

I.-Fiscalización Superior en Nuevo León, Tlaxcala y Coahuila

II.- Autor: Marc Zimmermann Reyes

zimmermann.18@hotmail.com

**Universidad Autónoma de Guerrero- Instituto Internacional de Estudios
Políticos Avanzados-Ignacio Manuel Altamirano**

III.-Federalismo, centralización y política local

**IV.-Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso
Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de
Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de
Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto
Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de
julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.**

Resumen: La Fiscalización superior (FS) representa una herramienta con la que el poder legislativo puede vigilar el comportamiento del ejecutivo respecto al ejercicio del gasto público, evitando así abusos y vicios en la política de gasto. Sin embargo, dicha herramienta no ha sido ejercida de manera efectiva en los gobiernos subnacionales, los Gobernadores han ejercido con mucha discrecionalidad el gasto público y los congresos no han sido contrapesos efectivos. El objetivo de este trabajo es describir el ejercicio de la FS en tres casos, dos con una alta pluralidad política, y uno con muy baja.

Introducción

El sistema político mexicano fue diseñado con base al principio de división de poderes y al esquema de frenos y contrapesos. De esta forma se construyó una estructura de gobierno fragmentada, equilibrada, autónoma y federal, con múltiples instancias con poder de veto. Por un lado, el Poder Ejecutivo es depositado en el Presidente de la República, por otro lado, el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso de la Unión (Solano, 2014).

Las funciones del poder legislativo pueden sintetizarse en tres categorías: representar, legislar y fiscalizar, siendo ésta última la de interés a este trabajo. La fiscalización consiste en evaluar los resultados de la gestión financiera del poder ejecutivo y comprobar si el presupuesto público se ejerció de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la ley de ingresos.

En la fiscalización superior (FS) se encuentra una herramienta con la que el legislativo puede vigilar el comportamiento del ejecutivo respecto a su gestión financiera. Sin embargo, esta función se mantuvo inactiva durante el régimen autoritario (1934-1997), periodo en el que el partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba ambas ramas del poder. Sin embargo, desde 1997, con la integración del primer congreso plural en México, el ejecutivo y su partido necesitan negociar la política de gasto con los partidos de oposición.

En el nivel subnacional el incremento en la Pluralidad Política (PP) comenzó a notarse con el arribo del primer gobierno dividido en Baja California en 1989. Desde entonces los gobiernos divididos han ido en aumento, para el 2012, este fenómeno ya se había presentado en 28 entidades del país (Solano, 2014, p: 12).

Sin embargo, el incremento de la pluralidad política no ha significado una variable positiva en el ejercicio de la Fiscalización Superior (FS). De acuerdo al Índice de Información del Ejercicio de Gasto 2018 del Instituto Mexicano para la Competitividad Social, los Congresos no fueron contrapesos efectivos a los gobernadores en materia de fiscalización, esto se vio reflejado en el contraste de los montos aprobados y los montos ejercidos, los Gobernadores gastaron más de

lo aprobado y de manera distinta a lo presupuestado. Los Ejecutivos estatales contaron con demasiada discrecionalidad al momento de proponer y ejecutar el gasto (IMCO, 2018).

Además, en las últimas dos décadas se han presentado varios casos de corrupción por parte de los Gobernadores. En el periodo 1998-2016, según su portal oficial, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó 971 denuncias penales, de las cuales 337 fueron dirigidas contra gobiernos estatales:

Algunos de los casos más notables fueron los siguientes:

Actor/Gobernador	Entidad	Periodo de gobierno
Cesar Duarte Jáquez	Chihuahua	2010-2016
Humberto Moreira Valdés	Coahuila	2005-2011
Mario Anguiano Moreno	Colima	2009-2015
Arturo Montiel Rojas	Estado de México	1999-2005
Ángel Aguirre Rivero	Guerrero	2011-2014
Rafel Moreno Valle	Puebla	2011-2017
Guillermo Pedrés Elías	Sonora	2009-2015
Tomás Yarrington Ruvalcaba	Tamaulipas	1999-2005
Javier Duarte de Ochoa	Veracruz	2010-2016

Fuente: Elaboración propia con datos de la Auditoría Superior de la Federación

La ASF estima que los gobiernos de los 32 estados han desviado 304 mil millones de pesos de fondos federales en el periodo 2003-2017; los 8 estados que presentan más anomalías son Michoacán, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Chihuahua, Chiapas y Veracruz; en las cuales no se ha podido comprobar el gasto de 211 mil 128 millones de pesos.

Conviene preguntar ¿por qué los Congresos no han sido contrapesos efectivos a los Gobernadores en materia gasto público a pesar del incremento en la pluralidad política

Estado del arte

El ámbito subnacional ha sido objeto de múltiples análisis. Se ha propuesto metodologías para evaluar el grado de democratización en las entidades y se ha analizado como la democratización subnacional ha afectado la relación ejecutivo-legislativo en el plano local (Sevilla; Bejar, 2012), se ha estudiado el desarrollo de la rendición de cuentas en los estados (Ríos y Cejudo, 2009), así como el desempeño de y características de organismos autónomos estatales (Monsivías y Brena, 2011).

