los lineamientos, sino la ley, la que tiene un nivel de detalle particular. A lo largo de sus 70 artículos, se contempla la creación de sistemas institucionales de archivo, se describen los procesos documentales y archivísticos básicos, el proceso de valoración documental y, además, cuenta con un capítulo especial dedicado a los documentos electrónicos.

¹⁵ Un ejemplo es Hidalgo, en donde de conformidad con el artículo cuarto transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Hidalgo, la ley que crea el Sistema Estatal de Archivos de Hidalgo, publicada el 1 de marzo de 1987, quedó abrogada, mas no desapareció el Sistema. La decisión en este caso fue incorporar el marco

Tabla 1
Estados con leyes específicas o lineamientos generales
para la gestión de archivos¹⁶

Estados con leyes específicas para la gestión de archivos				
	Estado	Ley que rige la gestión de archivos públicos	Vigente desde	Reforma más reciente
1	Baja California	Ley General de Administración Documental para el Estado de Baja California	12-Jul-04	No ha sido reformada
2	Chihuahua	Ley General del Sistema de Documentación e Información Pública del Estado de Chihuahua	20-Jul-97	30-Jun-07
3	Coahuila	Ley de Archivos Públicos del Estado de Coahuila de Zaragoza	26-May-07	No ha sido reformada
4	Colima	Ley de Archivos del Estado de Colima	26-Nov-05	12-May-07
5	Distrito Federal	Ley de Archivos del Distrito Federal	09-Oct-08	No ha sido reformada
6	Guanajuato	Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato	19-Jun-07	No ha sido reformada
7	Hidalgo	Ley de Archivos del Estado de Hidalgo	08-May-07	No ha sido reformada
8	Jalisco	Ley que Regula la Administración de Documentos Públicos e Históricos del Estado de Jalisco	08-Feb-98	06-Ene-05
9	México	Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México	25-Mar-86	30-Abr-04
10	Michoacán	Ley de Archivos Administrativos e Históricos del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios	04-Mar-04	No ha sido reformada
11	Morelos	Ley General de Documentación para el Estado de Morelos	07-Dic-95	31-Jul-02
12	Nayarit	Ley de Protección y Conservación de Archivos del Estado de Nayarit	17-Jul-57	No ha sido reformada
13	Oaxaca	Ley de Archivos del Estado de Oaxaca	19-Jul-08	No ha sido reformada
14	Quintana Roo	Ley del Sistema Estatal de Documentación del Estado de Quintana Roo	29-Dic-01	No ha sido reformada
15	Sonora	Ley que Regula la Administración de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de Sonora.	26-Abr-96	No ha sido reformada
16	Tabasco	Ley de Archivos Públicos del Estado de Tabasco	06-Ene-09	No ha sido reformada
17	Tlaxcala	Ley de Archivos de Tlaxcala	18-Dic-03	No ha sido reformada

normativo del Sistema Estatal de Archivo a la nueva Ley de Archivos. Este es también el caso de Chihuahua, cuya ley crea el sistema estatal de archivo y a la vez prevé los lineamientos y mecanismos de gestión documental. Tal ley fue expedida en 1997 y ha sido reformada en tres ocasiones, la última de ellas en 2007.

¹⁶ La solicitud de información se hizo a los Institutos o Comisiones garantes de la transparencia y acceso a la información en cada una de las entidades federativas y, en los casos donde fue posible hacerlo mediante medios electrónicos, a la Secretaría de Contraloría (u homóloga) y a la Secretaría de Gobierno estatales. La información solicitada fue: *Lineamientos y criterios utilizados por los sujetos obligados de la Ley de Transparencia del estado para el archivo de los documentos públicos, indicando desde cuándo se utilizan.*

Estados con Lineamientos para la gestión de archivos			
	Estado	Nombre de los Lineamientos	Fecha de entrada en vigor
1	Aguascalientes	Lineamientos Generales para la Clasificación y Catalogación y Conservación de los archivos de las dependencias de la Administración Pública de Aguascalientes	17-Julio-2007
2	Campeche	Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos Públicos del Estado de Campeche	14-Diciembre-2006
3	Chiapas	Lineamientos Generales y Recomendaciones para la Conservación y Organización de Documentos y Archivos de los Sujetos Obligados	05-Diciembre-2007
4	Guanajuato	Criterios Generales para la Organización de los Archivos	31-Marzo-2004
5		Criterios y lineamientos en materia archivística para la elaboración de los reglamentos derivados de la Ley de Archivos Generales del Estado y los Municipios de Guanajuato	06-Noviembre-2007
6	Hidalgo	Lineamientos Generales para la Organización, Conservación, y Custodia de los Archivos del Estado de Hidalgo	07-May-2007
7	Morelos	Lineamientos Archivísticos para los sujetos obligados, en términos de lo que dispone la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.	30-Abril-2009
8	San Luis Potosí	Lineamientos Generales para la Organización de Archivos Administrativos y Resguardo de la Información Pública del Estado.	18-Julio-2008
9	Sonora	Lineamientos para la Organización y Conservación de la Documentación Pública	11-Julio-2006
10	Veracruz	Lineamientos para Catalogar, Clasificar y Conservar los Documentos y la organización de Archivos	03-Mayo-2008

Las deficiencias de la gestión de archivos son consecuencia de un marco legal insuficiente y también de problemas de coordinación entre las dependencias, así como de desconocimiento y ambigüedad en los mandatos de los responsables. En nuestras solicitudes de información, recibimos datos contradictorios por parte de los órganos garantes del acceso a la información y las contralorías. Encontramos también que en algunos estados cada sujeto obligado tiene la facultad de emitir sus propios lineamientos y criterios para el archivo de los documentos públicos gubernamentales, lo que es motivo de heterogeneidad y probable causa de descoordinación, dificultando un control transversal de todos los archivos del estado. Por ejemplo, en el estado de Quintana Roo, el Instituto de Transparencia comentó:

En términos generales, los sujetos obligados regulan su organización y funcionamiento de acuerdo a la normatividad que les es aplicable. En este sentido, por lo que hace al archivo de sus documentos públicos también se aplica esta premisa, por lo que cada sujeto obligado tiene la *facultad de organizar libremente*, y conforme a la normatividad que le compete, sus archivos. Bajo este tenor, y considerando *que este aspecto cada sujeto obligado lo define individualmente, respecto al ITAIPQROO le refiero que a la fecha no existen lineamientos ni criterios específicos emitidos por esta Autoridad que regulen el archivo de los documentos públicos* (cursivas nuestras).¹⁷

En otros estados la situación no es tan extrema, ya que sí hay directrices generales, aunque cada sujeto obligado emite sus propios lineamientos. Por ejemplo, en Chiapas, el Instituto de Transparencia del estado emitió *Lineamientos Generales y Recomendaciones para la Conservación y Organización de Documentos y Archivos de los Sujetos Obligados*, de los que se desprenden las directrices que cada sujeto obligado debe seguir para emitir sus propios lineamientos. En este tenor, la Secretaría de la Contraloría del mismo estado nos explica que con respecto al poder ejecutivo fue la Unidad de Acceso a la Información Pública del poder ejecutivo, adscrita a la Contraloría, la que “emitió los Lineamientos Generales para la Organización y Conservación de los Archivos de la Administración Pública del Estado de Chiapas, y al mismo tiempo estableció la metodología archivística a seguir para dar cumplimiento a esta norma”.¹⁸ Cuando existe una fragmentación como ésta, también aumenta la probabilidad de que la calidad de los lineamientos y, principalmente, la vigilancia sobre su cumplimiento, no esté garantizada.

Lo preocupante es que en algunos estados de la República todavía no existen criterios mínimos y reglas precisas sobre la generación y almacenamiento de la

¹⁷ Y continúo: “No obstante, es menester señalarse que el Instituto toma en consideración las disposiciones de la Ley del Sistema Estatal de Documentación del Estado de Quintana Roo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información Pública de los Sujetos Obligados de la Ley de Transparencia del Estado, para los efectos de la organización y clasificación de nuestros archivos, en los que se incluyen los documentos públicos”. Respuesta a solicitud de información con folio 063/UV/ITAIPQROO/05/11/2008, emitida el 18 de noviembre de 2008.

¹⁸ Respuesta a solicitud de información No. 960 mediante MEMO No. SECON/UAIP/VyA/019/2008, emitida el 11 de noviembre de 2008. En Guanajuato, la situación es similar. De acuerdo al Instituto de Acceso a la Información Pública, en el estado se utilizan los Criterios Generales para la Organización de los Archivos; sin embargo, omitió mencionar que éstos sólo serían vigentes hasta que cada sujeto obligado emitiera sus propios lineamientos. Secretaría de Finanzas y Administración, notificación de respuesta a solicitud de información con número de folio 5598, emitida el 10 de noviembre de 2008.

información. El problema principal de no contar con estas leyes o lineamientos radica en que ante la solicitud de información de cualquier ciudadano, los sujetos obligados no tendrán “la certeza jurídica para determinar si la información ya no existe en los archivos del ente público, o si aún se encuentra guardada en los almacenes de documentos y no puede localizarse debido a la carencia de instrumentos archivísticos adecuados” (Guerra Ford 2008).¹⁹ En otras palabras, el derecho ciudadano de acceder a la información pública bien puede verse truncado simplemente por la falta de administración de los archivos gubernamentales.

Dos conclusiones sobre este tema. Primero, la emisión de normatividad sobre la gestión de archivos parte de una visión de la documentación como un mecanismo de apoyo para la creación de archivos históricos, la transparencia y el acceso a la información. Esto, sin duda, es positivo. Sin embargo, los archivos como instrumentos de gestión –para documentar la toma de decisiones y para crear una memoria institucional – suelen ser subproductos. No sorprende por tanto la poca atención que se presta a este insumo fundamental de la rendición de cuentas. Segundo, la situación de la normatividad en esta materia sugiere que aunque el derecho a la información es reconocido en constituciones y leyes estatales, su ejercicio se encuentra limitado por la carencia de información gubernamental sistematizada. El derecho ciudadano a conocer información gubernamental depende en buena medida de la eficiencia con que se crean y organizan los archivos públicos.

II.2 Los órganos garantes del acceso a la información pública

En la actualidad, todas las entidades de la república tienen una ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y todas contemplan la existencia de un órgano garante de la transparencia conocido como instituto o comisión de acceso a la información (instituto de transparencia de aquí en adelante) (tabla 2). Sin embargo, hasta fechas muy recientes esto no fue así. Antes de la reforma al artículo sexto constitucional, existían problemas de diseño institucional, así como una diversidad de interpretaciones jurídicas de la norma que hacían que en la práctica se limitara de manera importante el

¹⁹ Otro problema es que los sujetos obligados enfrenten día a día dificultades para localizar rápidamente la documentación requerida por los solicitantes, por lo que deban invertir una mayor cantidad de recursos humanos y tiempo para encontrar la información dentro del plazo estipulado por la ley. *Ibid*, p. 13.

derecho de acceso a la información gubernamental en los estados (Merino 2007). En respuesta, se impulsó la reforma aludida que incluía el principio de máxima publicidad y detallaba mínimos sobre la información que debe ser transparente de oficio (López Ayllon and Arellano Gault 2008).²⁰

Tabla 2
Leyes de Transparencia estatales y órganos garantes

Estado	Órgano garante	Nombre de la ley	Vigente desde	Reforma más reciente
Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	15-Ene-2003	22-May-2006
Baja California	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California	Ley de Acceso a la información pública para el Estado de Baja California	12-Ago-2005	No ha sido reformada
Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	Ley De Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur.	01-Ene-2006	No ha sido reformada
Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21-Jul-2005	No ha sido reformada
Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	29-Oct-2003	18-May-2008
Colima	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	01-Marz-2003	24-Abr-2008
Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Chiapas	Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas	12-Oct-2006	29-Oct-2008
Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	10-Oct-2005	05-Jul-2008
Distrito Federal	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	28-Mar-2008	No ha sido reformada
Durango	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	13-Jul.2008	No ha sido reformada
Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29-Jul-2003	10-Jun-2008

²⁰ Si bien la mayoría de las entidades ajustó ya su legislación para cumplir con los mínimos de la reforma, hay casos en donde esto no ha ocurrido o esta en proceso de suceder. Por ejemplo, todavía en diciembre del 2008, la legislatura de Baja California Sur mantenía la discusión del dictamen correspondiente en comisiones.

Tabla 2 (continuación)				
Estado	Órgano garante	Nombre de la ley	Vigente desde	Reforma más reciente
Guerrero	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	Ley de Acceso a la Información Publica del Estado de Guerrero -	14-Oct-2005	No ha sido reformada
Hidalgo	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental de Hidalgo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Publica Gubernamental para el Estado de Hidalgo	29-Dic.2006	No ha sido reformada
Jalisco	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Ley de Transparencia e Información Publica del Estado de Jalisco	06-Ene-2005	No ha sido reformada
México	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Publica del Estado de México	30-Abr-2004	No ha sido reformada
Michoacán	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Publica del Estado de Michoacán de Ocampo	28-Ago-2002	07-Nov-2008
Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de datos personales del Estado de Morelos	25-Ago-2003	04-Nov-2008
Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	22-Dic-2007	25-Mar-2008
Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	19-Jul-2008	No ha sido reformada
Oaxaca	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca	16-Sep-2006	15-Mar-2008
Puebla	Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16-Ago-2004	18-Jul-2008
Querétaro	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	27-Sep-2002	30-Dic-2008
Quintana Roo	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31-May-2004	02-Jul-2008
San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	18-Oct-2007	No ha sido reformada
Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26-Abr-2002	20-Ago-2008

Tabla 2 (continuación)				
Estado	Órgano garante	Nombre de la ley	Vigente desde	Reforma más reciente
Sonora	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25-Feb-2005	14-Ago-2007
Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco	10-Feb-2007	26-Dic-2007
Tlaxcala	La Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala	22-May-2007	No ha sido reformada
Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Tamaulipas	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas	05-Jul-2007	No ha sido reformada
Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	27-Jun-2008	No ha sido reformada
Yucatán	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	18-May-2004	18-Ago-2008
Zacatecas	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	07-Jul-2004	30-Ago-2008

Fuente: IFAI. Legislación Estatal en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
<http://www.ifai.org.mx/Vinculacion/directorioL>

Las leyes de transparencia que se han publicado en los últimos años se caracterizan por su heterogeneidad. En este reporte, sin embargo, hacemos un énfasis espacial no en las características y contenido de la legislación estatal (cuyo análisis comparado ha recibido notable atención en los últimos años), sino en un aspecto menos estudiado de la transparencia en los estados: las características y operación de los institutos de transparencia.

Autonomía

La autonomía del Instituto con respecto a los sujetos sobre los que debe vigilar el cumplimiento de la norma es una condición necesaria para su efectividad, imparcialidad y credibilidad. La autonomía de estos institutos está determinada no sólo por la independencia que sus titulares tengan con respecto de los sujetos obligados, sino también por su nivel de profesionalización. En este apartado revisamos tres elementos que consideramos fundamentales para garantizar esta autonomía: el tipo de autonomía

que la legislación estatal reconoce al Instituto, el proceso de nombramiento de los consejeros o comisionados del instituto y las características de estos consejeros o comisionados (nivel de profesionalización).

Las leyes de transparencia estatales distinguen, al menos, cuatro distintos tipos de autonomía para los Institutos de transparencia: presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión (tabla 3). Si bien las previsiones legales no determinan por sí mismas el efectivo ejercicio de la autonomía presupuestaria, operativa, de gestión, o de decisión, resulta interesante que en once ocasiones, la legislación estatal no hace mención alguna a ningún tipo de autonomía para el instituto. En la mayoría de los estados se reconoce autonomía operativa, de gestión o de decisión al instituto, pero sólo en nueve ocasiones, se contempla autonomía presupuestaria (al menos en la ley general).²¹ Los estados que mayores garantías reconocen al instituto estatal son Baja California Sur, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.

Más allá de previsiones legales, la autonomía de los Institutos está determinada por las reglas para el nombramiento de sus titulares (de aquí en adelante consejeros). El proceso de nombramiento de los consejeros tiene dos actores fundamentales. Por una parte, el actor que propone la terna de candidatos (o al candidato) y por otro lado, el actor que toma la decisión final. El separar las acciones de propuesta y decisión tiene una lógica muy simple: evitar la concentración de la decisión en un solo individuo de tal manera que se elimine la posibilidad de que el servidor público que ha recibido el mandato establezca algún vínculo de lealtad con quien lo nombra.

²¹ En algunas ocasiones, el nivel de autonomía otorgado al instituto se especifica aún más en la normativa reglamentaria. Por ejemplo, la ley de transparencia del estado de Aguascalientes le reconoce al instituto autonomía de decisión y gestión, pero el reglamento claramente indica que el instituto es libre de estructurar la propuesta de presupuesto que será sometida a consideración de la legislatura del estado.

Tabla 3
Autonomía de los órganos garantes de la transparencia y acceso a la información de acuerdo a la legislación estatal

	Presupuestaria	Operativa	Decisión	Gestión	Total
Aguascalientes			*	*	2
Baja California ²²					0
Baja California Sur	*	*	*	*	4
Campeche	*			*	2
Chiapas				*	1
Chihuahua ²³					
Coahuila	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Colima		*	*	*	3
Distrito Federal	*	*	*		3
Durango	*	*	*	*	4
Guanajuato ²⁴					
Guerrero ²⁵		*	*		2
Hidalgo ²⁶					
Jalisco ²⁷					
México	*	*	*		3
Michoacán	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Morelos ²⁸					
Nayarit		*	*	*	3
Nuevo León	*	*	*	*	4
Oaxaca ²⁹					
Puebla		*	*	*	3
Querétaro		*	*	*	3
Quintana Roo ³⁰					

²² En Baja California no hay Instituto o Comisión, la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California crea al Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo tanto, no se menciona nada respecto a su autonomía.

²³ El art. 43 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua indica que el Instituto es autónomo, pero no señala en qué aspectos lo es.

²⁴ El art. 27 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato señala que el Instituto es un organismo “dotado de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, pero no señala ningún tipo de autonomía en particular.

²⁵ El art. 26 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero señala que, además de tener autonomía operativa y de decisión, la Comisión cuenta con autonomía patrimonial.

²⁶ El art. 79 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo define al Instituto como un organismo público autónomo, pero no indica algún tipo de autonomía de manera especial.

²⁷ El art. 36 de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco concibe al Instituto como un órgano autónomo, sin especificar algún tipo de autonomía en particular.

²⁸ El art. 93 de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos concibe al Instituto como un órgano constitucional autónomo, sin desglosar ese concepto.

²⁹ El art. 47 de la Ley define al Instituto como un organismo público autónomo, pero no señala algún tipo particular de autonomía.

³⁰ El art. 38 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo crea al Instituto como un órgano autónomo, sin dar más detalles.

Tabla 3 (continuación)					
	Presupuestaria	Operativa	Decisión	Gestión	Total
San Luis Potosí	*	*	*	*	4
Sinaloa³¹		*	*	*	3
Sonora³²		*		*	2
Tabasco		*		*	2
Tamaulipas	*	*	*	*	4
Tlaxcala³³					
Veracruz³⁴					
Yucatán³⁵					
Zacatecas	*	*	*		3
Total	9	16	15	15	

Fuente: elaboración propia con base en las leyes de acceso a la información de las entidades federativas mexicanas.

El proceso de nombramiento de los comisionados sigue esta lógica en casi todos los casos. Las excepciones notables son Baja California, Guanajuato y Nayarit donde la ley determina no el procedimiento, sino las instituciones que deben designar a algún comisionado de entre sus filas. Por ejemplo, en Baja California se privilegia a las instituciones de educación superior, mientras que en Nayarit, se da esta potestad al consejo coordinador empresarial y a los colegios de notarios y abogados. En cambio, en Guanajuato, es cada poder del estado y el gobernador quienes determinan la conformación del Consejo General.³⁶ En doce entidades, la propuesta de consejeros recae en el poder ejecutivo, en diez esto es prerrogativa del poder legislativo, mientras que las seis restantes se tratan de una convocatoria abierta. Cuando no está previamente establecido, la decisión final sobre el nombramiento de los consejeros corresponde a la legislatura estatal; la diferencia es la votación requerida. En dieciocho estados se solicita mayoría calificada y en los diez restantes se requiere sólo mayoría simple. El diagrama 2 resume esta información. La probabilidad de una autonomía política será mayor a medida que el estado se acerque a la esquina superior izquierda de este diagrama.

³¹ La ley, además, prevé que la Comisión tenga autonomía patrimonial.

³² La ley también da autonomía de organización al Instituto.

³³ El art. 73 de la Ley indica que la Comisión es un organismo público autónomo, sin abundar en el tema.

³⁴ En el art. 30 de la Ley se concibe al Instituto como un organismo autónomo, pero no se desglosa ese concepto.

³⁵ El art. 27 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán define al Instituto como un organismo público autónomo, pero no ofrece más especificación al respecto.

³⁶ Ver anexo III

Diagrama 2
Nombramiento Consejeros

Nombramiento		
Terna	Congreso Mayoría Calificada	Congreso Mayoría Simple
Congreso	Campeche Chihuahua Guerrero Jalisco Michoacán Morelos Puebla Quintana Roo	Baja California Sur Distrito Federal
Convocatoria abierta	Aguascalientes Nuevo León Quintana Roo Sonora Tlaxcala	San Luis Potosí
Ejecutivo	Chiapas Colima Durango Veracruz Yucatán	Hidalgo Edo. de México Oaxaca Sinaloa Tabasco Tamaulipas Zacatecas

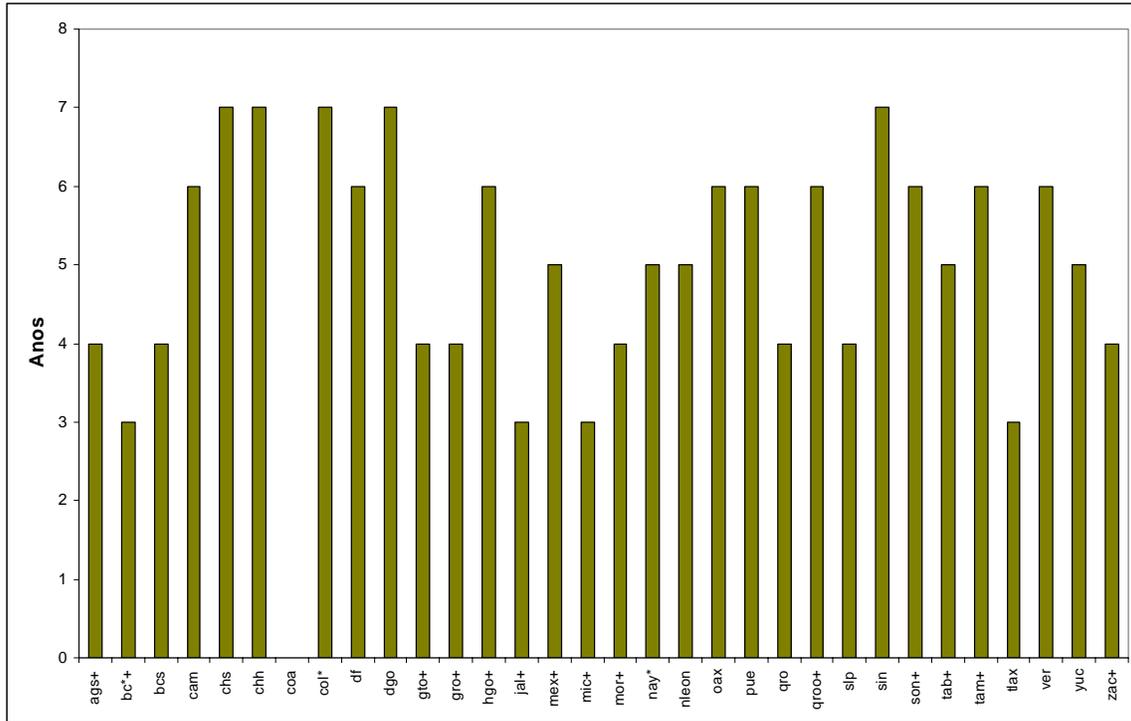
La autonomía de los comisionados no proviene sólo del proceso de nombramiento, sino también de las perspectivas del mandato. Los comisionados de los Institutos de transparencia pueden durar en el cargo desde tres hasta siete años y en algunos casos es posible la reelección para un segundo periodo, esto ocurre en una tercera parte de los estados.³⁷

Aunado a lo anterior, no todos los estados consideran el cargo de comisionado como un trabajo de tiempo completo o al menos no procuran las condiciones para que esto sea así. Un indicador de la profesionalización de los comisionados es la remuneración que reciben. Es reconocido que una remuneración atractiva disminuye los incentivos a fragmentar la atención y tiempo del comisionado (o de cualquier servidor

³⁷ Ver anexo IV

público) en múltiples actividades. Es decir, una remuneración adecuada permite servidores públicos de tiempo completo.³⁸

Diagrama 3
Duración en el cargo
Comisionados



* Indica que no se trata de consejeros de tiempo completo

+ Indica reelección permitida

Fuente: Respuesta a cuestionarios y legislación.

