



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

INCIDENCIA DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN LA EFICACIA
DEL GOBIERNO: UNA REVISIÓN INTERNACIONAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

MTRO. JORGE ALEJANDRO ORTÍZ RAMÍREZ

DIRECTOR:

DR. ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Índice de Cuadros | 3 |
| Índice de Gráficos | 4 |
| Índice de Figuras..... | 4 |
| Siglas y abreviaturas..... | 5 |
| Introducción..... | 6 |
| CAPÍTULO I..... | 12 |
| 1. Aspectos conceptuales de la fiscalización superior..... | 12 |
| 1.1. Fundamento teórico de la fiscalización superior..... | 13 |
| 1.2. Definición de fiscalización superior..... | 14 |
| 1.3. Argumentos sobre la utilidad de la fiscalización..... | 20 |
| 1.4. Los elementos de fortaleza de la fiscalización superior..... | 26 |
| 1.5. La fiscalización como instrumento de control | 27 |
| 1.5.1. El control..... | 27 |
| 1.5.2. Control interno y control externo..... | 29 |
| 1.6. La fiscalización como instrumento de la rendición de cuentas | 34 |
| 1.6.1. Rendición de cuentas vertical..... | 42 |
| 1.6.2. Rendición de cuentas horizontal..... | 44 |
| 1.7. Operatividad de la rendición de cuentas horizontal: Las comisiones de cuenta pública..... | 45 |
| 1.7.1. Órganos de supervisión legislativa | 47 |
| 1.7.2. Atribuciones y efectividad de las comisiones de cuenta pública | 49 |
| 1.7.3. Dificultades de trabajo en las comisiones de cuenta pública..... | 52 |
| CAPÍTULO II..... | 55 |
| 2. Características y fortalezas de las Entidades de Fiscalización Superior | 55 |
| 2.1. Modelos de Entidades de Fiscalización Superior | 56 |
| 2.1.1. Modelo Westminster..... | 57 |
| 2.1.2. Modelo Napoleónico..... | 59 |
| 2.1.3. Modelo de Junta o Consejo..... | 60 |
| 2.2. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores | 63 |
| 2.2.1. Declaraciones de Lima y de México | 69 |
| 2.3. Elementos distintivos de la fortaleza de la fiscalización superior | 72 |
| 2.3.1. La independencia de las Entidades de Fiscalización Superior | 73 |
| 2.3.2. Capacidad institucional..... | 77 |
| 2.3.3. Participación ciudadana como elemento de gobernanza | 81 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO III | 87 |
| 3. Eficacia del Gobierno | 87 |
| 3.1. Eficacia del gobierno, una revisión conceptual | 88 |
| 3.2. Eficacia del gobierno, la visión del Banco Mundial | 93 |
| CAPÍTULO IV | 109 |
| 4. Análisis estadístico de incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno | 109 |
| 4.1. Metodología estadística para datos en panel..... | 110 |
| 4.2. Descripción de las variables en análisis | 114 |
| 4.3. Análisis estadístico..... | 121 |
| 4.3.1. Resultados del análisis estadístico de incidencia de la fiscalización superior..... | 122 |
| 4.4. Contraste de hipótesis | 128 |
| Conclusiones..... | 130 |
| Bibliografía – Hemerografía | 136 |
| Anexos | 144 |

Índice de Cuadros

| | |
|---|-----|
| Cuadro 1: Conceptos de fiscalización superior..... | 15 |
| Cuadro 2: Modelos de Entidades de Fiscalización Superior..... | 61 |
| Cuadro 3: Modelos de EFS adoptados en diferentes países..... | 62 |
| Cuadro 4: Pilares de la independencia de las Entidades de Fiscalización Superior..... | 75 |
| Cuadro 5: Componentes de gobernanza (Banco Mundial)..... | 94 |
| Cuadro 6: Resumen de variables..... | 115 |
| Cuadro 7: Características del Índice SAIs – IBP, 2015..... | 117 |
| Cuadro 8: Fortaleza de independencia de las EFS (SAI_IND), 2015..... | 118 |
| Cuadro 9: Fortaleza de capacidades institucionales de las EFS (SAI_CAP), 2015..... | 119 |
| Cuadro 10: Fortaleza de la participación ciudadana como elemento de gobernanza de las EFS (SAI_GOV), 2015..... | 120 |
| Cuadro 11: Modelos de datos en panel (efectos fijos de sección cruzada)..... | 122 |
| Cuadro 12: Modelo de datos en panel 2 (efectos fijos de sección cruzada)..... | 124 |
| Cuadro 13: Test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos. Modelo de datos en panel..... | 125 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|-----|
| Gráfica 1: Variable WBGI_GE – Rango -2.5 a 0, al 2015..... | 98 |
| Gráfica 2: Variable WBGI_GE – Rango 0 a 2.5, al 2015..... | 99 |
| Gráfica 3: Variable WBGI_GE – México, 2006 – 2015..... | 100 |
| Gráfica 4: Variable WBGI_GE – Latinoamérica y el Caribe, 2015..... | 101 |
| Gráfica 5: Variable WBGI_GE – EEUU y Países de Europa Occidental, 2015..... | 102 |
| Gráfica 6: Variable WBGI_GE – Países Surasiáticos, 2015..... | 103 |
| Gráfica 7: Variable WBGI_GE – África Subsahariana, 2015..... | 104 |
| Gráfica 8: Variable WBGI_GE – África del Norte y Oriente Medio, 2015..... | 105 |
| Gráfica 9: Variable WBGI_GE – Asia del Este y Pacífico, 2015..... | 106 |
| Gráfica 10: Variable WBGI_GE – Asia Central y Europa Oriental, 2015..... | 107 |
| Gráfica 11: Efectos fijos de sección cruzada..... | 126 |

Índice de Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous?, A Cross Country Assessment | 24 |
| Figura 2: Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous?, A Cross Country Assessment | 25 |
| Figura 3: Evolución de la fiscalización internacional..... | 34 |
| Figura 4: Efectos fijos de países..... | 127 |
| Figura 5: Ciclo virtuoso sociedad- fiscalización..... | 133 |

Siglas y abreviaturas

ASF.- Auditoría Superior de la Federación.

EFS.- Entidades de Fiscalización Superior.

FS.- Fiscalización Superior.

INCOSAI.- Congreso Internacional de Entidades de Fiscalización Superior.

INTOSAI.- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

IBP.- Asociación Internacional de Presupuesto.

MCO.- Mínimos Cuadrados Ordinarios.

OCDE.- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

PAC.- Comisiones de Cuenta Pública.

SAI_IND.- Variable que representa el grado de independencia de las Entidades de Fiscalización Superior.

SAI_CAP.- Variable que representa el grado de capacidad institucional de las Entidades de Fiscalización Superior.

SAI_GOV.- Variable que representa la participación ciudadana como elemento de gobernanza de las Entidades de Fiscalización Superior.

SAIs.- Índices que muestran el grado de fortaleza de las EFS.

TI.- Transparencia Internacional.

UN.- Naciones Unidas.

WB.- Banco Mundial.

WBGI_GE.- Indicador de Eficacia del Gobierno.

WGI.- Indicadores Mundiales de Gobernanza.

Introducción

La presente tesis doctoral se desarrolla en el campo de la administración pública abordando aspectos temáticos de la fiscalización superior, especialmente los relacionados con los elementos de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), tales como el grado de independencia, las capacidades institucionales, y la participación ciudadana como elemento de gobernanza, con el objetivo principal de identificar, mediante un análisis empírico, el elemento de fortaleza y el grado de incidencia sobre la eficacia del gobierno de 102 países.

Para fines de lo anterior, con base en evidencia internacional sobre los efectos de la fiscalización superior, se hace una revisión del marco teórico-conceptual como punto de partida para el estudio de los elementos que constituyen la fortaleza de la misma, como variable fundamental en el análisis a desarrollar, y se identifican las variables que determinan de manera particular la incidencia de cada uno de los elementos en la eficacia del gobierno, a fin de obtener respuestas fundamentadas para las siguientes preguntas de investigación.

