

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



¿LAS INVESTIGACIONES DE CORRUPCIÓN TIENEN SESGO PARTIDISTA?  
AUDITORÍAS A MUNICIPIOS MEXICANOS 2002-2016.

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA

DIANA ALEJANDRA SÁNCHEZ ROMERO

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. FRANCISCO JAVIER APARICIO CASTILLO

CIUDAD DE MÉXICO

OCTUBRE, 2018

## ÍNDICE

I. Introducción.....	1
II. Revisión de literatura .....	5
III. Argumento e hipótesis .....	9
IV. El caso mexicano .....	12
V. Datos .....	17
VI. Resultados y análisis.....	21
VII. Conclusiones .....	28
Referencias.....	30
Apéndice .....	33

## GRÁFICOS

Gráfico 1. Aspectos a evaluar en el proceso de programación .....	15
Gráfico 2. Número de auditorías dirigidas a municipios por año .....	19
Gráfico 3. Municipios auditados por la ASF, 2002-2016.....	20
Gráfico 4. Número de acciones dirigidas a municipios por año .....	33

## TABLAS

Tabla 1. Tipos de acciones que ejerce la ASF.....	16
Tabla 2. Comparativo municipio promedio y municipio auditado.....	18
Tabla 3. Resultado de estimaciones.....	23
Tabla 4. Probabilidad predicha de tener auditoría en gobierno dividido y unificado.....	26
Tabla 5. Probabilidad predicha de tener auditoría en gobierno dividido y unificado [VD Auditoría con acciones correctivas] .....	27
Tabla 6. Descripción de variables.....	34

## **Resumen**

Una gran parte de la literatura sobre corrupción asume que la creación de instituciones para controlar dicho fenómeno es un paso en la dirección correcta y, en ocasiones, suficiente para asegurar que un país castigue a aquellos políticos que se desvían de la norma al apropiarse de recursos públicos para fines privados. Sin embargo, no está claro que, efectivamente, la presencia de una institución anticorrupción cambie el curso del fenómeno. Especialmente cuando se desconoce el funcionamiento y resultados de las instituciones que supervisan los actos públicos. Si bien tales instituciones son, en ocasiones, necesarias para controlar el comportamiento desviado de los políticos en puestos de gobierno, también se debe tener en cuenta que son vulnerables a los partidos políticos, quienes pueden intentar utilizarlas para perseguir sus propios fines, desvirtuando así el propósito para el cual fueron creadas. Esta es la hipótesis de trabajo y para probarla se analiza una base de datos original con información de las auditorías federales realizadas a los municipios mexicanos entre 2002 y 2016. Los hallazgos de este trabajo sugerirían que el diseño actual de la Auditoría Superior de la Federación, por su naturaleza endógena al sistema político, puede llegar a tener algunos sesgos en su aplicación en contexto de gobierno dividido. Pero no en el sentido que usualmente se piensa. Este trabajo aporta evidencia acerca de la probabilidad del uso de las instituciones anticorrupción condicional al poder del partido político dentro de un estado.

# ¿Las investigaciones de corrupción tienen sesgo partidista? Auditorías a municipios mexicanos 2002-2016.

*Diana Alejandra Sánchez Romero*

## **I. Introducción**

Usualmente se define la corrupción política como la apropiación de bienes públicos por parte de actores políticos para fines privados, para lo cual éstos suelen evadir o manipular mecanismos de rendición de cuentas (Johnston 2005, Kauffman 2005, Svensson 2005, Wang y Rosenau 2001). En regímenes democráticos, los gobiernos construyen instituciones para controlar y reducir la corrupción por parte de los funcionarios gubernamentales. Sin embargo, estas instituciones a veces fracasan en su misión, por lo cual suele culparse al diseño institucional de las mismas (Blume y Voigt 2011). Pero, también existen razones políticas, es decir, no institucionales, para el fracaso de las agencias gubernamentales que son creadas para combatir la corrupción (Darden 2008, Lecuna 2012). Esta será la línea de literatura en la cual se inserte este trabajo. Para entender mejor la problemática de las causas políticas en las fallas de las instituciones para construir rendición de cuentas gubernamental, este trabajo utilizará el caso de México, en particular, las auditorías a municipios.

Dado que las auditorías no se realizan de forma aleatoria y han sido auditado alrededor de un tercio de los municipios en el periodo de estudio, la pregunta guía de este trabajo es ¿por qué en algunos municipios de México se realizan auditorías como mecanismo de combate a la corrupción y en otros no? Con esta pregunta, se pretende llegar a una explicación de posibles presiones políticas que hacen que las instituciones de control de la corrupción no funcionen como se esperaría en un contexto democrático. Si bien se ha postulado que los mecanismos de combate a la corrupción ayudan a minimizar la corrupción, no en todos los casos éstos son suficientes, máxime si están constreñidos a la voluntad de investigar de los actores políticos y a sus intereses particulares. La literatura señala que es difícil que las reglas e instituciones regulen con éxito los intereses de los políticos.

El objetivo de esta investigación es demostrar que, en un contexto donde una agencia federal está encargada de investigar casos potenciales de corrupción gubernamental, la identificación partidista de los actores involucrados puede influir en la aplicación de los controles de la corrupción a nivel municipal. Mi argumento es partidista, en donde se piensa que la probabilidad de que un municipio sea auditado dependerá del partido que esté en el gobierno al momento de la auditoría tanto a nivel municipal como estatal y federal.

En México, el fortalecimiento de regímenes autoritarios subnacionales se explica a través del debilitamiento del presidente tras la transición democrática (Giraudy 2015). En ese sentido, este trabajo concuerda con Gibson en que “el federalismo puede jugar un rol de apoyo en la transición a la democracia y un rol de obstrucción en el periodo de consolidación”(Gibson 2004:23) , lo cual es susceptible de comprobarse empíricamente con el uso de las auditorías como un mecanismo de los gobiernos estatal y federal para acotar el margen de actuación de los gobiernos municipales dependiendo del partido al que pertenezcan. De acuerdo con (Colomer 1988.), se observa que en los sistemas federales, si un partido tiene mayoría absoluta en el gobierno central y en los gobiernos regionales o locales, será el actor dominante en las relaciones institucionales. Así que vale la pena explorar el funcionamiento de los mecanismos anticorrupción bajo las distintas combinaciones de interacción de los niveles de gobierno cuando no hay un control completo por parte del gobierno central. Entonces, en un gobierno unificado, se esperaría menor probabilidad de ser auditado y mayor probabilidad en uno dividido.

La corrupción política puede llegar a ser un problema grave, especialmente en democracias desarrolladas. Se ha investigado sobre los efectos negativos de la corrupción política sobre la participación electoral o las posibilidades de reelección de los gobernantes (Manzetti y Wilson 2007, Ferraz y Finan 2008), pero poco acerca del uso faccioso o partisano que pueden llegar a dar los actores políticos a los mecanismos anticorrupción (Zhu y Zhang 2017, Darden 2008). La literatura del control de la corrupción también se ha centrado en la creación de instituciones (Gibson 2004, Heller 2009, Rose-Ackerman y Palifka 2016, Mungiu-Pippidi 2008) o en el contexto político bajo el cual nacen éstas (Kunicová 2005, Rose-Ackerman y Palifka 2016, Svensson 2005, Boswell 1996, Gerring y Thacker 2008).

Para entender y medir el fenómeno de la corrupción política, la mayoría de los estudios han utilizado encuestas o índices de percepción, considerados por algunos como “datos de baja calidad” (Philp 2015) o que “reducen la complejidad del fenómeno a una sola medida”(Lancaster 2001).<sup>1</sup> En contraste, las mediciones objetivas de la corrupción, menos comunes, se han hecho a través de acciones judiciales federales (Cordis 2016, Leeson 2008). En ocasiones, se ha empleado información objetiva de auditorías para analizar los efectos de éstas en el apoyo al sistema, el voto por la oposición o en la participación en general (Ferraz y Finan 2008, Chong et al. 2014, Zhu y Zhang 2017, Moloi 2015).

Este estudio ofrece otra forma de pensar y medir la corrupción política. Las auditorías gubernamentales ofrecen datos objetivos de corrupción política gubernamental y permiten analizar el trabajo de las instituciones anticorrupción, sin embargo, no han sido sistematizados con este fin. A través de ellas, y en conjunción con variables políticas, podemos observar otros factores que intervienen en los casos que son investigados y que podrían explicar el funcionamiento de las instituciones anticorrupción.