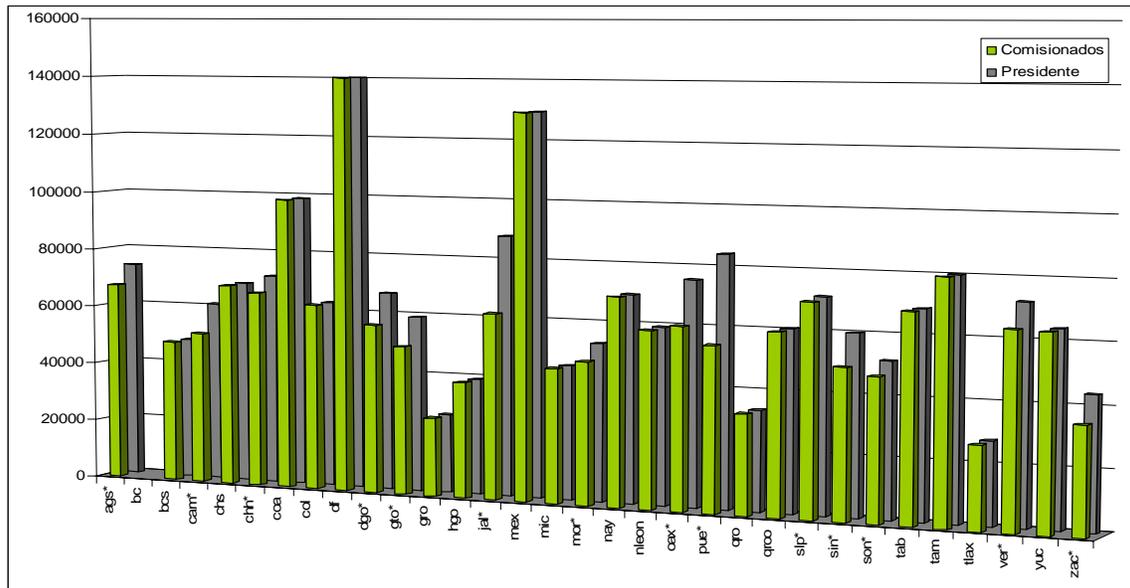
En catorce entidades, existe un diferencial entre el salario del presidente y el salario que reciben los demás miembros del consejo (en promedio esta diferencia es de \$4,510), en el resto, todos los consejeros reciben el mismo ingreso. En promedio, el salario del comisionado presidente asciende a \$66,230. Los comisionados presidentes mejor remunerados están en el Distrito Federal (\$140,320), el Estado de México (\$129,506) y de manera lejana, en Coahuila (\$98,583). En el extremo contrario está Guerrero, donde el Consejero presidente gana \$26,400.³⁹ El resto de los comisionados

³⁸ En este punto seguimos el análisis de la profesionalización legislativa en donde staff, remuneración y número de sesiones son las variables centrales para evaluar la capacidad de creación y evaluación de leyes y políticas públicas de los legisladores. Ver (Squire 2007)

³⁹ En la versión anterior de este documento indicamos que en el extremo inferior se encontraba el estado de Tamaulipas, pues en la respuesta a nuestra solicitud de información se indicó un salario de \$10,800; sin

(aquellos que no presiden el consejo) gana en promedio \$61,575 pesos mensuales, siendo nuevamente el Distrito Federal (\$140,320) y Guerrero (\$26,400) los casos extremos (diagrama 4).

Diagrama 4
Remuneración comisionados⁴⁰



La combinación de la autonomía reconocida a los institutos y la remuneración de los consejeros titulares no es irrelevante pues su interacción genera consecuencias distintas para el funcionamiento del instituto. Por ejemplo, un Instituto al que la legislación reconoce amplia autonomía y sus consejeros cuentan (en términos comparados) con una remuneración atractiva para desempeñar el cargo de tiempo completo, tendrá mayor capacidad de incidencia que un Instituto al que no se le reconoce ningún tipo de autonomía, o bien donde el cargo de consejero es honorífico o poco atractivo.

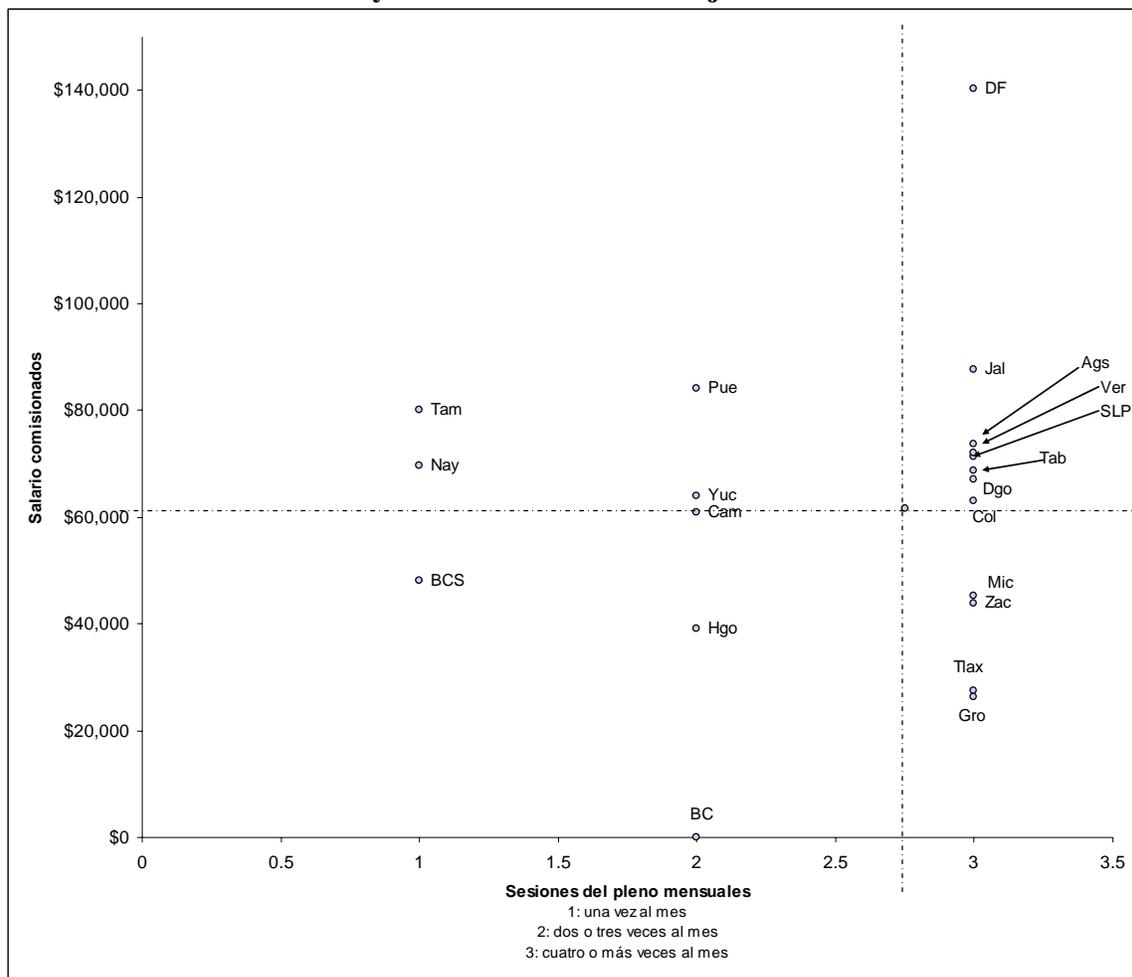
Un indicador adicional sobre el nivel de profesionalización de los institutos es el número de veces que el pleno del consejo se reúne. La lógica es que entre más frecuente sean las reuniones del pleno mayor será también la probabilidad de que los consejeros aprendan y se familiaricen con la legislación y los procedimientos. Esto es crucial sobre

embargo, posteriormente se nos aclaró que esa cifra indica sólo el sueldo base y que el salario real de los comisionados asciende a \$80,000 pesos.

⁴⁰ Los salarios de los comisionados son brutos y vigentes al 2008 excepto en los casos de Baja California Sur, Campeche, Guerrero, Morelos y Quintana Roo que explícitamente indican sueldo neto. En Baja California, los consejeros no reciben salario.

todo cuando el periodo de servicio de los consejeros es reducido o bien cuando no pueden reelegirse. Utilizando información de veinte estados (aquellos que respondieron a nuestro cuestionario) podemos identificar casos extremos. Por ejemplo, mientras que en Baja California Sur y Tamaulipas el pleno se reúne una vez al mes, en doce entidades más, el pleno se reúne cuatro o más veces en el mismo periodo. El diagrama 5 contrasta el número de veces que el pleno se reúne con el salario que reciben los consejeros del instituto. Las líneas punteadas indican los valores promedio.⁴¹

Diagrama 5
Profesionalización: Reuniones plenarias mensuales
y remuneración de consejeros

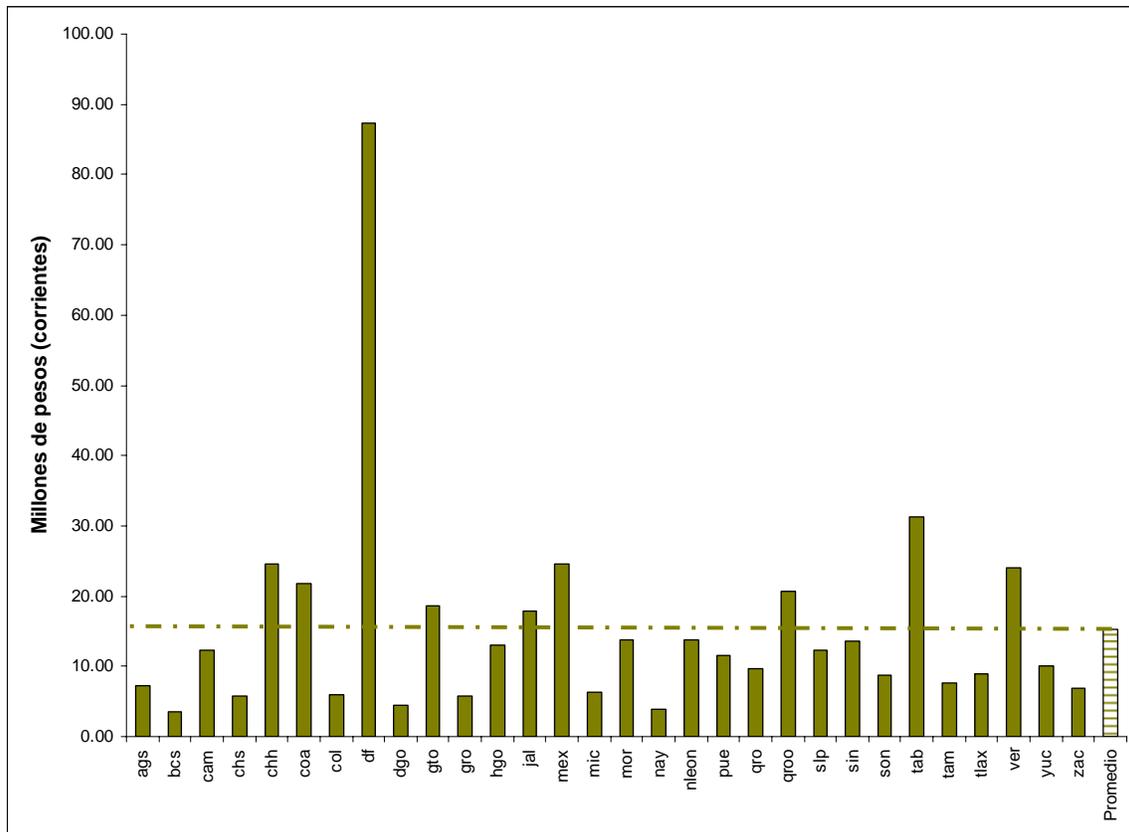


⁴¹ En el eje horizontal, se presenta la respuesta a la siguiente pregunta: “¿Con qué periodicidad se reúnen en pleno los comisionados del Instituto/Consejo/Comisión?” La respuesta sólo alude a sesiones plenarias y no es indicativo de reuniones de trabajo que ocurren fuera del pleno.

Recursos

Para dar una idea del presupuesto asignado a los institutos, utilizamos los datos correspondientes al ejercicio fiscal de 2008 (diagrama 6). De acuerdo con estos datos, el estado que menos recursos destinó a su instituto fue Baja California Sur, con un monto de tres millones y medio de pesos que, sin embargo, incluía los gastos de instalación del Instituto. A Baja California Sur, le sigue Nayarit con un monto cercano a los cuatro millones de pesos. Estas cifras contrastan con las del Distrito Federal que destinó más de veinte veces esa cantidad al Instituto local (\$87,404,972).

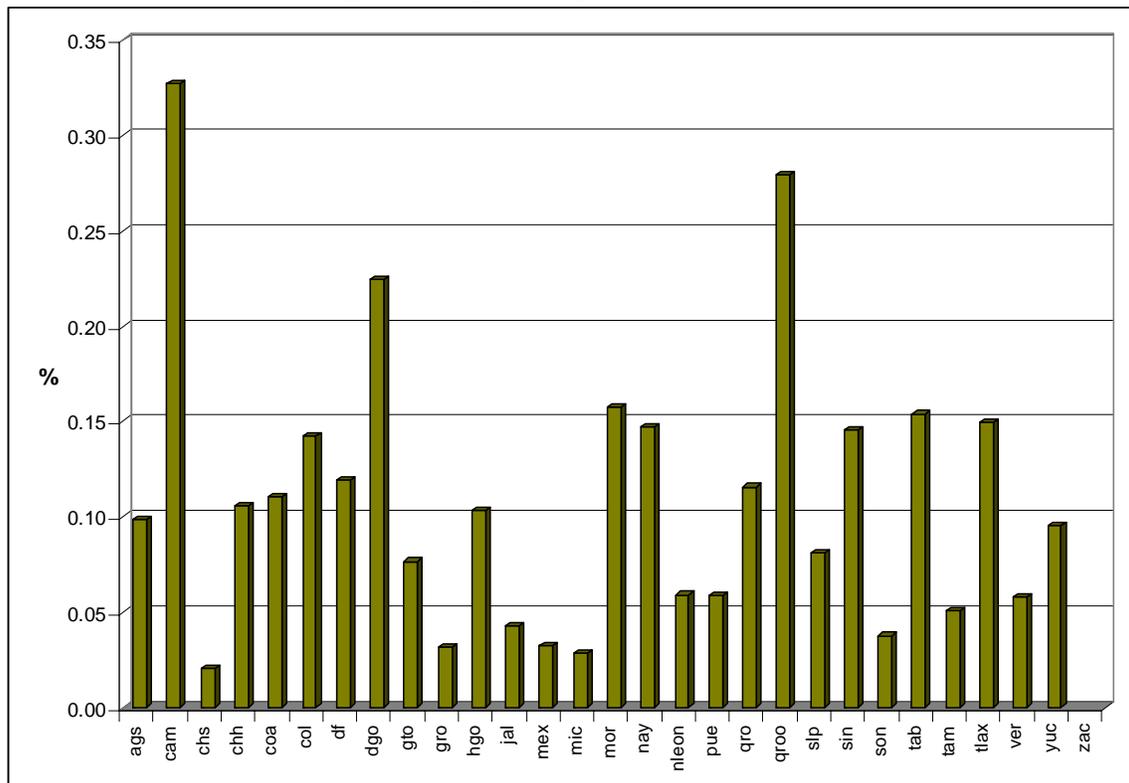
Diagrama 6
Presupuesto de los Institutos 2008



Estas cifras, sin embargo, no dan cuenta total del esfuerzo del estado por asegurar los recursos necesarios a los institutos de transparencia. Ponderando el presupuesto asignado a estos institutos con el gasto erogado por los principales sujetos obligados de las leyes de transparencia (a saber, las dependencias del poder ejecutivo estatal), tenemos que para el 2008, el presupuesto de los institutos representó en promedio 0.11% del gasto correspondiente al poder ejecutivo. En este ejercicio podemos observar que si bien

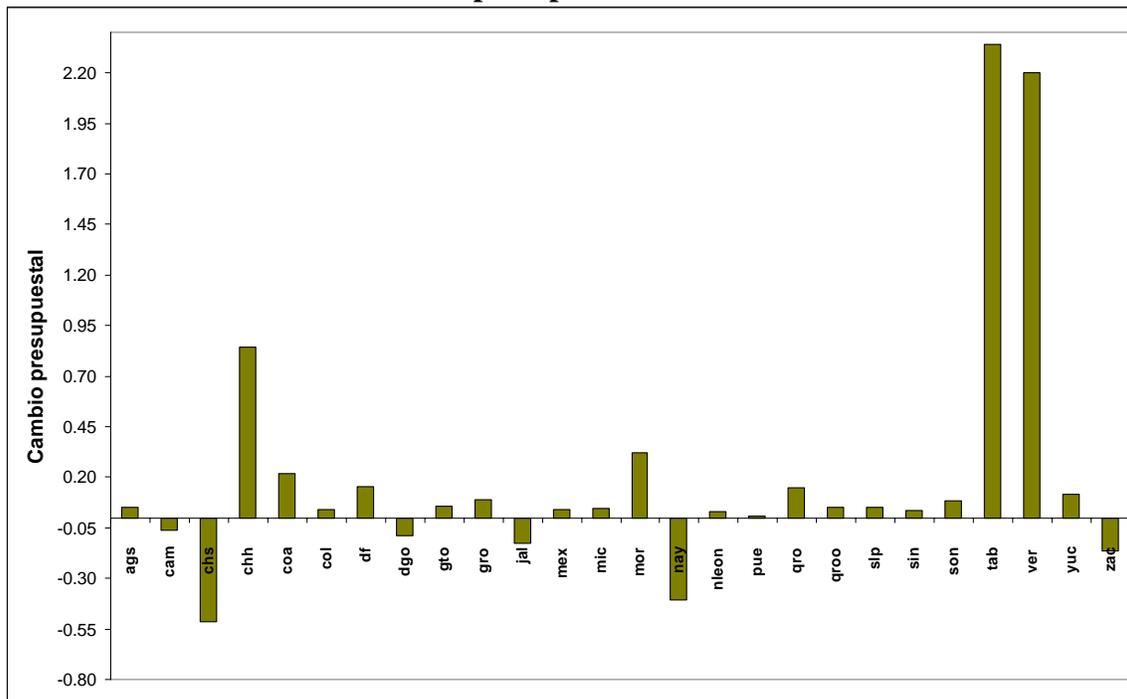
Nayarit destinó un monto absoluto menor que el resto de los estados, en términos ponderados, el estado otorgó al instituto equivalente a 0.15% del gasto total del poder ejecutivo estatal; por arriba del promedio e incluso por arriba del Distrito Federal. Destacan los casos de Campeche y Quintana Roo donde los institutos recibieron arriba de 0.25%. En el extremo contrario se ubica Chiapas con 0.02%.

Diagrama 7
Presupuesto del Instituto como porcentaje
del gasto del poder ejecutivo estatal 2008



Un último ejercicio consiste en ver la tasa de cambio del presupuesto asignado al instituto para identificar si existe una tendencia creciente o estable en la distribución presupuestal. Entre 2007 y 2008, los estados que presentan importantes aumentos en el presupuesto de sus institutos son Tabasco y Veracruz, mientras que en el estado de Chiapas, Nayarit y Zacatecas se presentó un recorte presupuestal.

**Diagrama 8
Cambio presupuestal 2007-2008**

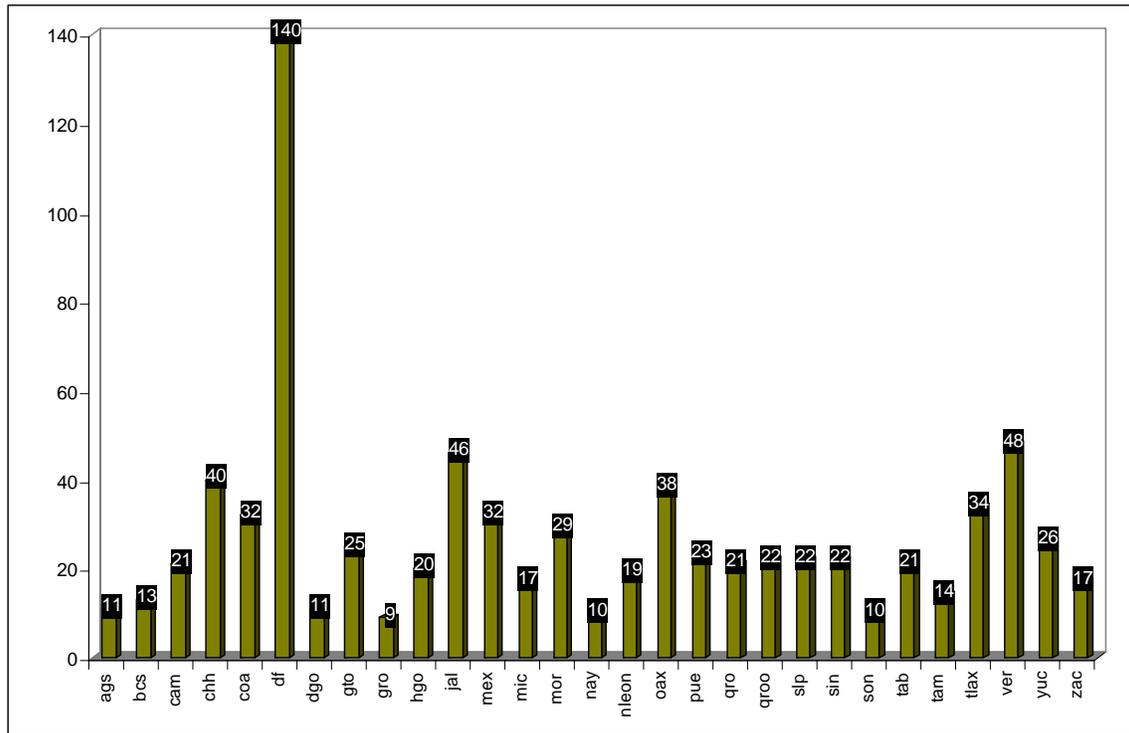


En lo que respecta a personal, tenemos que en promedio cada instituto cuenta con 27 servidores públicos (diagrama 9). En un extremo se encuentra el Distrito Federal con 140 personas, mientras que en el extremo contrario está la Comisión de Guerrero, que únicamente tiene nueve personas en servicio.⁴²

Nueve de veinte institutos que respondieron a nuestro cuestionario consideran como una de las principales dificultades para el desempeño de sus labores el “reducido presupuesto” y aducen una “insuficiencia de recursos financieros para cumplir cabalmente con las actividades de transparencia y acceso a la información pública”. En el mismo tenor, la mayoría de los estados que proporcionaron información (85%) no consideran suficientes los recursos humanos a su disposición para cumplir con sus responsabilidades. Sólo Hidalgo, Tamaulipas y Baja California Sur opinaron lo contrario.

⁴² En este gráfico no se incluye el caso del Consejo Ciudadano de Baja California que reporta una persona adscrita al servicio del Consejo (nombrada por el poder ejecutivo) más tres prestadores de servicio social.

**Diagrama 9
Recursos humanos**



Algunas notas sobre el funcionamiento de los Institutos: combinando atribuciones con capacidades

Preguntamos a los Institutos o Comisiones garantes de la transparencia en cada estado si consideran que cuentan con el marco legal suficiente para operar y garantizar el acceso a la información en su entidad. Del total de estados que respondieron el cuestionario, 65% consideraron sí contar con el respaldo normativo suficiente para cumplir sus labores con eficacia. En contraste, el 35% restante consideró no contar con él (tabla 4).

**Tabla 4
¿Respaldo normativo suficiente?**

Respaldo normativo suficiente							
Sí				No			
Aguascalientes	Campeche	Colima	Distrito Federal	Baja California	Baja California Sur	Guerrero	
Durango	Hidalgo	Michoacán	Nayarit	Jalisco	Puebla	Tabasco	Tlaxcala
San Luis Potosí	Tamaulipas	Veracruz	Yucatán				
Zacatecas							

Los motivos por los que los estados señalaron no considerar tener el respaldo normativo suficiente se relacionan con “ausencia de atribuciones de vigilancia, consulta y

propuesta” o bien, perciben que no cuentan con las herramientas jurídicas “para emitir criterios, lineamientos de observancia obligatoria [...] que tienen que ver con la clasificación de la Información”. Además mencionaron la falta de capacidad de sanción o bien la ausencia de reglamento.⁴³

Aunque existe un amplio rango de mecanismos legales con los cuales los institutos pueden hacer valer sus decisiones, no en todas las entidades es posible encontrarlos. Un caso extremo es Baja California, que declaró no tener ningún mecanismo a su disposición. En sentido opuesto, se encuentra Veracruz que enumeró un total de 20 leyes, tratados, acuerdos, códigos, lineamientos, entre otros, para hacer valer sus decisiones⁴⁴ Un caso similar fue Zacatecas con 13 ordenamientos legales.⁴⁵ En una situación intermedia esta Jalisco, quien sin contar con un mecanismo legal específico, ha encontrado en el manejo de incentivos, un medio eficaz para el cumplimiento de sus resoluciones.

Ese tema es precisamente un escollo que el Instituto no ha logrado sortear a partir de la legislación vigente, que como se ha dicho, no permite la aplicación de las sanciones a éste o a algún órgano imparcial, de tal forma que todo concluye en manos del propio sujeto obligado y la aplicación de sanciones obedece a cuestiones discrecionales y no propiamente legales o técnicas. No obstante lo anterior, los procedimientos para verificar el cumplimiento de las resoluciones del Consejo y los procedimientos de propuesta de sanción, contemplados en el Reglamento para la Tramitación de Recursos de Revisión, han logrado a partir de su incoación, que los sujetos obligados se muestren más dispuestos a cumplir con las disposiciones del Instituto. Aunque no es propiamente un mecanismo que busque ello, sino determinar el cumplimiento o incumplimiento y en su caso a los responsables, ha favorecido que las personas obtengan la información que solicitaron y como corolario, se cumpla con las disposiciones de este Órgano.⁴⁶

⁴³ Además se mencionaron: Inadecuación de la ley respecto a las reformas del artículo 6° Constitucional, legislación pobre en materia de protección de datos personales.