Se considera que en el campo de estudio de la administración pública, confluyen otras disciplinas, y que son necesarios, ya que aportan herramientas para el análisis aplicado. Mismas que nos ayudan a construir evidencias científicas. Lo anterior nos permite en este trabajo, subrayar el ejercicio desde un campo académico de la administración pública aplicada.

¿La fortaleza de la fiscalización superior, en un análisis para 102 países, incide de forma positiva en la eficacia del gobierno?

La incidencia de la fiscalización superior (FS) en la eficacia del gobierno se mide mediante la instrumentación de un conjunto de tres variables que muestran el grado de fortaleza de las EFS, denominadas SAIs, y la variable WBGI_GE que representa el nivel de eficacia del gobierno respecto a la calidad de la administración, servicios, formulación y aplicación de políticas públicas, y el compromiso del gobierno con las mismas.

La fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior se puede identificar con base en tres elementos distintivos:

I.- Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior.

II.- Capacidad institucional.

III.- Participación ciudadana como elemento de gobernanza.

En relación con estos elementos se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuál de los tres elementos de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior incide mayormente en la eficacia del gobierno?

La fortaleza de las EFS es el principal objeto de estudio en este trabajo, por lo que identificar el elemento de mayor incidencia en la eficacia del gobierno es fundamental para abrir nuevos campos de estudio, sobre la frontera de posibilidades y oportunidades que brinda la fiscalización superior para la mejora de la administración pública a nivel internacional.

En el contexto de diversos estudios e investigaciones especializadas en la materia, y con la finalidad de abrir una nueva discusión sobre los efectos de la fiscalización superior en el ámbito público, después de analizar los elementos distintivos de su fortaleza, se plantean la siguiente hipótesis general:

Las Entidades de Fiscalización Superior que contienen elementos de fortaleza, en cuanto a: i) independencia, ii) capacidad institucional y iii) participación ciudadana como elemento de gobernanza, inciden de forma positiva en la eficacia del gobierno.

De la cual se contempla la siguiente hipótesis de trabajo específica:

La independencia como elemento de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior incide mayormente en la eficacia del gobierno.

Estrategia metodológica

De acuerdo con estas condiciones, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa y un contexto deductivo, se desarrolla el análisis empírico a través del estudio y análisis de los hechos, enfocado a la investigación de tipo cuantitativa mediante el análisis estadístico de las variables de estudios y la aplicación del método de interpretación y exposición.

En relación con la temporalidad, los datos para el análisis estadístico comprenden los años 2006, 2008, 2010, 2012 y 2015, publicados por la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP) y el Banco Mundial (WB).

La investigación se realiza en dos etapas, correspondiendo a la primera la revisión teórica y conceptual de la fiscalización superior, así como la identificación de los elementos distintivos de la fortaleza de las EFS en relación con sus características y la información proporcionada por el IBP. De igual forma, se propone una aproximación para identificar lo que en esta tesis se denomina *eficacia del gobierno*, con base en la revisión de los estudios existentes y el índice de efectividad gubernamental instrumentado por el Banco Mundial, mismo que es la variable dependiente dentro de la propuesta de especificación estadística.

En una segunda etapa se expone el desarrollo del análisis empírico, enfocado a la investigación de tipo cuantitativa mediante la aplicación del análisis estadístico de las variables en estudio (colectar y analizar datos), así como de los modelos analíticos necesarios para la construcción, validación instrumental e interpretación de resultados. En esta etapa se define el tipo de incidencia de los elementos distintivos de la fortaleza de la fiscalización superior sobre la eficacia del gobierno.

Para la delimitación del presente trabajo se consideran como unidades de análisis un conjunto de 102 países de diferentes regiones, miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), de los cuales se obtuvo información correspondiente a las variables a utilizar en el análisis empírico.

Asimismo, se recolectó información de la IBP y del Banco Mundial con base en las siguientes variables:

- a) Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI_IND).
- b) Capacidad institucional de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI_CAP).
- c) Participación ciudadana como elemento de gobernanza de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI_GOV).
- d) Eficacia del gobierno (WBGI_GE).

Metodología de estimación

Se plantea especificar un modelo para identificar la incidencia de las variables SAIs, sobre la variable WBGI_GE, aplicando pruebas para determinar el procedimiento de estimación adecuado, mediante la utilización de la metodología de *modelos para datos en panel*.

Al considerar una base de datos que contiene información relativa a una variable dependiente y varias independientes (explicativas) para un conjunto de agentes sociales en diferentes instantes del tiempo, que pueden ser personas, organizaciones, ciudades, regiones y países, se generaliza el modelo de regresión al modelo de datos en panel. La importancia de los modelos de regresión con datos en panel se presenta en el supuesto que los datos relacionan a los agentes sociales sin límite alguno para la heterogeneidad, al permitir la existencia de variables específicas individuales. La aplicación de los modelos tiene como fin explicar el problema de estudio en cuestión, mediante el análisis y elaboración de resultados que permitan contrastar las hipótesis de trabajo.

El modelo de datos en panel, también conocido como de datos agrupados (agrupamiento de series de tiempo y transversales), combinación de datos en series de tiempo y transversales, datos en micro panel, análisis de historia de sucesos,

entre otros¹, se utiliza con mayor frecuencia en investigaciones relacionadas con las ciencias sociales.

Así pues, en el proceso de investigación el positivismo es de gran ayuda para analizar y comprender lo tangible de los hechos, valorarlos tal cual son, y facilita el trabajo de elementos cuantitativos fundamentales para la interpretación de resultados.

Esta tesis está conformada por cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. En el primero se realiza una revisión de los fundamentos teóricos de la fiscalización superior, así como la concepción de la fiscalización como instrumento de control y de rendición de cuentas de la administración pública. Adicionalmente, se revisan aspectos correspondientes a la supervisión legislativa realizada por las comisiones de cuenta pública, y su importancia como elemento del control parlamentario.

En el segundo capítulo se abordan las características de las EFS, con base en los modelos estudiados y tradicionalmente aceptados, tales como son el Westminster, el Napoleónico y el de Junta o Consejo, y se identifican los modelos adoptados para los 102 países en análisis. Se revisan las aportaciones de la INTOSAI, en relación con los documentos base de los procesos de fiscalización superior de mayor importancia, como lo son las declaraciones de Lima y México.

En el mismo apartado se definen los elementos distintivos de la fortaleza de la fiscalización superior, con base en las tres características fundamentales de independencia, capacidad institucional y participación ciudadana como elemento de gobernanza, que se utilizan a través de los índices SAIs integrados por la IBP y son las variables independientes en el análisis para conocer la incidencia de estas en la eficacia del gobierno.

En el capítulo tres se construye una base conceptual de lo que en esta tesis se denomina *eficacia del gobierno*, mediante la revisión de la información especializada en la materia y de los conceptos establecidos y medidos por el Banco

¹ Gujarati, D.N., *Econometría*, p. 613 – 614.

Mundial a través de la instrumentación de los indicadores mundiales de gobernanza (WGI), que contemplan la dimensión del desempeño y eficacia del gobierno (*Government Effectiveness*), el cual a su vez es la variable dependiente en el análisis empírico.

En el cuarto capítulo se presenta la metodología estadística para datos en panel, al ser esta la utilizada en el análisis de incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno para los 102 países objeto de estudio, y se describen las cuatro variables contempladas en los modelos estadísticos, independencia (SAI_IND), capacidades institucionales (SAI_CAP), y participación ciudadana como elemento de gobernanza (SAI_GOV) de las EFS, y la variable dependiente que representa la eficacia del gobierno (WBGI_GE). Asimismo, se presentan las especificaciones estadísticas que cumplen con los requerimientos metodológicos, las cuales definen la incidencia de las variables de medición de fortaleza de las EFS en la eficacia del gobierno, y los resultados que permiten contrastar las hipótesis de trabajo planteadas.

Por su parte, los resultados muestran evidencia empírica para afirmar que el elemento de fortaleza que representa las capacidades institucionales de las EFS es el que incide positivamente en la eficacia de los gobiernos, ya que aun cuando los efectos de esta dimensión de fortaleza son diferenciados, observando algunos casos negativos, para los 102 países en conjunto la incidencia es positiva.