Para contestar a la pregunta de investigación, se utilizan los datos disponibles de auditorías a recursos federales ejercidos por los municipios durante el periodo 2002- 2016, es decir, desde que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene facultades para dirigir acciones hacia gobiernos municipales y hasta la última cuenta pública analizada. Por medio de los informes de auditorías realizadas por la ASF y de variables políticas y sociodemográficas a nivel municipal, se probará la hipótesis de que los municipios tienen mayor probabilidad de ser auditados condicional al partido político que los gobierna y del control a nivel estatal y federal que detentan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Transparencia Mexicana realiza una medición a nivel estatal en la cual encuesta a jefes de hogar respecto a los costos que les representan actos individuales de corrupción. Datos disponibles en <http://www.tm.org.mx>

<sup>2</sup> Se determinó analizar estas auditorías debido a que la calidad de la información de las que son realizadas por las instituciones estatales difiere de forma sustancial. Adicionalmente, suelen presentarse los informes de auditoría caso por caso y en imágenes de texto, lo cual dificulta la extracción de la información. Respecto a los datos utilizados en este trabajo están disponibles en el Sistema Público de Consultas de auditorías de la ASF <http://www.asfdatos.gob.mx/>. Los datos del partido político municipal provienen de Lajous (2016) cuya base se

Si es cierto que a los gobernantes de un partido les interesa atacar a los actores de otra etiqueta partidista a través de empujar auditorías en su contra, se espera encontrar que los municipios dentro de un estado tendrán distintas probabilidades de ser auditados dependiendo del partido político al que pertenezcan. De igual forma, se contaría con evidencia de que el funcionamiento de los mecanismos anticorrupción, constreñidos por el sistema político que los crea, tiende a ser más desfavorable para algunos partidos a nivel municipal. También se espera poder hacer inferencias acerca del funcionamiento de mecanismos anticorrupción en otros países federales en donde los gobiernos subnacionales pueden influir en las investigaciones a gobiernos debido a su pertenencia a algún partido político.

La investigación está organizada en cuatro secciones. La primera sección hace una revisión de la literatura relevante acerca de corrupción política, el federalismo y las auditorías como mecanismo de control de la corrupción. En la segunda sección se explica la selección del caso, el funcionamiento de la ASF y su relación con el Poder Legislativo. La tercera es una descripción de los datos y el análisis a las auditorías a municipios en el uso de recursos federales. La cuarta sección discute la utilidad de los hallazgos para el rediseño de instituciones en sistemas federales y presenta las conclusiones generales.

---

construyó a partir de INAFED, CIDAC y páginas web de los institutos electorales y jurisdiccionales locales. Disponible en [https://github.com/andreslajous/poder\\_municipal](https://github.com/andreslajous/poder_municipal)



## II. Revisión de literatura

La definición clásica de corrupción política como apropiación de bienes públicos con fines privados ejecutada por actores políticos (Kauffman 2005, Svensson 2005, Wang y Rosenau 2001) centra la discusión en las desviaciones de la norma legal en las cuales incurren los actores políticos. Ello incluye, pero no se limita a, sobornos, enriquecimiento ilícito, desvío de recursos, y asignación de contratos gubernamentales, etc. Pero la corrupción política es más que un comportamiento desviado, también tiene un impacto negativo en la calidad de los sistemas políticos ya que los funcionarios electos buscan mantener su influencia y poder político con el fin de extraer rentas (Manzetti y Wilson 2007). Con ello se convierten en una amenaza a la representación política de los ciudadanos porque los excluye, junto con sus demandas e intereses de política pública, de la agenda de los representantes al no ser una fuente de beneficios materiales de los cuales puedan apropiarse (Warren 2004).

Mucha de la literatura del control de la corrupción se ha centrado en la creación de instituciones anticorrupción y no en el funcionamiento de éstas o en los actores políticos involucrados. Algunos autores han hecho énfasis en que la corrupción puede ser contenida o desincentivada si las instituciones son diseñadas de acuerdo con las especificidades de una sociedad, es decir, si no son simplemente una copia de prácticas o modelos implementados en otros países con condiciones sociales, políticas y económicas distintas. (Mungiu-Pippidi 2013, Heller 2009, Rose-Ackerman y Palifka 2016:461-62). En ese sentido, se han investigado los efectos de las reglas electorales sobre el control de la corrupción (Kunicová y Rose-Ackerman 2005) o las dinámicas generadas por el sistema de partidos entre políticos en busca de obtener o mantener un puesto en el gobierno (Svensson 2005, Boswell 1996). También se ha estudiado el papel de las transiciones a la democracia (Della Porta y Vanucci, 1999) o la relación entre el poder Legislativo y el Ejecutivo (Gerring y Thacker 2008, Kunicová 2005) en los niveles de corrupción.

Otra línea de la literatura se ha enfocado en los efectos de la corrupción en la participación política. En particular, se ha estudiado el efecto en los votantes de la información acerca de actos desviados. De acuerdo con varios autores, tener información de este tipo permite

a los votantes castigar a candidatos corruptos en donde existe reelección (Ferraz y Finan 2011, Schwindt-Bayer y Tavits 2016). La información puede provenir de medios locales que cubren auditorías a gobiernos (Ferraz y Finan 2011) o de campañas informativas diseñadas para publicitar las auditorías en semanas previas a las elecciones (Chong et al. 2014). En esa misma línea, Anderson y Tverdova (2003) indican que otras variables individuales como el apoyo al ganador en las elecciones y el estatus de mayoría o minoría intervienen en las actitudes de los ciudadanos hacia lo que consideran como un comportamiento corrupto o no de parte de los políticos. Dependiendo de estas consideraciones juzgarán toda la información política que llegue a ellos e influirá en su comportamiento electoral futuro.

En un “contexto de corrupción generalizada”, de acuerdo con Chong et al. (2014), es difícil que los votantes hagan distinciones entre políticos de distintos partidos a pesar de tener información de que quien está en el gobierno es corrupto. Es decir, considerarán a todos los políticos como corruptos, lo cual tiene efectos negativos en la participación electoral (Chong et al. 2014). Entonces, para que el efecto de la información de actos de corrupción ayude al funcionamiento del sistema democrático, los votantes deben tener claro a quien atribuir responsabilidad por ellos (Schwindt-Bayer y Tavits 2016). Lo que la literatura de los efectos de la corrupción en la participación omite es una discusión acerca de la calidad de la información que reciben los ciudadanos. Es crucial determinar si la información de corrupción a la que están expuestos los ciudadanos tiene un sesgo político que beneficia a un partido en particular.

En este trabajo, nos centraremos en la relación entre corrupción política y federalismo para explicar cómo las agencias federales que hacen las auditorías escogen a algunos gobiernos locales y no otros. Para esta variable institucional la evidencia es mixta. Fredriksson y Vollebergh (2009) aseguran que en países corruptos se tendrán políticas y regulaciones más débiles pero que el efecto de la corrupción será menor en sistemas federales debido a que estos cuentan con un “jugador con veto” adicional que eleva el costo de influenciar el resultado de una regulación. En contraste, Treisman (2007) señala que la competencia entre distintos niveles de gobierno hace que los sistemas federales en democracias recientes sean más corruptos, mientras que otros evidencian que un aumento en las transferencias federales a municipios

también aumenta la corrupción y que ello puede deberse a colusión entre gobiernos locales y congresos (Azevedo Sodré y Colaço Alves 2010).

La forma de organización del poder político federal, entendido como la división de las tareas gubernamentales “entre los gobiernos regionales y el gobierno central de tal manera que cada tipo de gobierno tiene algunas actividades en las cuales posee la decisión final”(Riker 1975:101), generó en México un escenario político plural. De acuerdo con algunos autores, esta división “fortaleció el Poder Legislativo, el Judicial, los gobiernos estatales y municipales y la sociedad frente al presidente y al gobierno federal” (Morris 2009:3). Darden indica que la corrupción es tanto una compensación como un mecanismo de control hacia funcionarios subordinados quienes son amenazados con acciones judiciales (Darden 2008). Igualmente, Lecuna afirma que la descentralización del poder político conlleva a que en jurisdicciones pequeñas los costos de la corrupción sean menores y los controles regionales más laxos (Lecuna 2012). En esta literatura podemos encontrar evidencia de los incentivos de colaboración con distintos niveles de gobierno que tienen los legisladores.

Desde 1988 ha habido alternancia en los gobiernos municipales (Lujambio 2000). Esto ha significado que los actores políticos ya no estén necesariamente alineados con el partido hegemónico. Si la división del poder entre distintos niveles de gobierno para lograr objetivos comunes - meta del federalismo - es “moldeada por tensiones internas y los intereses de los actores políticos” (Benz y Broschek 2013:87), la competencia política en este contexto puede llevar a un estado de incertidumbre en donde se crean reformas que sirvan como “mecanismos de protección de los grupos gobernantes para proteger su acceso a la información, o en caso de perder el poder, tener medios de monitorear gobernantes futuros” (Berliner y Erlich 2015:101).

El poder de los gobiernos subnacionales crece en un escenario de competencia electoral y descentralización partidista donde “los ejecutivos estatales desempeñan un papel tan significativo en las elecciones de sus respectivos estados, [que] pueden ubicar a sus aliados favorecidos en candidaturas estatales y federales” (Langston 2008:481). Aunque también algunos autores afirman que la reproducción de autoritarismos al interior de un país y el poder

que pueden llegar a tener tales, puede explicarse por el control que ejerce el presidente sobre gobiernos locales alineados a sus intereses, sin ser necesariamente del mismo partido (Giraudy 2015).