En lo que respecta a los congresos estatales, se ha analizado su desempeño en el ejercicio de sus funciones. Uno de los trabajos más recientes en el tema es el Índice de Información del Ejercicio de Gasto 2018 del IMCO, el cual arroja que en el ejercicio fiscal 2017 los gobernadores gastaron más de lo aprobado y de manera distinta a lo establecido en los presupuestos de egresos. Los contrapesos no fueron efectivos a los Gobernadores en materia presupuestal.

Con el surgimiento de los gobiernos divididos, el incremento en la pluralidad política en los Congresos subnacionales comenzó a considerarse como una variable que podría tener efectos políticos en la relación ejecutivo-legislativo. Uno de los primeros en analizar esto fue Lujambio (1996), con su trabajo comenzaron a considerarse las implicaciones políticas de gobiernos con mayorías diferentes

En este sentido, Sleman (2012) reconoce que, con el incremento de pluralidad política, los congresos se han vuelto actores más activos. Sin embargo, el entramado institucional confiere ventajas a los gobernadores, un ejemplo de esto es la reconducción presupuestal. Sleman acusa que, si bien en la mayoría de las legislaciones estatales se mantiene una postura neutral para mantener equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, en algunas entidades como Aguascalientes, Baja California, Estado de México y Tamaulipas se le ha dado prominencia en materia presupuestaria a los gobernadores.

De la misma manera, Solano (2014) además de los gobiernos divididos, agregó las categorías de alternancia y sistema de partidos. Resultando que al menos en

condiciones de gobiernos divididos tipo b-1, alternancia simple y en sistemas de multipartidismo moderado, los congresos subnacionales han presentado debilidad institucional respecto a los gobernadores, razón por la cual no las legislaturas no han ejercido plenamente sus funciones de frenos y contrapesos (Solano, 2014).

Uno de los momentos en los que mejor se puede analizar la relación ejecutivo-legislativo es en la aprobación del presupuesto público. Se podría suponer que en contextos en los que el partido del gobernador no cuente con mayoría en el Congreso, este enfrentaría muchas dificultades para lograr aprobar su propuesta para el presupuesto público. Sin embargo, de acuerdo con el Integralia Consultores (2018), en la cámara de diputados, desde 1990 hasta 2018, la votación para aprobar el presupuesto de egresos ha sido muy alta (Integralia Consultores, 2018).

En lo que respecta al proceso presupuestal en el plano subnacional, Armesto (2015) analizó esto en los estados de México y las provincias de Argentina. En este trabajo la premisa fue que, en contextos de alta disciplina partidaria, los legisladores del partido que tiene el poder ejecutivo no tienen razones para ejercer las funciones de control propias de los congresos, sino que defenderán las acciones del ejecutivo. Es decir, que, en condición de gobierno unificado, aunque haya separación de poderes no hay separación de intereses, que ésta última solo podría ocurrir en gobiernos divididos. El resultado de este estudio fue que los congresos locales de México y Argentina, además de deficiencias técnicas son relativamente débiles frente al ejecutivo en materia presupuestaria debido a la facultad de los gobernadores de modificar el presupuesto ya aprobado por el congreso (Armesto, 2015).

Se podría suponer que en medida de que los partidos de oposición obtienen más escaños, debería aumentar el porcentaje de votación en contra del proyecto del presupuesto de egresos que envía el legislativo. Sin embargo, aunque la oposición ha ganado representación en los congresos, pero el porcentaje de rechazo al presupuesto de egresos no ha crecido. Tal pareciera que aún con el incremento de pluralidad política en los Congresos, estos no han sido contrapesos efectivos a los

gobernadores, que la dimensión partidista no tiene efecto en la relación ejecutivo legislativo (Puente, 2011).

Sin embargo, hay trabajos académicos que sugieren lo contrario.

De acuerdo con Sánchez (2017), con el incremento en la pluralidad partidista se han dado cambios en la relación ejecutivo-legislativo a nivel subnacional. Los congresos estatales han ganado autonomía respecto a los gobernadores, con lo cual se han vuelto más activos en materia presupuestaria verificando y modificando el contenido del presupuesto de egresos.

Uno de los vacíos que dejan estos estudios es que se centran en la fase de la aprobación del presupuesto y no analizan la fase de fiscalización. Un trabajo en el que se analizó esto fue en el de Gutiérrez (2015), en el que se tomó como objeto de estudio el desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) en contextos de gobiernos divididos y el tamaño de los presupuestos de las EFS. Encontrando que en la mayoría de los casos la pluralidad del Congreso y la suficiencia de recursos coincidieron con una buena evaluación, aunque en algunas entidades federativas como Campeche que presentaba en ese momento un gobierno unificado y uno de los presupuestos más bajos destinados a las EFS, factores que se consideran negativos para una buena fiscalización, obtuvo un buen desempeño en fiscalización; por otro lado, en otra de sus muestras, Sinaloa, en la que se presentaba uno de los presupuestos más altos a las EFS y un gobierno sin mayoría, se obtuvo uno de los peores resultados en el índice de desempeño de fiscalización, aunado a ello, se considera que los gobiernos divididos son positivos para que se dé un mejor control político a las acciones del gobierno (Gutiérrez, 2015).