En lo correspondiente a la independencia y participación ciudadana como elemento de gobernanza de las EFS, no se encuentra evidencia del tipo y grado de incidencia sobre el ejercicio gubernamental, debido a que los resultados obtenidos no son confiables ni significativos desde el punto de vista estadístico.

Por último, se presentan las conclusiones derivadas de la investigación y se exponen las oportunidades de futuras investigaciones abiertas con base en los resultados aquí vertidos.

CAPÍTULO I

1. Aspectos conceptuales de la fiscalización superior

La finalidad de este apartado es realizar una revisión conceptual de la fiscalización superior, sus fundamentos teóricos y alcances, así como las categorías, instrumentos de actuación, procesos y atributos en general, que le brindan condiciones de fortaleza ante los entes fiscalizados. Para fines de identificación de aspectos teóricos y conceptuales relevantes, que permitieran abordar el objeto de estudio, se dispuso de información documental especializada en la materia.

De igual forma, se revisan las características de los mecanismos de control interno y externo, y una visión de la relevancia de la *rendición de cuentas*; y se considera la revisión teórica y conceptual de la supervisión legislativa de la fiscalización superior con base en las atribuciones y características de las comisiones de cuenta pública.

Finalmente, cabe señalar que se construye para este trabajo un marco teórico-conceptual que será de utilidad al afrontar el análisis empírico que se plantea en el capítulo cuatro.

1.1. **Fundamento teórico de la fiscalización superior**

El concepto de fiscalización superior comparte con el de rendición de cuentas la complejidad que, de acuerdo con López Ayllón y Merino, tiene esta última en su definición práctica y operativa “que suponen la muy elaborada y fina articulación de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos”².

Sin embargo, a diferencia de la rendición de cuentas, la fiscalización superior ha desarrollado una minuciosa interacción entre las normas, actores, instituciones y procedimientos derivada del largo camino que ha recorrido la actividad que le da origen -la fiscalización- a través de la historia. La actividad de verificar las acciones de gobierno y evaluar sus resultados es tan antigua como los primeros tratados de administración pública.

Se pueden identificar conceptos operativos como el de inspección y detección, que contienen una acepción de fiscalización, en las obras más antiguas sobre administración pública como el *Arthasastra* de Kautilya³ que data del siglo IV a.C., que en su libro II contiene, entre otros, capítulos relativos a la detección de lo desfalcado por los servidores gubernamentales del ingreso estatal, inspección de la conducta de los servidores gubernamentales, e inspección de gemas que habrán de ingresar en la tesorería⁴.

No obstante que la actividad de fiscalizar tiene una larga historia, su conceptualización todavía tiene una laxitud significativa, siendo común encontrar en material de investigación y estudios su empleo como sinónimo de rendición de cuentas, vigilancia, control, auditoría, evaluación, revisión y supervisión. De igual forma, la fiscalización es una de las acepciones que se le da al concepto anglosajón

² López, S., y Mauricio Merino, “La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos”, *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, p.1.

³ Guerrero, Omar., *Introducción a la Administración Pública*, p.8.

⁴ Kautilya, "Arthasastra", *Revista de Administración Pública (RAP)*, p.403.

de *accountability*⁵. Esta falta de rigor conceptual es el reflejo de los múltiples propósitos que tiene la fiscalización que a su vez le permiten ser utilizada como insumo para: 1) la rendición de cuentas; 2) un tipo de control; 3) la mejora de la gestión gubernamental considerando los aspectos administrativos; 4) evaluar el uso de los recursos públicos; 5) verificar la eficacia de la acción gubernamental, mediante la implementación de políticas y programas públicos; 6) verificar el cumplimiento de la ley; y 7) prevenir actos de corrupción.

Cabe señalar que en la concepción fundamental de la fiscalización superior hay siempre: a) dos sujetos involucrados; b) un asunto a examinar; c) la acción de revisión; d) una valoración del asunto revisado; y, en ocasiones, e) la promoción o fincamiento de sanciones.

1.2. Definición de fiscalización superior

En este contexto es importante definir que la fiscalización superior es un sistema que, mediante un conjunto de procesos y procedimientos, involucra a actores, normas, e instituciones, para examinar el uso de los recursos públicos y actos de gobierno⁶. No obstante, diversos autores han concebido a la fiscalización como instrumento que puede servir para⁷:

- a) Verificar el apego a la legalidad, eficacia, eficiencia, y economía en el uso de los recursos públicos y actos de gobierno que se realizan a través de la administración pública.
- b) Corregir y mejorar el desempeño gubernamental.
- c) Ser un instrumento de la rendición de cuentas.

⁵ Schedler, A., *¿Qué es la rendición de cuentas?*, p.11.

⁶ Con excepción del significado de la Real Academia Española, que indica que fiscalizar significa “criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien”, en general el concepto de fiscalización es empleado por los especialistas y académicos en el ámbito gubernamental.

⁷ Con base en lo planteado en los estudios e investigaciones existentes, encontramos a Ríos y Pardinas (2008), Manjarrez (2002), Solares (2004), Michel (2009), Arteaga (2003) y Aregional (2003)

- d) Modernizar y fortalecer a la administración pública para prevenir y disminuir actos de corrupción.
- e) Detectar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas.

Para sustentar lo anterior en el siguiente cuadro se enuncian algunas de las concepciones comúnmente aceptadas:

Cuadro 1: Conceptos de fiscalización superior

| | |
|-----------------------------------|--|
| Alejandra Ríos y Juan E. Pardinas | En su significado más amplio la fiscalización superior “es la evaluación del uso de los recursos públicos, lo que incluye de manera primordial el escrutinio del gasto gubernamental”. Para después señalar que la fiscalización superior se refiere al “conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía” ⁸ . |
| Manuel Solares Mendiola | “...control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. Por ello, el control y la fiscalización son mecanismos de un sistema global de rendición de cuentas, pero éste abarca además otros instrumentos como la transparencia y los informes periódicos que los gobernantes deben rendir a los ciudadanos” ⁹ . |
| Jorge Manjarrez Rivera | “Fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley (...)es reconocida mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública (...) implica la determinación |

⁸ Pardina, J.E., y Alejandra Ríos C., *Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México*, p.3.

⁹ Solares Mendiola, M., *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, p.132.

| | |
|-----------------------------|--|
| | del grado de eficiencia, eficacia y economía con que han sido utilizados los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros y evaluar el logro de metas y objetivos programados y llevar a cabo las acciones procedentes, con el fin de corregir y mejorar el desempeño gubernamental” ¹⁰ . |
| Armando Arteaga | “La fiscalización es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la Administración pública” ¹¹ . |
| <i>Roberto Michel</i> | <p>“La Fiscalización Superior en México constituye un instrumento fundamental del Estado para evaluar la gestión del gobierno y para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta, pero también para ubicar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas, con lo cual los gobernantes puedan rendir cuentas al pueblo”.</p> <p>“...la Fiscalización Superior (...) debe entenderse como el acto soberano del pueblo que actúa a través de sus representantes populares, para verificar y garantizar que la acción del gobierno se oriente en beneficio de la población”.</p> <p>“De ahí que la Fiscalización Superior sea también un garante del equilibrio de poderes de la Nación, al dársele un sentido de obligatoriedad a la rendición de cuentas de todos los entes públicos ante la representación popular”.</p> |
| Aregional.com ¹² | “La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión |

¹⁰ Manjarrez, J., *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México*, p 65.

¹¹ Arteaga, A., *La fiscalización superior en México, en Marco Teórico Metodológico*, p.13.

¹² Aregional.com, es un *think tank* que se especializa en temas económicos, finanzas públicas, federalismo, desarrollo regional, desarrollo municipal, competitividad, rendición de cuentas y desarrollo social.

| | |
|--|--|
| | <p>pública. Su importancia radica en el hecho de que a través de ella se puede comprobar si las entidades, sean públicas o privadas, que reciben recursos públicos los han administrado, manejado y asignado conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes. El proceso de fiscalización encierra elementos fundamentales para el desarrollo y la consolidación de la democracia en cualquier sistema político. Dichos elementos se refieren a la transparencia, rendición de cuentas, vigilancia y sanción. Todos ellos están dirigidos hacia un mismo objetivo: modernizar y fortalecer la Administración pública, y de esta forma reducir los canales formales e informales que dan pie a conductas ilícitas o negligentes que promueven y fortalecen la corrupción”¹³.</p> |
|--|--|

La fiscalización ha sido considerada por académicos y servidores públicos como un elemento importante del Estado, en especial de la administración pública. Se ha utilizado de diversas maneras y concebido para diversos propósitos a través del tiempo.