### III. Argumento e hipótesis

La probabilidad de que un municipio sea auditado será condicional al partido que esté en el gobierno a nivel municipal. Dado que el sistema de partidos en el periodo analizado tiene principalmente tres institutos políticos que se disputan el poder, los gobiernos municipales de partido distinto a estos tendrán menores posibilidades de influir en la decisión de auditar ya que tienen poco peso político en todos los niveles. También podremos observar este efecto partidista a nivel federal si se controla por el partido del presidente. De ahí se desprende la primera hipótesis:

*H1 Los municipios gobernados por un partido distinto al PRI, PAN o PRD, en su condición minoritaria en el escenario político, tendrán una probabilidad positiva de ser auditados.*

En ese sentido, podemos esperar que un partido político con fuerte control de los municipios a nivel estatal haga negativa la probabilidad de ser auditado. Si el poder dentro de un estado es un proxy de la capacidad de influenciar procesos de auditoría, además, debe tomarse en cuenta el poder del gobernador. La segunda y tercera hipótesis quedan como sigue:

*H2: El partido del gobernador magnificará el efecto positivo de auditar a partidos distintos.*

*H3: A mayor porcentaje de municipios controlados por el partido municipal al interior del Estado, la probabilidad de ser auditado será negativa.*

Sin embargo, no se asume que la relación entre auditorías y municipios de oposición sea lineal, sino que puede presentar cambios ante la configuración de poder subnacional en cada elección. Los gobernadores, al tener un cargo de mayor duración que el de los munícipes, buscarán minar las posibilidades de victoria de los partidos de oposición en las siguientes elecciones. Este comportamiento es una forma de aumentar el control político que tienen sobre

los gobiernos locales para asegurar el siguiente paso en su trayectoria política. Así, tenemos una hipótesis acerca del uso de las auditorías con fines políticos. Este instrumento administrativo de control externo puede ser utilizado de forma distinta a la cual fue concebido para aumentar las posibilidades de mantener el control de las unidades subnacionales. La cuarta hipótesis queda como sigue:

*H4: Si el partido del gobernador pierde municipios en las elecciones intermedias, entonces aumentará la probabilidad de ser auditado para los municipios del estado que tengan gobiernos de otros partidos.*

Esta hipótesis se desprende de la literatura de regímenes subnacionales autoritarios que señala la necesidad de los gobernantes de evitar que las fuerzas de oposición lleguen o expandan su influencia al interior de la unidad subnacional (Gibson 2004). En ese sentido podemos esperar una probabilidad estable de auditorías a municipios en todos los años salvo si, en las elecciones intermedias, el partido del gobernador pierde municipios. En ese caso las auditorías aumentarán durante la segunda parte del gobierno a fin de recuperar espacios que permitan a los gobernadores continuar su agenda y aspiraciones políticas.

Si bien las motivaciones de los gobernadores parecen esclarecerse por medio de las hipótesis presentadas, falta explicar los medios por los cuales se materializa el sesgo político de las auditorías. Dado el sistema federal mexicano, los gobernadores deben acudir a instancias superiores para negociar acuerdos que les favorezcan dentro de sus estados. Esto incluye el poder de negociación de cada partido al interior de la Cámara de Diputados y la identificación partidista del presidente de la Comisión de Vigilancia, dado que la ASF no es autónoma. Para comprobarlo, planteo una hipótesis más:

*H5: El partido al que pertenezca el presidente de la Comisión de Vigilancia hará negativa la probabilidad de que un municipio del mismo partido sea auditado.*

Esto en línea con el argumento de Darden, quien señala que, en un esquema de prácticas corruptas, los actores temen un castigo o sanción judicial si no colaboran (Darden 2008), la quinta hipótesis delinea el mecanismo por medio del cual los gobernadores pueden influir en la realización de auditorías a través de los legisladores federales. Esta influencia se asume dada la literatura sobre el efecto de los gobernadores en las votaciones de los legisladores nacionales (Kerevel 2015, Rosas y Langston 2011).

#### **IV. El caso mexicano**

En las últimas décadas, el contexto internacional y la realidad política de cada nación intensificaron las presiones internas y externas por la creación de controles para hacer frente al problema de corrupción política. Las hipótesis planteadas son probadas con el caso mexicano por distintas razones. En primer lugar, un análisis de los datos del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, Corruption Perception Index) indica que Latinoamérica es una de las regiones consideradas más corruptas, sólo superada por países africanos con democracias aún más jóvenes y menor desarrollo económico.<sup>3</sup> En el caso de México, se ha dicho que el fenómeno de la corrupción se encuentra enraizado en la cultura política nacional y que solamente ha ocurrido un cambio gradual en la parte legal (Morris, 2009). Eso explicaría parcialmente porqué en la región, México solo es superado en índices de corrupción por países como Venezuela y Haití y está muy lejos de otros, considerados casos de éxito en combate a la corrupción, como Uruguay o Chile.<sup>4</sup>

En segundo lugar, la literatura reseñada en la sección anterior nos ayuda a entender la función que deben cumplir las instituciones encargadas de combatir la corrupción. Particularmente, en el caso de México, el de las auditorías gubernamentales. Para ello es importante entender el contexto institucional que les da origen a estas instituciones anticorrupción. Por ejemplo, la creación de instituciones enfocadas a transparentar el uso de los recursos y sancionar posibles actos de corrupción permiten analizar si el uso de estas instituciones se ha hecho sin ningún otro fin que el de monitorear el adecuado uso de los recursos públicos. En especial cuando el número de auditorías que realizan ha ido en aumento en los últimos años.

---

<sup>3</sup> En el CPI de 2017, México ocupa el lugar 139 de 180 países que analiza Transparencia Internacional.

<sup>4</sup> Existen estudios que desarrollan las experiencias de combate a la corrupción de estos países, como Mungiu-Pippidi (2013)



## La Auditoría Superior de la Federación

De 1997 a 2000 tuvo lugar la primera legislatura federal en la cual el partido hegemónico no tuvo mayoría. Dicha legislatura publicó reformas constitucionales en 1999 que dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación. Un año después, a menos de un mes de iniciado el gobierno de la alternancia a nivel federal, se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que facultaría a la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF) para imponer sanciones de presentarse irregularidades en el uso de los fondos públicos. Desde entonces, cada año, la ASF publica en el Diario Oficial de la Federación el Programa Anual de Auditorías, que consiste en un listado de la entidad a fiscalizar y el tipo de auditoría que se realizará. Sin embargo, este programa está sujeto a modificaciones.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano dependiente del poder Legislativo que audita el uso de los recursos federales transferidos a los gobiernos estatales y locales, así como a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y a los órganos autónomos. El titular de la Auditoría es elegido por la Cámara de Diputados para un periodo de ocho años con posibilidad de reelegirse, lo cual lo hace trascender el juego político del periodo presidencial de seis años (Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación LFSRCF 2016). Hasta el momento, la ASF ha tenido tres titulares, el primero, Arturo González de Aragón, nombrado para el periodo 2001-2009, el segundo, Juan Manuel Portal Martínez, para el periodo 2009-2017, y finalmente, David Colmenares Páramo, nombrado para el periodo 2018- 2026. Éste último recibió el apoyo de legisladores de PRI, PRD y MORENA, mientras que los dos primeros fueron designados por medio del apoyo de las bancadas de PAN y PRI.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Distintos medios de circulación nacional dan cuenta de las votaciones en cada designación. En el caso de Colmenares, Marco Mares del Economista destaca la abstención de la bancada del PAN en la votación <https://www.economista.com.mx/opinion/ASF-de-la-estridencia-a-la-eficacia-20180420-0034.html> . Notas referentes a Portal Martínez y González de Aragón pueden consultarse en la siguiente liga <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/646260.html>

Como resultado del diseño institucional, la ASF tiene otro actor a nivel federal directamente involucrado en la decisión de auditar un municipio o no que es la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Dicha comisión está integrada por actores políticos que pueden estar en busca de beneficios personales o partidistas que utilizan su posición e influencia para continuar su carrera política al término de su periodo. Así que es posible que las auditorías reflejen un sesgo hacia gobiernos locales de oposición como consecuencia de que la decisión de auditar no solo recae en la propia ASF, sino que intervienen actores que tienen incentivos fuertes para castigar a los integrantes de otros partidos. En el periodo de estudio, la Comisión de Vigilancia ha sido presidida por dos partidos políticos: PRI, de 2000 a 2006, y PRD de 2006 a la fecha. En esta línea de razonamiento, la creación de la Auditoría Superior de la Federación en el mismo año que se dio la alternancia a nivel federal, relevo que dio fin al régimen de partido hegemónico, se puede entender como una forma de controlar los procesos de fiscalización superior para combatir la corrupción ante el reacomodo del poder político.

El titular de la ASF es el responsable de integrar el Programa Anual de Auditorías, y para ello recibe propuestas de los Auditores Especiales de Cumplimiento Financiero, de Desempeño, de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, y del Gasto Federalizado (Reglamento Interno de la Auditoría Superior de la Federación, RIASF 2013). Los criterios que toman para decidir quién será auditado son el presupuesto del ente fiscalizable, revisiones en ejercicios anteriores y análisis de riesgos, entre otros. Además, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tiene la facultad de hacer observaciones y de realizar peticiones expresas de auditar a un ente específico. En el Gráfico 1 se pueden consultar los criterios y sub-criterios que la propia ASF señala como parte del proceso de integración del Programa Anual de Auditorías.