Nota metodológica

En el presente trabajo se sigue una metodología descriptiva y comparativa. El estudio es descriptivo porque consiste en registrar las características del fenómeno estudiado. Es comparativo porque se busca parangonar las características de los casos entre sí y observar el comportamiento de las variables. La información se

recaba mediante la consulta de fuentes abiertas: constituciones y demás ordenamientos federales y estatales.

Objetivo general

Describir el ejercicio de fiscalización del gasto público a nivel subnacional en México, en contextos de muy alta pluralidad política en el ejercicio fiscal 2018 en los congresos locales de Nuevo León y Quintana Roo.

Objeto	Casos	Temporalidad
Fiscalización del gasto público	Congresos locales de Nuevo León, Tlaxcala y Coahuila	Ejercicio fiscal 2018

Objetivos específicos

- Analizar dos casos de fiscalización en congresos subnacionales de muy alta pluralidad política, y comparar con un caso de control de muy baja pluralidad política.
- Evaluar los niveles de armonización de las leyes estatales en materia de fiscalización con las leyes federales.
- Analizar la autonomía política de las EFS respecto a la rama ejecutiva del gobierno.

Pregunta de investigación

Considerando contextos de muy alta pluralidad política nivel subnacional en México, es pertinente plantearse ¿cómo se ha realizado la fiscalización del gasto público?

Hipótesis

La fiscalización del gasto público en las entidades federativas en México ha sido débil aun en contextos de muy alta pluralidad política. Esto se debe a que los congresos no ejercen de manera autónoma los mecanismos de fiscalización y/o porque los marcos legales estatales no están armonizados con las leyes federales.

Operacionalización de variables

En la presente investigación se incorporan una variable dependiente, dos variables independientes y una variable de contexto.

Variable dependiente	Variables independientes	Categorías	Indicadores
Fiscalización Superior en Nuevo León, Tlaxcala y Coahuila.	Ejercicios de mecanismos de fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Discusión y aprobación del presupuesto. • Seguimiento de ejecución del presupuesto durante el año fiscal. • Evaluación del presupuesto con base a la autoría externa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones al presupuesto. • Informes trimestrales sobre el ejercicio del gasto • Auditorías
	Armonización legal	<ul style="list-style-type: none"> • Armonización de las leyes estatales en materia presupuestal con la ley federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Armonización de las leyes de fiscalización y rendición de cuentas de los estados con la Ley Federal de Fiscalización y Rendición de Cuentas. • Armonización de las Leyes de Contabilidad Gubernamental de los estados con la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
	Autonomía de la EFS	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía política 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad para designar al titular de la EFS

Variable dependiente: Fiscalización del gasto público

La fiscalización del gasto público es una de las herramientas de control con la que el Legislativo puede vigilar e incidir en el comportamiento del Ejecutivo, esta función es ejercida por medio de las EFS.

En la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación se entiende por fiscalización el comprobar que la gestión financiera de las entidades fiscalizadas se realiza apegada a lo establecido en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, así como de las demás disposiciones legales aplicables.

Variable independiente 1: Armonización legal

Uno de los aspectos del presente estudio es el análisis de los marcos legales en el que se opera para realizar la fiscalización en México.

Se consideran los siguientes marcos normativos.

- ✓ Ley de fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación
- ✓ Ley de Contabilidad Gubernamental
- ✓ Ley del Sistema Nacional Anticorrupción

La variable es evaluada en función de la armonización de las leyes estatales con las leyes federales.

Variable independiente 2: Autonomía de las EFS

La autonomía es una condición necesaria para que las EFS sean efectivas. En este sentido Alejandra Ríos y Guillermo Cejudo, consideran que la autonomía política es un punto nodal para que las EFS puedan llevar a cabo sus funciones, ya que, al estar libres de presiones externas, pueden determinar los criterios y el alcance de sus actividades sin que el funcionamiento o existencia de la institución esté condicionada a los intereses de las instituciones o actores fiscalizados (Ríos y Cejudo, 2009).

Para efectos de este trabajo, la autonomía política es evaluada en la forma en el que el titular de la EFS es designado.

Variable de contexto: Pluralidad política

Para la variable de contexto, al mismo tiempo el criterio de selección de muestras, se retoma la propuesta de Solano (2018), pluralidad política. Concepto considera tres aspectos: gobiernos divididos, sistema de partidos y alternancia. Los valores de este criterio se estructuran de la siguiente manera:

Índice de Pluralidad Política (IPP)	Valor
Muy alta	de 2.51 a 3
Alta	de 2.1 a 2.5
Media	de 1.51 a 2

Baja	de 1.1 a 1.5
Muy baja	de 0 a 1

Fuente: Solano (2018).

Siguiendo los resultados de este índice, se seleccionan los dos casos que registraron mayor pluralidad política: Nuevo León y Tlaxcala (2.75 en ambas muestras). Además, se agrega el caso que arrojó el menor IPP: Coahuila (1.00).