En la lógica del poder del siglo XVIII se distinguió como un instrumento para robustecer estrategias militares. Tener una entidad que revisara y diera cuenta de las finanzas en los rubros destinados a la guerra era crucial para los Estados, porque proveía de información para dar ventajas estratégicas en la asignación y disposición de los recursos. En el siglo XIX la fiscalización tuvo que evolucionar a la par de las responsabilidades y problemática de las administraciones públicas que contemplaban tareas de seguridad, educación, transporte e infraestructura¹⁴.

¹³ Aregional, *La fiscalización en México, análisis de las regulaciones federales y estatales*. p.21, en: www.aregional.com.

¹⁴ Véase Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), *INTOSAI 60 años*, pp.27-28.

A finales de la década de 1970, la INTOSAI concibió la fiscalización superior como instrumento garante del buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad, y estableció como objetivos específicos de la fiscalización el velar por la adecuada utilización de recursos públicos, la regularidad en la acción administrativa, y propiciar una correcta gestión pública, a través de la divulgación de información objetiva¹⁵.

Tanto académicos, como expertos en la materia, van más allá de la necesidad de independencia de las EFS al discutir temas relacionados con la corrupción, eficacia de gobierno, estado de derecho, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, así como el desempeño de la EFS y su posible impacto en los mismos.

Terence Nombembe¹⁶, al final de su mandato como presidente de la INTOSAI, señaló que la prioridad de la organización era que las EFS se convirtieran en instituciones fuertes, independientes y profesionales, capaces de fomentar la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública¹⁷.

En el mismo sentido, Fischer argumenta que “con la elaboración de normas profesionales, la creación institucional de capacidades, la creación y el compartimiento de conocimientos y servicios de conocimientos, la INTOSAI contribuye de forma irrenunciable al fomento del buen gobierno, al incremento de la transparencia y la rendición de cuentas, a la lucha contra la corrupción y con ello a mantener la credibilidad y a fortalecer la confianza de los ciudadanos en la gestión pública”¹⁸.

¹⁵ En el cuerpo de la declaración sobre las líneas básicas de fiscalización superior del IX Congreso del INTOSAI, 1977.

¹⁶ Presidente de la INTOSAI en el periodo que comprende los años 2010-2013.

¹⁷ Nombembe, T., *INTOSAI – mejorar la vida de los ciudadanos*, en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 60 años INTOSAI, p.19.

¹⁸ Fischer, H., *Prefacio del Presidente de la República Federal de Austria*, en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 60 años INTOSAI, p.3.

A su vez, Josef Moser introduce vaga e indirectamente otra vertiente en los objetivos de la fiscalización superior, al observar que la INTOSAI estableció metas ambiciosas en el Plan Estratégico “a la luz de los retos económicos que se plantean actualmente a nivel mundial”, que permitirán hacer frente al futuro con confianza¹⁹.

Liu Jiayi²⁰, actual Presidente de la INTOSAI, enfatiza que la fiscalización superior debe enfrentar problemas relacionados con la calidad de la gobernanza nacional y la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo en el contexto de una creciente globalización e integración económica de la sociedad humana. De igual forma, argumenta que los nuevos ámbitos de la fiscalización superior están relacionados con el desarrollo sostenible, la gobernanza nacional, la seguridad nacional, las relaciones internacionales, la participación ciudadana, la evaluación de políticas, la regulación del sistema financiero y la auditoría forense²¹.

Por otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció en 2011 a las EFS por su labor como promotoras de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, enfatizando que el uso eficiente y efectivo de recursos públicos beneficia directamente a la sociedad, afirmando que mediante su fortalecimiento se promueve la buena gobernanza²².

Por su parte, el Banco Mundial señala que las EFS, a través de sus propósitos básicos de verificación de la gestión financiera, y de la calidad y credibilidad de lo reportado por el gobierno, contribuyen a la mejora del gasto público, la rendición de cuentas financiera y el fortalecimiento de las instituciones públicas²³.

¹⁹ Moser, J., *60 aniversarios de la INTOSAI*, en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 60 años INTOSAI, p.13.

²⁰ Presidente de la INTOSAI para el periodo que comprende los años 2013-2016.

²¹ Jiayi, L., *Cara al futuro: visión y desarrollo de la INTOSAI*, en: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), 60 años INTOSAI, p.58.

²² Véase Naciones Unidas, *Resolución A/66/209*.

²³ Véase World Bank, *Features and functions of supreme audit institutions*.

La importancia de determinar el valor y los beneficios de la fiscalización superior se deliberó en el simposio UN/INTOSAI realizado en 2007, siendo una de las conclusiones la necesidad de cimentar una reputación con base en aspectos internos como la independencia, objetividad y credibilidad de sus actividades, y con la consecución de que los gobiernos estén sujetos a la rendición de cuentas, para con ello fortalecer la gobernanza del sector público²⁴. Adicionalmente, aun cuando se concluyó que el valor de la fiscalización superior debe reflejarse en la confianza y efectividad del sector público, se observó que dicho impacto es difícil de demostrar²⁵.

1.3. Argumentos sobre la utilidad de la fiscalización

La fiscalización superior en México ha sido estudiada recientemente desde la perspectiva de evaluación del desarrollo y desempeño institucional de los Órganos de Fiscalización Superior. Ackerman y Merino²⁶ midieron el desempeño institucional de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) por la solidez y fortaleza de su estructura, su funcionamiento, y la naturaleza de sus productos y confiabilidad. Ríos y Pardinas²⁷ midieron el desarrollo institucional de las EFS locales por su independencia política, autonomía de gestión, capacidad institucional y capacidad de sanción.

Otros investigadores han centrado su análisis en la evolución y evaluación normativa de los Órganos de Fiscalización Superior y en la revisión del gasto público, como es el caso de la investigación de Figueroa²⁸ sobre el estado y calidad de las leyes federales y estatales de México que regulan la revisión y fiscalización

²⁴ Véase UN/INTOSAI, *Symposium on Value and Benefits of Government Audit, in a Global Environment*.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Ackerman J. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, p.185, en: Merino M., *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*.

²⁷ Pardinas, J. E., y Alejandra Ríos C., *op. cit.* pp. 1- 74.

²⁸ Figueroa Neri, A. *Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*.

superior del gasto público; y la revisión desarrollada por Solares²⁹ sobre las constituciones en el ámbito subnacional en materia de fiscalización para identificar con qué tipo de órgano cuenta la entidad federativa para vigilar y fiscalizar el gasto público.

Asimismo, Manjarrez³⁰ ha analizado la relación entre democracia y rendición de cuentas, a partir del estudio histórico y evolución del marco jurídico de la fiscalización en el ámbito nacional y local, y la percepción social de la ASF. En tanto que García³¹ estudia la relación entre la estructura política e institucional y el diseño de las normas legales de la fiscalización superior.

En este contexto, es posible identificar diversos estudios analíticos sobre la incidencia de la fiscalización superior en distintas vertientes de la eficacia del gobierno, que resultan relevantes para la presente investigación, así como argumentos que cuestionan directamente los posibles beneficios.

De acuerdo con Michel, existe un sector de opinión, en donde destacadamente se encuentran Robert Behn y Melvin Dubnick, que sostiene que la poca evidencia empírica no permite deducir que la fiscalización superior tenga incidencia positiva en la eficacia y efectividad del gobierno, sintetizándolo de la siguiente manera:

Para este grupo de opinión, un análisis cuidadoso de los efectos de la fiscalización revela la existencia de una paradoja consistente en que los esfuerzos por incrementar las auditorías públicas y la rendición de cuentas, en la expectativa de mejorar la calidad del gobierno, pueden conducir al efecto opuesto, ya que la escasa evidencia empírica disponible, no permite discernir una relación directa y positiva entre grado de fiscalización y efectividad gubernamental³².