Gráfico 1. Aspectos a evaluar en el proceso de programación

Criterios	Sub-criterios
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Monto de recursos de los programas</li><li>2. Antecedentes de auditoría</li><li>3. Impacto social</li><li>4. Diagnósticos de control interno</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Valores absolutos</li><li>1.2. Variación</li><li>2.1. Frecuencia</li><li>2.2. Resultados</li><li>2.3. Entidades auditadas</li><li>3.1. Solicitudes de la Cámara de Diputados</li><li>3.2. Solicitudes ciudadanas</li><li>3.3. Relevancia mediática</li><li>4.1. Resultados de evaluaciones de control interno</li></ol>

Fuente: ASF,2018

Los aspectos evaluados hablan de una estrategia integral para determinar si un sujeto requiere de atención especial en el manejo de los recursos, por ejemplo, el hecho de haber sido auditado o el monto de los recursos que maneja. También debe notarse que algunos criterios utilizados por la ASF para determinar el universo de municipios a auditar pueden dar la impresión de ser discrecionales, como lo es el sub-criterio de relevancia mediática. Por ello, existe la imperiosa necesidad de analizar si efectivamente existe una aplicación parcial de este mecanismo anticorrupción.

La ASF puede promover acciones derivadas de las auditorías que son de dos tipos: preventivas y correctivas, es decir, que involucran una sanción. Entre las preventivas se encuentran las *Recomendaciones* y las *Solicitudes de aclaración*, en las cuales se hacen sugerencias acerca de los procesos administrativos o se requiere información complementaria acerca del ejercicio de los recursos. Una medida correctiva es aquella contenida en el *Pliego de Observaciones* en la cual se determina el monto a reintegrar a la Federación o bien se solicita, la documentación que avale el destino de los recursos auditados. También, como parte de las acciones correctivas, la ASF puede iniciar acciones ante otras instancias, como el Servicio de Administración Tributaria, los órganos de control interno de los entes fiscalizados o ante el Ministerio Público.

<i>Tabla 1. Tipos de acciones que ejerce la ASF</i>		
<b>Tipo de acción</b>	<b>Acción</b>	<b>Descripción</b>
<b>Preventiva</b>	Recomendación	Sugerencia para fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.
	Solicitud de aclaración	La ASF requerirá a las entidades fiscalizadas que presenten información adicional para atender las observaciones que se hayan realizado.
<b>Correctiva</b>	Pliego de observaciones	La ASF determinará en cantidad líquida los daños o perjuicios, o ambos a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos.
	Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal	La ASF informará a la autoridad competente sobre un posible incumplimiento de carácter fiscal detectado en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.
	Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria	La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa.
	Denuncia de Hechos	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la Ley.
Fuente: Elaboración propia con información de ASF		

Las dos categorías nos permiten diferenciar entre simples errores administrativos y mal uso de los recursos públicos o verdaderos actos de corrupción. Esto es particularmente cierto en aquellos casos en donde la ASF da inicio a acciones ante instancias con el poder de sancionar directamente a los involucrados. Una sistematización de estas acciones correctivas a nivel municipal podría utilizarse para construir un indicador objetivo de corrupción.

## V. Datos

Los trabajos que han estudiado la corrupción en México a nivel subnacional son escasos y se han enfocado en explicar la distribución espacial de la corrupción de acuerdo a índices de percepción (Rodríguez 2017), o en su efecto en los derechos humanos cuando se toman las observaciones de la ASF, entre otros, como indicador de impunidad (Vázquez 2018). El trabajo de Vázquez, en particular, utiliza el número de auditorías estatales junto con la gravedad de las acciones, las denuncias de víctimas y otros indicadores para construir un índice de corrupción. Sin embargo, es necesario estudiar el nivel municipal para comprender a cabalidad el fenómeno. Hasta el momento, a este nivel solo se han estudiado los efectos de la información de corrupción, proveniente de auditorías de la ASF, en los votantes (Chong et al. 2014) pero sin controlar por los niveles de corrupción en cada municipio ni por el funcionamiento de las instituciones anticorrupción. Ninguno de los estudios mencionados aborda a profundidad los determinantes políticos sobre los resultados de las auditorías.

Por las razones delineadas líneas arriba, se analizarán las auditorías realizadas por la ASF a municipios entre 2002 y 2016. Al inicio del periodo de estudio se contabilizaban 2443 municipios dentro de las 32 entidades federativas que conforman el país. Este número ha variado poco ya que en este tiempo solamente se han creado catorce municipios en seis estados: tres en Estado de México, cinco en Guerrero, uno en Jalisco, dos en Quintana Roo, dos en Veracruz y uno más en Zacatecas. Actualmente, el país se divide en 2457 municipios. Un municipio promedio tiene alrededor de 44,826 habitantes, una población económicamente activa (PEA) de 34% con respecto de la población, un índice de marginación 0.0000891 y es urbano. En cambio, un municipio que es auditado en promedio tiene una población de 213,360 habitantes, una PEA de 36%, un índice de marginación de -0.43 y es urbano.

<i>Tabla 2. Comparativo municipio promedio y municipio auditado</i>				
	<b>Población</b>	<b>PEA (%)</b>	<b>IM</b>	<b>Tipo de municipio</b>
<b>Municipio promedio</b>	44,826	34%	0.00000891	Urbano
<b>Municipio auditado promedio</b>	213,360	36%	-0.41	Urbano
Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.				

Los datos anteriores nos dicen que, en un primer momento, la ASF parece considerar las capacidades municipales al momento de realizar las auditorías, lo cual parece descartar la hipótesis de que los municipios más rezagados o incluso con personal cuya lengua materna no es el español son los más proclives a cometer simples errores administrativos que los lleven a ser objeto de una auditoría (Santiso 2015). Las auditorías a los municipios se realizan cada año, para lo cual recolecté información de la ASF desde su creación hasta los datos más recientes, es decir de 2000 a 2016. Se tienen datos de auditorías a municipios a partir de 2002 ya que, aunque el ordenamiento legal que rige a la ASF le otorgaba, desde su creación, la facultad de revisar las transferencias de fondos federales hacia municipios (Figuroa Neri 2009), es hasta 2002 que se hace uso de esta facultad al fiscalizar municipios directamente.

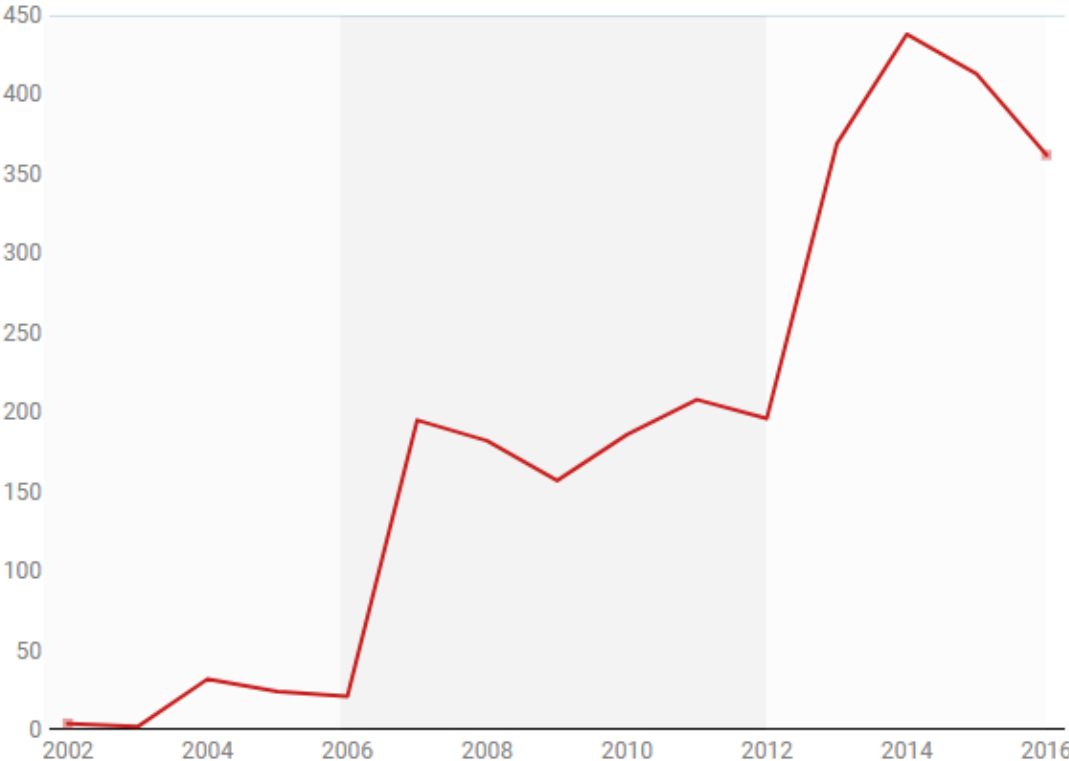
De 2002 a 2016 se tienen datos de 23,416 acciones dirigidas hacia municipios como resultado de las auditorías realizadas.<sup>6</sup> El número refleja acciones dentro de un mismo proceso de auditoría realizada a un municipio, las cuales pueden ser tanto preventivas como correctivas. En la primera categoría se encuentran el 81.7% de las acciones, mientras que el restante 18.3% pertenece a la categoría de acciones correctivas. En total, dichas acciones corresponden 2,789 auditorías realizadas a 796 municipios distintos, es decir, alrededor del 32% de los gobiernos

---

<sup>6</sup> La evolución en el tiempo del número de acciones dirigidas a municipios por parte de la ASF puede verse en la Gráfica 4 (Anexo).

municipales. En el Gráfico 2 se puede observar la evolución en el tiempo del número de auditorías a municipios.