Ponderación

Categoría	Item	Valor	
Discusión y aprobación del presupuesto	Sin modificaciones al PPE	0	
	Modificaciones al PPE en los montos o en los rubros	0.5	
	Modificaciones al PPE en los montos y los rubros	1	
Seguimiento de ejecución del presupuesto durante el año fiscal	El Congreso no recibe informes acerca del ejercicio de gasto		
	El Congreso recibe informes trimestrales acerca del ejercicio de gasto		
Evaluación del presupuesto con base a la auditoría externa	No se realizan auditorías	0	
	Se realizan 1-3 tipos de auditorías	0.5	
	Se realizan 3 tipos de auditorías	1	
Armonización legislativa a nivel subnacional en México	Ley de fiscalización y rendición de cuentas	Legislación estatal no armonizada	0
		Legislación estatal armonizada solo en algunos aspectos	0.5
		Legislación estatal armonizada	1
	Ley de Contabilidad Gubernamental	Legislación estatal no armonizada	0
		Legislación estatal armonizada solo en algunos aspectos	0.5
		Legislación estatal armonizada	1
	Ley del Sistema Estatal Anticorrupción	Legislación estatal no armonizada	0
		Legislación estatal armonizada solo en algunos aspectos	0.5
		Legislación estatal armonizada	1
Autonomía de la EFS	La EFS no tiene autonomía constitucional	0	
	La EFS tiene autonomía constitucional limitada	0.5	
	La EFS tiene amplia autonomía constitucional	1	

Aproximaciones teóricas

El presente apartado obedece la siguiente estructura: en la primera parte se analizan las teorías que se han diseñado para analizar el funcionamiento de los congresos, específicamente se abordan dos dimensiones, la relación ejecutivo legislativo y la democratización subnacional. En la segunda parte se describe el concepto de división de poderes. En la última parte se aborda un debate respecto a la circunscripción teórica de la fiscalización Superior (FS), se analiza si este concepto se ubica como un mecanismo de freno y contrapesos o como un ejemplo de rendición de cuentas.

Propuestas teóricas para el análisis de los congresos subnacionales

Relación ejecutivo legislativo

La mayoría de las teorías que se han propuesto para analizar los congresos, en su mayoría, fueron diseñadas para aproximaciones teóricas a las legislaturas estadounidenses. Sin embargo, la academia mexicana ha adaptado algunos de estos marcos conceptuales. Antes de abordar estos modelos conviene hacer una descripción general de la relación ejecutivo-legislativo en México.

En la literatura académica se ha encontrado consenso acerca de una relación asimétrica en la relación ejecutivo-legislativo. Algunos de los dictámenes que arrojan las investigaciones de los estudiosos del tema es debilidad institucional de los congresos y subordinación de la rama legislativa a la ejecutiva, es decir, los congresos son débiles, pálidos, y difícilmente representan verdaderos contrapesos (Balkin, 2004; Merino, 2010; Pliego, 2012; Gutiérrez, 2013; Solano, 2014).

Una vez establecido que existe una superioridad de los gobernadores en términos formales como informarles respecto a los congresos, conviene abordar qué variables tienen efecto en la relación ejecutivo legislativo. Se considera que la relación ejecutivo-legislativo se ve afectada por aspectos partidistas y constitucionales. La rama ejecutiva puede subordinar a la legislativa cuando su partido tiene mayoría en el congreso (gobierno unificado), hay alto grado de disciplina partidista y es reconocido como líder de su partido. Por otro lado, cuando

cada rama está controlada por diferentes fuerzas partidarias (gobierno dividido) cada una de las fracciones trata de incidir en la política, el partido en el poder busca ser elegido por otro periodo y los partidos de oposición buscan aumentar su porcentaje de escaños y, de ser posible, ganar la gubernatura (Sánchez, 2016, p. 15-16).

Habiendo descrito el panorama general, resulta pertinente consultar teorías que se han propuesto para analizar la relación ejecutivo legislativo que se ofrecen en la ciencia política. En la teoría del cartel procedimental se establece que la organización del congreso se da en función de las preferencias del partido mayoritario. La fracción mayoritaria dispone de ventajas como la cartelización de la agenda legislativa, y el control de las comisiones dictaminadoras. Además, el ejecutivo dispone de instrumentos para castigar y recompensar el voto de los legisladores en contra o en favor de sus iniciativas (Cox, McCubins, 1993).

Otros de los modelos propuestos han ido enfocados al análisis de la capacidad de los partidos mayoritarios para lograr disciplina partidaria entre sus miembros. Un ejemplo de esto es el modelo de gobierno de partido centralizado. En este modelo se parte de que los legisladores no tienen autonomía de los líderes de sus partidos políticos, lo cual obedece a dos condiciones: la no reelección, y la forma de selección de candidatos al interior de los partidos (Nacif, 2002).

Democratización subnacional

Algunos estudios de democratización en los gobiernos subnacionales en México han arrojado que las transiciones hacia regímenes democráticos no ocurrieron de manera homogénea en todos los casos. Se observa que en las entidades federativas convergen regímenes con características democráticas con casos que se inclinan hacia el autoritarismo (Sánchez, 2018).