⁴⁴ Estos mecanismos van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Carta Democrática Interamericana de la OEA; hasta: Acuerdo relativo al calendario de suspensión de labores 2007 y 2008 y Acuerdo por el que se establece que las unidades de acceso a la información pública están obligadas a solicitar nombre, apellido y domicilio de los solicitantes. Respuesta a cuestionario de investigación, recibida el 25 de noviembre de 2008.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas; hasta el Reglamento para la asignación de viáticos de la CEAIP, Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal del año 2005 y el Reglamento de Servicio Civil de Carrera de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública. Respuesta a cuestionario de investigación, recibida el 04 de diciembre de 2008.

⁴⁶ Respuesta a cuestionario de investigación, recibida el 11 de diciembre de 2008.

Capacidad de Apelación y Sanción

La normatividad contempla algunas excepciones al derecho de acceso a la información pública: casos en que la información no puede ser proporcionada a los ciudadanos, ya sea por cuestiones de seguridad nacional, de protección de datos personales o porque la información no existe, entre otras; no obstante, estas situaciones son extraordinarias y en general, los ciudadanos pueden ejercer su derecho libremente o de lo contrario, se establecen sanciones a las dependencias y servidores públicos que niegan la información. Con el propósito de conocer los mecanismos que cada ley estatal establece cuando la información se niega a los ciudadanos, se pidió a los institutos y/o comisiones estatales de transparencia y acceso a la información pública describir la situación en su estado.

El recurso de inconformidad es el medio de impugnación por excelencia en las legislaciones estatales (tabla 5). Los mecanismos de sanción y responsabilidad más utilizados son los medios de apremio (que van desde el apercibimiento hasta la sanción económica) y el procedimiento administrativo de responsabilidad (sin perjuicio de responsabilidades civiles o penales). Sin embargo, sólo en 4 de los 20 casos para los que fue posible contar con información (Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guerrero) se contempla la procedencia secuencial de los tres tipos instrumentos. Son más frecuentes las combinaciones de recursos de inconformidad y medios de apremio de algún tipo (cinco estados: Jalisco, Michoacán, Nayarit, Veracruz y Yucatán), o bien, de recursos de inconformidad y el procedimiento administrativo de responsabilidad (dos estados: San Luis Potosí y Tabasco). En los extremos se ubican Baja California Sur, cuya normatividad contempla únicamente la *Afirmativa Ficta* y Colima, cuya normatividad confiere, incluso, la calidad de delito la negación injustificada para acceder a información pública. En ambos estados, no se contempla ningún otro mecanismo de impugnación o sanción ante negativas.

Tabla 5
Distribución de los mecanismos de impugnación o sanción contemplados en las legislaciones estatales de transparencia

Entidad	Afirmativa Ficta si la información no se proporciona en tiempo y forma por la dependencia ⁴⁷	1. Recurso de inconstitucionalidad (si resulta favorable y la información se niega de nuevo, ir a 3; si se confirma la negación ir a 3)	2. Controversia puede dirimirse ante el Tribunal de lo Contencioso Advo	3. Medios de apremio		4. Proc. advo de resp.	5. Proc. penal para el funcionario
				Sanción con multa	Otros (apercibimiento, amonestación privada o pública, etc.)		
Ags		X		X		X	
BC		X	X				
BCS	X						
Cam		X	X		X	X	
Col						X	X
DF		X		X		X	
Dgo				X			
Gro		X		X	X	X	
Hgo		X					
Jal		X			X		
Mic		X		X	X		
Nay		X		X	X		
Pue		X					
SLP		X				X	
Tab		X				X	
Tam						X	
Tlax		X	X				
Ver		X		X	X		
Yuc		X		X	X		
Zac						X	
TOTAL	1/20	15/20	3/20	8/20	7/20	9/20	1/20

Fuente: Cuestionario

De acuerdo con las respuestas que recibimos, los sujetos obligados que mayor reticencia muestran a brindar la información que se les solicita, son los municipios (57.9%).⁴⁸ Las razones que se aducen son muy variadas, lo que refleja la pluralidad de realidades institucionales, económicas, sociales e históricas de cada estado y de cada municipio. En algunos casos, los institutos perciben que los municipios muestran una

⁴⁷ La Afirmativa Ficta es la figura en la que recae el sujeto obligado por no dar contestación a la solicitud de información dentro de un plazo establecido por las disposiciones jurídicas correspondientes, por lo que quedará obligado por el simple transcurso del tiempo a conceder la información solicitada, salvo el caso en que ésta se clasifique (“Glosario de términos de acceso a la información pública”, disponible en www.ifai.org.mx, 15 de febrero de 2009).

⁴⁸ El porcentaje se refiere al número de veces que el sujeto obligado en cuestión fue mencionado en las respuestas del cuestionario. Esta pregunta fue contestada por 19 (de 20) institutos.

“resistencias al cambio” (Durango) y “a la normatividad” (Guerrero) que en algunos casos se manifiesta en el incumplimiento de las obligaciones como la designación del “titular de la unidad de información” o bien la conformación de los comités de acceso a la información (Hidalgo). En otros casos, sin embargo, los institutos identifican que el incumplimiento se debe a que los municipios no cuentan con las capacidades técnicas y de recursos humanos para implementar la ley o simplemente desconocen la normatividad. La dispersión territorial también es otro factor que impide la comunicación efectiva entre ambos actores.

El poder legislativo (15.8%) y la Secretaría de Finanzas (15.8%) son los sujetos obligados que reciben el segundo mayor porcentaje de respuesta, seguidos de cerca por la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Obras Públicas y el Poder Judicial (10.5%). En el caso de la Secretaría de Seguridad Pública, la dependencia muestra resistencia, debido a que percibe que la información que genera es confidencial y/o reservada (Aguascalientes). En el caso del Poder Legislativo, “la falta de modernización en sus procesos” y/o “la falta de un área de transparencia” en su estructura, son factores que influyen para que obtenga una calificación negativa por parte de los institutos (Baja California Sur). Otros sujetos obligados que se mencionan son la universidad estatal (Campeche), la Secretaría de Fomento Industrial (Campeche), el Instituto de Seguridad y Servicio Social (Campeche), la Secretaría de Educación (San Luis Potosí) y los partidos políticos (Tabasco).

Resumiendo

En un país como el nuestro, caracterizado por la disparidad en los niveles de desarrollo, no debe sorprender que sea el nivel de recursos financieros y humanos una queja constante en las respuestas que recibimos. En este sentido, no todas las entidades otorgan a sus institutos y consejeros las facilidades para llevar a buen puerto las responsabilidades de transparencia. No en pocas ocasiones, la letra de la legislación parece toparse con pared al momento en que los institutos intentan hacerla valer.

La letra de la legislación es importante, pero no es suficiente. Por ejemplo, el instituto de Tamaulipas, cuya legislación le otorga amplias prerrogativas en materia de autonomía, debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia

de al menos toda la administración pública centralizada, más cuarenta y tres municipios con el apoyo de 14 personas y la facultad de iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades, no más. Aunado a esto, los consejeros del instituto perciben un salario que asciende a siete veces el salario mínimo en el estado. Un salario que no parece ser incentivo suficiente para dedicarse tiempo completo a las labores del Instituto. Los recursos del instituto de transparencia, y los incentivos que estos generan, no corresponden con la magnitud de la tarea.

Tamaulipas es sólo un ejemplo, pero no es un caso aislado y tampoco representa la situación más compleja. Sin duda, en el extremo más débil se encuentra el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California, reconocido por la legislación estatal como un “órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos establecidos [en la ley de transparencia]” (art. 39). De acuerdo con esta legislación, el objetivo del Consejo es difundir, proteger y promover “el respeto al derecho a la información pública en poder de los sujetos obligados” y además agrega responsabilidades como “vigilar el cumplimiento de la Ley y los reglamentos”, o bien “proponer reformas legislativas, lineamientos y formatos”. Además se le pide promover programas de asesoría y “realizar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia objeto de esta Ley”, entre otras acciones. Todo lo anterior es responsabilidad de tres consejeros que para serlo deben continuar con sus actividades profesionales (no son de tiempo completo), que no perciben remuneración y que cuentan con la asistencia de un servidor público (nombrado por el poder ejecutivo) y tres prestadores de servicio social. La tarea se antoja imposible.⁴⁹

⁴⁹ Aunque cabe apuntar que las acciones propias de un órgano garante en Baja California las lleva de manera detallada la Unidad Concentradora de Transparencia de la Secretaría de Gobierno del Estado, la situación del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información del estado ejemplifica el extremo de lo que sucede en otras entidades.

II. La evaluación del poder ejecutivo local

Históricamente, los tres ámbitos de gobierno en México se concentraban en mecanismos de control basados en el ejercicio presupuestal y el apego a la normatividad. Estos dos componentes, indispensables para el buen funcionamiento de los gobiernos, no son, sin embargo, garantía de que la acción gubernamental consiguió los objetivos esperados. En efecto, puede ocurrir que un gobierno que ejerce su presupuesto de manera íntegra y que cumple las normas legales aplicables no alcance resultados deseables, ya sea por malas decisiones, por políticas públicas equivocadas o por condiciones adversas fuera de su control. La evaluación es el instrumento que permite conocer si los resultados fueron obtenidos, si el proceso fue ejecutado correctamente y si las decisiones fueron apropiadas, y por qué.

No obstante, la evaluación parece ser un instrumento poco utilizado en los estados de la federación. La disponibilidad de información al respecto es escasa (las generalizaciones que a continuación se presentan se basan en un número limitado de estados). En el mejor de los casos la evaluación en los estados suele verse como un instrumento de gestión interna para dar seguimiento a los programas del ejecutivo y para vigilar y controlar dependencias y funcionarios. La noción de evaluación como instrumento de rendición de cuentas es incipiente.

El marco normativo de la evaluación es notablemente difuso. En general, las menciones a mecanismos de evaluación son indirectas y se encuentran en legislación que tiene propósitos distintos: la ley orgánica de la administración pública, la ley de responsabilidades, la ley de presupuesto, ley de desarrollo social, etc. En algunos casos existen lineamientos específicos por áreas de política pública (sobre obras públicas o sobre transparencia y acceso a la información). Varios estados también mencionan como instrumento legal los convenios firmados con la Secretaría de la Función Pública relacionados con la mejora de la gestión pública y el control de la corrupción.⁵⁰ En algunos estados (como Aguascalientes) la evaluación incluye mecanismos de contraloría

⁵⁰ Por ejemplo, el Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de la Función Pública y el Estado de Baja California Sur, que tiene por objeto la realización de un Programa de Coordinación Especial denominado “Fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación y Gestión de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción.

ciudadana, sobre todo para políticas relacionadas con el desarrollo social; en otros, se nos respondió que no existía ninguna previsión legal sobre evaluación de políticas.

En general, las entidades encargadas de evaluación son las contralorías (o su equivalente: en algunos estados han sido sustituidas —o complementadas— con secretarías de la función pública); sin embargo, no en todas las contralorías existe un área o unidad administrativa encargada sólo de la evaluación de políticas públicas dentro del organigrama de la dependencia. De quince contralorías que respondieron a nuestro cuestionario, sólo tres indican contar con una unidad administrativa exclusiva para la evaluación de políticas. En Campeche, se trata de la Dirección de Evaluación y Control Administrativo que cuenta con catorce servidores públicos adscritos; en Guanajuato existe la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública con cincuenta y nueve servidores públicos; finalmente, en Puebla, existe la Dirección de Proyectos y Profesionalización en la gestión de servicios públicos adscrita a la subsecretaría de Desarrollo Administrativo y Evaluación con diecinueve personas. En muchos estados, además de la Contraloría del estado, las secretarías de finanzas y planeación también están involucradas en los procesos de evaluación.

Donde la hay, la evaluación suele concentrarse en los indicadores de gestión (usualmente vinculados con las metas del Plan Estatal de Desarrollo y los programas operativos anuales de las dependencias), y en el cumplimiento de metas y objetivos (usualmente vinculados con indicadores de gasto).

Varios estados han desarrollado novedosos sistemas informáticos de control y evaluación, que permiten un seguimiento puntual del cumplimiento de indicadores específicos (Aguascalientes y Sonora destacan en este sentido; Sonora fue reconocida recientemente por el CLAD en su concurso sobre calidad de gestión en América Latina). Según los resultados presentados en los informes de gobierno, los resultados de estas evaluaciones suelen ser apabullantemente positivos: las metas se cumplen y los recursos se ejercen. Este dato, desde luego, habla más de la calidad de la evaluación que de la calidad del gobierno: si las evaluaciones se utilizan como instrumentos de control de gasto (y no como instrumentos para rendir cuentas y aprender), las dependencias actuarán en consecuencia y cumplirán las metas. Aunque en el discurso se suela hablar de orientación a resultados, éstos (entendidos propiamente como los efectos en la calidad de

vida de los ciudadanos y no como los productos de la actividad gubernamental) suelen estar ausentes de los mecanismos de evaluación.

En este sentido, los criterios de evaluación son fundamentales: si los criterios se concentran en el ejercicio puntual del gasto y no en los resultados obtenidos, las evaluaciones nos dirán poco sobre la calidad de las políticas públicas. De igual forma, si la evaluación de los funcionarios se basa en criterios de puntualidad o antigüedad, y no en resultados de su desempeño, la evaluación no podrá ser un instrumento útil para premiar o sancionar. El tema de la calidad de los indicadores deberá ser un asunto central en el futuro próximo, cuando ocurra la implementación del nuevo texto constitucional que obliga todo gobierno a emitir y hacer públicos sus indicadores.

En los estados donde hay sistemas de evaluación, el diseño y la ejecución depende de las dependencias, lo cual es entendible dada la complejidad de la información necesaria y las ventajas de una operación descentralizada. El problema es que los criterios para evaluar y los instrumentos para dar seguimiento a la evaluación están también bajo el control de cada dependencia.⁵¹

De lo que no hay información es sobre las consecuencias de la evaluación. Un sistema de evaluación eficaz tendría efectos en los funcionarios, en las decisiones y repercutiría en los procesos de control interno y de fiscalización. La información disponible indica que dichas consecuencias no existen.

Como paréntesis, debe señalarse que varios estados cuentan con instituciones de evaluación para áreas específicas de política. En algunos estados se ha replicado el modelo del Consejo Nacional de Evaluación (coneval) del gobierno federal: un consejo técnico semi-autónomo para evaluar las políticas sociales (aunque el grado de autonomía y de sofisticación técnica de los consejos varía sustancialmente). En otros casos existen

⁵¹ Aguascalientes, que es uno de los estados con un sistema de evaluación más sofisticado, narra de esta manera su proceso: 1. Los criterios de evaluación de los programas los definen las dependencias responsables de los mismos. 2. El Gabinete social se reúne en promedio una o dos veces por mes; los programas sociales de las dependencias se miden en su ejecución de manera mensual. 3. Se cuenta con el sistema de Información, Evaluación y Seguimiento (SIES), el cual es responsabilidad de cada una de las dependencias. La SPDR es la encargada de coordinar este proceso. 4. Se realizan cortes trimestrales del SIES que se entregan al Congreso del Estado junto con la Cuenta Pública y se elabora el Informe de Gobierno del Estado. 5. Una vez concluidas las evaluaciones, las dependencias toman las decisiones sobre qué hacer con los resultados; a su vez, el Gabinete Social toma medidas conjuntas de acuerdo a las evaluaciones mismas. 6. A través del Programa Sistema Inteligente del Gobierno de Aguascalientes (SIGA) se mide el grado cumplimiento del programa operativo anual de la CGE.

institutos de evaluación educativa (como el Instituto de Evaluación Educativa del Estado de México).

Existen, además, una serie de instrumentos que los estados presentan como mecanismos de evaluación: sistemas informáticos, seguimiento del gasto, revisión de estructuras orgánicas, encuestas a ciudadanos sobre necesidades de información o satisfacción con trámites,⁵² cartas compromiso, etc. Un problema presente en todos estos casos es que se trata de esfuerzos aislados no integrados en una estrategia deliberada para evaluar las políticas, las agencias y los funcionarios y tomar decisiones con base en ello. Son esfuerzos loables pero desconectados de un propósito general. Son esfuerzos que, además, no siempre son hechos públicos, por lo que su impacto en la rendición de cuentas es mínimo. Otro rasgo a resaltar es que las evaluaciones suelen confundirse con auditorías: dos instrumentos relacionados, pero no sinónimos. Por ejemplo, varios estados afirman cumplir con los propósitos de la evaluación porque los recursos federales que reciben son auditados.

En suma, encontramos en el tema de evaluación tres sesgos preocupantes: un sesgo hacia la gestión de indicadores para el control presupuestal y de cumplimiento de metas operativas (que no necesariamente se traduce en evaluación de resultados); un sesgo hacia instrumentos relacionados con la Nueva Gestión Pública (encuestas de satisfacción, cartas compromiso ciudadano, etc.) que, sin embargo, están desconectados de un proceso de evaluación integral; y un sesgo hacia evaluaciones como instrumentos de control administrativo y presupuestal, en lugar de instrumentos de rendición de cuentas. Encontramos, además, evaluaciones que generan resultados casi siempre positivos, lo que pone en duda su efectividad como mecanismo de aprendizaje y corrección, y que, por tanto, se trata de evaluaciones sin consecuencias. No sorprende por tanto, que se trate, en los estados donde existe, de un instrumento desconectado de los demás mecanismos de rendición de cuentas.

⁵² Por ejemplo, en Quintana Roo, el Programa evaluatorio denominado “Tu opinión cuenta”, en el periodo julio de 2005 a junio de 2006, se aplicaron 1,255 cuestionarios a igual número de ciudadanos, en Direcciones de 21 Secretarías y Entidades Paraestatales. Derivado de las opiniones emitidas por la ciudadanía, las dependencias han realizado diversas acciones tendentes a mejorar la información de los requisitos, costos, horarios de atención al público, tiempos de entrega, así como las instalaciones físicas y la imagen gubernamental.

III. El control interno del poder ejecutivo local: las contralorías estatales

La relación que existe entre el titular del poder ejecutivo y la burocracia estatal es de autoridad y jerarquía, de tal manera que el titular del poder ejecutivo debe idear estrategias efectivas para mantener bajo control las acciones de sus subordinados. Lo anterior tiene implicaciones que van más allá de la eficiencia administrativa, pues un gobernador incapaz de vigilar las oficinas bajo su cargo o de exigir respuesta de sus subordinados fallará en el cumplimiento del mandato ciudadano. La rendición de cuentas del poder ejecutivo requiere de una supervisión constante y de una evaluación permanente de las agencias burocráticas.⁵³

El control de la burocracia es un aspecto particularmente delicado en regímenes políticos como el nuestro en donde la fuente principal de la modernización del marco normativo, la innovación gubernamental y las iniciativas de política pública no fue el diálogo entre poderes o partidos políticos, sino las oficinas burocráticas. Si bien esta tendencia ha cambiado significativamente a nivel federal, no es posible decir lo mismo del ámbito estatal. Pocos son los estudios sistemáticos al respecto, sin embargo, las conclusiones de la mayoría de estos análisis --así como la evidencia anecdótica del desempeño de las legislaturas estatales- indican que la fuente central de innovación y reforma legislativa todavía proviene del ámbito ejecutivo.⁵⁴ En un contexto como éste, el liderazgo y control del gobernador es fundamental, pues una burocracia que implementa políticas y además legisla, no sujeta a vigilancia permanente y a evaluación constante será vulnerable a la captura de intereses particulares. La efectividad del gobierno estatal y la fortaleza del vínculo con el ciudadano pasan por la capacidad del gobernador para vigilar la estructura burocrática.

⁵³ Sin embargo, como explicamos en la introducción, puede suceder que exista un control eficiente en la dimensión administrativa sin control democrático (esto es, sin considerar el mandato ciudadano). Lo que López y Merino denominarían una rendición de cuentas sin vocación pública, es decir, el efectivo control del aparato burocrático puede existir en una situación donde la democracia está ausente. Así lo demuestra la situación que prevalece en regímenes (semi) autoritarios contemporáneos. La China actual, Rusia contemporánea o bien Corea del Norte son ejemplos inmediatos. Para un análisis exhaustivo sobre China ver (Shirk 1993) y para Rusia (Roeder 1993).

⁵⁴ Las causas de una burocracia que legisla además de operar son múltiples y han sido ampliamente estudiadas; entre las más importantes destacan la falta de pluralidad política en el estado (que inhibe la confrontación de ideas y propuestas), la férrea disciplina partidista (que provoca una delegación tácita de la facultad de innovar de los representantes legislativos a la burocracia estatal) y, sin duda, alguna, el pobre nivel de profesionalización de las legislaturas estatales.

Todas las entidades del país contemplan una oficina (usualmente con estatus de secretaría de estado) encargada de establecer normas para la vigilancia, fiscalización y control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal (tabla 6). En general, las contralorías estatales tienen como responsabilidad definir los sistemas de supervisión, control y evaluación gubernamental, dar seguimiento y resolución a quejas ciudadanas, controlar la eficiencia del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes.

Tabla 6
Control interno
Contralorías estatales y equivalentes

Estado	Contraloría o equivalente
Aguascalientes	Contraloría General del Estado
Baja California	Dirección de Control y Evaluación Gubernamental
Baja California Sur	Contraloría General del Estado
Campeche	Secretaría de la Contraloría
Chiapas	Secretaría de la Contraloría
Chihuahua	Secretaría de la Contraloría
Coahuila	Secretaría de la Función Pública
Colima	Contraloría General del Estado
Distrito Federal	Contraloría General
Durango	Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa
Guanajuato	Secretaría de la Gestión Pública
Guerrero	Contraloría General del Estado
Hidalgo	Secretaría de Contraloría
Jalisco	Contraloría del Estado
México	Secretaría de la Contraloría
Michoacán	Coordinación de Contraloría
Morelos	Secretaría de la Contraloría
Nayarit	Secretaría de la Contraloría General
Nuevo León	Contraloría interna
Oaxaca	Secretaría de la Contraloría

Tabla 6 (continuación)	
Estado	Contraloría o equivalente
Puebla	Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública
Querétaro	Secretaría de la Contraloría
Quintana Roo	Secretaría de la Contraloría
San Luis Potosí	Contraloría General del Estado
Sinaloa	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Sonora	Secretaría de la Contraloría
Tabasco	Secretaría de la Contraloría
Tamaulipas	Contraloría Gubernamental
Tlaxcala	Contraloría del Ejecutivo
Veracruz	Contraloría General del Estado
Yucatán	Secretaría de la Contraloría General
Zacatecas	Contraloría interna

También están a cargo de practicar auditorías, revisiones e inspecciones no sólo a las entidades de la administración pública centralizada, sino también a la descentralizada que incluye –en la mayor parte de los casos- involucrarse en el monitoreo y control de empresas paraestatales y fideicomisos. Aunado a lo anterior, las contralorías son responsables de vigilar el adecuado uso de los fondos federales por parte de las dependencias de la administración pública local y, en la mayoría de las entidades, también deben supervisar el uso de estos recursos por parte de los gobiernos municipales.

El reto de las contralorías estatales no es menor pues a su cargo está no sólo la vigilancia *ex ante* (preventiva) del sector público, sino que además deben dar seguimiento paralelo y hacer una revisión *ex post* (punitiva) de las actividades de un universo bastante extenso.

Algunas contralorías también tienen responsabilidades en términos de evaluación y modernización administrativa (como documentamos en la sección precedente). En términos de modernización administrativa, las contralorías están a cargo de fungir como órganos de asesoría y capacitación para las demás dependencias e incluso para los municipios. En algunos casos (como Guerrero), es responsabilidad de la contraloría del

estado establecer y operar un sistema de capacitación y desarrollo del personal. En otras entidades (como Aguascalientes), es una dependencia distinta (en este caso, la Secretaría de Gestión e Innovación) quien asume estas tareas.

En resumen, en todas las entidades de la República el mandato de las contralorías se concentra principalmente en acciones de vigilancia del uso de los recursos públicos, control del desempeño de las agencias gubernamentales y monitoreo de los servidores públicos.⁵⁵ De tal manera que la mayoría de los recursos humanos y financieros se destinan a labores de auditoría, seguimiento, investigación y sanción. Estas responsabilidades hacen de la autonomía de mandato y la independencia de gestión de estas instituciones piezas fundamentales para un funcionamiento efectivo

Autonomía e independencia de gestión

En el análisis de la autonomía de la contraloría distinguimos dos actores. Por una parte, el titular de la propia contraloría y en segundo lugar, aquellos servidores públicos en quienes se delega la responsabilidad de vigilar cotidianamente a las agencias burocráticas (por ejemplo, los contralores internos). En todas las entidades de las que tenemos información, el contralor del estado es nombrado directamente por el gobernador y puede ser removido del cargo por el mismo titular del ejecutivo. El candidato a contralor debe cumplir con los lineamientos establecidos en la Constitución estatal o la ley orgánica correspondiente; sin embargo, sólo en el caso de Durango se exigen requisitos específicos para esta posición.⁵⁶

Que el gobernador del estado tenga la prerrogativa para nombrar y remover libremente al contralor general no es un asunto que atente contra la independencia de este servidor público, pues la posición exige un lazo de dependencia y coincidencia de intereses entre estos actores. La independencia relevante del contralor debe ser con respecto a los entes que vigila y audita. En este sentido, lo que puede incidir en la objetividad y efectividad de las labores de la contraloría es la autonomía de su titular para

⁵⁵ La mayoría de los reglamentos internos de las Contralorías han sido adoptados o reformados en fechas recientes. Ver Anexo V

⁵⁶ En Durango, el candidato debe contar con “título de contador público o licenciado en derecho”. De manera adicional, el Manual de Organización de la Secretaría, establece que el titular debe contar con “conocimientos generales en áreas jurídicas-administrativas, contaduría pública, economía, finanzas, relaciones humanas y modernización administrativa, así como experiencia de 5 años en áreas de administración pública”. Respuesta literal de la Contraloría del Estado de Durango.

decidir la organización interna de la dependencia, los mandos directivos, los contralores internos y su plan de trabajo.