Gráfico 2. Número de auditorías dirigidas a municipios por año



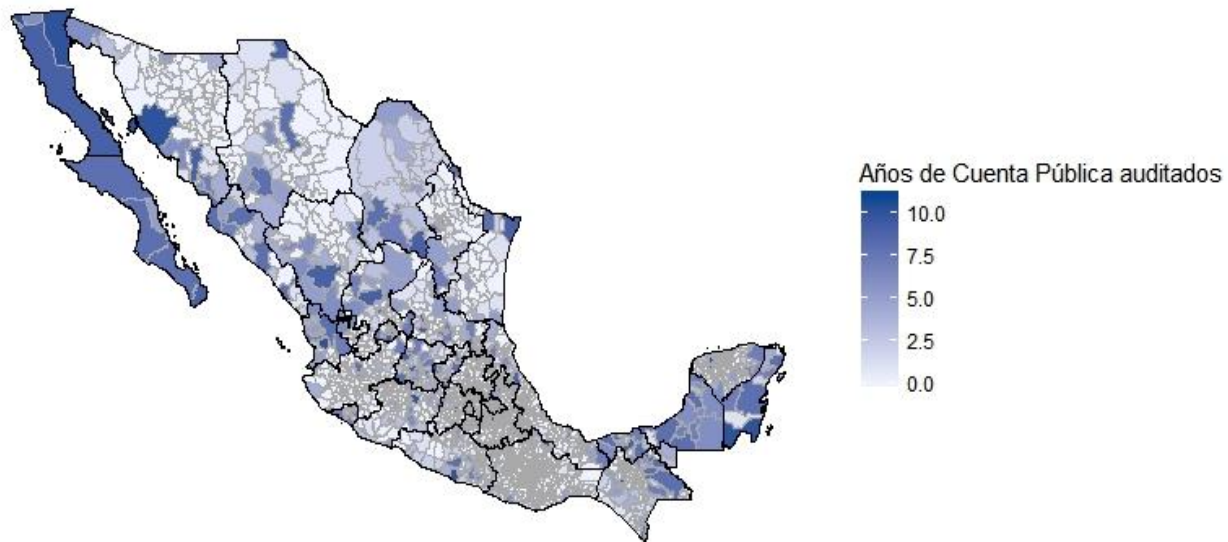
Fuente:Elaboración propia con datos de la ASF

La configuración del Gráfico 2 muestra un conteo de las auditorías realizadas cada año tomando en cuenta los tres periodos presidenciales durante los cuales ocurren las auditorías a municipios. Esto incluye cuatro años del gobierno de Vicente Fox, los seis del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, ambos del PAN y cuatro años del gobierno de Enrique Peña Nieto, primer presidente del PRI desde la alternancia en el año 2000. De acuerdo con el gráfico, el número de auditorías aumentó de manera considerable entre 2006 y 2014. También observamos que ocurrieron ligeras reducciones en el número de auditorías en 2003, 2006, 2009 y 2012 que coinciden con ciclos electorales federales.

Como se estableció líneas arriba, algunos municipios han sido auditados más de una ocasión. El Gráfico 3 es un mapa donde se puede observar la distribución de las auditorías por municipio y donde la intensidad del color representa un conteo de los años en los que ha sido auditado un mismo municipio.

*Gráfico 3. Municipios auditados por la ASF, 2002-2016*

#### Municipios auditados por la ASF, 2002-2016



Fuente:Elaboración propia con datos de la ASF

De los municipios que han sido auditados, algunos han sido foco de investigaciones once de los quince años que se han analizado los recursos otorgados a municipios. La media de años de Cuenta Pública auditados es de seis.<sup>7</sup> En 2002 las auditorías se concentraron en municipios de dos estados, Baja California y Zacatecas. En ese año, auditaron el 20% de los municipios bajacalifornianos y el 5.7% de los municipios zacatecanos. En 2006, las auditorías se realizaron a municipios en once estados distintos. Para 2007 todas las entidades federativas tuvieron al menos un municipio auditado, tendencia que se mantiene hasta 2016.

<sup>7</sup> Los años en los que la ASF ha dirigido el mayor número de acciones han sido 2007 y 2013. (Ver Gráfico 4 en Anexo).



## VI. Resultados y análisis

Dado que la realización de una acción o toda una auditoría no implica necesariamente un acto de corrupción, se analiza en general todos los municipios y en un segundo momento, aquellos con acciones correctivas. Este trabajo considera que existe un comportamiento desviado de parte de los municipios auditados cuando la institución ejerce este tipo de acciones. De los municipios auditados, 619 tuvieron 4,284 acciones correctivas, lo cual corresponde a 1,356 auditorías hechas en el periodo de estudio. De las acciones correctivas podemos decir que efectivamente existe un desvío en las normas que implica el manejo inadecuado de recursos públicos, es decir, estamos ante posibles casos de corrupción. Sin embargo, para identificar aquellos que efectivamente han sido sancionados a raíz de dichas acciones correctivas se requiere un mayor análisis que escapa al alcance de este trabajo.

Los datos son un panel no balanceado ya que no todos los años son auditados los mismos municipios. De dichos datos, me interesa conocer el efecto del partido del presidente municipal y del gobernador sobre la probabilidad de que un municipio sea auditado, controlando por variables sociodemográficas y temporales. La variable dependiente en los modelos es *auditoría municipal* (*audit*), la cual es dicotómica y toma el valor de 1 cuando el municipio fue auditado en el año de cuenta pública correspondiente y 0 cuando no. Una variable de este tipo requiere una estimación que considere que la probabilidad entre 0 y 1 no es lineal, como es un modelo *logit* o *probit*. El análisis *probit* es una alternativa al método *logit* cuya diferencia estriba en que asume una distribución normal de las variables independientes.

Debido a que hay menos auditorías cuando un partido municipal es oposición, las variables independientes que se utilizan son *Partido del municipio* (*pp\_mpo\_recode*), Porcentaje de municipios que controla el partido municipal (*poder\_pp\_mpo*), *Partido del Gobernador* (*gober*), *Poder del Gobernador* (*poder\_gober*). La primera variable indica el partido al que pertenece el presidente municipal, mientras que la segunda señala el porcentaje de municipios que pertenecen al partido municipal. La tercera indica el partido al que pertenece el gobernador y la cuarta indica si el partido del gobernador gana, pierde o mantiene el mismo porcentaje de municipios dentro de cada estado. Las variables de control son *Tipo de municipio* (*tipo\_mun*),

*Población económicamente activa (pea\_sh)*, *Población (log\_pob)* e *Índice de marginación (IM)*. Estas variables son sociodemográficas e indican si el municipio es rural, mixto o urbano, el porcentaje de población económicamente activa en el municipio, la población total y el índice de marginación del municipio.<sup>8</sup> El modelo general a estimar es el siguiente:

$$\begin{aligned} \Pr(audit_i) = f(\beta_0 + \beta_1 PARTIDO\_MUNICIPAL_i + \beta_2 PARTIDO\_GOBERNADOR_i \\ + \beta_3 PODER\_MUNICIPAL_i + \beta_4 PODER\_GOBERNADOR_i \\ + \beta_5 \ln(POBLACIÓN) + \beta_6 PEA_i + \beta_7 MARGINACIÓN_i \\ + \beta_8 TIPO\_MUNICIPIO_i + \mu_i) \end{aligned}$$

$$\text{Donde } audit_i = \begin{cases} 0 = \text{no auditoría} \\ 1 = \text{auditoría} \end{cases}, i = (1, \dots, N) \text{ es el } i - \text{ésimo municipio}$$

Los modelos cuentan con 30,704 observaciones, correspondientes a cada uno de los municipios en los 15 años de estudio.<sup>9</sup> El primero toma como variable independiente únicamente el partido municipal. El segundo modelo incorpora la variable del partido estatal. El tercer modelo toma la especificación del segundo y añade el poder del partido en el gobierno municipal. El cuarto modelo añade el poder del gobernador. Todos los modelos incluyen como controles sociodemográficos la población, el porcentaje de población económicamente activa, el índice de marginación y el tipo de municipio además de los años de cuenta pública auditados.

Las variables que son positivas y significativas en todos los modelos con variable dependiente *Auditoría* son *Poder del municipio*, que el gobernador pertenezca al PAN, que el municipio auditado sea rural, los años de cuenta pública y *población*. En cambio, que el gobernador mantenga el poder, es negativo y significativo en el modelo que incluye dicha variable. Para el modelo con variable dependiente *Auditoría con acción correctiva*, también son

---

<sup>8</sup> Una descripción detallada de las variables incluidas en los modelos puede encontrarse en la [Tabla 6](#) en el Anexo.

<sup>9</sup> En la base de datos hay 6,089 observaciones correspondientes a municipios que eligen a sus gobernantes por medio del sistema de usos y costumbres. En el periodo de estudio estos municipios recibieron 31 auditorías. Se les excluyó del análisis debido a que no se puede atribuir de forma confiable una marca partidista a cada uno. Para ello se requeriría un análisis de las redes de los líderes, lo cual escapa al alcance de este trabajo. Para conocer más acerca de los métodos de selección de representantes bajo el sistema de usos y costumbres consultar Benton (2011)

variables positivas y significativas el poder del partido en el gobierno municipal, que el gobernador mantenga el mismo porcentaje de municipios en el estado que gobierna y se vuelve significativa también que gane. Además, la probabilidad negativa de ser auditado cuando el partido municipal es PRD se mantiene negativa y se vuelve significativa en esta especificación. En el caso de los controles, son positivas y significativas *Población, índice de marginación y año*. Ya no lo es que el municipio sea rural. En la Tabla 3 se muestran las estimaciones de todos los modelos.