Entendiendo que la democratización es el proceso mediante el cual se sustituyen normas autoritarias por normas democráticas (O'Donnell, Schimtter, 1991 citados en Sevilla, 2018), o como un proceso en el que un régimen autoritario transita hacia uno legítimo y democrático, a uno estadio más competitivo (Dhal,

1997). Se identifican dos vertientes en los modelos de democratización: la construcción de índices y la asignación de tipos de régimen híbrido (Sevilla, 2018). En lo que concierne a la construcción de indicadores, este es un tipo de marco cuantitativo, y consiste en medir ciertos aspectos de las unidades de análisis cada cierto tiempo con el fin de observar los cambios que se reflejan en las muestras. Para que los indicadores sean plausibles se deben considerar tres aspectos: el acceso al poder, la variación entre las entidades y que con los datos encontrados se pueda distinguir el proceso de democratización a través de los años en los casos de estudio. Algunos ejemplos que se pueden citar son los siguientes: índice comparativo de Democracia Local, el cual fue propuesto por Hernández (2000); Índice de Democracia Provincial, de Gervasoni (2009); índice Heterodoxo de Calidad Electoral Subnacional, desarrollado por Hernández y Schobert (2010); Índice de Democracia Estatal, realizado por Somuano y Ortega (2011); indicador de irregularidades en elecciones para gobernadores, por Loza y Méndez (2013); Índice de Democracia Subnacional, de Giraudy (2013) y el Índice de Desarrollo Democrático, propuesto por PoliLat, INE, Colmex y Konrad Adenauer Stiftung, (2014), (Sevilla, 2018, p.129-130).

En cuanto a la asignación de tipos de regímenes híbridos subnacionales, con estos se ha encontrado los casos que están más cercanos a la democracia, y los que se inclinan más al autoritarismo. Por ejemplo, con el marco analítico de *Juegos Cerrados*, se explica que existe una relación positiva entre la democratización y la medida en que las elites estatales logran permanecer en el poder con el respaldo electoral de la población. En este modelo se considera el ejercicio de elecciones regulares, libres y limpias; y un grupo reducido de elites locales que controlan el acceso a los puestos altos en el gobierno, los medios de comunicación y de distribución de recursos. El resultado de ello es la existencia de entidades federativas en las que no se ha dado la alternancia y hay poca competitividad política (Behrend, 2011).

Otro marco conceptual es el que propone Giraudy (2013), en el cual la intención es explicar las diferencias entre los regímenes democráticos de los no democráticos

en el nivel subnacional. Dicho enfoque se centra en dos tipos: el patrimonialista y el burocrático. Se utilizan variables que ponderan el acceso y el ejercicio de poder. Un bajo nivel de acceso y ejercicio de poder refiere un régimen de tipo patrimonialista; un alto nivel en el acceso al poder, pero bajo en el ejercicio, significa un régimen de tipo burocrático.

Respecto a ambos modelos, Sevilla (2018) acusa que ninguno de los dos conceptualiza la democratización, algo que sí se realizó en el escrito de Behrend y Whitehead (2016):

[...] las estructuras y prácticas políticas perdurables, tales como el clientelismo, los discriminatorios sistemas de justicia local, o la captura de los medios de comunicación provinciales. Tales fenómenos subnacionales, donde ellos dominan, pueden ahogar la elección, el debate y la participación lo suficiente para negar los principios democráticos proclamados a nivel nacional (Behrend y Whitehead, 2016: 157).

Sin embargo, Sevilla distingue otro vacío, no se identifican las características con las que se permita señalar que una entidad federativa registra prácticas y estructuras iliberales. Sevilla propone, que para medir la democratización es necesario especificar unidades de medida con la que se pueda visibilizar que tanto un gobierno subnacional se inclina a la democracia o al autoritarismo (Sevilla, 2018, p. 133-135).

División de poderes

El sistema político mexicano fue diseñado con base al principio de división de poderes que propuso Madison en su obra El Federalista. De esta forma se construyó una estructura de gobierno fragmentada, equilibrada, autónoma y federal, con múltiples instancias con poder de veto (Solano, 2010).

El poder ejecutivo El poder ejecutivo es depositado en el presidente de la república, el cual es elegido por el principio de mayoría relativa para ocupar un periodo de seis años. Algunas de las funciones del ejecutivo federal son promulgar y ejecutar leyes, nombrar y renombrar a secretarios de Estado, embajadores.

El poder legislativo es depositado en el Congreso de la Unión, el cual se compone de dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. De las funciones que este

órgano dispone, las de relevancia a este apartado son las de representación y fiscalización.

Representación

El significado de la palabra “representación” refiere el actuar en nombre de otro en defensa de sus intereses. Los aspectos que deben recalcar: una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; y bajo la condición de hacerlo en interés del representado (Sarotori, 1991).