En ocho contralorías estatales es el titular quien determina la organización interna de la dependencia, así como la designación de los mandos directivos. Por ejemplo, Campeche. En Jalisco, el gobernador *interviene* en la organización interna de la dependencia; mientras que en doce estados más, estas decisiones se toman de manera conjunta entre el contralor y el gobernador del estado. En Durango y Tamaulipas, el contralor está sujeto a las decisiones del titular del ejecutivo estatal lo que, en teoría, reduce el margen de libertad del contralor (tabla 7). El caso extremo es el Estado de México, donde la contraloría está subordinada a las decisiones de la Secretaría de Finanzas.

Tabla 7
Actor(es) que define(n) la organización administrativa de la Contraloría
Actor(es) que designa(n) los mandos directivos de la Contraloría

		Organización administrativa			
		<i>Contralor (o equivalente)</i>	<i>Contralor con aval del gobernador</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Otro</i>
Mandos directivos	<i>Contralor (o equivalente)</i>	Campeche* Chihuahua Guanajuato Guerrero Morelos Sonora Veracruz Yucatán		Jalisco	
	<i>Contralor con aval del gobernador</i>	Puebla Quintana Roo Zacatecas	Aguascalientes Baja California* Baja California Sur Colima Michoacán Nayarit Nuevo León Sinaloa Tlaxcala		
	<i>Gobernador</i>			Durango Tamaulipas	Estado de México (Sría de Finanzas)
	<i>Otro</i>				

La mayor parte de los estados que analizamos en este reporte indican que la Contraloría del estado se apoya en la labor de contralores internos para realizar las labores de vigilancia y control en las dependencias y entidades de la administración pública estatal (las excepciones son Chihuahua y Michoacán); así lo corrobora el énfasis en las actividades de monitoreo y sanción de los contralores internos (anexo VI). Lo anterior hace particularmente importante no sólo el perfil de los contralores sino también que exista una diferenciación de propósitos entre estos servidores públicos y aquellos que están bajo su observación.

Con respecto al perfil del contralor interno, sólo nueve, de veinte estados, cuentan con un instrumento normativo que determina requisitos mínimos para ocupar esta posición (en Quintana Roo y Tlaxcala, existen criterios aunque estos no están organizados en un instrumento normativo específico).⁵⁷ Los requisitos más comunes para ocupar este cargo son ser profesionista en áreas contables, de economía o afines y contar con experiencia en auditoría gubernamental o bien con conocimientos sobre el sistema gubernamental. Sólo en el caso de Morelos se establecen requisitos concretos (ver anexo VII).⁵⁸

En lo que concierne al nivel de autonomía, si bien es importante el actor que designa al contralor interno, el punto clave para asegurar su independencia es que su plan de trabajo y su sobrevivencia en el puesto sean independientes del ente que vigila. Tendrá mayor libertad un contralor que dependa y reporte a una autoridad que sea distinta de aquella que está bajo su supervisión, que un contralor que está bajo la dirección y autoridad del titular de la propia entidad que se supone debe mantener bajo escrutinio.

Para conocer la situación de los contralores internos en este sentido, solicitamos a las contralorías estatales que indicaran quién designa a estos servidores públicos, de quién dependen y quién los vigila. En trece entidades, los contralores internos son designados por el propio titular de la contraloría, en cinco estados esta designación es prerrogativa del gobernador y en cuatro más la designación es responsabilidad del titular de la entidad. Cuando contrastamos estos datos con información sobre la dependencia jerárquica de los contralores internos, tenemos que en catorce entidades, los contralores

⁵⁷ Michoacán, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas no respondieron esta pregunta.

⁵⁸ Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas no responden esta pregunta

internos dependen directamente de la contraloría estatal o de alguna de sus unidades, lo que otorga un margen de libertad del contralor con respecto a la entidad monitoreada. En Campeche, los contralores internos dependen jerárquicamente del gobernador, pero son coordinados por la contraloría del estado. En los siete estados restantes, los contralores internos dependen del titular de la dependencia. Es dentro de este grupo donde, en teoría, es posible que la libertad de actuación del contralor se vea comprometida, sobre todo si el funcionario no sólo debe su posición al titular de la dependencia, sino que además es a él a quien debe la viabilidad de su cargo (Guerrero, Sinaloa y. Zacatecas). La tabla 8 resume esta información. El nivel de autonomía del contralor interno (con respecto al ente que supervisa) aumenta a medida que nos acercamos a la esquina superior izquierda de la tabla.

Tabla 8
Designación y dependencia jerárquica contralores internos

		Designación del Contralor interno			
		<i>Titular de la Contraloría (o equivalente)</i>	<i>Gobernador</i>	<i>Titular de la dependencia</i>	<i>Otro</i>
Dependencia jerárquica	<i>Titular de la Contraloría (o equivalente)</i>	Baja California Colima Guanajuato Morelos Puebla Quintana Roo Sonora Tlaxcala Yucatán Veracruz	Durango Estado de México Tamaulipas	Jalisco	
	<i>Gobernador</i>		Campeche		
	<i>Titular de la dependencia</i>	Aguascalientes Baja California Sur* Nayarit**	Nuevo León	Guerrero Sinaloa Zacatecas	
	<i>Otro</i>				

* La designación de los contralores se realiza en acuerdo con el gobernador y el titular de la dependencia.

** Aunque dependen del titular de la dependencia, “existe una coordinación plena entre la contraloría general y [las entidades paraestatales] para realizar las funciones que en materia de control interno existen en la entidad y que tienen alcance obligatorio para ellas”.

En general, la vigilancia del desempeño de los contralores internos (no así su dependencia jerárquica) depende de alguna unidad u oficina de la Contraloría del estado (tabla 9). Sin embargo, en Tamaulipas esta supervisión la lleva a cabo directamente la oficina del gobernador; mientras que en Guerrero, Sinaloa y Zacatecas la vigilancia de los contralores internos no depende de la Contraloría General sino del titular de cada dependencia.

Tabla 9
¿Quien vigila el desempeño de los contralores internos?

Estado	Oficina encargada de la vigilancia de los contralores internos
Aguascalientes	Dirección General de Auditoría Gubernamental
Baja California	Titular de la Contraloría
Baja California Sur	No dependen de la Contraloría General del Estado, sin embargo existe la Coordinación de Contralores Internos, en cargada de vigilar el desempeño.
Campeche	Coordinación de Órganos Internos de Control
Colima	Dirección de Auditoría
Estado de México	La Subsecretaría de Control y Evaluación y sus tres Direcciones Generales de Control y Evaluación "A", "B" y "C", se encargan de la coordinación de los órganos de control interno, en tanto que a la Contraloría Interna de la Secretaría de la Contraloría le corresponde entre otras funciones la de controlar y evaluar el desarrollo y cumplimiento de los programas de trabajo de control y evaluación de los órganos de control interno, así como vigilar que sus actividades cumplan con las políticas, normas, lineamientos y procedimientos que establezca la Secretaría de la Contraloría y demás disposiciones jurídicas aplicables.
Guanajuato	La Dirección General de Auditoría Gubernamental
Morelos	Contralor Interno de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado.
Nuevo León	Coordinación Funcional de los Órganos de Control Interno y de Vigilancia de las Entidades Paraestatales.
Puebla	Coordinación General de Delegaciones y Comisarías
Quintana Roo	Dirección de Auditoría Gubernamental
Tlaxcala	Dirección de Auditoría Gubernamental

Fuente: Cuestionario. Sólo se incluyen las respuestas recibidas. Michoacán no cuenta con contralorías internas. Sinaloa y Zacatecas indican que esta pregunta “no aplica”.

Estos datos dan simplemente una idea de cómo las contralorías estatales organizan formalmente el control de las dependencias del gobierno del estado; sin embargo, no proporcionan la fotografía completa. Por ejemplo, en Aguascalientes, a pesar de que los contralores internos son designados por el propio contralor y que su vigilancia está a manos de la Contraloría del estado, la dependencia jerárquica de estos servidores públicos al titular de la dependencia hace que “orgánica y presupuestalmente [dependan] de los titulares de las entidades y no de la Contraloría General del Estado”. Esta circunstancia provoca que los contralores atiendan “asuntos que no están contemplados en [el] programa de trabajo validado por la Contraloría General del Estado”.

La desvinculación de los contralores internos de la Contraloría es un problema común. Así lo manifiestan Baja California, Nuevo León. La respuesta del estado de Quintana Roo es muy clara al respecto: “No existe independencia, ya que aún cuando dependen jerárquicamente y funcionalmente de la Contraloría, quienes les pagan son las Dependencias y Entidades a las que están inscritos”. Para Tlaxcala, es justamente el “desligar la dependencia presupuestal de los entes públicos” el principal reto en lo que a contralores internos concierne. En otros casos, el problema es que no todas las entidades cuentan con Contralor Interno (Baja California) o bien que es necesario crear o reformar la normatividad para regular su existencia (Baja California, Tlaxcala). Las consecuencias son múltiples. Baja California Sur argumenta que los contralores internos “no tienen independencia para aplicar procedimientos a profundidad en las revisiones”, de tal manera que “los resultados obtenidos no son confiables” ¿Quién vigila entonces?

Los retos a vencer en el trabajo de las contralorías internas son, entre otros, procurar una mayor participación en las dependencias, fortalecer el enfoque preventivo (Campeche, Edo. de México), mejorar los procesos de evaluación (Campeche, Edo. de México), homologar los planes de trabajo (Tlaxcala) y mejorar la capacidad técnica de los contralores (Guanajuato). El Estado de México agrega que es importante realizar observaciones “con valor agregado”.

Recursos

Auditoría y control son de las labores más demandantes en términos de conocimiento técnico. Por ello, la existencia de un sistema de servicio civil de carrera es particularmente importante. Áreas de control y evaluación del desempeño gubernamental requieren no sólo de la profesionalización constante, sino también de un esquema de incentivos que además de evitar la rotación de cuadros, promueva la profesionalización y fortalezca el sentido de identidad y compromiso del personal. De 24 entidades, sólo tres indicaron que cuentan con un servicio civil de carrera en la Contraloría (Aguascalientes, Guanajuato y Zacatecas), sin embargo, en ninguno de estos casos, es la propia contraloría quien establece los lineamientos de selección y promoción del personal. En Aguascalientes ésta es una responsabilidad de la Secretaría de Gestión e Innovación Gubernamental y se trata de una política generalizada del gobierno del estado. En Guanajuato se indica que corresponde al “Poder Ejecutivo del Estado”, mientras que en Zacatecas es la oficialía mayor la encargada de determinar estos criterios.⁵⁹

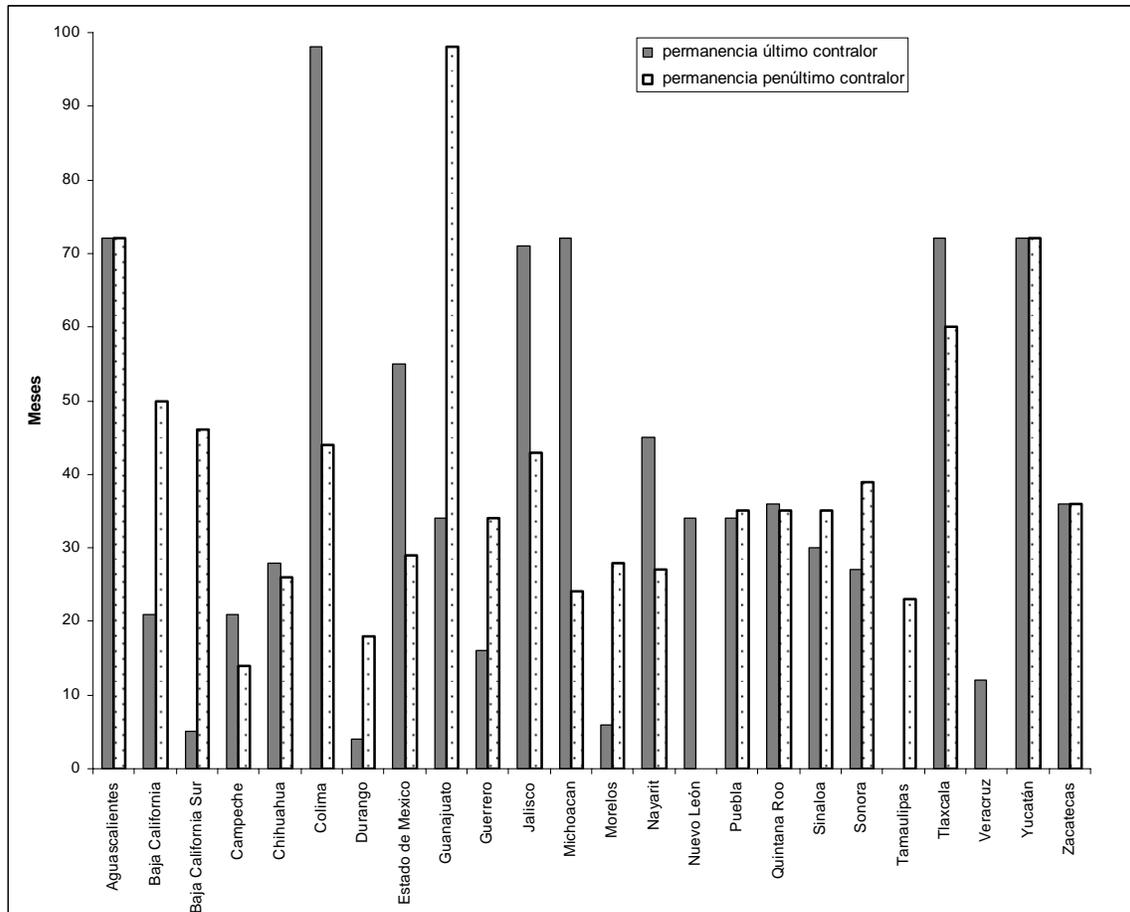
La ausencia de un servicio civil de carrera o de un esquema de incentivos establecido, hace que la estabilidad del personal que labora en la contraloría sea particularmente vulnerable. Aunque todavía es una pregunta empírica conocer cuál es el margen de rotación del personal adscrito a las áreas clave de una contraloría --como son aquellas dedicadas a la auditoría y control- la tendencia en las administraciones públicas estatales consiste en renovar el personal de una dependencia cada vez que ocurre cambio de titular. Lo anterior parece ser válido para las contralorías estatales, pues 13% de las respuestas que recibimos indica que la rotación de personal es uno de los principales retos a vencer para el buen desempeño de la contraloría.

Para determinar la magnitud de este potencial problema de rotación de personal, utilizamos como medida el número de meses que estuvieron al frente de la dependencia

⁵⁹ A pesar de no contar con servicio civil, en Baja California, Chihuahua, Morelos, Puebla y Tlaxcala los criterios de selección y promoción del personal son parte de una política interna de la Contraloría (en Baja California, Morelos y Tlaxcala interviene la oficialía mayor). En Baja California Sur, Campeche, Colima, Edo. de México, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas estos criterios son parte de una política generalizada del poder ejecutivo. En Sinaloa, aunque la Contraloría determina la designación y promoción de mandos medios y mandos superiores, en lo concerniente al personal operativo, la encargada es la Secretaría de Finanzas. En el estado de Campeche es justamente la Secretaría de Finanzas quien determina estos criterios. Los siete estados restantes no proporcionaron información (Durango, Guerrero, Nayarit, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán).

los últimos dos contralores (antes del actual). Información de 24 entidades indica que en promedio, el contralor general se mantiene en el cargo 39 meses, es decir, la mitad de un periodo sexenal.⁶⁰ El caso extremo es Durango con un promedio de 11 meses. En los estados de Aguascalientes y Yucatán los últimos dos contralores permanecieron al frente de la dependencia los 72 meses del sexenio (diagrama 10).

Diagrama 10
Permanencia Contralores⁶¹



Las contralorías estatales, a pesar de la magnitud de sus labores, son pequeñas. En promedio, las contralorías cuentan con 214 servidores públicos. En un extremo se encuentra Baja California Sur con 64 y en el extremo opuesto esta el estado de Puebla con 628 (tabla 10).

⁶⁰ Nuevo León y Veracruz no proporcionaron información completa. Sólo indican la duración en meses del último contralor antes del actual (36 y 12 meses respectivamente)

⁶¹ Para detalles ver anexo VIII

Tabla 10
Personal Contraloría

Estado	Número total de servidores públicos	Personal auditoría	% del total	Personal control patrimonial	%	Personal control de resp.	%
Promedio	214	97		7		14	
Aguascalientes	103	48	46.6	24	23.3	6	5.8
Baja California	121	NR	----	3	2.5	7	5.8
Baja California Sur	64	22	34.4	2	3.1	5	7.8
Campeche	94	21	22.3	2	2.1	1	1.1
Chihuahua	84	43	51.2	1	1.2	4	4.8
Colima	65	56	86.2	NR	----	2	3.1
Durango	234	137	58.5	3	1.3	7	3.0
Edo. De México	452	187	41.4	22	4.9	53	11.7
Guanajuato	333	95	28.5	8	2.4	14	4.2
Guerrero	236	75	31.8	3	1.3	22	9.3
Jalisco	295	179	60.7	NR	----	----	----
Michoacán	192	119	62.0	2	1.0	24	12.5
Morelos	146	74	50.7	12	8.2	13	8.9
Nayarit	138	35	25.4	5	3.6	8	5.8
Nuevo León	158	95	60.1	3	1.9	3	1.9
Puebla	628	313	49.8	14	2.2	54	8.6
Quintana Roo	211	138	65.4	6	2.8	6	2.8
Sinaloa	NR	NR	----	2	----	15	----
Sonora	206	42	20.4	18	8.7	NR	----
Tamaulipas	403	NR	----	NR	----	NR	----
Tlaxcala	135	71	52.6	3	2.2	5	3.7
Yucatán	176	115	65.3	NR	----	12	6.8
Zacatecas	225	72	32.0	4	1.8	17	7.6

Fuente: Cuestionario y solicitud de información. NR indica que el estado no reportó el dato. Veracruz no respondió las preguntas correspondientes. Se presenta información desagregada de los estados que proporcionaron los datos.

Entre el 2006 y el 2008, los estados destinaron un promedio de 0.45% del gasto correspondiente al poder ejecutivo para financiar las labores de la contraloría (tabla 11). Por debajo de este promedio están nueve entidades, de manera particular destaca el Estado de México que destina 0.21% a la Contraloría del Estado. En cambio, Puebla y Tlaxcala destinan 0.90% y 0.85% respectivamente.⁶²

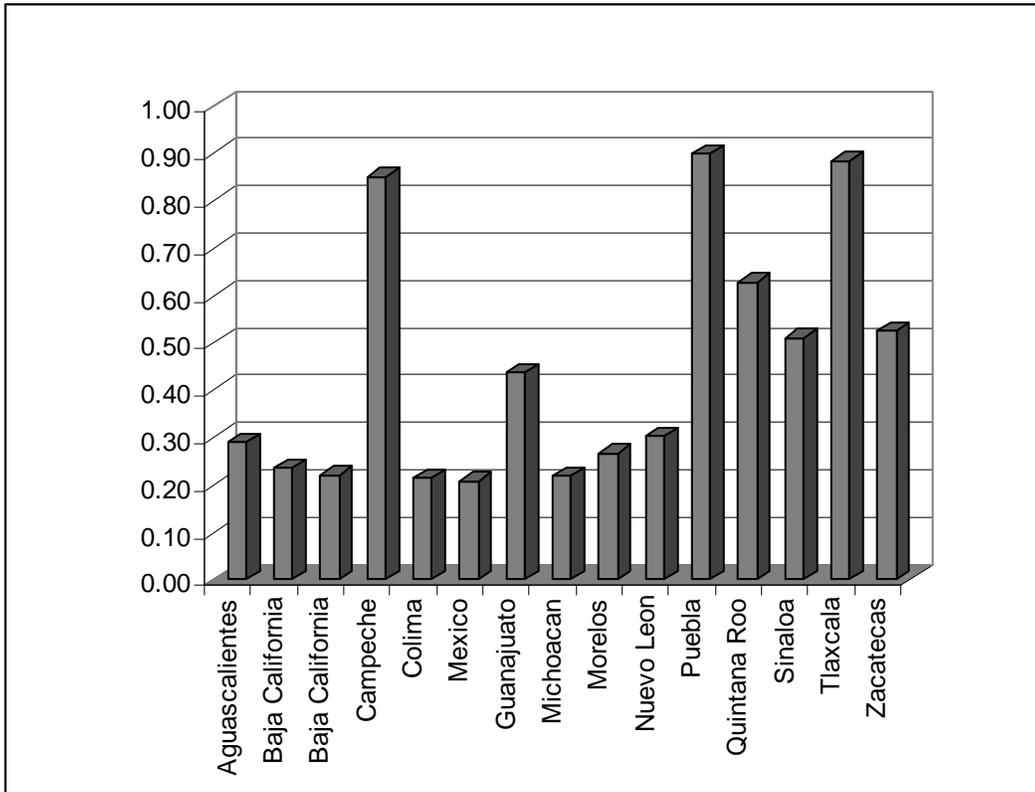
Tabla 11
Presupuesto asignado a la Contraloría del Estado como porcentaje del presupuesto del Poder Ejecutivo

	2006%	2007%	2008%	Promedio 2006-2008
Aguascalientes	0.33	0.24	0.30	0.29
Baja California	0.23	0.25	0.23	0.23
Baja California Sur	0.23	0.21		0.22
Campeche	0.92	0.87	0.76	0.85
Colima	0.22	0.21	0.22	0.22
México	0.20	0.22	0.20	0.21
Guanajuato	0.40	0.41	0.49	0.44
Michoacán	0.23	0.23	0.20	0.22
Morelos	0.28	0.25	0.28	0.27
Nuevo León	0.22	0.33	0.36	0.30
Puebla	1.11	0.80	0.79	0.90
Quintana Roo	0.62	0.66	0.61	0.63
Sinaloa	0.57	0.52	0.44	0.51
Tlaxcala	1.09	1.15	0.41	0.88
Zacatecas	0.24	0.81		0.53
Promedio	0.46	0.48	0.41	0.45

Fuente: Cuestionario

⁶² Datos específicos sobre presupuesto asignado y ejercido se encuentran en el Anexo IX

Diagrama 11
Presupuesto de la contraloría como porcentaje
del presupuesto del poder ejecutivo promedio 2006-2008



¿Son suficientes estos recursos? Como lo muestra la tabla 12, el reto de las contralorías es mayúsculo. Los datos que hemos presentado en las páginas anteriores sugieren que el nivel de recursos humanos y financieros tiene una repercusión en la capacidad de las Contralorías estatales para atender este vasto universo. Por otra parte, las propias contralorías reconocen que la insuficiencia de su presupuesto (67% de respuesta) y la falta de personal (53% de respuesta) son dos retos centrales del trabajo de contraloría. Aunado a lo anterior, 33% de las contralorías argumenta que la falta de capacitación de su personal es un problema.⁶³

Por ejemplo, entre los tres principales retos para el trabajo de los contralores internos, Guanajuato indica “que los trabajos de supervisión [son un desafío] “por la distancia que existe entre los centros de trabajo y el tiempo de traslado” y agrega como un reto adicional “la capacidad técnica del personal” esto “por la diversidad de entidades [que tienen] fines distintos”. Quintana Roo, por su parte, comenta que dos de los retos

⁶³ El porcentaje es sobre los quince estados que respondieron a nuestro cuestionario.

más importantes para el desempeño de los contralores es “la falta de capacitación en auditoría y aspecto legal” y agrega que se necesita “un profesional jurídico en las áreas de auditoría, que revise los informes de las auditorías antes de turnarlas al área jurídica”. Lo anterior para asegurar sanciones en firme.

Tabla 12
Universo de control
Presupuesto estatal, transferencias federales,
número de dependencias y número de municipios
2007

Estado	Presupuesto estatal (millones de pesos)	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33 consolidado) (millones de pesos)	Número de dependencias administración pública centralizada	Número de municipios
Aguascalientes	\$ 11,848.06	\$ 4,250	13	11
Baja California	\$ 23,438.99	\$ 9,240	22	5
Baja California Sur	\$ 8,409.33	\$ 2,880	26	5
Campeche	\$ 8,657.99	\$ 4,340	14	11
Chihuahua	\$ 27,051.48	\$ 9,970	0	67
Colima	\$ 5,711.92	\$ 2,940	14	10
Durango	\$ 15,045.13	\$ 7,050	16	39
Estado de México	\$105,126.03	\$ 33,690	17	125
Guanajuato	\$ 32,565.80	\$ 13,670	12	46
Guerrero	\$ 28,601.32	\$ 17,140	18	81
Jalisco	\$ 54,412.62	\$ 17,570	15	126
Michoacán	\$ 36,700.35	\$ 15,200	21	113
Morelos	\$ 14,272.11	\$ 5,890	17	33
Nayarit	\$ 11,280.66	\$ 4,720	13	20
Nuevo León	\$ 35,438.10	\$ 10,540	17	51
Puebla	\$ 35,266.89	\$ 16,240	18	217
Quintana Roo	\$ 11,538.38	\$ 4,580	14	9
Sonora	\$ 23,547.57	\$ 8,540	12	72
Tamaulipas	\$ 26,423.35	\$ 11,420	14	43
Tlaxcala	\$ 10,930.76	\$ 4,230	26	60
Yucatán	\$ 15,001.56	\$ 6,560	18	106
Zacatecas	\$ 11,664.50	\$ 6,630	17	58

Sólo se incluyen los estados que respondieron al cuestionario y/o solicitud de información

Algunas notas sobre el funcionamiento de las Contralorías

La definición del número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del estado es un aspecto que determina el nivel de discrecionalidad o con que la entidad lleva a cabo sus labores. En la mayoría de los estados, el plan de trabajo de la Contraloría se define de acuerdo a un manual o programa operativo. En los demás casos, hay una participación activa del titular de la Contraloría y sólo en Yucatán se requiere aprobación del titular del poder ejecutivo (tabla 13). Con excepción de Baja California Sur, en todos los estados de los que tenemos información, existen criterios específicos para decidir el número y tipo de auditorías; lo que destaca, sin embargo, es la poca homogeneidad de los criterios para determinar la necesidad de auditoría. Entre los tres criterios más importantes se encuentran, el monto del presupuesto asignado, percepción de riesgo, resultados de auditorías anteriores, quejas y denuncias. La tabla 14 reproduce literalmente las respuestas que recibimos.