<b>Tabla 3. Resultados de estimaciones</b>					
<b>VARIABLES</b>	Variable dependiente: Auditoría				Variable Dependiente: Auditoría con acción correctiva
	(1) Modelo 1	(2) Modelo 2	(3) Modelo 3	(4) Modelo 4	(5) Modelo 5
<b>Partido municipal OTROS</b>	<b>-0.130***</b> (0.0452)	<b>-0.133***</b> (0.0462)	-0.0562 (0.0488)	-0.0626 (0.0489)	-0.00901 (0.0580)
<b>Partido municipal PAN</b>	0.00414 (0.0315)	-0.0214 (0.0323)	0.0447 (0.0349)	0.0471 (0.0350)	0.0300 (0.0447)
<b>Partido Municipal PRD</b>	<b>-0.144***</b> (0.0394)	<b>-0.102**</b> (0.0411)	-0.0320 (0.0437)	-0.0353 (0.0438)	<b>-0.115**</b> (0.0558)
<b>Partido del Gobernador OTROS</b>		0.00110 (0.0548)	0.0234 (0.0552)	0.00682 (0.0555)	0.0449 (0.0633)
<b>Partido del Gobernador PAN</b>		<b>0.0988***</b> (0.0344)	<b>0.0990***</b> (0.0345)	<b>0.0988***</b> (0.0345)	-0.0167 (0.0448)
<b>Partido del Gobernador PRD</b>		<b>-0.119***</b> (0.0398)	<b>-0.119***</b> (0.0400)	<b>-0.123***</b> (0.0402)	-0.00125 (0.0502)
<b>Poder del partido en el gobierno municipal</b>			<b>0.318***</b> (0.0631)	<b>0.312***</b> (0.0633)	<b>0.235***</b> (0.0786)
<b>Poder del gobernador dentro del estado GANA</b>				0.0692 (0.0426)	<b>0.197***</b> (0.0569)
<b>Poder del gobernador dentro del estado</b>				<b>-0.0800**</b>	<b>0.171***</b>

<b>MANTIENE</b>					
				(0.0359)	(0.0487)
<b>Población (ln)</b>	<b>0.729***</b>	<b>0.734***</b>	<b>0.727***</b>	<b>0.728***</b>	<b>0.607***</b>
	(0.0144)	(0.0145)	(0.0145)	(0.0145)	(0.0176)
<b>Población económicamente activa (%)</b>	-0.424*	-0.375	-0.362	-0.362	-0.231
	(0.248)	(0.248)	(0.249)	(0.248)	(0.292)
<b>Índice de marginación</b>	<b>0.230***</b>	<b>0.243***</b>	<b>0.248***</b>	<b>0.247***</b>	<b>0.252***</b>
	(0.0183)	(0.0190)	(0.0190)	(0.0190)	(0.0235)
<b>Tipo de municipio MIXTO</b>	-0.0395	-0.0467	-0.0436	-0.0427	-0.0652
	(0.0411)	(0.0413)	(0.0413)	(0.0414)	(0.0529)
<b>Tipo de municipio RURAL</b>	<b>0.0961**</b>	<b>0.0921**</b>	<b>0.0826*</b>	<b>0.0860*</b>	0.0581
	(0.0443)	(0.0445)	(0.0445)	(0.0446)	(0.0560)
<b>Año</b>	<b>0.146***</b>	<b>0.145***</b>	<b>0.145***</b>	<b>0.145***</b>	<b>0.168***</b>
	(0.00374)	(0.00380)	(0.00381)	(0.00382)	(0.00549)
<b>Constante</b>	<b>-302.3***</b>	<b>-300.7***</b>	<b>-300.5***</b>	<b>-301.1***</b>	<b>-346.1***</b>
	(7.537)	(7.668)	(7.688)	(7.713)	(11.07)
<b>Observaciones</b>	<b>30,704</b>	<b>30,704</b>	<b>30,704</b>	<b>30,704</b>	<b>30,704</b>
Log Likelihood	-5864.225	-5853.5857	-5840.8828	-5829.6617	-1749.2659
Pseudo R <sup>2</sup>	0.3679	0.3690	0.3704	0.3716	0.0845

Nota: Errores estándar en paréntesis  
\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.

El primer modelo toma como variable independiente única al *partido del municipio*. Respecto de la categoría de referencia PRI, los partidos englobados en la categoría OTROS y PAN tienen una probabilidad positiva de ser auditados, mientras que PRD tiene una probabilidad negativa. Sin embargo, estas estimaciones solo son significativas para PRD y OTROS. En el segundo modelo se añadió la variable *partido del Gobernador*, resultando en una probabilidad positiva y significativa para PAN y negativa y también significativa para PRD. El efecto en la variable de partido municipal se mantuvo en dirección en OTROS y PRD, aunque la magnitud y significancia del PRD disminuyó. Para PAN el coeficiente no es significativo.

Dado que estas no pueden ser las únicas variables políticas explicativas, y para probar la tercera hipótesis, en un tercer modelo se incluyó la variable de *poder del partido en el gobierno municipal* a fin de considerar si el porcentaje de municipios gobernados por el partido que gobierna el municipio representa por su magnitud algún tipo de amenaza para otras fuerzas políticas. Con esta especificación, PAN y OTROS tienen una probabilidad de ser auditados en

la misma dirección que en el primer modelo, pero pierden significancia. La variable poder es positiva y significativa. En el cuarto modelo se incluyó la variable que captura si dentro del estado su partido mantiene, gana o pierde municipios. En este modelo se mantiene la probabilidad positiva y no significativa de las variables municipales. En la misma dirección resulta que el gobernador sea PAN o PRD y que mantenga municipios en las elecciones intermedias. Respecto a las variables de control, en todos los modelos encontramos que la población, el índice de marginación y que el municipio sea rural también son positivas y significativas.

En cuanto a las hipótesis, los Modelos 1 y 2 muestran que los municipios en la categoría OTROS tienen una probabilidad negativa y significativa de ser auditados. Aunque existen diferencias entre los coeficientes de los partidos políticos, estas variables partidistas pierden significancia en los modelos subsecuentes. En el caso de la *Hipótesis 2*, en donde se planteó que el partido del Gobernador haría positiva la probabilidad de auditar a un partido distinto, esto es significativo para PAN y PRD en los modelos 2, 3 y 4, por lo que se comprueba dicha hipótesis. Para la hipótesis 3, los modelos prueban que se da el efecto contrario al esperado: a mayor poder de un partido municipal dentro del estado, mayor la probabilidad de ser auditado. Finalmente, la cuarta hipótesis, acerca de la retaliación del gobernador al perder municipios en elecciones intermedias, se encontró el efecto contrario, es decir, que perder municipios hace negativa la probabilidad de ser auditado. La quinta hipótesis, respecto de si la probabilidad de ser auditado es positiva cuando el presidente de la Comisión de Vigilancia es de partido distinto, observamos sistemáticamente una probabilidad negativa de ser auditado para el partido municipal PRD, partido al que han pertenecido los presidentes de la CV los últimos 8 años del periodo de estudio.

Al cambiar a la segunda variable dependiente a *Auditorías correctivas*, y manteniendo las variables independientes del modelo 4, encontramos que cuando el partido municipal es PRD, la probabilidad de tener una auditoría correctiva es negativa respecto del PRI. Con esta especificación, ser un municipio rural pierde valor explicativo y también significancia. En cambio, la probabilidad de ser auditado se mantiene significativa, pero se vuelve positiva para cuando el Gobernador retiene municipios. En el caso de ganar municipios, la variable se vuelve significativa y es positiva también. Lo mismo sucede cuando el partido del municipio aumenta

su presencia en el estado y con los controles población, índice de marginación y año. Este modelo confirma un sesgo hacia los municipios del PRI, que son más auditados que los del PRD, los cuales tienen una probabilidad negativa de tener auditorías con acciones correctivas.

Hablando de los efectos de las variables, el análisis post-estimación del modelo 4 revela que, manteniendo las demás variables en sus medias, cuando el partido al frente del gobierno municipal incrementa en un punto porcentual los municipios que gobierna dentro del estado, aumenta en 1.53% la probabilidad de ser auditado. La variable de partido municipal por sí sola no refleja ningún sesgo particular hacia algún partido, dado que ningún efecto es significativo, aunque el efecto es positivo para PAN y PRI y negativo para los demás partidos. Para la misma variable, a nivel estatal, cuando es un municipio donde el gobernador es del PRD, la probabilidad es significativa y negativa en medio punto porcentual, y es positiva en la misma magnitud en el caso de un gobernador del PAN. El efecto para un municipio donde el gobernador es de otro partido no es significativo. El efecto de que el partido del Gobernador gane o mantenga municipios en elecciones intermedias no es significativo, aunque es positivo en el primer caso y negativo en caso de mantener municipios. Los controles sociodemográficos muestran efectos positivos y significativos a cada aumento porcentual de población (3.56%) y con un cambio en el índice de marginación (1.21%). Esto se repite con el año de cuenta pública que también tiene un efecto positivo y significativo de 0.71%.

La Tabla 4 muestra los efectos marginales promedio para cada uno de los partidos tomando en cuenta si es un gobierno dividido o unificado dentro del estado.