Sartori diferencio la representación privada (derecho privado) de la representación pública (derecho público). La vertiente privada se desarrolló como una relación de un grupo de personas con otra persona, entre un cliente y un agente designado por éste (el principal o dominus de la relación) con unas instrucciones generales. Respecto a esto, el politólogo florentino recalca:

Dado que los actos del representante surten efecto para el principal, la sujeción de aquél a las instrucciones dictadas por éste era un elemento esencial de la relación de representación. Si este elemento se pone en primer plano, nos encontramos ante la teoría del mandato. Y suele considerarse que en derecho privado los representantes son siempre, aunque en diversa medida, delegados vinculados por las instrucciones (mandatos) de su dominus (Sartori, 1991: p. 3).

Lo que diferencia la representación privada de la pública es la existencia de las instrucciones vinculantes y la revocabilidad inmediata. Además, la representación política implica una relación de muchos con uno, en la cual los “muchos” suelen ser decenas de miles (Sartori, 1991).

El politólogo florentino concluyó en tres aspectos en los que se debe reflexionar respecto al concepto de representación: 1) la representación es incuestionable; 2) debe configurarse normativamente; y 3) tiene que encontrarse un equilibrio delicado entre receptividad y responsabilidad, entre rendición de cuentas y comportamiento responsable, entre gobierno de ciudadanos y gobierno sobre los ciudadanos.

Otras limitaciones que se le han atribuido al concepto de representación devienen de sus orígenes los cuales se rastrean en la antigua Grecia, donde se instituyó como

un instrumento de poder a partir de la creación de órganos en los que un grupo de representantes de toma de decisiones que tendrían efecto en la colectividad. Puente (2018) señala que la representación política se creó a partir de ideas de dominación, por lo cual no tiene nada que ver con la democracia, que se creó para limitar la participación, como instrumento de control político (Puente, 2018a).

En este sentido, Pitkin (1985) concuerda en que el término representación poco ha tenido que ver con la democracia y que no necesariamente significa gobierno representativo: [...] Un rey puede representar a una nación, y también puede hacerlo un embajador. Cualquier servidor público puede representar en ocasiones al Estado. Así, las instituciones y los ejercicios que encarnan algún género de representación son necesarios en cualquier sociedad articulada, sin que ello tenga nada que ver con el auto-gobierno del pueblo [...] (Pitkin, 1985, p. 2).

Sin embargo, a pesar de sus antecedentes no democráticos no existe otro mecanismo mediante el cual se pueda ordenar los procesos de toma de decisiones colectivas.

Fiscalización

Los habitantes de México pagan impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras u otros, denominados contribuciones fiscales, estas contribuciones son cuantificadas anualmente en la ley federal de ingresos de la Federación, con ella se financia el gasto público, el cual es previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el cual se ejerce por las dependencias y entidades de los poderes públicos y organismos constitucionales autónomos en los diferentes órdenes de gobierno que, en sus ámbitos de competencia y responsabilidad, prestan servicios públicos (Castellanos, 2014).

El poder legislativo tiene la función de fiscalizar el gasto público, de vigilar que este sea ejercido de acuerdo a los montos y rubros establecidos en el PEF. Para llevar a cabo la fiscalización, el poder legislativo dispone de una entidad de fiscalización superior (EFS), la Auditoría Superior de la Federación.

El modelo federal se reproduce en el nivel subnacional. el poder ejecutivo es representado por los gobernadores, el poder legislativo es ejercido por congresos locales, los cuales tienen entre sus atribuciones la fiscalización del gasto público mediante entidades superiores de fiscalización (ESF). Los gobernadores tienen que rendir cuentas a sus congresos sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos obtenidos y los egresos efectuados, en el ejercicio fiscal correspondiente, se hayan hecho en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y en base a los programas aprobados. (Licona, 2014, p. 294).

Fiscalización superior, ¿un mecanismo de freno y contrapeso o un ejemplo de rendición de cuentas?

Antes de abordar el debate en sugerido en el título, resulta pertinente describir los conceptos de rendición de cuentas y el de frenos y contrapesos.

Frenos y contrapesos

El esquema de frenos y contrapesos es uno de los conceptos en el que los constituyentes mexicanos se basaron cuando diseñaron el sistema político mexicano. El poder ejecutivo es depositado en el presidente de la República; el poder legislativo, de manera bicameral, es ejercido por el Congreso de la Unión, al cual se le atribuyen funciones en materia de vigilancia y control de los actos del Ejecutivo. Este modelo se distingue de otras formas de distribución de poderes porque confiere de manera más equilibrada las facultades y competencias políticas entre varias ramas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de manera de que cada rama funja como contrapeso de la otra, evitando así que el predominio de una (Solano, 2014, p.35-36).

A diferencia de un sistema de separación pura, en el que los poderes se dividen los ejercicios de una función específica entre distintos agentes, el modelo de frenos y contrapesos complementa la división de poderes con dos elementos adicionales:

Por un lado, un sistema electoral que induzca en cada rama de gobierno una representación de intereses lo más diversa posible. Por otro, una distribución de poderes tal que permita a cada uno de los agentes estatales bloquear las decisiones de los otros, en ausencia de acuerdo entre ellos. La idea central de este mecanismo es mantener la separación mediante el equilibrio (Negretto, 2003, p. 42).