Tabla 13
¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizar
por parte de la Contraloría del Estado?

Manual o programa operativo	Titular de contraloría en colaboración con directores de área	Titular de contraloría con aprobación del titular del Ejecutivo	Titular de contraloría
Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Colima Edo. de México Michoacán Morelos Nuevo León Puebla Quintana Roo Sinaloa Sonora Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas	Durango Guerrero Guanajuato Nayarit	Yucatán	Chihuahua Jalisco

Tabla 14
Criterios específicos para decidir el número y tipo de auditorías

Estado	Criterios		
Aguascalientes	Presupuesto autorizado	Controles internos	Resultados de auditorías anteriores
Baja California**	Obras de mayor impacto económico	Obras de impacto social	Obras en que su ejecución presentaron problemas
Baja California Sur			
Campeche	Relevancia o importancia para el Estado del Programa Ramo o Fondo Federal en cuanto a su importe por aplicar	Percepción de riesgos; sobre todo en programas en los cuales se ejecutan obras por administración	Programas, Ramos o Fondos en Auditorías previas durante ejercicio
Colima	Monto del presupuesto autorizado a las dependencias	Percepción de riesgos	Resultado de auditorías anteriores
Estado de México	Riesgo de control	Riesgo Inherente	Riesgo de no detección
Guanajuato	Áreas de riesgo en el manejo de los recursos y en los procesos sustantivos de las dependencias y entidades	Indicios de posibles irregularidades (revisiones anteriores, quejas y denuncias, solicitudes específicas)	Nuevos proyectos que tengan impacto en lo económico y social así como el comportamiento y disciplina de las dependencias y entidades
Michoacán	Focos rojos y de riesgo	A solicitud	Conforme a los ejercicios auditados
Morelos	Por la problemática presentada en la dependencia ó entidad.	Por las quejas y denuncias, presentada por dependencia ó entidad.	Por el número de áreas que conforman la dependencia o entidad.
Nuevo León	Relevancia en el presupuesto asignado.	Áreas sustantivas de mayor peso relativo.	Percepción de riesgo y el no haberse revisado el año anterior.
Puebla	Valor que aporta la unidad o programa al cumplimiento institucional	Percepción de riesgos	La prevención
Quintana Roo	Monto del presupuesto autorizado a las dependencias	Áreas críticas	Quejas y denuncias
Sinaloa			
Tlaxcala	Programas estatales de Impacto Social	Auditorías concertadas con la secretaría de la función pública	Atención de quejas ciudadanas o notas periodísticas
Zacatecas	Monto a fiscalizar	Resultados de intervenciones anteriores	Grado de atención de recomendaciones

** Se refiere a obra pública. Sinaloa no respondió esta pregunta

Fuente: Cuestionario. Respuesta de trece entidades (Baja California Sur indicó que no existen criterios específicos)

En promedio, las quince contralorías que respondieron a nuestro cuestionario realizaron 368 auditorías entre 2006 y 2008. Morelos, Tlaxcala y Zacatecas son los estados cuyas contralorías realizaron menos auditorías en este periodo (9, 20 y 27), siendo Colima, Estado de México y Puebla las que mayor número realizaron (982, 1680 y 1753). Como lo indica la tabla 15, destaca que en su mayor parte estas auditorías fueron financieras.

La magnitud de la tarea provoca que la mayoría de las contralorías estatales se apoyen en despachos externos (sólo Campeche y Colima indican lo contrario). Con excepción de Baja California Sur, en todos los casos con que contamos información nos reportan que sí existen criterios normativos definidos para la contratación de estos servicios, los cuales privilegian costo y experiencia. Con excepción de Baja California, Baja California Sur y Tlaxcala, estos estados indican que la contraloría lleva un directorio de estos despachos, sin embargo, éste no es público en Michoacán y Nuevo León. En su mayoría, estos despachos auxilian a las Contralorías en la ejecución de auditorías financieras (tabla 16).

Tabla 15
Total y tipo de auditorías realizadas por las Contralorías estatales
2006-2007

Estado	Total 2006	Total 2007	Total 2008	Promedio	%Auditorías Financieras 2006	%Auditorías Desempeño 2006	%Auditorías Financieras 2007	%Auditorías Desempeño 2007	%Auditorías Financieras 2008	%Auditorías Desempeño 2008
Aguascalientes	51	70	49	57	64.7	0.0	52.9	0.0	75.5	0.0
Baja California	255	104	332	230	40.4	2.4	15.4	4.8	37.7	2.4
Baja California Sur	41	50	28	40	78.0	0.0	84.0	0.0	71.4	0.0
Campeche***	59	52	82	64	100.0	0.0	***	***	100.0	0.0
Colima	931	976	1038	982	100.0		100.0		100.0	
Estado de México	1787	1678	1576	1680	60.1	2.6	64.9	3.5	49.7	5.7
Guanajuato	110	112	92	105	95.5	4.5	100.0	3.6	97.8	2.2
Michoacán	211	143	51	135						
Morelos	9	10	8	9	88.9	11.1	100.0	0.0	100.0	0.0
Nuevo León	164	180	219	188	100.0	0.0	100.0	0.0	99.5	0.5
Puebla+++	2737	1482	1040	1753		11.7		29.7		16.7
Quintana Roo	173	172	185	177	34.1	0.0	29.7	0.0	30.3	0.0
Sinaloa~~	50	62	64	59						
Tlaxcala	19	20	22	20	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0
Zacatecas	9	17	26	17	22.2	0.0	41.2	0.0	65.4	0.0

*** Los datos correspondientes a Campeche para 2007 parecen tener error. ~~ Michoacán y Sinaloa no reportaron desagregados. +++ Puebla sólo reportó en auditorías de desempeño

Fuente: Cuestionario.

Tabla 16
Número de auditorías practicadas por despachos externos

Estado	2005	2006	2007	2008	Total
Aguascalientes	14	16	14	14	58
Baja California	7	7	7	8	29
Baja California Sur	0	0	2	1	3
Campeche	----	----	----	----	
Colima	----	----	----	----	
Estado de México	63	63	63	63**	189
Guanajuato	1	1	5	1	8
Michoacán	10	7	6	1	24
Morelos	34	34	33	36	137
Nuevo León	71	74	72	74	291
Puebla	60	62	62	61	245
Quintana Roo	35	44	46	40	165
Sinaloa	28	50	62	64	204
Tlaxcala	12	23	10	30	75
Zacatecas	0	1	2	0	3
Total	335	382	384	330	1431

** En proceso

Fuente: Cuestionario

El trabajo de auditoría es exhaustivo en recursos humanos. En promedio, una auditoría representó alrededor de 704 horas hombre en los últimos cuatro años (2005-2008). En los extremos se encuentra Aguascalientes, donde este estimado es 48.6 horas y Zacatecas que estima alrededor de 2000 horas hombre (tabla 17). El costo promedio

por auditoría en el mismo periodo (información de diez estados) asciende a \$51,184. Siendo Colima el estado donde este costo es menor (\$15,600) y Guanajuato el estado donde el costo es significativamente más alto (\$90,243).⁶⁴

Con respecto a la colaboración entre la contraloría y dos instituciones clave de la rendición de cuentas (el ministerio público y las contralorías sociales), doce de catorce estados declaran que existe un mecanismo formal de colaboración con el ministerio público que, sin embargo, se restringe a la aplicación (en lo que a cada dependencia corresponde) de la ley de responsabilidades de los servidores públicos (o equivalente). En lo que respecta a la colaboración con las contralorías sociales existe una situación peculiar. De catorce entidades, tres mantienen una colaboración con la contraloría social, principalmente en la vigilancia de obra pública (Colima, Quintana Roo, Sinaloa) y cinco en obra pública e implementación de programas federales (Estado de México, Guanajuato, Puebla, Tlaxcala, Zacatecas). En Michoacán esta colaboración ocurre en capacitación, asesoría, evaluación y atención ciudadana en el sistema de quejas y denuncias; mientras que en Nuevo León, la colaboración ocurre en “supervisión, control y vigilancia”. Sólo en los estados de Baja California Sur, Quintana Roo y Tlaxcala existe colaboración en los procesos de auditoría, investigación y sanción. Guanajuato, Nuevo León, Puebla y Zacatecas además especifican que esta colaboración es formal en el proceso de auditoría e investigación. Baja California no proporcionó información.

Tabla 17
Número promedio de horas hombre por auditoría
2005-2008

estado	Promedio hrs hombre 2005	Promedio hrs hombre 2006	Promedio hrs hombre 2007	Promedio hrs hombre 2008	Promedio Total
Aguascalientes	49.5	52.04	46.21	46.8	48.6
Baja California	335	273	352	225	296.3
Baja California Sur	no existe información	no existe información	no existe información	no existe información	
Campeche	160	160	160	160	160.0

⁶⁴ En este promedio se excluye a Baja California porque los datos que presentó diferían significativamente del resto (de acuerdo con estos datos, en promedio, el costo por auditoría en Baja California asciende a 3.7 millones de pesos). Baja California Sur indicó no contar con información. En Michoacán se indicó que “no es posible estimar, toda vez que cada dependencia o entidad tiene un presupuesto diferente que auditar”. Quintana Roo y Sinaloa no proporcionaron información.

Tabla 17 (continuación)					
estado	Promedio hrs hombre 2005	Promedio hrs hombre 2006	Promedio hrs hombre 2007	Promedio hrs hombre 2008	Promedio Total
Colima	129	120	112	104	116.3
Estado de México	488	603	558	585	558.5
Guanajuato	1260	1422	1422	1692	1449.0
Michoacán				No es posible estimar, toda vez que cada dependencia o entidad tiene un presupuesto diferente que auditar	
Morelos	800	800	800	800	800.0
Nuevo León	1100	1070	1060	860	1022.5
Puebla	167	179	331	470	286.8
Quintana Roo	494	413	574	454	483.8
Sinaloa					
Tlaxcala	1170	1220	1120	1410	1230.0
Zacatecas	2000	2000	2000	2000	2000.0
					704.3

Un aspecto fundamental de la eficacia de las instituciones encargadas de vigilancia y control es su efecto disuasivo, el cual depende de manera importante de su capacidad de sanción. De quince contralorías que respondieron nuestro cuestionario, sólo Sinaloa declara no tener atribuciones para imponer algún tipo de sanción. El resto puede iniciar procedimiento administrativo resarcitorio, disciplinario, de responsabilidad, etc. (ver anexo X). Sin embargo, a pesar de contar con atribuciones al respecto, las contralorías enfrentan serios retos para la imposición de sanciones firmes. Un problema recurrente se refiere a la existencia de un marco normativo excesivo o no actualizado y deficiente (27% y 53% de respuesta, respectivamente). En específico, se argumenta “vaguedad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos” (Baja California), “lagunas” e imprecisiones” de la legislación correspondiente (Campeche, Colima, Guanajuato, Nuevo León), o bien, se argumenta que es necesario simplificar “los procesos de denuncia-sanción” (Aguascalientes), así como de los “procedimientos de integración de expedientes” (Nuevo León). En este mismo sentido, Quintana Roo indica que hace falta mayor “coordinación en la integración de los expedientes administrativos”.

Tres problemas agudos de las sanciones en firme están relacionados con la obligatoriedad de la sanción, con los medios de impugnación y con los tiempos de prescripción. Por ejemplo, el Estado de México sugiere precisar “la fuente obligacional [sic] en la normatividad” (Estado de México), pues en algunos casos (como Tlaxcala) “la dependencia involucrada” no siempre aplica “la sanción al servidor público”. Para Campeche y Michoacán el número de recursos provoca “la interposición excesiva de medios de impugnación”. Zacatecas sugiere “fomentar una cultura de principios y valores a los servidores públicos, a efecto de que reconozcan las conductas indebidas en que incurren y desistan de inconformarse respecto de las resoluciones emitidas por la Contraloría”.

Destaca el reconocimiento que hacen las Contralorías de “la falta de unificación de criterios para resolver los juicios de nulidad y amparos” por parte del Tribunal de lo Contencioso Administrativo” (Morelos). Los juicios de nulidad o de amparo también son mencionados por Baja California Sur y Tlaxcala. Esta no es la única mención sobre el papel del Tribunal. En Baja California se comenta que el Tribunal de lo Contencioso, como última instancia, “la mayoría del tiempo asevera que [la Contraloría] impone sanciones excesivas”. El problema real de las impugnaciones y los recursos es la prescripción de la facultad sancionadora de la Contraloría (Guanajuato, Morelos, Nuevo León), pues “cuando opera la caducidad de la instancia en los procedimientos administrativos de responsabilidad [...] se convierte en ineficaces las actuaciones [de la contraloría] dentro del procedimiento”.

Las instituciones con más sanciones o quejas son aquellas dedicadas a la seguridad o la procuración de justicia, seguidas de las secretarías de educación (o equivalente) y las secretarías de salud. Las secretarías de finanzas y de gobierno cierran esta lista.

¿Y quién vigila a los vigilantes? Sólo en Baja California Sur, Nuevo León y Sinaloa no existe instancia alguna que evalúe el desempeño de la Contraloría del Estado. En Campeche, Morelos y Quintana Roo es la propia Contraloría del Estado a través de su contraloría interna quien desempeña esta labor. En Aguascalientes y Tlaxcala es el “Ejecutivo del Estado”. En Baja California esta responsabilidad corre a cargo de la Secretaría de Finanzas, la cual participa en el proceso de evaluación en el Estado de México y Michoacán. En Colima, Guanajuato y Michoacán se reconoce la participación de la Secretaría de la Función Pública (federal). La entidad de fiscalización superior del estado (tema del siguiente apartado) participa en esta

evaluación en Colima, Estado de México, Guanajuato, Puebla y Zacatecas. Colima es el estado donde esta responsabilidad está más fragmentada (cuatro entidades distintas), seguido del Estado de México y Michoacán (tres entidades distintas). En la mayoría de los casos, el método de evaluación consiste en el apego de las labores de la contraloría a los programas correspondientes; destaca, sin embargo, Aguascalientes y el Estado de México que aplican sistemas institucionalizados de evaluación: Sistema Inteligente del Gobierno de Aguascalientes (SIGA) y Sistema Integral de Evaluación del Desempeño del Estado de México (SIED).

Todas las contralorías que respondieron a nuestro cuestionario o solicitud son sujetos obligados por la ley de transparencia. Excluyendo a Guerrero, todas las contralorías están obligadas a emitir un informe de labores que con excepción de Nuevo León, siempre es público. Es interesante notar que sólo quince de veintitrés contralorías tiene una política específica de comunicación social.⁶⁵ Esta política es bastante variada. Existen casos como Sonora en donde simplemente se menciona “el apego al programa que opera la coordinación estatal de comunicación social” o Tabasco que describe el seguimiento de las normas de transparencia como política de comunicación o Jalisco que menciona las acciones de comunicación institucional. Estos ejemplos contrastan de manera significativa con la estrategia que describe, por ejemplo, Quintana Roo.

Los diagramas y tablas anteriores dan una idea general de la situación de las contralorías estatales; destacan en particular cuatro aspectos. Primero, las contralorías enfrentan un problema de diseño institucional pues en un número importante de casos, no controlan efectivamente a su principal instrumento de vigilancia (los contralores internos). Segundo, a pesar de contar con un amplio mandato que lo mismo incluye acciones de vigilancia, control, sanción, seguimiento, evaluación y capacitación, el trabajo de las contralorías se concentra en el monitoreo principalmente contable o financiero de las dependencias. Tercero, al igual que con los institutos de transparencia, los recursos financieros y humanos a disposición de la contraloría no parecen corresponder con la magnitud de la tarea. Finalmente, destaca la queja de los contralores con respecto a la calidad de la legislación que determina responsabilidades y a la vaguedad en la aplicación de los recursos de impugnación. Las dificultades para imponer sanciones en firme sólo entorpecen aún más la rendición de cuentas, pues

⁶⁵ Veracruz no respondió. Ver anexo XI

aumentan la posibilidad de que la falta quede sin sanción debido a los plazos de prescripción. En resumen, los retos son mayúsculos, aunque la solución es endógena.

IV. El control externo, las entidades superiores de fiscalización

Todas las constituciones estatales establecen algún tipo de control por parte del poder legislativo sobre las acciones del poder ejecutivo. Si bien no se trata de una relación jerárquica (pues la Legislatura no tiene prevalencia sobre el Ejecutivo) sí estamos ante una relación que cumple a cabalidad con las características de una rendición de cuentas diagonal: el poder ejecutivo informa, explica y justifica (sujeto A) al poder legislativo (sujeto B) las acciones que ha emprendido u omitido y que influyen directamente en el bienestar de la ciudadanía (M) que es justamente el actor a quien el poder legislativo rinde cuentas sobre estas acciones.

Las constituciones locales en México otorgan cinco tipos de control a las legislaturas de los estados. En promedio, los congresos locales tienen al menos dos de estos controles.⁶⁶ (1) La posibilidad de pedir la comparecencia de miembros específicos de la administración pública de manera periódica, (2) la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto en específico o bien para que informen a los diputados cuando se está legislando sobre temas relacionados con la jurisdicción del servidor público, (3) la creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular, (4) requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y (5) fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal (Rios-Cazares 2008) (Tabla 18). Los primeros cuatro tipos de control comparten la característica de que pueden emplearse durante el ejercicio fiscal y por tanto, su efecto además de ser potencialmente correctivo, es preventivo. La fiscalización de los recursos públicos, en cambio, es un mecanismo de control *ex post* y a la fecha, su función primordial es correctiva.

La mayoría de estos mecanismos funcionan, o se activan, a petición del poder legislativo, por ello, una legislatura pasiva sólo puede resultar en menores obligaciones para que el poder Ejecutivo justifique y explique sus actos. Aunado a lo anterior, algunos de estos mecanismos ni siquiera son obligatorios para el titular del ejecutivo quien, si así lo decide, puede negar la información solicitada o bien negar “el permiso”

⁶⁶ En este conteo se incluye al Distrito Federal a pesar de que no se trata de una entidad federativa. Un control adicional que no se contempla en este listado es la presentación anual de un informe de labores por parte del poder ejecutivo. El informe se presenta en persona o simplemente escrito.

para que un miembro de su gabinete asista a comparencia. Es decir, la legislación que respalda las facultades de control de la legislatura no sólo le exige ser proactiva, sino que además no le procura las herramientas necesarias para hacer válida la exigencia. Son pocas las constituciones estatales que penalizan efectivamente la reticencia o negligencia del ejecutivo para responder a peticiones legislativas.

Tabla 18
Controles legislativos

Estado	(1) Comparencia periódica	(2) Comparencia especial	(3) Comisiones de investigación	(4) Investigaciones/ auditorías especiales	(5) Fiscalización	Total
Aguascalientes	1	1			1	3
Baja California			1		1	2
BC Sur	1	1			1	3
Campeche		1			1	2
Coahuila	1	1	1		1	4
Colima				1	1	2
Chiapas					1	1
Chihuahua	1	1			1	3
Distrito Federal	1	1			1	3
Durango		1			1	2
Guanajuato		1		1	1	3
Guerrero		1			1	2
Hidalgo	1	1			1	3
Jalisco		1			1	2
México		1			1	2
Michoacán		1			1	2
Morelos		1	1	1	1	4
Nayarit					1	1
Nuevo León					1	1
Oaxaca		1			1	2
Puebla					1	1
Querétaro		1			1	2
Quintana Roo		1			1	2
San Luis Potosí		1			1	2
Sinaloa		1			1	2
Sonora		1			1	2
Tabasco		1			1	2
Tamaulipas		1			1	2
Tlaxcala		1	1		1	3
Veracruz					1	1
Yucatán		1			1	2
Zacatecas		1	1		1	3
Total	6	24	5	3	31	2

Fuente: Ríos-Cázares, 2008

Los legisladores locales en México hacen uso mínimo de estas facultades de control.⁶⁷ Cuatro parecen ser los factores que propician la poca recurrencia de los legisladores locales a estos mecanismos. Primero, hay un precario conocimiento sobre sus facultades concretas de control y monitoreo. Segundo, existe una limitada familiaridad con aspectos técnicos de política pública. Tercero, la férrea disciplina partidista inhibe que legisladores tomen a título individual actividades de evaluación y control del ejercicio de gobierno (usualmente, este tipo de decisiones son delegadas a los líderes parlamentarios); y finalmente, los legisladores locales suelen estar abrumados con actividades de gestoría y apoyo a la comunidad.

Hay, sin embargo, dos obligaciones concretas del poder ejecutivo con el pleno que no dependen de la iniciativa legislativa. La primera es la rendición de un informe anualizado sobre el estado de la administración pública estatal que comúnmente se acompaña por comparecencias de glosa que llevan a cabo algunos miembros del gabinete. En segundo lugar está la presentación de la cuenta pública estatal, la cual es un reporte minucioso, usualmente financiero, sobre el ejercicio de los recursos públicos y el desempeño de la burocracia estatal. Las legislaciones estatales establecen plazos distintos para la entrega de este documento. En ocasiones se establece la entrega de reportes parciales (por ejemplo, trimestrales) y en otros casos sólo se establece su entrega anual. La responsabilidad de la legislatura es fiscalizar esta cuenta pública con la finalidad de identificar problemas, inconsistencias y desviaciones en el manejo de los recursos públicos. Recientemente, y sólo para algunas estados, se ha añadido el análisis del desempeño gubernamental. En resumen, el principal mecanismo institucional de vigilancia y control que emplean los legisladores mexicanos es la fiscalización superior de las cuentas públicas; en consecuencia, son pocas las acciones concretas por parte de los miembros del poder del Legislativo para evaluar el ejercicio del presupuesto durante el año fiscal.⁶⁸

La fiscalización superior se refiere al “conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia

⁶⁷ Los datos siguientes provienen de entrevistas realizadas entre noviembre del 2006 y octubre del 2007 a 30 legisladores locales de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Nayarit y Nuevo León. Ver (Rios-Cazares 2008). No hay razones específicas que sugieran que éste no es el caso en otras entidades.

⁶⁸ En lugar de emplear las herramientas constitucionales a la mano, los legisladores tienden a emitir “puntos de acuerdo” o “excitativas” para “exigir” al gobierno estatal o a los gobiernos municipales la aclaración de alguna situación en particular. El efecto de estas acciones es simplemente iniciar una discusión pública sobre un asunto específico que no necesariamente deriva en las aclaraciones exigidas o en consecuencias concretas.

y economía”⁶⁹ En México, las legislaturas delegan esta función a una agencia de apoyo conocida genéricamente como Entidad de Fiscalización Superior (EFS), cuya tarea principal es asistir al pleno legislativo en la supervisión del buen ejercicio de los recursos públicos (principalmente los poderes de gobierno aunque no exclusivamente). El objetivo general de la fiscalización superior es evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos, o bien, el uso de fondos públicos para intereses privados (Manjarrez 2001).⁷⁰

La fiscalización de las cuentas públicas depende de la existencia de estas cuentas y de la entrega oportuna de los documentos correspondientes. Hasta fechas recientes, las bases mínimas para el proceso de fiscalización eran en el mejor de los casos, desordenadas y en el extremo inexistentes. En no pocas ocasiones, la legislación estatal carecía de una definición puntual de la cuenta pública, sus características y los requisitos que debía cumplir (Figueroa 2005). Igualmente confusa y desordenada era la definición del proceso de entrega de la cuenta pública y el calendario de revisión de la misma. En no pocos estados, existía (y en algunos continúa) una confusión sobre el significado de “aprobar” o “rechazar” el dictamen de la cuenta pública. Y no en pocas ocasiones, no había certeza con respecto a la publicidad del documento. Existen múltiples hipótesis que buscan explicar la debilidad del legislativo en esta materia; sin embargo, la consecuencia cierta fue que el principal mecanismo de control externo del poder ejecutivo se convirtió en un engorroso proceso administrativo o en una simple pantomima.

La situación, legislación e instituciones asociadas a la fiscalización superior empezaron a ocupar un lugar preponderante en la mesa de discusión a inicios de esta década. Las reformas iniciaron en la primavera del año 2000 cuando Zacatecas publicó la nueva Ley de Fiscalización Superior del Estado. A Zacatecas, le siguieron en el mismo año Veracruz y Campeche con reformas legislativas que ampliaban la *capacidad formal* del Poder Legislativo en materia de auditoría y fiscalización. Al mes de octubre del 2008, la mayoría de las legislaturas estatales habían aprobado reformas a la constitución local o bien a leyes secundarias a fin de adecuar las instituciones y procedimientos asociados a la revisión de las Cuentas Públicas. La excepción notable es

⁶⁹ Fiscalización no es lo mismo que auditoría. La segunda es simplemente instrumento de la primera. Ver (Melían Hernández 2006). Esta sección se apoya fuertemente en (Rios-Cazares and Pardinás 2008).