²⁹ Solares Mendiola, M., *op. cit.*, pp. 5 – 235.

³⁰ Manjarrez, J., *op. cit.*, pp. 21 -330.

³¹ García Vázquez, N., *Los Poderes Estatutarios en los Gobiernos Divididos y Unificados. Análisis de la Pluralidad Política y la Fiscalización Superior en los Estados de México, 1999-2005.*

³² Michel, R., *Transición y modernización de la fiscalización superior en México. Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto e impulse el desarrollo económico con equidad*, p.21.

Además, Michel señala que académicos como Rothbard Newton Murray, de la escuela austriaca, simplemente descartan la eficacia de los órganos encargados de fiscalizar, mientras que autores como James McGill Buchanan, de la escuela de la elección pública, argumenta que la burocracia política y otros grupos de poder generan una fiscalización no sustantiva con límites precisos e infranqueables³³.

Santiso estudió la eficacia de las EFS³⁴ en relación con la independencia del Ejecutivo, la credibilidad de los resultados de la auditoría, la oportunidad de los informes de auditoría y la aplicación de las recomendaciones de auditoría. El estudio pone de relieve los vínculos críticos entre la auditoría externa, la supervisión legislativa y el control judicial, y entre sus conclusiones considera que el modelo de auditoría externa elegido por un determinado país (monocrático, de corte o de junta) no prejuzga el rendimiento global de un organismo de auditoría externa, y si bien las EFS podrían desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento de la rendición de cuentas del gobierno, a menudo no lo hacen a causa de disfunciones estructurales en el sistema de control fiscal en el que están insertos³⁵.

Sin duda la investigación más relevante relacionada con la incidencia de la fiscalización superior y la eficacia del gobierno la realizaron Blume y Voigt. Tomando en cuenta que las EFS tienen una larga historia, y que éstas afirman generar considerables efectos positivos, evaluaron por primera vez los efectos económicos de las EFS sistemáticamente con un estudio transversal entre 53 países³⁶.

Partiendo de la premisa que de funcionar eficazmente las EFS podrían tener consecuencias considerables en: 1) la política fiscal, específicamente en el nivel de ingresos y déficit público derivado de un menor gasto gubernamental; 2) la eficacia del gobierno relacionada con una disminución de la corrupción burocrática; 3) y en

³³ *Ibidem*, p. 22.

³⁴ El estudio por Carlos Santiso refiere a “Agencias Autónomas de Auditoría (AAA)” en relación a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

³⁵ Carlos Santiso, *Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies?*, Fundación CILAE, pp. 1-10, en: <http://www.cilae.org/publicaciones/NT0106.pdf>

³⁶ Véase Lorenz Blume y Stefan Voigt, *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous?, A Cross Country Assessment*.

la productividad laboral y de los factores que incide en la productividad de los recursos en general, plantearon el siguiente modelo estadístico:

$$Y_i = \alpha_i + \beta M_i + \gamma SAI_i + \delta Z_i + \varepsilon_i$$

En donde el vector M se compone de un número de variables estándar convencionalmente utilizado para explicar la variable Y . La variable SAI es el resultado de las valoraciones sobre las EFS y el vector Z se compone de un número de variables de control que puede ser tanto económico como institucional.

En este sentido, tomaron en cuenta dos variables para determinar los efectos en materia de política fiscal:

- Los gastos del gobierno central como porcentaje del Producto Interno Bruto.
- El tamaño del superávit presupuestario del gobierno central como porcentaje del Producto Interno Bruto.

Asimismo, dos más para determinar la eficacia del gobierno:

- El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.
- Los indicadores de gobernanza diseñados por Kaufmann, y publicados por el Banco Mundial.

Las variables sobre las EFS están construidas a partir de dos encuestas elaboradas por Banco Mundial/OCDE y la INTOSAI. Las variables contempladas son: *i) independencia de la EFS (IND); ii) mandato de la EFS (MAND); iii) seguimiento de las observaciones de la EFS (TRAC); iv) arreglo institucional (ARR); v) determinación de los sujetos fiscalizables (SUBJ); vi) disposición de recursos humanos (FIND); y vii) modelo de EFS (MOD)*³⁷.

³⁷ Cabe señalar que el modelo, Blume y Voigt, contempla una serie de variables ajenas a las EFS para explicar las variaciones en los gastos de gobierno central y superávit presupuestario que son: *i) ingreso per cápita (LYP); ii) apertura comercial (TRADE); iii) proporción de población arriba de 65 años (PROP65); derechos políticos y libertades civiles (GASTIL).*

Los resultados de la regresión sobre la relevancia de las EFS en el gasto de gobierno señalan que ninguna de las siete variables relacionadas tiene significancia estadística, como se muestra a continuación:

Figura 1

SAIs and Central Government Expenditures (OLS Regressions)

| Variable | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | D706AJ | D706AJ | D706AJ |
| LTF | -0.349 (1.061) | -0.202 (0.648) | -0.488 (0.725) | -1.285 (1.046) | -1.385 (0.992) | -0.704* (0.304) | -0.989* (0.412) | -0.898* (0.382) | -1.017* (0.336) |
| TRADE | 0.268** (0.045) | 0.258** (0.046) | 0.182** (0.044) | 0.377* (0.205) | 0.179** (0.136) | 0.111** (0.052) | 0.011 (0.145) | 0.041 (0.125) | 0.029 (0.146) |
| WB060 | 1.171** (0.356) | 1.239** (0.376) | 1.231** (0.365) | 1.914** (0.305) | 1.458** (0.235) | 1.559** (0.218) | 1.311** (0.168) | 1.561** (0.062) | 1.341** (0.176) |
| G002L | 1.795 (1.108) | 1.023 (0.445) | 1.041 (0.387) | 1.438 (0.825) | 2.785 (1.902) | 0.126 (0.188) | -2.889* (0.775) | -1.113* (0.365) | -2.528 (0.772) |
| 3D | | 4.811 (8.705) | | | | | | | |
| MAND | | | -1.028 (0.375) | | | | | | |
| TRAC | | | | 1.662 (0.455) | | | | | |
| KEE | | | | | -1.021 (0.375) | | | | |
| URB | | | | | | -0.079 (0.174) | | | |
| PERD | | | | | | | -0.372 (0.173) | | |
| MBE | | | | | | | | -0.474 (0.172) | |
| Constant | 21.475 | 20.711 | 20.679 | 19.271 | 22.622 | 41.255 | 21.622 | 40.889 | 22.911 |
| R ² | 0.041 | 0.041 | 0.037 | 0.048 | 0.049 | 0.040 | 0.189 | 0.091 | 0.074 |
| SE | 4.527 | 4.640 | 4.581 | 4.771 | 4.768 | 4.590 | 7.009 | 6.011 | 7.128 |
| SE | 2.234 | 2.261 | 2.187 | 2.285 | 2.290 | 0.760 | 1.111 | 0.896 | 1.041 |
| N | 11 | 11 | 11 | 29 | 32 | 31 | 48 | 39 | 48 |

The numbers in parentheses are the absolute values of the estimated t-statistics, based on the White heteroskedasticity-consistent standard errors.
 ***, **, * or + denote that the estimated parameter is significantly different from zero on the 1%, 5% or 10 percent level. SEB is the standard error of the regression, and TR the value of the Target-Bias test on consistency of the model.