Los argumentos que se han esgrimido en favor del esquema de frenos y contrapesos pueden sintetizarse de la siguiente forma:

1) “Favorece la adopción de políticas moderadas, dado que actores con posiciones extremas están obligados a negociar entre sí y llegar a un compromiso para tomar una decisión”, es decir, induce relaciones cooperativas entre gobierno y oposición en un régimen presidencial democrático; 2) “hace más creíbles y estables las decisiones una vez adoptadas, puesto que resulta difícil volver a formar una coalición capaz de alterar el statu quo”; y 3) provee a los ciudadanos de mayor información acerca de las políticas públicas; dado que el modelo requiere de un amplio debate entre agentes con intereses diversos, los temas incorporados a la agenda pública estarán sujetos a una intensa deliberación antes de decidir cualquier modificación o innovación de la política en curso (Negretto, 2003, p. 48).

Rendición de cuentas

El principal antecedente del concepto de rendición de cuentas es el término *accountability*, el cual no tiene una traducción exacta al español. Se le ha utilizado como sinónimo de fiscalización y de control, pero el concepto con el que más se le asocia es con rendición de cuentas (Schedler, 2003).

Guillermo O’Donnell (2004), distingue dos dimensiones de la rendición de cuentas, vertical y horizontal. La rendición de cuentas vertical es la que se da entre el gobierno y los ciudadanos que representa. En este tipo, se establece una relación entre mandante y mandatario, los ciudadanos ejercen el control sobre el gobierno al elegir funcionarios para cargos públicos. De esta forma, los ciudadanos califican y sancionan o recompensan lo realizado por el gobierno otorgándole mayoría parlamentaria en el congreso, con la promesa de la reelección, o descalificando los

resultados del gobierno por medio del voto de castigo. La vertiente horizontal, comprende los mecanismos que se interponen entre las instituciones que componen el Estado, para llevar a cabo la inspección, vigilancia, supervisión y evaluación. Esto implica que los órganos de gobierno encargados de la implementación de las políticas públicas tienen que ser objetos de un mejor desempeño, además de la fiscalización de las cuentas públicas (O'Donnell, 2004).

Otra forma de clasificar las vertientes del concepto es en vertical y diagonal. La vertical implica una relación de autoridad. La horizontal describe un vínculo entre los involucrados que no es jerárquico, pero en el que, aun así, se debe informar y justificar acciones (Cejudo y Ríos, 2009).

Por su parte, Philp (2008), define la rendición de cuentas como una situación en la que A, está sujeto a rendir cuentas respecto a M, cuando alguna institución, Y, requiera que, A informe, explique y justifique su conducta respecto M (Philp, 2008). Esta definición tiene cuatro dimensiones: (1) El agente o institución sujeto a rendir cuentas; (2) el agente o institución a quien se le rinde cuentas; (3) las responsabilidades o facultades por las que se debe rendir cuentas; y (4) la capacidad de Y para hacer que, A informe, explique y justifique sus acciones respecto a 3 en lo que concierne a 2 (Philp, 2008. 5).

¿Dónde se ubica la fiscalización superior?

Una vez descrito ambos conceptos se vuelve a la pregunta planteada al inicio del subapartado, ¿la fiscalización superior es un mecanismo de freno y contrapeso o es un ejemplo de rendición de cuentas? El sistema de frenos y contrapesos hace referencia a un escenario en el que distintos poderes comparten autoridad en ciertas facultades, lo que permite una restricción mutua. En lo que concierne a rendición de cuentas, considerando que no hay un consenso general sobre su significado, esta consiste en una relación en las que unas instituciones estatales pueden vigilar y solicitar explicaciones respecto a acciones y decisiones tomadas por otras instituciones, y en su caso, sancionarlas (Sánchez, 2018).

Considerando ello, la fiscalización superior se circunscribe a la rendición de cuentas en dos momentos: 1) El poder legislativo, haciendo uso de la FS, vigila el comportamiento del ejecutivo en materia de gasto; 2) La posibilidad de aplicar sanciones en caso de considerarse que el gasto público se ha ejercido sin seguir los lineamientos establecidos en los presupuestos de egresos.

En la FS se encuentra un instrumento con el cual se pueden evitar abusos y vicios en el ejercicio del poder. Con esta facultad, el poder legislativo puede vigilar el comportamiento del ejecutivo respecto a su gestión financiera.