Tabla 4. Probabilidad predicha de tener auditoría en gobierno dividido y unificado				
Partido municipal	Partido del Gobernador			
	PAN	PRI	PRD	OTRO
PAN	<b>2.84%</b>	2.26%	1.67%	2.29%
PRI	2.55%	<b>2.01%</b>	1.49%	2.05%
PRD	2.34%	1.85%	<b>1.36%</b>	1.88%
OTRO	2.20%	1.73%	1.27%	<b>1.76%</b>

Nota: Estimaciones a partir de Modelo 4 con el resto de las variables en sus medias.

La probabilidad predicha de ser auditado más alta para un municipio sucede cuando hay un gobierno unificado del PAN, mientras que la más baja es cuando el gobierno municipal es OTRO y el gobernador PRD. Entre los gobiernos unificados, la menor probabilidad de ser auditado es para el PRD. Como se señaló, en gobierno unificado, un municipio PAN tiene la mayor probabilidad de ser auditado y su probabilidad más baja es con un gobernador del PRD. Para un municipio PRI, la probabilidad más alta de ser auditado ocurre cuando el gobernador es del PAN y la más baja cuando el gobernador es del PRD. Para el PRD, la probabilidad es más alta es cuando el gobernador es del PAN y la más baja, como se dijo líneas arriba, cuando el gobernador es del mismo partido. Para los partidos dentro de la categoría OTRO, la probabilidad más alta se da cuando el gobernador es del PAN y la más baja cuando el gobernador pertenece al PRD.

Esto cambia si analizamos aquellos municipios con acciones correctivas, ya que observamos que, si bien en menor magnitud, en gobierno unificado, tiene una mayor probabilidad de tener una auditoría con acción correctiva la categoría OTRO. En este mismo tipo de gobierno, PRD tiene la menor probabilidad de ser auditado. En gobiernos divididos, un municipio PAN con gobernador de la categoría OTRO tiene mayor probabilidad de ser auditado, mientras que la menor probabilidad es para un municipio PRD con gobernador PAN.

Tabla 5. Probabilidad predicha de tener auditoría en gobierno dividido y unificado [VD Auditoría con acciones correctivas]				
Partido municipal	Partido del Gobernador			
	PAN	PRI	PRD	OTRO
PAN	<b>0.60%</b>	0.63%	0.63%	0.71%
PRI	0.55%	<b>0.58%</b>	0.58%	0.66%
PRD	0.39%	0.41%	<b>0.41%</b>	0.47%
OTRO	0.54%	0.56%	0.56%	<b>0.64%</b>

Nota: Estimaciones a partir de Modelo 5 con la segunda variable dependiente *Auditoría con acciones correctivas* y el resto de las variables en sus medias.

## VII. Conclusiones

La literatura de corrupción en México ha dejado de lado el estudio del funcionamiento de las instituciones anticorrupción y los factores políticos que intervienen en ello. Este trabajo contribuye al campo de estudio al analizar los factores que determinan la probabilidad de que un municipio sea auditado en función de algunas características políticas y sociodemográficas. En el caso de las auditorías en general, el análisis de los datos apunta a que cuando solo se toma en cuenta los partidos políticos a nivel municipal y estatal, ser un municipio gobernado por el PRD también hace negativa la probabilidad de ser auditado. Pero cuando se controla por el porcentaje de municipios gobernados por cada partido dentro de un estado y las consecuencias de las elecciones municipales en el poder del gobernador, la evidencia no respalda que exista un sesgo sistemático hacia un partido político municipal en particular. En cambio, un aumento en el control de un partido sobre los municipios dentro de un estado hace positiva la probabilidad de ser auditado. Esto confirma los resultados de Treisman (2000) acerca de que las capas de gobierno en un sistema federal dificultan que se realicen arreglos corruptos, lo cual aplica también a la posibilidad de influir indebidamente en instituciones anticorrupción federales. Sin embargo, el efecto de estas variables políticas es pequeño comparado con el del tamaño del municipio, en términos de densidad poblacional, lo cual confirma que en parte se audita en razón de los recursos recibidos.

Entonces, los hallazgos de este trabajo sugerirían que el diseño actual de la ASF, aún con su naturaleza endógena al sistema político, no tiene sesgos evidentes en su aplicación. Se comprueba que existe una mayor probabilidad de auditar a ciertos municipios, pero no en el sentido que usualmente se piensa. El análisis de los datos muestra que la ASF busca hacer su trabajo de forma imparcial y que, incluso, que un partido sea fuerte al interior de una entidad federativa hace más probable que se le investigue y no que ello lo haga enfrentarse o cabildear con éxito que se audite a sus opositores en lugar de a sus partisanos. El poder amasado por un partido no parece influir de forma indebida en las instituciones anticorrupción, de hecho, hace más probable que se le audite. En esa misma línea, no se creería que la institución ayude sistemáticamente a algún partido a atacar a otros. Cuando se analizan las auditorías que incluyen acciones correctivas, y de las cuales puede decirse, constituyen evidencia de corrupción, sí se



sostiene la hipótesis de sesgo partidista, dado que la afiliación del presidente municipal al PRD resulta en una diferencia significativa con los otros partidos, lo que lo hace tener una probabilidad negativa a ser auditado y encontrado responsable de actos de corrupción política.

Aún en este contexto, es recomendable mejorar el desempeño de la ASF por medio de modificaciones institucionales. Las instituciones anticorrupción serán más efectivas si se reduce la incertidumbre acerca de la posibilidad de discrecionalidad en su uso o la influencia de actores políticos, como intenta este trabajo. Esto puede lograrse aleatorizando la realización de auditorías como se ha hecho en otros países. Sólo así, podrán los ciudadanos tener certeza de que se persigue y castiga a los que exhiben conductas desviadas y que ello no varía dependiendo del signo partidista o de si un partido político aumenta su presencia al interior de un estado. A partir de 2018 las auditorías se realizarán en tiempo real, ya no se esperará un año para auditar cada cuenta pública y un mecanismo aleatorio permitiría comprobar que los eventos de coyuntura no tienen un impacto significativo en la decisión de auditar municipios. Tal resultado beneficiaría no solamente a la institución sino a todos los involucrados en la ejecución del gasto público y a los ciudadanos en general.

Finalmente, si estudios futuros confirman que no existe un sesgo sistemático hacia partidos de oposición, los datos de la ASF podrían ser utilizados como medida objetiva de corrupción a nivel municipal. En ese sentido, una agenda de investigación futura es determinar dichas mediciones por medio de los datos de auditorías a todos los niveles y para todos los entes fiscalizados. Después, para conocer cuáles son los municipios en donde se encuentra que se han utilizado recursos públicos de forma desviada, se requiere comprobar las consecuencias de las acciones correctivas dictadas por la ASF. Esto implicaría hacer un seguimiento de las acciones judiciales o administrativas para estar al tanto de a quienes se ha encontrado culpable de corrupción política. De esta forma, se tendría más claridad sobre el estado del combate a la corrupción en el país.

## Referencias

- Anderson, C. J. y Tverdova, Y. V. 2003. "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies". *American Journal of Political Science*, 47: 91-109. doi:10.1111/1540-5907.00007
- Azevedo Sodré, Antonio Carlos de, y Maria Fernanda Colaço Alves. 2010. "Relação Entre Emendas Parlamentares E Corrupção Municipal No Brasil: Estudo Dos Relatórios Do Programa de Fiscalização Da Controladoria-Geral Da União." *RAC-Revista de Administração Contemporânea* 14(3).
- Benz, Arthur, y Jörg Broschek. 2013. *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. OUP Oxford.
- Berliner, Daniel, y Aaron Erlich. 2015. "Competing for Transparency: Political Competition and Institutional Reform in Mexican States." *American Political Science Review* 109(1): 110–28.
- Blume, Lorenz, y Stefan Voigt. 2011. "Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-Country Assessment." *European Journal of Political Economy* 27(2): 215–29. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2010.07.001>.
- Boswell, Nancy Zucker y Rose-Ackerman Susan. 1996. "Corruption and Democracy." In *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 83–90.
- Chong, Alberto, Ana L De La O, Dean Karlan, y Leonard Wantchekon. 2014. "Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice, and Party Identification." *The Journal of Politics* 77(1): 55–71.
- Colomer, J. "Las Instituciones Del Federalismo." *Documento de trabajo. FLACSO México*.
- Cordis, Adriana S. y Milyo Jeffrey. 2016. "Measuring Public Corruption in the United States: Evidence From Administrative Records of Federal Prosecutions." *Public Integrity* 18(2): 127–48. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10999922.2015.1111748>.
- Darden, Keith. 2008. "The Integrity of Corrupt States: Graft as an Informal State Institution." *Politics and Society* 36(1): 35–59.
- Della Porta, D. y A. Vannucci. 1999. *Corrupt Exchanges*. Nueva York, de Gruyter
- Ferraz, Claudio, y Frederico Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes \*." *Quarterly Journal of Economics* 123(2): 703–45. <https://academic.oup.com/qje/article-lookup/doi/10.1162/qjec.2008.123.2.703>.
- Figuroa Neri, A., 2009. *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*. ASF/Cámara de Diputados.
- Fredriksson, Per G. y Vollebergh Herman R. J. 2009. "Corruption, Federalism, and Policy Formation in the OECD: The Case of Energy Policy." *Public Choice* 140(1-2): 205–21.
- Gerring, John, y Strom C Thacker. 2008. *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. Cambridge University Press.
- Gibson, Edward L. 2004. "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights." In *Federalism and Democracy in Latin America*, John Hopkins Press.
- Giraudy, Agustina. 2015. *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Transformations in Governance.