⁷⁰ Entidad de Fiscalización Superior es un término general para las agencias de auditoría en todas las entidades. Las denominaciones usuales de estas instituciones son auditorías superiores, órganos superiores de fiscalización o bien contadurías mayores de hacienda.

Aguascalientes que no ha modificado la legislación en la materia en al menos nueve años.⁷¹

En parte, la nueva atención a la fiscalización superior fue en respuesta a las reformas federales en la materia y a los cambios en la conformación política de las legislaturas estatales. El cambio legislativo tocó un punto culminante en la primavera del 2008, cuando el Congreso Federal aprobó reformas constitucionales que establecían pisos mínimos de diseño institucional para las entidades de fiscalización superior locales. Entre los problemas que esta reforma buscaba resolver se encontraba el garantizar la autonomía e independencia política de las EFS locales.

En este sentido, se argumenta que un margen estricto de votación en el proceso de nombramiento del titular de la EFS evita que intereses particulares prevalezcan pues se incrementa el número de actores con poder de veto, situación que limita la creación de lazos de lealtad entre el titular y algún actor particular (a menos que ese actor posea el monopolio del veto). Por ello, la reforma del 2008 estableció que el titular de la EFS sólo puede ser nombrado por la aprobación de dos tercios de los legisladores *presentes*. Aunque esta reforma constitucional obliga a la mayoría de las entidades a adecuar sus reglas, no resuelve de fondo el problema de la autonomía política. Las razones son dos: el nivel de pluralidad de las legislaturas estatales no garantiza la negociación y la no reglamentación de la renuncia del titular de la EFS genera vulnerabilidad laboral para este funcionario.⁷² No es difícil conocer casos en donde el titular de la EFS se separa del cargo por “motivos personales” a sólo unos cuantos meses de haber iniciado su gestión. Es frecuente que el titular de la EFS se mantenga en el cargo menos de veinticuatro meses, lo que indica una alta rotación.⁷³ En suma, los procesos de nombramiento

⁷¹ Ver Anexo XII

⁷² En todas las entidades del país, los titulares de las EFS locales son designados por el pleno de la legislatura correspondiente a partir de una terna que usualmente propone una comisión legislativa. A la fecha, la mitad de los estados establecen una votación distinta a la de mayoría calificada (dos tercios) y no existe homogeneidad con respecto al universo de votación que se considera para el conteo (miembros presentes en sesión o la totalidad de los miembros de la legislatura). El quórum reglamentario para dar inicio a una sesión legislativa en todos los estados de la república es mayoría simple. Lo anterior implica que un margen de votación de dos tercios de miembros *presentes* puede conseguirse con tan solo 33% de los representantes locales. A pesar del aumento en la competencia política, pocos son los estados en donde la pluralidad legislativa permitiría que la combinación de este margen y universo de votación evite que un solo partido político domine el proceso de nominación. Para una elaboración más amplia de este tema ver (Ríos-Cázares and Pardinas 2008)

⁷³ Usualmente, la salida temprana de los titulares se debe a renuncias voluntarias y no necesariamente una remoción formal por parte de la legislatura local. Las razones que se aducen para justificar las renuncias de los titulares parecen no corresponder con la importancia del cargo que se deja. Ver (Rios-Cazares and Pardinas 2008), tabla 3 para detalles de este tema.

pueden evitar la manipulación de una sola fuerza política en la designación de este funcionario; sin embargo, no lo protegen contra presiones externas.

La imparcialidad de la EFS también se ve afectada por su nivel de autonomía de gestión y capacidad operativa. Las legislaciones estatales favorecen lo primero (aunque no en todos los casos) (tabla 19), mientras que las propias legislaturas estatales no pueden resolver lo segundo (es decir, se trata de un problema endógeno).

Tabla 19
Autonomía de gestión y operativa

		¿QUIÉN DESIGNA A MANDOS DIRECTIVOS?		
		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno	El titular de la EFS solamente
¿Quién define la organización administrativa de la EFS (organigrama, por ejemplo, número de direcciones)?	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	Aguascalientes Jalisco		
	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso	Baja California Sur	Colima Edo. de México Morelos Nayarit Zacatecas	Chihuahua DF
	El titular de la EFS solamente		Guanajuato	Baja California Campeche Durango Hidalgo Nuevo León Puebla Querétaro Sonora Veracruz

Fuente: Ríos-Cázares y Pardinas, 2008

Tabla 19 (continuación)

		¿QUIÉN DEFINE EL NÚMERO Y TIPO DE AUDITORÍAS A REALIZARSE PARA LA EVALUACIÓN DEL EJERCICIO FISCAL?		
		La Comisión de Vigilancia (o equivalente)	El titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno	El titular de la EFS solamente
¿Quién define el procedimiento de auditoría y revisión a gobiernos municipales?	La Comisión de Vigilancia (o equivalente)			
	El titular de la EFS con aprobación de la Comisión de Vigilancia (o equivalente) o del pleno del Congreso		Baja California Sur DF Jalisco Yucatán	Querétaro
	El titular de la EFS solamente		Aguascalientes Chihuahua Veracruz	Baja California Campeche Colima Durango Guanajuato Hidalgo Edo. de México Morelos Nayarit Nuevo León Puebla Sonora Zacatecas

Fuente: Fuente: Ríos-Cázares y Pardini, 2008

Las EFS enfrentan serios retos en materia de recursos humanos y financieros para cumplir a cabalidad con las tareas de fiscalizar, dar seguimiento a las observaciones hechas, fincar o sugerir responsabilidades y además dar seguimiento a estos procesos. De hecho, a pregunta expresa, la mayoría de las EFS locales declara abiertamente que la falta de personal o la falta de presupuesto son problemas centrales para llevar a buen puerto sus responsabilidades (tabla 20)

Tabla 20
Principales problemas para las EFS

PROBLEMA	RESPUESTA (% DE RESPUESTAS QUE IDENTIFICARON EN FACTOR INDICADO COMO RELEVANTE)
Falta de personal	57.14% (Ags, BCS, DF, Dgo, Gto, Hgo, Jal, EdoMex, Mor, Nay, Ver, Yuc)
Rotación de personal	23.81% (Ags, Cam, Gto, Jal, NLeon)
Falta de capacitación	19.05% (BC, Chh, Hgo, Qro)
Presupuesto insuficiente	66.67% (Ags, Cam, Col, DF, Dgo, Hgo, Mor, Nay, Qro, Son, Ver, Yuc, Zac)
Otro	Servicio civil de carrera (Colima) Falta de plazas para aumentar el personal auditor (Puebla) Infraestructura (Yucatán)

Fuente: (Rios-Cazares and Pardinias 2008)

La falta de recursos ha hecho que la mayoría de las auditorías que se llevan a cabo sean estrictamente financieras, no de desempeño o de impacto; es decir, la fiscalización externa del poder ejecutivo se concentra en el análisis contable. En la actualidad, *la fiscalización superior sirve para identificar posibles desviaciones contables (que no necesariamente son producto de actos de corrupción), pero no funciona para identificar áreas de riesgo o áreas de mejora.* En otras palabras, la fiscalización superior en los estados puede asegurar el cumplimiento de la norma, pero no necesariamente un buen desempeño de la política (se consigue “*conformance*” no “*performance*”).⁷⁴ Lo anterior es crítico no sólo en la evaluación y vigilancia del poder ejecutivo sino también para la supervisión del buen uso de los recursos federales que se transfieren a gobiernos locales (FUNDAR 2006).⁷⁵

En resumen, la combinación de autonomía frágil con una escasez de recursos opaca los beneficios posibles de los recientes cambios legislativos. A lo anterior habrá que añadir que si bien las EFS cuentan con la facultad legal para vigilar el ejercicio de gobierno y develar irregularidades, su capacidad para incidir en la conducta de la burocracia estatal está seriamente limitada. Las EFS locales no pueden implementar

⁷⁴ Un completo análisis de caso sobre esta cuestión tomando como caso de estudio Campeche es (Mixcoatl 2008)

⁷⁵ Gasto dirigido a educación y salud tiene un patrón distinto de monitoreo, pues los mismos sindicatos (o secciones de los sindicatos nacionales) de ambos sectores constituyen grupos de interés que monitorean permanentemente el uso de estos recursos.

directamente sanciones; usualmente, el proceso de sanción se delega a otras entidades. Por ejemplo, al ministerio público, a la contraloría, o bien la tesorería del estado. La peculiaridad del proceso es que todas estas instituciones dependen jerárquicamente del poder ejecutivo y como vimos en la sección anterior, el menos las contralorías enfrentan problemas en el proceso de sanción. Lo anterior sugiere que las EFS locales son controles precarios de las acciones del gobierno estatal y su efectividad radica no en su capacidad formal, sino en el efecto que sus resoluciones puedan tener en la opinión pública.

Controles al ejecutivo: ¿colaboración institucional?

La labor de la EFS debería complementar las acciones de la contraloría del estado, sobre todo cuando existen observaciones o cuando se pretende iniciar un procedimiento administrativo de sanción. A pesar de la importancia de la colaboración entre estas instituciones, ocho de veintitrés contralorías que respondieron a la batería de preguntas correspondientes, declaran que no existe ningún convenio de colaboración entre la contraloría del estado y la entidad de fiscalización superior del congreso (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala). En quince estados sí existe una colaboración institucional con la EFS: en seis esta colaboración ocurre sólo en el momento de investigación y auditoría (Jalisco, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Puebla y Veracruz); en tres estados la cooperación institucional sucede sólo en materia de sanción (Estado de México y Quintana Roo). En el resto de las entidades, la colaboración sucede en ambos momentos (Baja California, Colima, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas). Lo anterior sugiere que sólo en once ocasiones (donde hay colaboración en auditoría e investigación) es posible evitar la duplicidad de funciones.

Dos estados más, Guerrero y Nayarit, indican momentos distintos de colaboración. En Guerrero esta asistencia sólo ocurre en los procesos de entrega-recepción dentro de la administración pública estatal; mientras que en Nayarit esta colaboración sucede “principalmente en la capacitación a servidores públicos de los niveles estatal y municipal en aspectos sobre rendición de cuentas, procesos de entrega recepción de administraciones municipales, obligaciones que establece la propia ley de fiscalización superior para el estado de Nayarit y acciones conjuntas que la ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado de Nayarit les impone en materia de declaración patrimonial”.

V. Conclusiones

La rendición de cuentas de los gobiernos estatales: caminando sin rumbo

Los ciudadanos mexicanos tienen pocos instrumentos para exigir cuentas a los gobiernos estatales. Si bien se han dado pasos concretos (como la implementación de las leyes de transparencia), estos pasos parecen no tener dirección cierta. Las reformas han creado arreglos institucionales que pueden ser bien intencionados, pero que en su funcionamiento concreto son tardos e ineficaces. Se reforman las reglas pero no se fortalece a quien las hace valer; se cambian las instituciones, pero no se adecuan los recursos; se aumentan las responsabilidades, pero no se ajustan las capacidades. El resultado de esta dinámica ha sido un espejismo de gobiernos responsables, un sistema de rendición de cuentas reactivo, en donde los gobiernos estatales responden, pero no ofrecen.

En este reporte documentamos procesos de la rendición de cuentas del poder ejecutivo estatal. Analizamos la generación de información gubernamental (insumo básico para documentar el funcionamiento gubernamental) y se encontró que la legislación en la materia no garantiza la producción, sistematización y organización de esta información. Los gobiernos estatales no han logrado resolver el fundamental tema de producir la información. Aunado a lo anterior, documentamos la heterogeneidad en capacidades y prerrogativas que caracteriza a los Institutos garantes del derecho a la información; esto, a pesar de los esfuerzos de homologación de la legislación correspondiente. No en todos los estados de la República, el derecho a conocer el funcionamiento del gobierno está garantizado.

También revisamos los procesos de evaluación y encontramos una vaguedad en la normatividad y una desconexión entre la evaluación del desempeño gubernamental y las decisiones de política. Lo anterior implica que las herramientas de los gobiernos estatales (y sus ciudadanos) para valorar si las acciones emprendidas se dirigen a los objetivos deseados son débiles. Finalmente, documentamos las características y el funcionamiento de las instituciones encargadas del control y vigilancia de las instituciones gubernamentales y encontramos que estas instituciones no parecen contar con recursos que correspondan a la magnitud de la tarea, además de que el énfasis de ambas en el control ex post y financiero sugiere una duplicidad de esfuerzos y el abandono de la evaluación real de la política. Se vigila la legalidad, no el desempeño. Finalmente, las acciones de ambas instituciones tienen un claro sesgo punitivo (en vez

de preventivo) que resulta inefectivo debido a las complicaciones que –en distinto grado- ambas enfrentan para incidir en el comportamiento de los actores relevantes.

Cuatro son las conclusiones principales. Primero, los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos estatales son incompletos. Incluso aquellos en los que ha habido un impulso mayor como la fiscalización y la transparencia –los controles externos--, los desafíos son múltiples y tienen que ver cada vez menos con detalles normativos y cada vez más con los incentivos y capacidades de las instituciones encargadas. El problema es a todas luces endógeno, la solución a las inconsistencias entre mandatos y capacidades no depende de factores exógenos –como el nivel de desarrollo - sino de acciones concretas por parte de las legislaturas locales.

Segundo, en cuanto a controles internos, los gobiernos estatales no han logrado vincular los resultados de la evaluación con acciones concretas de mejora. El modo de operar de las contralorías estatales no permite conocer en qué medida las acciones de evaluación, prevención y control de estas instituciones fortalecen la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad o solamente la rendición de cuentas de las oficinas burocráticas a su titular. Por otra parte, existe una duplicación de funciones y responsabilidades entre las contralorías estatales y los órganos de fiscalización superior locales que fragmenta la responsabilidad de la fiscalización y al hacerlo, diluye responsabilidades. El sesgo de estas instituciones al control presupuestal y normativo, acentúa la desconexión con la rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Tercero, probablemente la conclusión más preocupante, es que no existen conectores evidentes entre estos procesos, o bien, los que existen son muy débiles. Cada proceso tiene un marco normativo, un espejo institucional y una organización distinta: no hay vínculos sólidos entre la generación de información, la evaluación, la transparencia, el control interno y la fiscalización. Creemos que una causa de esta desconexión es que la creación y reforma de los sistemas de control interno y externo no ha seguido un diseño deliberado, en donde cada pieza desempeña una función específica y está conectada a todas las demás. En vez de eso, encontramos mecanismos fragmentados que no se complementan entre sí y, que de hecho, existen separadamente o se obstruyen entre ellos. No habrá reforma exitosa a nivel estatal si no se resuelve por principio la falta de complementariedad entre las instituciones y los procedimientos ya existentes.

Cuarto, el marco normativo y los procedimientos que hemos documentado indican que la rendición de cuentas de los gobiernos estatales es reactiva. Los engranes

del pesado aparato burocrático que informa, explica y justifica sus acciones a la sociedad sólo se activa “por demanda”. El ciudadano debe exigir porque no existe una estrategia deliberada por parte del gobierno que garantice información, explicación y justificación de sus acciones.

Referencias

- Adserá, Alicia, Carles Boix, and Mark Payne. 2003. Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *Journal of Law, Economics, and Organization* 19 (2):445-490.
- AGN, and IFAI. 2004. Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*.
- Beer, Caroline C. 2003. *Electoral competition and institutional change in Mexico*. Edited by Helen Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings Institution.
- Bovens, Mark. 2006. Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework. *European Governance papers* C-06-01:12.
- Dubnick, M., and B. Romzek. 1998. Accountability. In *International Encyclopædia of Public Policy and Administration*, edited by J. Shafritz. Nueva York: Westview Press.
- Figuroa, Aimee, ed. 2005. *Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Gibson, Edward L. 2005. Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics* 58:101-132.
- López Ayllon, Sergio, and David Arellano Gault. 2008. *Estudio en materia de transparencia de Otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Mexico: UNAM-III, CIDE, IFAI.
- López Ayllon, Sergio, and Mauricio Merino. 2009. La Rendición de Cuentas en México: perspectivas y retos. In *Proyecto La estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mainwaring, Scott. 2003. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In *Democratic Accountability in Latin America*, edited by S. Mainwaring and C. Welna. New York: Oxford University Press.
- Manjarrez, Jorge. 2001. La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001. PhD, Political Science, UNAM, Mexico City.
- Middlebrook, Kevin J. (ed). 2004. *Dilemmas of Political Change in Mexico*. London & San Diego: Institute of Latin American Studies, University of London & Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Mixcoatl, Gerardo. 2008. "Conformance" vs. "Performance": El análisis de la cuenta pública en el estado de Campeche. In *La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los estados*, edited by A. Rios-Cazares. Cd. Mexico - San Diego, CA: Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 9 (3).
- Rios-Cazares, Alejandra. 2008. Monitoring Bureaucratic Agencies: The effect of Resources. Mexico City.
- Rios-Cazares, Alejandra, and Juan Pardinás. 2008. Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México. In *La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los*

- estados*, edited by A. Rios-Cazares. Cd. Mexico - San Diego, CA: Centro de Estudios México-Estados Unidos, UCSD.
- Roeder, Phil. 1993. *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Schedler, Andreas. 1999. Conceptualizing Accountability. In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, edited by A. Schedler, L. Diamond and M. F. Plattner. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- . 2004. *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Vol. 3, *Cuadernos De Transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Shirk, Susan. 1993. *Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Squire, Peverill. 2007. Measuring State Legislative Professionalism: The Squire Index Revisited. *State Politics and Policy Quarterly* 7 (2):211-227.

Proyecto CIDE-Hewlett
LA ESTRUCTURA DE LA RENDICIÓN
DE CUENTAS EN MÉXICO

La Rendición de cuentas en gobiernos estatales

A N E X O S

Guillermo M. Cejudo
Alejandra Ríos Cázares

ANEXO IA

Cuestionario a los órganos garantes

LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL EN MEXICO
Proyecto de Investigación
División de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Instrucciones:

Para responder a este cuestionario sólo tiene que marcar las casillas que se indican, o bien escribir la información correspondiente en los recuadros grises que aparecen al final de las preguntas.

La información que nos proporcione será utilizada con fines exclusivamente académicos.

Cualquier duda sobre el contenido de este cuestionario puede dirigirla a:

Guillermo Cejudo

guillermo.cejudo@cide.edu

Alejandra Ríos Cázares

alejandra.rios@cide.edu

Teléfono: (01 55) 5727-9824

Fax (01 55) 5727-9873

Gracias de antemano por su amable colaboración.

I. MARCO LEGAL

I.1 ¿Considera que el Instituto/Consejo/Comisión cuenta con el respaldo normativo (leyes, reglamentos) suficiente para cumplir sus labores con eficacia?

Sí
No

¿Por qué?

I.2 ¿Con qué mecanismos legales cuenta el Instituto/Consejo/Comisión para hacer valer sus decisiones? Mencione todos los aplicables.

II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

II.1 ¿Quién designa a los consejeros/comisionados del Instituto/Consejo/Comisión?

II.2 ¿Cuántos consejeros/comisionados tiene el Instituto/Consejo/Comisión actualmente?

II.3 En su Estado, ¿los consejeros/comisionados se dedican de tiempo completo a las labores del Instituto/Consejo/Comisión?

Sí
No

II.4 ¿Con qué periodicidad se reúnen en pleno los comisionados del Instituto/Consejo/ Comisión?

- 1 vez al mes
- 2-3 veces al mes
- 4 veces al mes o más
- Otro, especifique:

II.5 ¿Son públicas las actas de sesión del pleno?

- Sí
- No

II.6 ¿Cuántos servidores públicos (incluya personal de apoyo y personal por honorarios) laboran en el Instituto/Consejo/Comisión?

II.7 Indique cuántas de esas personas son personal de apoyo (secretarías, personal de intendencia, etc.)

II.8 ¿Considera que el Instituto/Consejo/Comisión cuenta con recursos humanos suficientes para cumplir sus labores con eficacia?

- Sí
 - No
- ¿Por qué?

III. PRESUPUESTO

III.1 ¿Cuál ha sido el presupuesto aprobado y ejercido del Instituto/Consejo/Comisión en los siguientes ejercicios presupuestales (pesos corrientes)?

- Ejercicio presupuestal 2004
- Ejercicio presupuestal 2005
- Ejercicio presupuestal 2006
- Ejercicio presupuestal 2007
- Ejercicio presupuestal 2008 (estimado)

III.2 ¿Considera que esos recursos presupuestales son suficientes para cumplir sus labores con eficacia?

- Sí
 - No
- ¿Por qué?

III.3 Del presupuesto total del Instituto/Consejo/Comisión, ¿qué porcentaje (o monto) se destinó a servicios personales (salarios)? Por favor, incluya personal por honorarios.

- 2004
- 2005

2006

2007

2008

IV. ASPECTOS OPERATIVOS

IV.1 ¿El instituto recaba información sobre la cantidad y el tipo de solicitudes de información realizadas a los sujetos obligados?

Sí
No

IV.2 Si es así, por favor mencione los tres sujetos obligados que reciben más solicitudes de información en el estado.

a)

b)

c)

IV.3 Indique los tres temas más recurrentes en las solicitudes de información a los sujetos obligados.

1.

2.

3.

IV.4 ¿Cuántas solicitudes de información ha recibido el Instituto/Consejo/Comisión en los siguientes años?

2004

2005

2006

2007

2008 (estimado)

IV.5 ¿Cuántas apelaciones a decisiones de negación de acceso a la información en el Poder Ejecutivo estatal han sido presentadas ante el Insituto/Consejo/Comisión en los siguientes años?

2004

2005

2006

2007

2008 (estimado)

IV.6 ¿Cuántas de las decisiones de negación anteriores fueron anuladas por el Instituto/Consejo/Comisión (es decir, se exigió la provisión de la información)?

2004

2005

2006

2007

2008 (estimado)

IV.7 ¿Qué ocurre si alguno de los sujetos obligados se niega a dar información pública?

IV.8 ¿Puede el Instituto imponer sanciones si algún sujeto obligado se niega a dar información pública ?

V. Sí
VI. No

IV.9 ¿Se han impuesto sanciones derivadas de incumplimientos en materia de transparencia?

Sí
No

2004	¿Cuántas?	¿Qué tipos de sanción?
2005	¿Cuántas?	¿Qué tipos de sanción?
2006	¿Cuántas?	¿Qué tipos de sanción?
2007	¿Cuántas?	¿Qué tipos de sanción?
2008	¿Cuántas?	¿Qué tipos de sanción?

V. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

V.1 Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con las dependencias del gobierno estatal?

Sí
No

Si existen, ¿cuáles son?

V.2 ¿Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con los gobiernos municipales?

Sí
No

Si existen, ¿cuáles son?

V.3 ¿Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con el Poder Legislativo estatal?

Sí
No

Si existen, ¿cuáles son?

V.4 ¿Existen mecanismos de coordinación o colaboración formales con el Poder Judicial estatal?

Sí
No

Si existen, ¿cuáles son?

VI. PROBLEMÁTICA

VI.1 Indique las cuatro principales dificultades que enfrenta el Instituto/Consejo/Comisión para hacer cumplir las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

- a)
- b)
- c)
- d)

VI.2 ¿Qué dependencias suelen ser menos proclives a la transparencia? ¿Por qué?

VI.3 Mencione los tres principales retos de la transparencia en el estado.

- a)
- b)
- c)

ANEXO IB

Cuestionario a las Contralorías estatales

LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL EN MEXICO
Proyecto de Investigación
División de Administración Pública
Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE

Instrucciones:

Para responder a este cuestionario sólo tiene que marcar las casillas que se indican, o bien escribir la información correspondiente en los recuadros grises que aparecen al final de las preguntas.

La información que nos proporcione será utilizada con fines exclusivamente académicos.

Cualquier duda sobre el contenido de este cuestionario puede dirigirla a:

Guillermo Cejudo
guillermo.cejudo@cide.edu

Alejandra Ríos Cázares
alejandra.rios@cide.edu

Teléfono: (01 55) 5727-9824
Fax (01 55) 5727-9873

Gracias de antemano por su amable colaboración.

I. MARCO LEGAL

I.1. ¿Qué legislación local regula las actividades de la Contraloría del Estado o su dependencia equivalente? (por favor, incluya las principales supletorias)

I.2. ¿Existen iniciativas recientes para reformar esta legislación (2007 o 2008)?

Sí

No

¿Qué legislación se intentó reformar?

Fecha

I.3. ¿Cómo define la contraloría del Estado los siguientes términos?

Auditoría financiera:

Auditoría legal:

Auditoría de desempeño:

II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

II.1. ¿La ley determina requisitos específicos para ocupar la dirección de la Contraloría del Estado?

Sí

No

¿Qué requisitos se solicitan?

II.2. ¿Quién designa al Contralor del Estado?

El Gobernador

El Congreso

Ambos

Otro

II.3. ¿Por cuánto tiempo estuvieron al frente de la Contraloría del Estado sus últimos tres titulares?