Bibliografía

- Armesto, M.A. (2015). *Competencia política y gasto particularista en de los gobiernos subnacionales de México y Argentina*. Recuperado de: https://lasa-4.lasa.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol50no1/50-1_160-183_armesto.pdf
- Balkin, R.(2004). *El poder legislativo en México:Análisis y diagnóstico*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v16n31/v16n31a7.pdf>
- Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level. Provincial Close Games in Argentina. *Latin America Reseach Review* 46(1), p. 150-176. Recuperado de: http://lasa.international.pitt.edu/LARR/prot/fulltext/vol46no1/Behrend_150-176_46-1.pdf
- Bejar, L. (2012). *¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo*. Recuperado de: <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/34446>
- Castellano, E. (2014) La forma de gobierno como marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas. (Primera edición. Vol. 1) En Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación, Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, p. 120-158. Recuperado de: <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/333006/1184891/file/FISCALIZACION,%20TRANSPARENCIA%20Y%20RENDICION%20DE%20CUENTAS.pdf>
- Cornejo, C. (2013). Indicadores de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y rendimiento de entidades fiscalizadoras. En Lavin y Pilo (Coords), *Órganos de control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas*. p. 9-45. Recuperado de: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2013/07/Informe-regional-sobre-indicadores-de-TPA.pdf>
- Cox,G; Mcubbins, M. *Legeslative Leviathan. Party Government in the house*. Recuperado de: http://investigadores.cide.edu/aparicio/refpol/Cox%26McCubbins_LegislativeLeviathan_book06.pdf

- Dhal, R. (1997). *La poliarquia. Participación y oposición*. Recuperado de: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod_resource/content/1/RobertDahl_Poliarquia_espanhol.pdf
- García, J. (2017). Del principio de división de poderes. *Revista de estudios políticos* (108). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27611>
- Gutiérrez, A. (2015). La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales. *Revista mexicana de análisis político y administración pública*. 4(2), p. 141-166. Recuperado de: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/download/135/117>
- IMCO, (2018). *Índice de Información del Ejercicio de Gasto*. Recuperado de: <https://imco.org.mx/uncategorized/indice-informacion-del-ejercicio-del-gasto-2018/>
- Integralia Consultores, (2018). *La negociación política del presupuesto 1997-2018*. Recuperado de: <http://integralia.com.mx/libroNPP.pdf>
- López, S & Merino, M. (2009). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. Cuadernos sobre rendición de cuentas. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>
- Lujambio, A. (1996). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública IFE-UAM.
- Medina, L. (2009). Federalismo mexicano para principiantes. Documento de trabajo cide (58). Recuperado de: <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1008/97152.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mena, Jesús. (2011). La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social. Documento de trabajo cesop (107). Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/258546/772342/file/Documento_107_Rendicion_cuentas_municipal_Oaxaca.pdf

- Merino, M. (2010) Nuevo federalismo, nuevo conflicto. En Soledad Loeza y Jean Francois Prud'Homme (coords.), *Los grandes problemas de México: vol 14. Instituciones y procesos políticos*, p. 487-526. Recuperado de: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XIV.pdf>
- Monsivais, A; Brena, L. (2011). *Los ombudsman en las entidades federativas en México: ¿Cómo explicar su desempeño?* Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59823584005>
- Moreno, Salvador. La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social. Documento de trabajo cesop (123). Recuperado de: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/271336/837094/file/Fiscalizacion_superior_mexico_docto123.pdf
- Nacif, B. (2002). Para comprender la disciplina del partido en la cámara de diputados en México: El modelo de partido centralizado. *Foro internacional*. 42(167). Recuperado de: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1625/1615>
- Negretto, G. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* 65(1). Recuperado de: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2003-1/RMS03102.pdf>
- Pérez, V. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo. *Revista andamios* 5(10). Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v5n10/v5n10a11.pdf>
- Philp, M.(2009). *Delimitin democratic accountability*. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2008.00720.x?journalCode=psxa>
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Recuperado de: <http://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Fenichel-Pitkin-Hanna-El-Concepto-de-Representacion.pdf>

- Pliego, I. (2010). El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política. *Documento de trabajo. CESOP* (84). Recuperado de: [file:///C:/Users/zimmermann.18/Videos/Federalismo Fiscal Mexico docto84.pdf](file:///C:/Users/zimmermann.18/Videos/Federalismo_Fiscal_Mexico_docto84.pdf)
- Puente, K. (2011). *Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994 y 2010*. (Tesis doctoral, El Colegio de México). Recuperado de: https://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_puente_martinez.pdf
- Sánchez, J. S. (2017). *Los congresos subnacionales y la política de gasto en México. El ejercicio de la función presupuestaria*. Recuperado de: https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2018/108/10/822605ea240c25aad7f6902cd292fe24.pdf
- Rios, A; C,G. (2009). La rendición de cuentas en los gobiernos estatales en Mexico. *Documento de trabajo CIDE*, 225. Recuperado de: <http://libreriacide.com/librospdf/DTAP-225.pdf>
- Sartori, G. (1998). *En defensa de la representación*. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/\\$FILE/defensa_repres_sartori.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC5BCB8356BCBF7005257A3F005B6ED4/$FILE/defensa_repres_sartori.pdf)
- Sevilla, J.A. (2018). Democratización subnacional: reflexiones acerca de su conceptualización, dimensiones constitutivas y métodos de identificación. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. 11(23), p.113-142
Recuperado de: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Revista-Legislativa-de-Estudios-Sociales-y-de-Opinion-Publica-Vol.11-Num.23>
- Solano, G. (2014). *Desempeño institucional y político de los congresos de Guerrero, Sonora y Durango*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Solano, G. (2019). *División de Poderes en México, 1997-2003. Repensar el modelo de Frenos y Contrapesos*. México: Quadrivium-IIIEPA-IMA-UAGro