SAIs and Budget Surplus (OLS Regressions)

| Variable | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
|----------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | FB0ECD | EST06AJ | EST06AJ | EST06AJ |
| LTF | 1.046 (0.411) | 0.211 (0.388) | 0.220* (0.119) | 1.485 (1.138) | 1.494 (1.401) | 2.176 (1.176) | 0.074* (0.289) | -0.279* (0.242) | 0.209* (0.280) |
| WB060 | -0.116* (0.056) | -0.208 (0.128) | -0.179* (0.105) | -0.055* (0.091) | -0.303* (0.131) | -0.136 (0.187) | -0.275 (0.171) | -0.118 (0.081) | -0.216 (0.118) |
| G002L | -1.348* (0.708) | -1.181 (0.331) | -1.528* (0.417) | -0.414 (1.424) | -1.449 (1.402) | -1.124 (1.062) | 1.183 (0.186) | 1.413 (0.471) | 1.124 (0.941) |
| MBE | -0.382* (0.202) | -0.808 (0.388) | -0.019* (0.042) | -2.306 (1.488) | -1.262* (1.192) | -0.481* (1.088) | -2.112 (0.888) | -1.488 (0.731) | -2.186 (0.947) |
| 3D | | -1.471 (6.731) | | | | | | | |
| MAND | | | -0.094* (0.196) | | | | | | |
| TRAC | | | | 0.002 (0.042) | | | | | |
| KEE | | | | | -0.072 (0.223) | | | | |
| URB | | | | | | 1.340 (0.325) | | | |
| PERD | | | | | | | 0.226 (0.016) | | |
| MBE | | | | | | | | 1.479 (0.312) | |
| Constant | -0.268 | -11.218 | -0.276 | -0.275 | 0.446 | -15.021 | -11.465 | -12.982 | -11.480 |
| R ² | 0.021 | 0.017 | 0.028 | 0.008 | 0.020 | 0.078 | 0.284 | 0.223 | 0.202 |
| SE | 3.331 | 2.418 | 2.187 | 2.148 | 2.175 | 2.024 | 3.221 | 3.238 | 2.385 |
| SE | 0.479 | 0.236 | 0.419 | 0.722 | 0.186 | 0.487 | 0.261 | 0.212 | 0.178 |
| N | 12 | 18 | 22 | 28 | 32 | 30 | 38 | 35 | 38 |

The numbers in parentheses are the absolute values of the estimated t-statistics, based on the White heteroskedasticity-consistent standard errors.
 ***, **, * or + denote that the estimated parameter is significantly different from zero on the 1%, 5% or 10 percent level. SEB is the standard error of the regression, and TR the value of the Target-Bias test on consistency of the model.

Fuente: Blume, Lorenz y Stefan Voigt, *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment*, International Centre for Economic Research, Working Paper No. 3, 2007

En lo que respecta a la consecuencia de la estructura institucional de las EFS en el tamaño de superávit presupuestario del gobierno central, el estudio estadístico muestra que sólo la variable referente a la *mandato de la EFS* es significativa en un nivel del 5%, sin embargo, tiene un signo negativo el cual se contrapone a lo teóricamente esperado. Por lo tanto, los autores concluyen que las diferencias en la estructura institucional u organizacional de las EFS no inciden en el gasto central de gobierno o en el déficit presupuestario³⁸. Respecto a la incidencia de las EFS en la *eficacia de gobierno* (relacionada con los niveles de corrupción) y *al factor de*

³⁸ Blume y Voigt. *op. cit.*, pp. 17-19.

productividad total, las conclusiones son prácticamente las mismas que las anteriores variables.

En la regresión sobre productividad ninguna de las siete variables relacionadas con las EFS es estadísticamente significativa. Finalmente, los resultados del modelo estadístico referente a las EFS y la eficacia del gobierno muestran que únicamente la variable relacionada con el *modelo de la EFS (MOD)* tiene significancia al 10%; sin embargo, al ajustar los autores el modelo ya no es confiable.

Figura 2

SAIs and (Perceived) Corruption Levels (OLS Regressions)

| Variables | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
|----------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | WBOECD | WBOECD | WBOECD | WBOECD | WBOECD | WBOECD | INTOSAI | INTOSAI | INTOSAI |
| LVP | -2.483** (3.913) | -1.982** (4.520) | -1.598** (3.790) | -1.316* (2.628) | -1.470** (3.563) | -1.332** (2.865) | -1.741** (3.732) | -1.884** (3.533) | -2.658** (3.967) |
| GASTIL | 0.915** (3.842) | 0.875** (3.257) | 0.895** (3.618) | 1.027** (3.688) | 0.968** (2.955) | 1.019** (3.567) | 0.152 (3.407) | 0.346 (3.395) | 0.115 (3.360) |
| AVELF | -0.899 (0.898) | -1.833(*) (1.394) | -0.923 (0.889) | -0.779 (0.683) | -0.908 (0.937) | -1.237 (0.969) | -0.816 (1.208) | -0.770 (1.147) | 0.090 (0.844) |
| PROT80 | -0.025** (4.720) | -0.028** (4.606) | -0.026** (4.527) | -0.023** (5.713) | -0.026** (4.743) | -0.025** (4.211) | -0.029** (4.513) | -0.026** (4.399) | -0.025** (3.382) |
| IND | | -0.847 (1.382) | | | | | | | |
| MAND | | | 0.153 (0.202) | | | | | | |
| TRAC | | | | -0.280 (0.356) | | | | | |
| AREF | | | | | 0.546 (0.253) | | | | |
| SUB3 | | | | | | 0.526 (0.412) | | | |
| FIND | | | | | | | | -0.025 (0.698) | |
| MOD | | | | | | | | | 1.178** (3.860) |
| Constant | 16.213 | 18.238 | 16.366 | 14.502 | 15.857 | 14.435 | 19.768 | 20.811 | 18.254 |
| R ² | 0.782 | 0.806 | 0.774 | 0.772 | 0.767 | 0.755 | 0.780 | 0.804 | 0.822 |
| SER | 1.042 | 1.007 | 1.081 | 1.162 | 1.086 | 1.107 | 1.154 | 1.095 | 1.049 |
| JB | 0.081 | 0.166 | 0.081 | 0.124 | 0.021 | 0.022 | 0.867 | 1.197 | 0.337 |
| N | 31 | 31 | 33 | 29 | 32 | 31 | 35 | 34 | 35 |

The numbers in parentheses are the absolute values of the estimated t-statistics, based on the White heteroscedasticity-consistent standard errors. ***, **, or * show that the estimated parameter is significantly different from zero on the 1, 5, or 10 percent level. SER is the standard error of the regression, and JB the value of the Jarque-Bera test on normality of the residuals.

Fuente: Blume, Lorenz y Stefan Voigt, *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment*, International Centre for Economic Research, Working Paper No. 3, 2007

1.4. Los elementos de fortaleza de la fiscalización superior

La fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior (SAIs) la podemos identificar con base en tres elementos distintivos:

- I.- Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS),
- II.- Capacidad institucional y,
- III.- Participación ciudadana como elemento de gobernanza.

Los denominados elementos distintivos de la fortaleza de las EFS para este trabajo, son aquellos que considera la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés), en la construcción del índice SAIs (índice de fortaleza de las EFS).

EL IBP, considera que “las buenas prácticas respecto de la gestión financiera pública recomiendan que todos los países establezcan y le brinden poder a un organismo independiente del Ejecutivo para evaluar el uso de los fondos públicos. Este organismo generalmente se denomina entidades fiscalizadoras superiores (EFS)”³⁹.

Con base en la visión de la INTOSAI, es como se plantea una de las hipótesis del presente trabajo, en donde:

La independencia como elemento de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior incide mayormente en la eficacia del gobierno.

Adicionalmente, se identifican a los elementos de capacidades institucionales, provistas por las capacidades legales y técnicas de las EFS, así como de la aplicación de elementos de gobernanza, que impliquen la participación de la sociedad civil en el proceso de fiscalización superior.

³⁹ International Budget Partnership., *Encuesta de presupuesto abierto*, p.39.

Cada uno de estos elementos distintivos de la fiscalización superior, se abordarán a fondo en el capítulo II, con la finalidad de enmarcar cada una de estas categorías dentro del análisis empírico que se desarrolla.

1.5. La fiscalización como instrumento de control

1.5.1. El control

El concepto de control es muy amplio, siendo que se puede referir al control del poder político, control administrativo, control parlamentario y control presupuestario. No obstante, la idea de tener controles es inherente al sistema democrático de gobierno, ya que los sistemas de control facultan a la sociedad para controlar, directa o indirectamente, el ejercicio del poder con la finalidad de evitar el abuso del mismo.