1. Nombre (actual):

Fecha inicio

Número de años

Fecha conclusión

2. Nombre (anterior):
Fecha inicio Fecha conclusión
Número de años
3. Nombre (inmediato anterior):
Fecha inicio Fecha conclusión
Número de años

II.4 ¿Existe servicio civil de carrera en la Contraloría del Estado?
Sí
No
¿Quién define los criterios de selección y promoción del personal?
La Contraloría del Estado
El Poder Ejecutivo del Estado
Otro:

II.5 La política de selección y promoción del personal de la Contraloría del Estado es:
Una política interna de la Contraloría del Estado
Una política generalizada del Poder Ejecutivo

II.6 ¿Quién define la organización administrativa de la Contraloría del Estado (por ejemplo, organigrama, número de direcciones)?
 Su titular
 El Gobernador del Estado
 Su titular con aval del Gobernador del Estado
 Otro, por favor especifique:

II.7 ¿Quién designa a los mandos directivos de la Contraloría del Estado?
 Su titular
 El Gobernador del Estado
 Su titular con aval del Gobernador del Estado
 Otro, por favor especifique:

II.8 ¿Quién designa a los controladores internos de las dependencias y/o entidades de la Administración Pública Estatal?
 El Gobernador del Estado
 El titular de la Contraloría del Estado
 El titular de la dependencia y/o entidad correspondiente
 Otro, por favor especifique:

II.9 ¿De quién dependen jerárquicamente los controladores internos de las dependencias y/o entidades de la Administración Pública Estatal?
 Del Gobernador del Estado
 Del titular de la Contraloría del Estado
 Del titular de la entidad correspondiente
 Otro, por favor especifique:

II.10 Si los controladores internos dependen de la Contraloría del Estado, por favor indique la oficina encargada de vigilar el desempeño de los controladores internos.

II.11 ¿Existe algún instrumento normativo que determine los requisitos específicos para ser nombrado contralor interno?
Sí
No
Mencione los tres requisitos principales que se solicitan

- 1.
- 2.
- 3.

II.12 Mencione las tres funciones/atribuciones principales de los controladores internos

- 1.

2.

3.

II.13 ¿Existen requisitos específicos para ingresar a un puesto de mando medio en la Contraloría del Estado?

Sí

No

¿Cuáles son estos requisitos?

II.14 ¿Cuántos servidores públicos trabajan actualmente en la Contraloría del Estado? (considere la información al 2008, así como todos los servidores públicos independientemente de su estatus laboral)

II.15 Del número indicado en la pregunta anterior,

a. ¿cuántos servidores públicos son contralores internos?

b. ¿cuántos servidores públicos son estrictamente personal administrativo de apoyo (secretarías, personal de intendencia, etc.)?

c. ¿cuántos servidores públicos están adscritos al área de auditoría?

II.16 ¿Cuáles son los tres principales requisitos que se solicitan para ser auditor base de la Contraloría del Estado?

1.

2.

3.

IV.17 ¿Existe algún área o unidad administrativa dentro del organigrama de la Contraloría del Estado dedicada sólo a la evaluación de políticas públicas?

Sí

No

¿Cuál es?

IV.18 ¿Cuántos servidores públicos están adscritos a esta área o unidad?

III. PRESUPUESTO

III.1 ¿Quién define el presupuesto de la Contraloría del Estado?

El Ejecutivo estatal

El titular de la Contraloría del Estado

El Congreso del Estado

Otro

III.2 Si la Contraloría del Estado interviene en la definición de su presupuesto, ¿existe un plazo definido por ley para que la Contraloría someta a consideración su propuesta?

Sí

No

¿Cuál es este plazo?

III.3 Una vez integrada la propuesta de presupuesto de la Contraloría del Estado, ¿ha sucedido que la Legislatura del Estado modifique la suma originalmente solicitada?

Sí

No

Por favor indique los años y el tipo de resultado

Año 2008: Aumento Recorte Sin Modificación

¿Diferencia con respecto a la propuesta original?

Año 2007: Aumento Recorte Sin modificación

¿Diferencia con respecto a la propuesta original?

Año 2006: Aumento Recorte Sin modificación
¿Diferencia con respecto a la propuesta original?

III.4 ¿Cuál ha sido el presupuesto aprobado y ejercido por la Contraloría del Estado en los siguientes ejercicios presupuestales (pesos corrientes)?

Ejercicio presupuestal 2008: Ejercido	Aprobado
Ejercicio presupuestal 2007: Ejercido	Aprobado
Ejercicio presupuestal 2006: Ejercido	Aprobado
Ejercicio presupuestal 2005: Ejercido	Aprobado

III.5. Del presupuesto total de la Contraloría del Estado, ¿qué porcentaje (o monto) se destinó a servicios personales (considere todos los rubros del personal, incluyendo al de honorarios)?

2008
2007
2006
2005

IV. ASPECTOS OPERATIVOS

IV.1. Indique cuántas personas en la Contraloría del Estado se dedican a labores de:

Auditoría
Control patrimonial
Control de responsabilidades de servidores públicos

IV.2 ¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría del Estado?

Su titular libremente
 Su titular con base en un manual o programa operativo
 Las direcciones de área con base en criterios previamente definidos
 Otro, por favor especifique

IV.3 ¿Quién define el número y tipo de auditorías a realizar por parte de la Contraloría Interna del Estado?

Su titular libremente
 Su titular con base en un manual o programa operativo
 Las direcciones de área con base en criterios previamente definidos
 Otro, por favor especifique

IV.4 ¿Existen criterios específicos para decidir el número y tipo de auditorías (por ejemplo, relevancia, percepción de riesgo, auditorías previas, etcétera)?

Sí
 No

IV.5 Por favor, mencione los tres criterios más importantes

1.
2.
3.

IV.6 ¿La Contraloría del Estado se apoya en despachos externos para llevar a cabo auditorías?

Sí
 No

IV.7 ¿Existen criterios normativos definidos para la contratación de despachos externos?

Sí
 No

IV.8 Por favor, mencione los tres criterios más importantes

1.

2.

3.

IV.9 ¿Cuántas auditorías llevaron a cabo despachos externos en:

2008?

2007?

2006?

2005?

IV.10 ¿Existe un directorio estatal de estos despachos?

Sí

No

IV.11 ¿Es público este directorio?

Sí

No

IV.12 Por favor, mencione los tres rubros más recurrentes a los que son dirigidas las auditorías que llevan a cabo despachos externos (financieras, de desempeño, etc.)

1.

2.

3.

IV.13 ¿Existe colaboración institucional formal entre la Contraloría del Estado y la Entidad de Fiscalización Superior Estatal (o su equivalente)?

Sí

No

¿En qué sentido?

Durante el proceso de auditoría e investigación

Durante el proceso de sanción

En ambos

¿Existe un acuerdo formal (institucional) de colaboración entre la Contraloría del Estado y la Entidad de Fiscalización Superior, algún instrumento normativo, o cuál es el proceso? por favor utilice este espacio para comentar al respecto:

IV.14 ¿Qué cantidad de las observaciones que deben ser atendidas por la Contraloría del Estado proviene de las entidades de Fiscalización estatal?

2008 :

2007:

2006:

2005:

IV.15 ¿Existen contralorías sociales en el Estado?

Sí

No

IV.16 ¿Cuáles son los rubros en los que participa(n) la(s) contraloría(s) social(es)?

IV.17 ¿Existe colaboración institucional formal entre la Contraloría del Estado y la(s) contraloría(s) social(es)?

Sí

No

¿En qué sentido?
Durante el proceso de auditoría e investigación
Durante el proceso de sanción
En ambos

¿Existe un acuerdo formal (institucional) de colaboración entre la Contraloría del Estado y la(s) contraloría(s) social(es), algún instrumento normativo, o cuál es el proceso? por favor utilice este espacio para comentar al respecto:

IV. 18 ¿Qué cantidad de observaciones que deben ser atendidas por la Contraloría del Estado provienen de la(s) contraloría(s) social(es)?

2008 :
2007:
2006:
2005:

IV.19 ¿Existe colaboración institucional formal entre la Contraloría del Estado y la Secretaría de la Función Pública Federal?

Sí
No

¿En qué sentido?
Durante el proceso de auditoría e investigación
Durante el proceso de sanción
En ambos

IV. 20 ¿Qué cantidad de las observaciones que deben ser atendidas por la Contraloría del Estado provienen de la Secretaría de la Función Pública Federal?

2008:
2007:
2006:
2005:

V. CONTROL

Las siguientes preguntas están relacionadas con el ejercicio de la Contraloría del Estado durante los ejercicios fiscales 2005, 2006, 2007 y 2008.

V.1 ¿Cuál fue el número total de auditorías realizadas durante

1. el 2008?
2. el 2007?
3. el 2006?
4. el 2005?

V.2 ¿Cuál fue el número total de auditorías financieras y de desempeño en los siguientes años?

1. (2008) (estimado):
auditorías financieras ; auditorías de desempeño
2. (2007)
auditorías financieras ; auditorías de desempeño
3. (2006)
auditorías financieras ; auditorías de desempeño
4. (2005)
auditorías financieras ; auditorías de desempeño

V.3 ¿Cuál fue el número promedio de horas hombre por auditoría para los siguientes años?

1. el 2008 (estimado)?
2. el 2007?

3. el 2006?
4. el 2005?

V.4 Señale el porcentaje de gasto programable que fue fiscalizado con relación al gasto público total del Estado (sin incluir la amortización de la deuda pública estatal).

1. el 2008 (estimado)?
2. el 2007?
3. el 2006?
4. el 2005?

V.5 Indique el costo estimado por auditoría

1. el 2008 (estimado)?
2. el 2007?
3. el 2006?
4. el 2005?

V.6 ¿Cuántas denuncias contra funcionarios públicos de la administración estatal se recibieron durante

1. el 2008 (a la fecha)?
2. el 2007?
3. el 2006?
4. el 2005?

V.7 ¿Cuáles fueron los motivos y cantidades más frecuentes de estas denuncias?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

V.8 ¿Cuál fue el número total de procedimientos administrativos iniciados contra servidores públicos de la administración estatal durante

1. el 2008 ?
2. el 2007?
3. el 2006?
4. el 2005?

V.9 Por favor mencione qué tipo de procedimientos administrativos y/o sanciones puede iniciar la Contraloría del Estado

- No puede imponer sanciones
- 1
 - 2.
 - 3
 - 4
 - 5
 - 6

V.10 ¿Cuántas sanciones ocurrieron como resultado del trabajo de la Contraloría del Estado en... 2008?:

¿Cuántas sanciones ocurrieron?
¿Qué porcentaje de estas sanciones fue relativo a obra pública?

2007?:

¿Cuántas sanciones ocurrieron?
¿Qué porcentaje de estas sanciones fue relativo a obra pública?

2006?:

¿Cuántas sanciones ocurrieron?
¿Qué porcentaje de estas sanciones fue relativo a obra pública?

2005?:

¿Cuántas sanciones ocurrieron?
¿Qué porcentaje de estas sanciones fue relativo a obra pública?

V.11 ¿Qué institución de Gobierno se encarga de recuperar los fondos derivados de las sanciones económicas (créditos fiscales)?

V.12 ¿La Contraloría del Estado cuenta con información sobre el monto total de los recursos recuperados como consecuencia de las sanciones impuestas?

Sí

¿Cuál fue el monto económico de las sanciones reportadas

1. en el 2008?

2. en el 2007?

3. en el 2006?

4. en el 2005?

NO

¿Por qué?

No hay obligación de reportarlos

Otro, por favor especifique:

V.13 En promedio, ¿cuántos créditos fiscales recupera la Contraloría del Estado al año?

VI. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

VI.1 ¿Existen mecanismos formales de colaboración entre la Contraloría del Estado y el Ministerio Público?

Sí

No

Mencione el más reciente:

VI.2 ¿Existen mecanismos formales de colaboración entre la Contraloría del Estado y el Poder Judicial del Estado?

Sí

No

Mencione el más reciente:

VI.3 ¿Existen mecanismos formales de colaboración entre la Contraloría del Estado y los sistemas de recaudación del Estado?

Sí

No

Mencione el más reciente:

VI.4 ¿Existen mecanismos formales de colaboración entre la Contraloría del Estado y otras Contralorías Estatales?

Sí

No

Mencione el más reciente:

VI.5 En su experiencia, ¿Usted considera que el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado...

Duplica el trabajo de la Contraloría del Estado?

Complementa el trabajo de la Contraloría del Estado?

Estorba el trabajo de la Contraloría del Estado?

Otro, por favor especifique

- VI.6 En su experiencia, ¿Usted considera que la(s) contraloría(s) social(es)...
- Duplica el trabajo de la Contraloría del Estado?
 - Complementa el trabajo de la Contraloría del Estado?
 - Estorba el trabajo de la Contraloría del Estado?
 - Otro, por favor especifique

- VI.7 En su experiencia, ¿Usted considera que la Secretaría de la Función Pública...
- Duplica el trabajo de la Contraloría del Estado?
 - Complementa el trabajo de la Contraloría del Estado?
 - Estorba el trabajo de la Contraloría del Estado?
 - Otro, por favor especifique

VII. PROBLEMÁTICA

- VII.1 De acuerdo al trabajo de la Contraloría del Estado, ¿cuáles son las entidades o dependencias de la Administración Pública del Estado con más sanciones o quejas?

- 1.
- 2.
- 3.

- VII.2 ¿Por qué?

- 1.
- 2.
- 3.

- VII.3 Mencione los tres retos principales que enfrenta la Contraloría del Estado para coordinar las labores de los contralores internos

- 1.
- 2.
- 3.

- VII.4 ¿Cuáles son los tres retos principales que enfrenta la Contraloría del Estado para la imposición de sanciones firmes?

- 1.
- 2.
- 3.

- VII.5 ¿Cuál es el reto principal que enfrenta la Contraloría del Estado en lo concerniente al desempeño de sus funciones (por favor marque todas las opciones que apliquen)?

- Falta de personal
- Rotación de personal (poca permanencia en el cargo)
- Falta de capacitación
- Diseño institucional
- Marco normativo excesivo
- Marco normativo sin actualizar o deficiente
- Presupuesto insuficiente
- Otro(s)

Por favor especifique

- VII.6 Mencione los dos elementos principales que afectan o ponen en riesgo las labores de auditoría

- 1.
- 2.

- VII.6 Mencione los dos elementos principales que afectan o ponen en riesgo las labores específicas de evaluación

- No aplica

- 1.

2.

VIII. IMPACTO Y COMUNICACIÓN SOCIAL

VIII.1 ¿Los resultados de la Contraloría del Estado pueden incidir en las decisiones presupuestales del Estado (por ejemplo, en las discusiones de las asignaciones presupuestales en ejercicios futuros)?

Sí
No
¿De qué manera?

VIII.2 ¿Alguna instancia evalúa el desempeño de la Contraloría del Estado?

Sí
No

¿Qué instancia?
¿Por medio de qué método o indicadores evalúa?

VIII.3 ¿Es la Contraloría del Estado sujeto obligado por la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado (o su equivalente)?

Sí
No

VIII.4 ¿La Contraloría del Estado emite informes de labores o algún documento similar?

Sí
No

¿Son públicos?

Sí
 No

VIII.5 ¿La Contraloría del Estado tiene algún programa o política específica de comunicación social?

Sí
No

¿Podría explicar brevemente en qué consiste?

ANEXO II
Estados que respondieron a cuestionario y/o solicitud

Estado	Órganos garantes transparencia y acceso a la información pública	Contralorías estatales	
	Envío de Cuestionario Sept-Nov 2008	Envío de Cuestionario Nov 24, 2008	Solicitud de información
Aguascalientes	Cuestionario recibido Noviembre 1º, 2008	Cuestionario recibido 23-Dic-08	
Baja California	Cuestionario recibido Noviembre 1º, 2008	Cuestionario recibido 04-Mar-09	
Baja California Sur	Cuestionario recibido Diciembre 2, 2008 (respuesta parcial)	Cuestionario recibido 09-Dic-08	
Campeche	Cuestionario recibido Diciembre 18, /2008	Cuestionario recibido Feb- 09	
Chiapas	Sin respuesta	Sin respuesta	Envío 21-May-09 Sin respuesta
Chihuahua	Sin respuesta	Sin respuesta	Envío 15-Apr-09 Respuestas 29-Abr-09
Coahuila	Sin respuesta	Sin respuesta a cuestionario	Envío 20-Apr-09 Pidió prorroga para responder solicitud de información. No se ha recibido respuesta
Colima	Cuestionario recibido Diciembre 19, 2008	Cuestionario recibido 16-Dic-09	
Distrito Federal	Cuestionario recibido Enero 1º, 2009	Sin respuesta	Envío 15-Apr-09 Sin respuesta
Durango	Cuestionario recibido Diciembre 9, 2008	Sin respuesta	Envío 22-Apr-09 Respuesta 15-May-09
Guanajuato	Sin respuesta	Cuestionario recibido 02-Mar-09	
Guerrero	Cuestionario recibido Noviembre 27, 2008	Sin respuesta	Envío 22-Apr-09 Respuesta 01-Jun-09
Hidalgo	Cuestionario recibido Diciembre 5, 2008	Sin respuesta	Envío 20-Apr-09
Jalisco	Cuestionario recibido Diciembre 11, 2008	Sin respuesta a cuestionario	Envío 20-Apr-09 Respuesta 07-May-09
Estado de México	Sin respuesta		

Anexo II (continuación)

Estado	Órganos garantes transparencia y acceso a la información pública	Contralorías estatales	
	Envío de Cuestionario Sept-Nov 2008	Envío de Cuestionario Nov 24, 2008	Solicitud de información
Michoacán	Cuestionario recibido Diciembre 11, 2008	Cuestionario recibido 16- Dic-09	
Morelos	Sin respuesta	Cuestionario recibido 16- Dic-09	
Nayarit	Cuestionario recibido Diciembre 11, 2008	Sin respuesta de cuestionario/	Envío 22-Apr-09 Respuesta 07-May-09
Nuevo León	Sin respuesta	Cuestionario recibido 25- Feb-09	
Oaxaca	Sin respuesta	Sin respuesta	Envío 22-Apr-09 Sin respuesta
Puebla	Cuestionario recibido Diciembre 15,2008	Cuestionario recibido 13- Mar-09	
Querétaro	Sin respuesta	Sin respuesta	
Quintana Roo	Sin respuesta	Sin respuesta a cuestionario	Envío 15-Apr-09 Respuesta 29-Abr-09
San Luis Potosí	Cuestionario recibido Diciembre 16, 2008	Sin respuesta al cuestionario/	Envío 20-Apr-09 Establece que el contenido de la solicitud no se encuentra apegado a los supuestos establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, por lo que no pueden atenderlo.
Sinaloa	Sin respuesta	Cuestionario recibido 18- Dic-09	
Sonora	Sin respuesta	Sin respuesta al cuestionario	Envío 22-Apr-09 Respuesta 14-May-09
Tabasco	Cuestionario recibido Diciembre 12, 2008	Sin respuesta	Envío 22-Apr-09 Sin respuesta
Tamaulipas	Cuestionario recibido Enero 16, 2009	Sin respuesta	Envío 22-Apr-09 Respuesta 07-May-09
Tlaxcala	Cuestionario recibido Diciembre 15, 2008	Cuestionario recibido 16- Dic-09	
Veracruz	Cuestionario recibido Noviembre 25, 2008	Sin respuesta	Envío 20-Apr-09 Respuesta 29-Abr-09

Anexo II (continuación)

Estado	Órganos garantes transparencia y acceso a la información pública	Contralorías estatales	
	Envío de Cuestionario Sept-Nov 2008	Envío de Cuestionario Nov 24, 2008	Solicitud de información
Yucatán	Cuestionario recibido Diciembre 12, 2008	Sin respuesta	Envío 23-Apr-09 Respuesta 14-May-09
Zacatecas	Cuestionario recibido Diciembre 04, 2008	Sin respuesta	Envío 22-Apr-09 Respuesta 26-May-09

ANEXO III
Lineamientos para el nombramiento de Consejeros/Comisionados

	Quién elige:	A propuesta de:
Aguascalientes	Congreso del estado por mayoría calificada	Las instituciones y organizaciones públicas, académicas, profesionales, gremiales y de cualquier ciudadano interesado en participar.
Baja California	El Consejo está integrado por un representante de la Universidad Autónoma de Baja California, otro del Consejo Coordinador Empresarial y otro del Colegio de la Frontera Norte. La Mesa Directiva del Congreso del Estado convoca mediante oficio a las instituciones mencionadas a efecto de que designen a sus Consejeros propietarios y suplentes.	
Baja California Sur	Congreso del estado por mayoría simple	Fracciones parlamentarias y diputados representantes de partido.
Campeche	Dos terceras partes del Congreso	Grupos parlamentarios
Chiapas	Titular del Ejecutivo, ratificados por mayoría calificada del Congreso	
Chihuahua	Dos terceras partes del Congreso	Junta de Coordinación Parlamentaria
Coahuila	N/D	
Colima	Mayoría calificada del Congreso	Titular del Poder Ejecutivo, quien escuchará las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales.
Distrito Federal	Pleno de la Asamblea Legislativa	Comisión de Administración Pública Local previa convocatoria abierta.
Durango	Titular del Ejecutivo, ratificados por mayoría calificada del Congreso	Se oirán propuestas de Instituciones de Educación Superior y Colegios de Profesionistas.
Guanajuato	Cada Poder del Estado elegirá un Consejero. Además, hay un Director General elegido por el Gobernador del Estado.	
Guerrero	Dos terceras partes del Congreso	Comisión de Gobierno, quien a su vez escuchará propuestas de las Instituciones, Organizaciones, Asociaciones y Sociedad Civil.
Hidalgo	El Congreso del Estado o la Diputación Permanente	Titular del Ejecutivo, previa consulta a las instituciones, agrupaciones u órganos de profesionistas en la materia, así como de los representantes de las organizaciones de la iniciativa privada.
Jalisco	Dos terceras partes del Congreso	Comisión Legislativa de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública mediante convocatoria pública.

Anexo III (continuación)		
	Quién elige:	A propuesta de:
México	Gobernador del Estado y aprobados por la legislatura.	
Michoacán	Dos terceras partes del Congreso	Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales, Justicia y Derechos Humanos
Morelos	Mayoría calificada del Congreso	Junta Política y de Gobierno mediante convocatoria pública.
Nayarit	Integrado por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer; un Notario designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado; un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.	
Nuevo León	Dos terceras partes del Congreso	Convocatoria pública
Oaxaca	Mayoría del Congreso	Gobernador
Puebla	Mayoría calificada del Congreso	Gran Comisión del Congreso, previa convocatoria pública
Querétaro	Dos terceras partes del Congreso	Convocatoria abierta
Quintana Roo	Congreso mediante voto calificado	Comisión de Puntos Legislativos entre candidatos propuestos por los grupos parlamentarios
San Luis Potosí	Congreso del Estado	Convocatoria abierta
Sinaloa	Congreso del Estado o Diputación Permanente	Gobernador, quien escuchar{a previamente las proposiciones de las instituciones y organizaciones académicas, profesionales y gremiales
Sonora	Dos terceras partes del Congreso	Convocatoria pública
Tabasco	Congreso del Estado	Titular del Ejecutivo
Tamaulipas	Gobernador, con ratificación de la mayoría simple del Congreso	
Tlaxcala	Dos terceras partes del Congreso	Convocatoria abierta
Veracruz	Dos terceras partes del Congreso	Gobernador, mediante convocatoria pública
Yucatán	Dos terceras partes del Congreso	Titular del Poder Ejecutivo
Zacatecas	Gobernador, con la ratificación de la mayoría de los diputados.	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de las respectivas leyes de transparencia.

ANEXO IV
Temporalidad de labores de los Consejeros/Comisionados

	Duración en el cargo	Reelección	Tiempo completo
Aguascalientes	4 años	Sí, para un segundo periodo	Sí
Baja California	3 años	Sí, para un segundo periodo	No
Baja California Sur	4 años	N/D	Sí
Campeche	6 años	No	Sí
Chiapas	7 años	N/D	Sí (sólo el Consejero General)
Chihuahua	7 años	No	N/D
Coahuila	N/D	N/D	N/D
Colima	7 años	No	Sí
Distrito Federal	6 años	No	Sí
Durango	7 años	No	Sí
Guanajuato	4 años	Sí, para un segundo periodo	N/D
Guerrero	4 años	Sí, para un segundo periodo	Sí
Hidalgo	6 años	Sí, para un segundo periodo	N/D
Jalisco	3 años	Sí, para un segundo periodo	Sí
México	5 años	Sí, para un segundo periodo	N/D
Michoacán	3 años	Sí, para un segundo periodo	Sí
Morelos	4 años	Sí, para un segundo periodo	Sí
Nayarit	5 años	N/D	Sí (sólo el Presidente).
Nuevo León	5 años	No	Sí
Oaxaca	6 años	No	Sí
Puebla	6 años	N/D	No
Querétaro	4 años	No para el siguiente inmediato	Cargo honorífico
Quintana Roo	6 años	Sí, hasta por tres años más	Sí
San Luis Potosí	4 años	N/D	Sí
Sinaloa	7 años	No	Sí
Sonora	6 años	Sí, para un segundo periodo	N/D
Tabasco	5 años	Sí, para un segundo periodo	Sí
Tamaulipas	6 años	Sí, para un segundo periodo	Sí
Tlaxcala	3 años	No	Sí
Veracruz	6 años	No	N/D
Yucatán	5 años	N/D	N/D
Zacatecas	4 años	Sí, para un segundo periodo	Sí

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de las respectivas leyes de transparencia en cada entidad.