- Heller, N. "Corruption, Global Security World Order." In ed. Rothberg, R. Brookings Institution Press.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Kauffman, D. 2005. *Myths and Realities of Governance and Corruption*. The Brookings Institution.
- Kerevel, Yann P. 2015. "(Sub)national Principals, Legislative Agents: Patronage and Political Careers in Mexico." *Comparative Political Studies* 48(8): 1020–50.
- Kunicová, Jana y Rose-Ackerman Susan. 2005. "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption." *British Journal of Political Science* 35(4): 573–606.
- Lancaster, Thomas D. y Montinola Gabriella R. 2001. "Comparative Political Corruption: Issues of Operationalization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* 36(3): 3–28. <http://link.springer.com/10.1007/BF02686202>.
- Langston, Joy. 2008. "La Competencia Electoral y La Descentralización Partidista En México." *Revista Mexicana de Sociología* 70(3): 457–86.
- Lecuna, Antonio. 2012. "Corruption and Size Decentralization." *Journal of Applied Economics* 15(1): 139–68.
- Leeson, Peter T. y Sobel Russell S. 2008. "Weathering Corruption." *The Journal of Law and Economics* 51(4): 667–81. <http://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/590129>.
- Lujambio, Alonso. 2000. *El Poder Compartido: Un Ensayo Sobre La Democratización Mexicana*.
- Manzetti, Luigi y Wilson Carole J. 2007. "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?" *Comparative political studies* 40(8): 949–70.
- Mares, Marco. 2018. ASF, de la estridencia a la eficacia. [online] *El Economista*. 20 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/opinion/ASF-de-la-estridencia-a-la-eficacia-20180420-0034.html>
- Merlos, A. y Arvizu, J. 2018. El Universal - - Manuel Portal, nuevo titular de la ASF. [online] Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/646134.html>
- Moloi, Tankiso. 2015. "Critical Analysis of Audit Committee Reporting in National Government Departments: The Case of South Africa." *International Public Administration Review* 13(2): 67–86. <http://ipar.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/view/298>.
- Morris, Stephen D. 2009. *Political Corruption in Mexico: The Impact of Democratization*. Lynne Rienner Publishers.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2008. "Becoming Denmark : Historical Designs of Corruption Control." 80(4): 1259–87.
- Philp, Mark y Dávid-Barrett Elizabeth. 2015. "Realism About Political Corruption." *Annual Review of Political Science* 18(1): 387–402. <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-092012-134421>.
- Powner, Leanne C. 2015. *Empirical research and writing: a political science student's practical guide*. CQ Press
- Riker, J. 1975. "Handbook of Political Science." In ed. Fred Greenstein, Fred y Nelson Polsby., 93–172.
- Rodríguez, Ignacio Javier Cruz. 2017. "Comportamiento Espacial de La Corrupción En México a Nivel Entidad Federativa 2001-2010." *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad* 24(70): 53–84.
- Rosas, Guillermo y Joy Langston. 2011. "Gubernatorial Effects on the Voting Behavior of National Legislators." *Journal of Politics* 73(2): 477–93.

- Rose-Ackerman, Susan, y Bonnie J Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
- Santiso, Carlos. 2015. "Why Budget Accountability Fails? The Elusive Links between Parliaments and Audit Agencies in the Oversight of the Budget." *Revista de Economía Política* 35(3): 601–21. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572015000300601&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300601&lng=en&tlng=en)
- Schwindt-Bayer, L., y Tavits, M. (2016). *Clarity of Responsibility, Accountability, and Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316412404
- Svensson, Jakob. 2005. "Eight Questions about Corruption." *Journal of economic perspectives* 19(3): 19–42.
- Treisman, Daniel. 2007. "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?" *Annual Review of Political Science* 10(1): 211–44. <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418>.
- Vázquez Valencia, Daniel. 2018. *Corrupción y Derechos Humanos*. Peter Lang Publishing
- Wang, Hongying, y James N Rosenau. 2001. "Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance." *Global Governance* 7(1): 25–49.
- Warren, Mark E. 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?" *Am. J. Pol. Sci.* 48(2): 328–43.
- Zhu, Jiangnan y Dong Zhang. 2017. *50 Comparative Political Studies Weapons of the Powerful: Authoritarian Elite Competition and Politicized Anticorruption in China*.
- Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 18 de julio de 2016
- Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 20 de enero de 2017.

## Apéndice

*Gráfico 4. Número de acciones dirigidas a municipios por año*

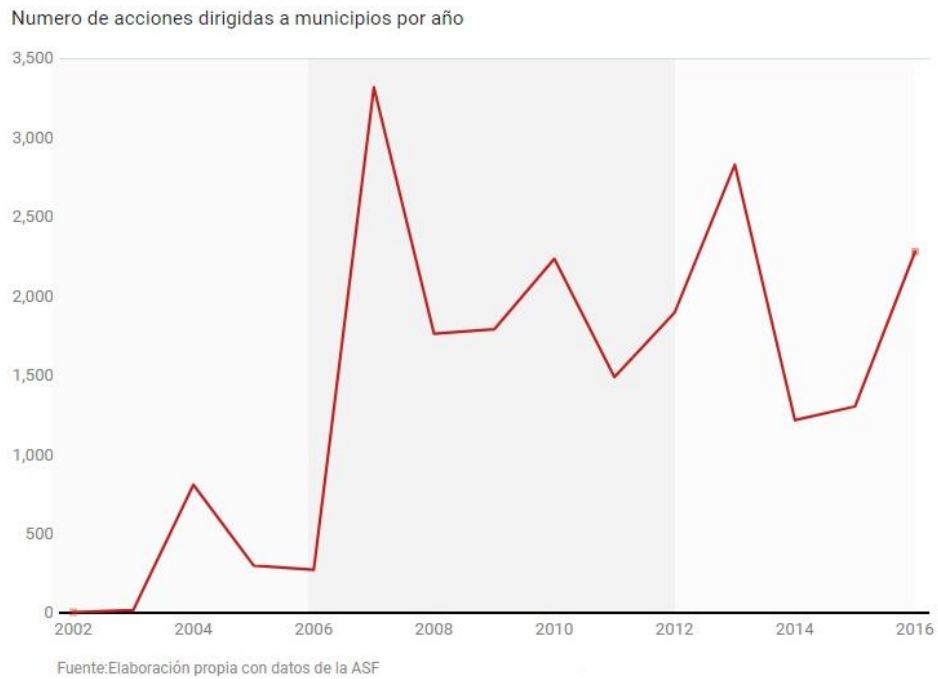


Tabla 6. Descripción de variables

Variable	Descripción	Rol en análisis	Tipo	Valores	Observaciones	Desviación estándar	Media	Fuente
Auditoría (audit)	Señala si un municipio fue auditado o no.	Dependiente	Dicotómica	0=No auditoría, 1= Auditoría	30,704	-	-	Elaboración propia con datos de ASF
Acción correctiva (correctiva)	Señala si un municipio auditado recibió alguna acción correctiva en el Año de cuenta Pública correspondiente	Dependiente	Dicotómica	0=No correctiva, 1= Correctiva	30,704	-	-	Elaboración propia con datos de ASF
Partido municipal (pp_mpo_recode_r)	Indica el partido al que pertenece el presidente municipal	Independiente	Categoría	1=PAN, 2=OTRO, 3=PRD, 4=PRI	30,704	-	-	Elaboración propia con datos de Lajous,2015
Partido del gobernador (gober_r)	Indica el partido al que pertenece el gobernador	Independiente	Categoría	1=PAN, 2=OTRO, 3=PRD, 4=PRI	30,704	-	-	Elaboración propia con datos de las páginas web de los institutos electorales de los estados
Partido del presidente de la Comisión de Vigilancia (pres_cv_r)	Indica el partido al que pertenece el presidente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados	Independiente	Dicotómica	0=PRI, 1=PRD	30,704	-	-	Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados

Poder del partido en el municipio (poder_pp_mpo)	Porcentaje de municipios que pertenecen a cada partido en un municipio	Independiente	Continua	0.01 -1.00	30,704	0.24	0.4928	Elaboración propia
Poder del gobernador dentro del estado (poder_gober)	Indica si el partido del gobernador gana, pierde o mantiene el mismo porcentaje de municipios dentro de cada estado.	Independiente	Categorica	1=Gana, 2=Mantiene, 3=Pierde	30,704	-	-	Elaboración propia
Población económicamente activa (pea_sh)	Indica el porcentaje de población económicamente activa en el municipio	Control	Continua	-0.63 - 2.33	30,704	0.07	0.34	INAFED
Tipo de municipio (tipo_municipio)	Indica si el municipio es urbano, rural o mixto	Control	Categorica	1=Urbano 2=Mixto 3=Rural	30,704	-	-	INAFED
Población(ln) (log_pob)	Señala la población municipal	Control	Continua	4.42-14.43	30,704	1.56	9.385	CONEVAL
Índice de marginación (IM)	Indica índice de marginación a nivel municipal	Control	Continua	-2.88-9.98	30,704	1.00	0.00	CONEVAL