Considerando que el poder es inherente a cualquier organización política,⁴⁰ la dinámica en la interacción de personas y agentes en el intento por organizarse políticamente demanda la cesión y acumulación de poder entre unos y otros. De igual forma, es necesario delegar la responsabilidad de gobierno a algunos pocos. Lo anterior conlleva riesgos para la sociedad que decide ceder poder, por lo que a través de la historia se han propuesto sistemas políticos que evitan su concentración y acotan a los que toman las decisiones en turno.

La idea de controlar el poder nítidamente surge desde la separación del poder ejecutivo y legislativo de Locke⁴¹ y la clásica división de poderes de Montesquieu⁴². El poder controlando al poder, mediante su desconcentración y división en varias instancias, es el origen de un sistema de controles y contrapesos que tiene varios instrumentos.

⁴⁰ Este fenómeno lo podemos observar desde la idea de la *polis* de Platón.

⁴¹ Véase John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*.

⁴² Véase Charles Louis de Secondat, -Barón de Montesquieu-, *El espíritu de las leyes*.

Los tres poderes clásicos cuentan con algún tipo de control hacia los otros, como lo es en el ámbito ejecutivo el veto a la legislación aprobada por el legislativo; en el ámbito legislativo la revisión de la acción gubernamental y el gasto público del ejecutivo; y en el ámbito del poder judicial el control sobre el marco jurídico.

En este sentido, el poder que cuenta con más instrumentos de control es el parlamentario, destacando entre ellos la fiscalización superior; glosa; la pregunta parlamentaria; las comparecencias; los informes sobre el ejercicio del presupuesto; la ratificación de los funcionarios del ejecutivo; y la modificación de la jurisdicción de los tribunales federales. Siguiendo a Lanz Cárdenas destacan tres aspectos del control legislativo⁴³:

- I. La instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos.
- II. El control presupuestal que abarca las dos fases del presupuesto; es decir, la aprobación inicial para su ejecución y la revisión y, en su caso, aprobación de lo ejercido como última fase del ejercicio financiero de los poderes.
- III. El control político, el cual se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal para que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

⁴³ Lanz Cárdenas, J.T., *El marco jurídico y administrativo del control en la Administración Pública Federal*, Revista de Administración Pública (RAP), p.29.

Conviene señalar que incluso se han diseñado controles con diversos propósitos y perspectivas que van desde controles administrativos ejercidos dentro del mismo poder o agencia, hasta el control presupuestal. En este sentido, Petrei sintetiza llamándolo “control público” y señala que éste descansa en tres pilares:

- I. La necesidad de diseñar mecanismos que aseguren el menor desvío posible entre las preferencias de los individuos respecto a la acción del estado, o sea una extensión de la teoría del presupuesto.
- II. La concepción democrática que rige en la mayoría de los estados occidentales que asignan al legislativo un papel de control sobre el ejecutivo.
- III. La necesidad que tienen los responsables de una organización de contar con un sistema informativo para verificar que los objetivos fijados para cada uno de los componentes se cumplan y, asimismo, la naturaleza del individuo que requiere de un encuadramiento para inducirlo a trabajar en función de un grupo u organización frente a sus propios intereses⁴⁴.

1.5.2. Control interno y control externo

Cuando a la fiscalización se le refiere como un tipo de control, comúnmente se clasifica en control interno⁴⁵ y externo⁴⁶. De acuerdo con la INTOSAI, el control es parte fundamental de la actividad reguladora, siendo un medio para identificar en la gestión financiera la falta de cumplimiento de la ley y de los principios de legalidad,

⁴⁴ Véase Petrei, H., *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*.

⁴⁵ El control interno puede ser: ex ante y ex post.

⁴⁶ Por lo que se refiere al control externo, lo ejercen las Entidades de Fiscalización Superior y en el caso de México, de acuerdo con el artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”, para lo cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación.

rentabilidad, utilidad y racionalidad para, en su caso, prevenir y corregir mediante el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones⁴⁷.

Para que el control sea efectivo se debe tener claridad de cuál es su dimensión y su propósito, para poder alinear las distintas herramientas que le dan fuerza al mismo. En este contexto es necesario revisar cómo diferentes autores han abordado el concepto de control con la intención de alcanzar una mayor precisión en la investigación que se presenta.

Cabe destacar que la INTOSAI señala la importancia de la coordinación y cooperación entre las instituciones encargadas de ejercer el control externo y el control interno, correspondiendo a las EFS controlar la eficacia del control interno, procurando delimitar sus respectivas funciones⁴⁸.

El control interno

El control interno se ha concebido desde varias perspectivas, siendo una de ellas la que lo enfatiza como un recurso que evalúa y monitorea las operaciones, generalmente de carácter administrativo, con la finalidad de contribuir en la eficacia y mejora del proceso de planeación. En este sentido Pichardo Pagaza lo sintetiza argumentando que “la teoría de la administración define al control como la base del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes”⁴⁹. En el mismo sentido, Lindberg señala que “controlar es tener la seguridad de que todas las operaciones en cualquier momento, se están llevando a cabo de acuerdo con el plan establecido” agregando beneficios derivados del proceso de control tales como obtener mejoras en el mando y coordinación dentro de la organización⁵⁰.

⁴⁷ INTOSAI, ISSAI 1, Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

⁴⁸ INTOSAI, *op.cit.*, p.6

⁴⁹ Pichardo Pagaza, I., citado por Rolando Barrera, *Introducción a la Administración Pública de México*, p.19.

⁵⁰ Lindberg, R., citado por Rolando Barrera, *El Desconocido Arte de Controlar*, p.20.

Alcántara⁵¹ coincide en que el propósito del control se enfoca en la vigilancia de operaciones para alcanzar ciertos objetivos; sin embargo, añade un elemento al señalar que el control tiene la finalidad de contribuir al cumplimiento de las políticas generales.

Desde otra perspectiva, Lanz Cárdenas dice que el control es una atribución conferida a un poder u órgano por mandato legal enfocada a revisar la legalidad y beneficios derivados de la acción de gobierno, por lo que guarda estrecha relación con el ejercicio de funciones fundamentales del Estado⁵².

El control interno es el que se ejerce desde el interior de las organizaciones y tiene dependencia de los titulares de las mismas, sobre lo que es importante señalar que las mejores prácticas internacionales recomiendan que los órganos de control interno deben contar con un nivel suficiente de independencia en aspectos funcionales y organizativos para desarrollar su labor imparcial y objetivamente.

El control interno está orientado a la prevención de irregularidades de aspecto administrativo y vigilar el cumplimiento de lo planeado, por lo que en general se lleva a cabo previo al ejercicio de las actividades administrativas y de las operaciones financieras. De acuerdo con Romero Gudiño⁵³, en el “sistema de control interno de la administración pública, cada una de las entidades y dependencias que integran a la misma, cuentan con unidades de control interno cuyo objetivo es el de vigilar el cumplimiento de sus programas y presupuestos”.

En algunos casos el control interno es equiparado al control administrativo, como en el caso de Lanz cuando explica el control administrativo diciendo que “corresponde al Poder Ejecutivo, tal vez el más amplio que se ejerce en las

⁵¹ Alcántara, C., citado por Rolando Barrera, *La Contraloría y sus Funciones*, p.20.

⁵² Lanz Cárdenas, J.T., *op. cit.* pp. 31 – 35.

⁵³ Romero Gudiño, A., *Fiscalización superior y evaluación del desempeño del desarrollo rural en México, en Cámara de Diputados, CEDERSSA Ópticas diversas de la evaluación del desempeño.*

funciones públicas, constitutivo del control de la administración pública”⁵⁴. En este sentido, desarrolla conceptualmente las distintas dimensiones del control administrativo, que dice que está constituido por sujeto, objeto, forma y finalidad.

Respecto al sujeto, Lanz señala que tiene una doble función, activa y pasiva, en los actos de control administrativo. La primera como sujeto activo en funciones de órgano de control, y la segunda como organización controlada. En cuanto al objeto expone que puede ser de legalidad, fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia, mientras que sobre la forma dice que:

“En este campo y sin pretenderlo desarrollar, ya que sería demasiado prolijo, podemos sustentar que los procedimientos o sistemas, pueden variar desde la expedición de normas a las que deban sujetarse las dependencias y entidades la administración pública; sus métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas; la solicitud de informes; la inspección de diversos actos, hasta la proposición de medidas correctivas y aún más , la imposición de sanciones, así como en su caso, de estarse frente a conductas delictivas, denunciar los hechos ante el Ministerio Público”⁵⁵.