ANEXO V
Reglamentos de Contraloría

Estado	Nombre del Reglamento	Vigente desde	Reforma más reciente
Aguascalientes	Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado	30-Ene-2006	No se ha reformado
Baja California			
Baja California Sur	Reglamento Interior de la Contraloría General Del Estado	22-Dic-2005	No se ha reformado
Campeche	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría de la Administración Pública del Estado de Campeche	18-Jul-2002	No se ha reformado
Coahuila	Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila de Zaragoza	11-Abr-2008	No se ha reformado
Colima	No se encontró		
Chiapas	Reglamento Interior de la Contraloría General	02-Dic-2003	29-Dic-2004
Chihuahua	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Chihuahua	18-Sep-2004	No se ha reformado
Distrito Federal	Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	09-Jul-2007	No se ha reformado
Durango	Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa del Estado de Durango	30-Jun-2004	No se ha reformado
Guanajuato			
Guerrero	Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado	07-Jul-2000	08-Ago-2003
Hidalgo	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría	24-Mar-2006	No se ha reformado
Jalisco	Reglamento Interior de la Contraloría del Estado De Jalisco	17-Jun-2004	No se ha reformado
México	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría	18-Feb-2008	No se ha reformado
Michoacán	Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán	01-Jun-2004	No se ha reformado
Morelos	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos	05-Dic-2007	24-Dic-2008
Nayarit			
Nuevo León	Reglamento Interior de la Contraloría Interna del Gobierno del Estado	16-Jul-2004	No se ha reformado
Oaxaca	Reglamento Interno de la Contraloría General del Poder Ejecutivo	06-Oct-2004	02-May-2008
Puebla	Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización Superior del Estado	17-Dic-2001	No se ha reformado
Querétaro	Reglamento Interior de la Secretaria de la Contraloría	02-May-2001	01-Feb-2006
Quintana Roo	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Quintana Roo	14-Ene-2005	No se ha reformado
San Luis Potosí			

Anexo V (continuación)			
Estado	Nombre del Reglamento	Vigente desde	Reforma más reciente
Sinaloa	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	25-Feb-2000	30-Jul-2001
Sonora	Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General	08-Nov-2005	19-Jun 2008
Tabasco			
Tlaxcala	Reglamento Interior de la Contraloría del Ejecutivo Estatal	27-Dic-2004	20-May-2005
Tamaulipas			
Veracruz	Reglamento Interior de la Contraloría General	20-Mar-2003	24-May-2006
Yucatán	Reglamento Interior de la Secretaria de la Contraloría General Del Estado	22-Jul-2003	No se ha reformado
Zacatecas	Reglamento Interior de la Contraloría Interna	04-Sep-2002	17-Ene-2009

Elaboración propia a partir de las normativas publicadas en los sitios de los Congresos Estatales.

ANEXO VI
Principales funciones contralores internos*

Estado	Función 1	Función 2	Función 3
Aguascalientes	Realizar auditorías financieras y operativas	Participar en los comités de adquisiciones	Atender quejas y denuncias
Baja California	Vigilar el funcionamiento de las Entidades Paraestatales, por medio de auditorías e inspecciones técnicas, para informarse de su operación administrativa, de su funcionamiento económico y de su correcta operación.	Practicar auditorías y revisiones tendientes a comprobar el correcto manejo, custodia y administración de los recursos humanos, materiales y financieros.	Verificar que se acaten las disposiciones legales aplicables a la dependencia o entidad de que se trate.
Baja California Sur	Establecer controles preventivos	Revisar el aspecto financiero, normativo de la Entidad	Coadyuvar a la alta dirección en la toma de decisiones en aspectos financieros de control interno de su dependencia
Campeche	Elaborar el programa anual de trabajo del órgano de control interno a su cargo, con base en los lineamientos, políticas y prioridades que dicte el titular de la secretaria de la contraloría, previo consenso con las distintas unidades administrativas de la misma.	Coadyuvar con las auditorias, investigaciones, inspecciones o visitas de cualquier tipo, que realice la dirección de auditoria gubernamental a la dependencia o entidad de su adscripción; así como también en el proceso de solventación de observaciones;	Coadyuvar con la unidad jurídica de la secretaria, en los procesos administrativos de entrega – recepción del despacho de los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente;
Colima	Planear, dirigir, coordinar y evaluar las actividades de las auditorías a realizar en su área de competencia de conformidad con el programa anual de trabajo.	Proponer la realización de auditorías especiales a solicitud de los titulares de las dependencias y denuncias e inconformidades.	Actuar como personal técnico del Comisario en la Administración Pública Paraestatal.
Estado de México	Realizar acciones de control y evaluación	Vigilar que la dependencia u organismo cumpla las disposiciones jurídicas y administrativas	Recibir, tramitar, substanciar y resolver las quejas, denuncias y procedimientos administrativos
Guanajuato	Practicar auditorías a la entidad.	Participar en los órganos de gobierno y subcomité de adquisiciones de la entidad.	Verificar los estados financieros del organismo

Anexo VI (continuación)

Estado	Función 1	Función 2	Función 3
Michoacán	Actualmente no se cuenta con contralorías internas		
Morelos	Proponer para la aprobación del Secretario, el programa anual de revisiones de cualquier naturaleza, manteniendo un seguimiento sistemático de su ejecución;	Aplicar dentro de las dependencias o entidades a las cuales estén adscritos, las normas internas que fije en su momento el Secretario en materia de control y supervisión, así como aquellas disposiciones normativas que permitan la operatividad de las Comisarías Públicas;	Verificar que las actuaciones de los servidores públicos de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos sean apegadas a la ley, y que en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos garanticen la legalidad, lealtad y probidad.
Nuevo León	De planeación y de programación anual de auditoría y control.	De apoyo a la entidad en la difusión y conocimiento, para su observancia de las leyes, normas, manuales, políticas y procedimientos. Así como el cumplimiento de metas, objetivos y asesorías.	De trabajos de auditoría, de control y verificación, así como de evaluación, quejas y denuncias.
Puebla	Desarrollo Administrativo	Evaluación	Control de Planes y Programas
Quintana Roo	Planear, programar y realizar auditorías.	Dar seguimiento a las observaciones derivadas de sus auditorías y auditores externos.	Dar fe en los procesos de entrega-recepción de los funcionarios públicos de la Dependencia o Entidad de su adscripción
Sinaloa	No respuesta		
Tlaxcala	Vigilar que la aplicación del presupuesto sea congruente con la normatividad aplicable	Realizar supervisiones, revisiones, auditorías al uso y aplicación de recursos públicos	Evaluar los estados financieros de las entes públicas
Zacatecas	No respuesta		

Fuente: Se incluyen sólo los estados que respondieron al cuestionario de referencia (Sinaloa y Zacatecas no respondieron esta pregunta). Las entradas en esta tabla corresponden a las respuestas literales a la pregunta: "Mencione las tres funciones/ atribuciones principales de los contralores internos".

ANEXO VII
Requisitos contralores internos

estado	Instrumento normativo	Requisito 1	Requisito 2	Requisito 3
Aguascalientes	SI	Ser profesionista	Experiencia en Auditoría	Conocer el sistema gubernamental
Colima	SI	Profesionista titulado en áreas contables, administrativas y financieras	Tener experiencia en el ramo de auditoría	Poseer don de mando, iniciativa y liderazgo
Durango*	SI	No indico		
Guanajuato	SI	Profesional en el ramo Económico-administrativo	Conocimientos y experiencia en normas y procedimientos de auditoria en general, en normatividad federal y estatal y análisis de estados financieros. Además, manejar técnicas y métodos modernos de prevención y fiscalización; de gerencia, de presupuesto, de contabilidad y de otras áreas relacionadas con las labores de auditoría.	Evidenciar una conducta que de crédito y prestigio a la profesión y testimonie la voluntad de servir al Estado.
Guerrero*	SI	No indicó		
Jalisco*	SI	No indicó		

Anexo VII (continuación)

estado	Instrumento normativo	Requisito 1	Requisito 2	Requisito 3
Morelos	SI	Ser mexicano, de preferencia morelense;	Tener veinticinco años cumplidos o más al momento de su designación	Contar preferentemente, con título y cédula profesional legalmente expedidos de Contador Público, Administrador, Licenciado en Derecho, Arquitecto, Ingeniero o sus equivalentes relacionados con la cuestión jurídica o contable. El titular de la Dirección General de Auditoría deberá, ser Contador Público o Licenciado en Contaduría; los titulares de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Situación Patrimonial y de la Dirección General de Responsabilidades y Sanciones Administrativas, deberán ser Licenciados en Derecho.
Nuevo León	SI	Reconocida capacidad profesional y experiencia vinculada a la naturaleza y tipo de operaciones que realiza, o servicios que presta el organismo al que haya sido asignado.	Amplios conocimientos técnicos en materia de vigilancia, control y evaluación de Organismos del sector Paraestatal.	Integridad ética y profesional.
Puebla	SI	Perfil adecuado de acuerdo al área	Experiencia profesional	Imagen de honestidad y trayectoria limpia
Quintana Roo	No	Tener título profesional	Conocimiento de la Administración Pública	Experiencia
Tlaxcala	No	Conocimientos contables y administrativos	Experiencia en control gubernamental	Visto bueno del titular y contralor del ejecutivo

* Respuesta recibida por solicitud de información

ANEXO VIII
Permanencia contralores internos

Estado	Administración	Número de contralores (meses)	Administración	Número de contralores (meses)	Administración	Número de contralores (meses)
Aguascalientes	1992-1998	1 ⁷⁶ (72)	1998-2004	1 (72)	2004-2010	1 (54 actual)
Baja California	1998-2001		2001-2007	21 ⁷⁶ (21) (50)	2007-2013	1 (18 actual)
Baja California Sur	1993-1999		1999-2005	2 ⁷⁷ (5) (46)	2005-2011	1 (46 actual)
Campeche	1991-1997		1997-2003	2 ⁷⁸ (21) (14)	2003-2009	1 (68 actual)
Chihuahua	1992-1998		1998-2004	2 ⁷⁹ (23) (26)	2004-2010	2 ⁸⁰ (28) (28)
Colima	1991-1997	1 ⁸¹ (44)	1997-2003	1 (72...)	2003-2009	2 (26- continuación del pasado) (49 actual)
Durango	1992-1998		1998-2004	1 ⁸² (18)	2004-2010	2 (4) (53 actual)
Estado de México	1993-1999		1999-2005	2 ⁸³ (29) (27...)	2005-2011	2 (28)- continuación del pasado) (26 actual)
Guanajuato	1994-2000	1 ⁸⁴ (51...)	2000-2006	2 (47- continuación del anterior) (34)	2006-2012	1 (33 actual)
Guerrero	1995-1999		1999-2005	1 ⁸⁵ (34)	2005-2011	2 (16) (34 actual)
Jalisco	1995-2001	1 ⁸⁶ (43)	2001-2007	1 (71)	2007-2013	1 (27 actual)

⁷⁶ Contando a partir del 01/11/2001

⁷⁷ Contando a partir del 01/06/2001

⁷⁸ Contando a partir del 01/11/2000

⁷⁹ Contando a partir del 15/09/2000

⁸⁰ Hasta el 13/02/2007

⁸¹ Contando a partir del 01/02/1994

⁸² Contando a partir de marzo de 2003

⁸³ Contando a partir del 05/04/2000

⁸⁴ Contando a partir de septiembre de 1995

⁸⁵ Contando a partir de mayo de 2002

⁸⁶ Contando a partir del 21/07/1997

Anexo VIII (continuación)

Estado	Administración	Número de contralores (meses)	Administración	Número de contralores (meses)	Administración	Número de contralores (meses)
Michoacán	1998-2003	2 (24) (12...)	2003-2008	1 (60)	2008-2014	1 (16 actual)
Morelos	1994-2000		2000-2006	2 ⁸⁷ (28) (6)	2006-2012	1 (32 actual)
Nayarit	1993-1999	1 (72)	1999-2005	3 (27) (45)	2005-2011	1 (45 actual)
Nuevo León	1991-1997		1997-2003		2003-2009	2 (34) (33 actual)
Puebla	1993-1999		1999-2005	2 (35) (34)	2005-2011	1 (52 actual)
Quintana Roo	1993-1999		1999-2005	1 (35)	2005-2011	2 (36) (13 actual)
Sinaloa	1992-1998		1998-2004	1 (35)	2004-2010	2 (30) (23 actual)
Sonora	1991-1997		1997-2003		2003-2009	3 (39) (27) (3 actual)
Tamaulipas	1993-2009		1999-2004		2004-2010	3 (23) (0) (4 actual)
Tlaxcala	1993-1999	1 (60)	1999-2005	1 (72)	2005-2011	1 (54 actual)
Veracruz	1992-1998		1998-2004		2004-2010	2 (12) (54 actual)
Yucatán	1995-2001	1 (72)	2001-2007	1 (72)	2007-2012	1 (22 actual)
Zacatecas	1992-1998		1998-2004	2 (36) (36)	2004-2010	1 (57 actual)

⁸⁷ Contando a partir del 12/11/2003

ANEXO IX
Presupuesto aprobado y presupuesto ejercido de las Contralorías Estatales
2005-2008
(millones de pesos corrientes)

Estado	PC Aprobado 2005	PC Aprobado 2006	PC Aprobado 2007	PC Aprobado 2008	PC Ejercido 2005	PC Ejercido 2006	PC Ejercido 2007	PC Ejercido 2008	Dif 2005	Dif 2006	Dif 2007	Dif 2008
Aguascalientes	18.25	21.35	21.31	22.34	18.07	20.92	20.67	18.90	0.18	0.43	0.64	3.44
Baja California	36.83	41.31	46.64	43.11	34.47	39.15	44.94	40.48	2.36	2.16	1.70	2.63
Baja California Sur	11.02	11.56	11.96	13.08			10.45		11.02	11.56	1.51	13.08
Campeche	21.93	24.65	26.30	28.30								28.30
Colima	7.85	8.38	8.88	9.07	7.85	8.38	8.88	9.07				
Estado de México	130.04	129.95	163.70	149.43	129.85	129.87	148.16	144.91	0.19	0.08	15.55	4.51
Guanajuato	78.97	86.46	94.99	120.08	89.31	102.91	111.28	126.08	-10.33	-16.45	-16.29	-6.00
Michoacán	37.28	40.70	44.48	44.97								
Morelos		19.55	20.56	24.23	0.00	25.18	23.94	15.62		-5.63	-3.39	8.60
Nuevo León	55.07	56.97	73.10	84.63	59.47	60.78	76.69	103.96	-4.40	-3.81	-3.60	-19.33
Puebla	137.74	151.90	147.83	156.03	127.92	154.89	177.13	155.32	9.82	-2.99	-29.30	0.72
Quintana Roo	38.00	38.23	45.27	45.02	36.92	40.15	47.33	45.94	1.08	-1.92	-2.06	-0.93
Sinaloa	27.63	36.35	38.59	40.79					27.63	36.35	38.59	40.79
Tlaxcala	32.14	24.13	27.47	24.86	20.11	13.82	16.08	20.22	12.03	10.31	11.39	4.64
Zacatecas	15.68	17.91	66.37	63.00	19.28	57.20	99.23	73.88	-3.59	-39.29	-32.87	-10.88

Fuente: Cuestionario. Las celdas vacías es porque no se proporcionó información

ANEXO X
Procedimientos administrativos y/o sanciones que puede iniciar la Contraloría

Estado	1	2	3	4	5	6
Aguascalientes	Administrativo resarcitorio, imponiendo la sanción de multa que puede ser de hasta tres tantos del monto de la afectación patrimonial del Estado.	Administrativo disciplinario, imponiendo sanciones como la amonestación privada o pública, la suspensión del ejercicio de la función, la destitución, la inhabilitación y la multa	Procedimiento sumario de responsabilidad por incumplimiento de presentación de declaración patrimonial en tiempo			
Baja California	Procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.	Amonestación	Suspensión.	Destitución.	Económicas	Restitución e inhabilitación
Baja California Sur	Procedimientos para determinar responsabilidades administrativas.	Apercibimiento.	Amonestación.	Supervisión en el empleo, cargo o comisión por 30 días.	Destitución	Sanción económica.
Campeche	Procedimiento Administrativo Disciplinario e impone sanciones administrativas					
Colima	Apercibimiento	Amonestación	Suspensión	Destitución	Inhabilitación	Sanción Económica
Estado de México	Amonestación	Suspensión	Destitución	Inhabilitación	Economía	Pecuniaria
Guanajuato	Amonestación	Multa	Suspensión	Destitución	Inhabilitación	
Michoacán	Inhabilitación	Destitución	Amonestación	Suspensión	Destitución	Sanciones Económicas

Anexo X (continuación)

Estado	1	2	3	4	5	6
Morelos	Amonestación	Suspensión del cargo, hasta por 6 meses	Multa hasta por dos tantos más del monto del daño o perjuicio causado por motivo de la responsabilidad acreditada.	Destitución del empleo, cargo o comisión.	Inhabilitación temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público	
Nuevo León	Apercibimiento	Amonestación	Suspensión	Destitución del puesto	Inhabilitación	Multa
Puebla	Procedimiento Administrativo contra servidores públicos estatales	Procedimiento administrativo contra empresas contratistas de obra pública.	Procedimiento administrativo contra empresas contratistas de obra pública.	Amonestación privada o pública	Suspensión del cargo, destitución del empleo o comisión.	Sanción económica, inhabilitación y restitución de lo obtenido.
Quintana Roo	Procedimiento administrativo disciplinario e	Apercibimiento privado o público	Amonestación privada o pública	Suspensión en el puesto, cargo o comisión	Destitución en el puesto, cargo o comisión,	Sanción económica e inhabilitación para desempeñar puesto, cargo o comisión en el servicio público
Sinaloa						
Tlaxcala	Amonestación	Multa	Suspensión del empleo, cargo o comisión	Destitución del empleo cargo o comisión	Inhabilitación del empleo cargo o comisión	Sanción económica
Zacatecas	Apercibimiento privado	Apercibimiento público	Suspensión en el desempeño del empleo, cargo o comisión	Resarcimiento de daños y perjuicios causados al erario público	Destitución temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones al servicio del Estado o Municipios	Multas

ANEXO XI
Política de comunicación social Contralorías

estado	Descripción política de comunicación social
Aguascalientes	La Contraloría General del Estado cuenta con el apoyo del área de comunicación social del Gobierno del Estado, para informar y difundir las acciones tales como el programa de "Aguascalientes por la Transparencia", así como de la gestión realizada en materia de control y auditoría, incluyendo las labores de carácter preventivo, así como las correspondientes al correctivo. Dicha difusión se lleva a cabo mediante ruedas de prensa, visitas a las radiodifusoras, el canal de T.V. del Estado, boletines, o el propio portal electrónico del Gobierno del Estado.
Campeche	Consiste en dar a conocer a la ciudadanía a través de los medios de comunicación masiva, los instrumentos con los que cuenta para denunciar el mal desempeño de los servidores públicos en sus labores
Durango	Producción de medios electrónicos e impresos, su objetivo principal es informar a la ciudadanía mediante materiales impresos (boletines, notas informativas, dísticos, trípticos, folletos, volantes, poster, display, pendones y lonas), así como medios electrónicos, las actividades o programas de la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa del Estado de Durango para su beneficio.
Estado de México	En mantener informada a la sociedad de las acciones realizadas por la secretaría de la contraloría de manera regular, oportuna y diversificada, a través de productos informativos y de difusión
Guanajuato	En el desarrollo de actividades de comunicación con carácter preventivo que permitan posicionar a la Secretaría de la Gestión Pública ante la sociedad y los servidores públicos como una entidad que salvaguarda los bienes y recursos públicos, así como su correcto ejercicio en bien de la población. Tal es el caso del desarrollo de campañas de comunicación, en base a los lineamientos de la Coordinación de Comunicación Social de Gobierno del Estado
Jalisco	Existe una coordinación con los medios masivos de comunicación para lo cual es necesaria la calendarización de entrevistas, boletines informativos, todo lo anterior conforme a los lineamientos señalados por la dirección general de comunicación social del gobierno del Estado, respecto de las tareas y acciones asignadas a la contraloría del Estado.
Michoacán	A principio de año se proyecta la información que se pretende dar a conocer a la ciudadanía.
Morelos	La Gaceta Informativa de la Secretaría de la Contraloría que se publica de manera bimestral. Y el foro ciudadano que se encuentra en la página del Gobierno del Estado de Morelos: http://morelos.gob.mx

Anexo XI (continuación)

estado	Descripción política de comunicación social
Nayarit	A través de su página de Internet www.contraloria.nayarit.gob.mx y por medio de la unidad administrativa contraloría social da a conocer los programas federales y estatales de carácter social y de obra pública con la finalidad de que la ciudadanía se involucre en las acciones de contraloría y el ejercicio de recursos públicos se realice con transparencia, oportunidad, eficiencia y eficacia.
Puebla	No respondió
Quintana Roo	La Secretaría cuenta con una política de Comunicación social, en la que se contempla la realización de campañas de programas sustantivos del Órgano Estatal de Control, entre las que destacan: TU PALABRA CUENTA. Campaña publicitaria del programa de atención Ciudadana de la Contraloría, que tiene como objetivo promover la participación de los beneficiarios de obra a través de los comités de contraloría social, recabar sus quejas e inconformidades y atenderlas a la brevedad posible. La campaña incluye trípticos, spots de radio y televisión. DECLARANET. Campaña publicitaria que desarrolla la Contraloría durante los meses de abril y mayo, con el objetivo de concienciar a los funcionarios públicos del Ejecutivo Estatal, para exhortarlos a cumplir en tiempo y forma con la responsabilidad de presentar la declaración patrimonial. Para la campaña se utilizan spots de televisión, radio, carteles, espectaculares y publicidad en las páginas web del Gobierno Estatal. ESCUADRÓN ANTICORRUPCIÓN. Campaña publicitaria enfocada tanto a informar los resultados y avances del programa de contraloría social, escuadrón anticorrupción, como invitar a los niños a integrarse a él, para lo cual se utilizan spots de radio y televisión, carteles, trípticos y una novedosa revista estilo comic.
Sinaloa	Se distribuyen trípticos en reuniones con beneficiarios, se difunden videos (corto metrajes) sobre los objetivos de la Contraloría Social, así como diversos eventos de difusión que se hacen en reuniones con diversos grupos de la sociedad (beneficiarios, funcionarios públicos, estudiantes, etc.).
Sonora	La Secretaría de la Contraloría General se apega al programa que opera la coordinación estatal de comunicación social y depende de la secretaría de gobierno.
Tamaulipas	Tomando en cuenta que la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, no define abiertamente que esta dependencia deba contar con un Programa de Comunicación Social, es importante señalar que la Contraloría realiza muchas actividades que son informadas al público en general, conforme a lo que se estipula por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; como por ejemplo, se publican en la pagina de Internet, los procesos certificados en la norma ISO 9001:2000 de todas las dependencias y entidades, las funciones de la Contraloría a través de su manual de organización, su estructura y directorio.

Anexo XI (continuación)

estado	Descripción política de comunicación social
Zacatecas	Difusión permanente de las acciones realizadas por la Contraloría Interna, a través de diversos mecanismos como; Entrevistas de radio y televisión, reportajes, entrega de materiales impresos, reuniones informativas, entre otros.
Sin política de comunicación social	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Nuevo León, Tlaxala, Yucatán

ANEXO XII
Leyes de Fiscalización

Estado	Nombre de la ley	Vigente desde	Reforma más reciente
Aguascalientes	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Aguascalientes	21-Jun-1981	14-Feb-1999
Baja California	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Baja California	21-May-2004	14-Sep-2007
Baja California Sur	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California Sur	10-Mar-2008	No se ha reformado
Campeche	Regulada por leyes secundarias y por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado		
Coahuila	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza	06-Jul-2007	12-May-2009
Colima	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Colima	27-Ago-1988	23-Jul-2004
Chiapas	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chiapas	18-Ago-2003	05-Nov-2004
Chihuahua	Ley de Auditoría Superior del Estado de Chihuahua	12-Sep-2007	13-Jun-2009
Distrito Federal	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	08-Feb-2002	02-Feb-2007
Durango	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Durango	30-Dic-2001	No se ha reformado
Guanajuato	Ley de Fiscalización Superior de Guanajuato	11-Nov-2003	29-Abr-2005
Guerrero	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guerrero	06-Nov-2002	26-Dic-2006
Hidalgo	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Hidalgo	29-Dic-2006	07-Abr-2008
Jalisco	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco	30-Dic-2003	No se ha reformado
México	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México	26-Ago-2004	31-Ene-2007
Michoacán	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Michoacán	28-Mar-2003	21-Nov-2007
Morelos	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Morelos	25-Sep-2008	17-Dic-2008
Nayarit	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado	27-Dic-2000	04-Jul-2007
Nuevo León	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León	13-Sep-2006	No se ha reformado
Oaxaca	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Oaxaca	23-Abr-2008	No se ha reformado
Puebla	Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla	22-Jun-2001	No se ha reformado
Querétaro	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro	24-Mar-2006	No se ha reformado
San Luis Potosí	Ley de Auditoría Superior del Estado de San Luis Potosí	30-May-2006	21-Dic-2006

Anexo XII (continuación)			
Estado	Nombre de la ley	Vigente desde	Reforma más reciente
Quintana Roo	Ley del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Quintana Roo	14-Dic-2005	No se ha reformado
Sinaloa	Ley de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa	23-Abr-2008	No se ha reformado
Sonora	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora	14-Jul-2008	No se ha reformado
Tabasco	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tabasco	17-May-2003	No se ha reformado
Tlaxcala	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala y sus Municipios	10-Nov-2008	No se ha reformado
Tamaulipas	Ley Fiscalización Superior del Estado de Tamaulipas	13-Dic-2001	05-Jun-2007
Veracruz	Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	06-Jun-2008	03-Jul-2008
Yucatán	(No Existe Una Ley De Fiscalización) LEY DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA DEL ESTADO DE YUCATAN	31-Mar-2004	No se ha reformado
Zacatecas	Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas	30-Mar-2000	No ha sido reformada

Elaboración propia a partir de las normativas publicadas en los sitios de los Congresos Estatales.