Por último, establece que la finalidad es el punto de equilibrio de la administración, ayudando a utilizar de manera adecuada los recursos materiales, financieros y humanos del Estado con el objetivo de cumplir sus metas⁵⁶.

En contraste, Subirats⁵⁷ da otro enfoque al control y lo sitúa en el control de la burocracia, pudiendo ser contemplado en el control interno, aunque no exclusivamente, orientado al aspecto administrativo, enfatizando “la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con

⁵⁴ Lanz, Cárdenas, J.T., citado por Barrera, p. 154.

⁵⁵ *Ibidem*, p.160.

⁵⁶ *Ibidem*, p.161.

⁵⁷ Subirats, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública.

las reglas preestablecidas y también a la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada”.

El control externo

El control externo es el que se ejerce por una institución distinta a la controlada, en este caso por las EFS⁵⁸, mediante la acción de fiscalizar llamada fiscalización superior, y generalmente se lleva a cabo de forma posterior⁵⁹ orientándose en aspectos preventivos y correctivos.

El control externo inicialmente se enfocó al control de la legalidad y regularidad de las operaciones, evolucionando a un control orientando a la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las actividades de la administración pública⁶⁰.

En este contexto, Michel Padilla identifica seis vertientes de la fiscalización superior, que desarrolladas en tres etapas⁶¹:

- a) *Combate a la corrupción.*
- b) *Rendición de cuentas.*
- c) *Transparencia.*
- d) *Efectividad, eficiencia y economía de las políticas y programas públicos.*
- e) *Institucionalización de la implantación de mejoras a la práctica gubernamental.*
- f) *Identificación y mitigación de riesgos y análisis de tendencias económicas de un entorno cambiante, lo que incluye la priorización de temas estratégicos y la evaluación de los impactos estructurales de las políticas públicas y los programas gubernamentales.*

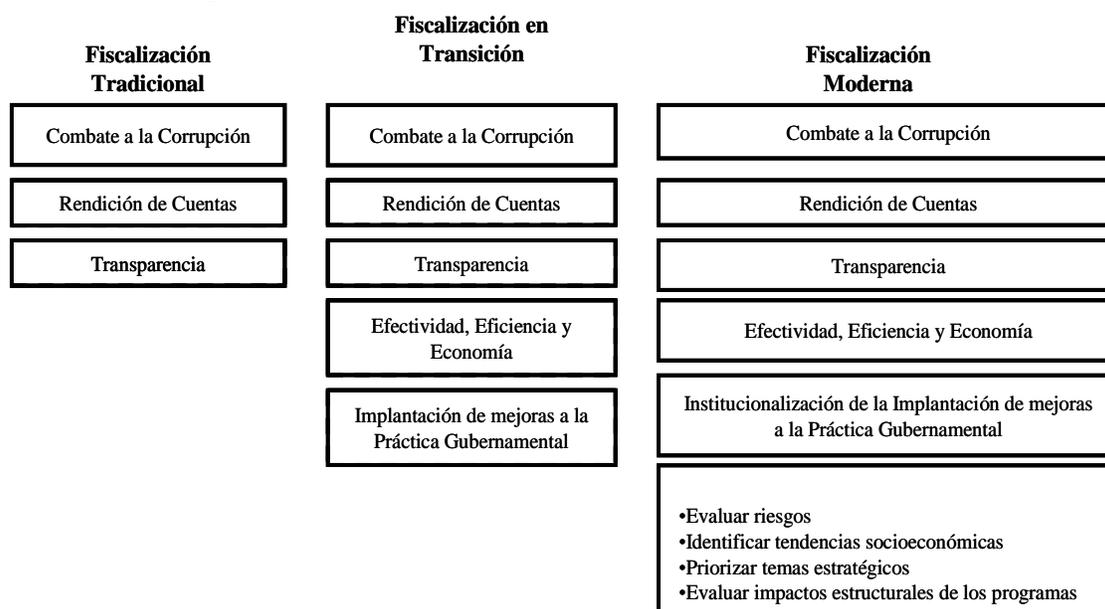
⁵⁸ En el caso de México, la fiscalización que lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación.

⁵⁹ La INTOSAI señala que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) también pueden ejercer el control previamente impidiendo malas conductas. Sin embargo, ejercer el control previo por parte de una EFS puede ser una carga de trabajo que exceda sus capacidades.

⁶⁰ INTOSAI, *ISSAI I Norma Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, p.6.

⁶¹ Michel, R., *Op.cit*, p. 36.

Figura 3: Evolución de la fiscalización internacional



Fuente: Michel Padilla, *Transición y modernización de la fiscalización superior en México. Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto e impulse el desarrollo económico con equidad. México, 2009. p.37.*

1.6. La fiscalización como instrumento de la rendición de cuentas

De acuerdo con Transparencia Internacional (TI), los organismos encargados de la fiscalización superior tienen especial relevancia en la rendición de cuentas y pone énfasis en que el control de la *accountability* compete por lo general a las denominadas Contralorías, Tribunales de Cuentas, o Entidades Superiores de Fiscalización⁶².

La rendición de cuentas es un concepto complejo que todavía no termina de consolidarse en el ámbito académico, pero que sin duda ayuda a ordenar los elementos y procedimientos para la instrumentación, en los distintos ámbitos de lo público, de los controles y contrapesos, fundamentales para una democracia.

De acuerdo con Schedler, el concepto de rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa

⁶² Transparencia Internacional, *El Libro de Consulta 2000 de TI*.

de manera nítida esta preocupación continua por los controles y contrapesos para la supervisión y la restricción del poder⁶³.

La complejidad del concepto proviene de su raíz anglosajona que no tiene un referente exacto en español⁶⁴, por lo que al hacer una traducción equivalente existe el riesgo de no cumplir con la connotación de su acepción original que, de acuerdo con Ugalde, en inglés significa el estado de “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”⁶⁵.

Desde hace más de una década ya se advertía la complejidad del término cuando Cejudo⁶⁶ consideraba que el concepto “sigue generando debate sobre la definición apropiada del término” y hacía referencia a lo dicho por Richard Mulgan respecto a la pérdida de utilidad analítica del concepto por su constante expansión. De acuerdo con Mulgan “en el proceso, el concepto de rendición de cuentas ha perdido algo de su sencillez y ahora requiere aclaraciones constantes y una categorización cada vez más compleja”⁶⁷.

Existen definiciones que enfatizan la obligación de responder por los actos realizados, sobre lo que Aguilar Rivera refiere la rendición de cuentas como “la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos”⁶⁸. En el mismo contexto Bolaños afirma que, “La Rendición de Cuentas es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que

⁶³ Schedler, A., *op. cit.*, p.9.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁵ *The Random House Dictionary of the English Language*, citado por: Luis Carlos Ugalde en *Rendición de Cuentas y Democracia: El Caso de México*, p.11.

⁶⁶ Cejudo, G. M., *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, pp. 9 – 70.

⁶⁷ Richard Mulgan, *Accountability: An ever-expanding concept?*, citado y traducido en: Cejudo, G. M., *idem*.

⁶⁸ Aguilar Rivera, J.A., *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, pp. 11 -36.

puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas”⁶⁹.

En este sentido McLean enuncia⁷⁰ que la rendición de cuentas es el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño.

Para Philp⁷¹, la rendición de cuentas es una relación entre dos actores (A y B) en donde A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta ante B respecto a un objetivo (M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A respecto a (M), y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos.

Para la Oficina del Auditor General de Canadá es la obligación de responder ante la responsabilidad que ha sido conferida, y supone la existencia de al menos dos partes: una que confiere la responsabilidad y otra que acepta esa responsabilidad. En el mismo sentido, Mainwaring concibe la rendición de cuentas política como “...la obligación de responder y a la responsabilidad de los funcionarios públicos (...) La rendición de cuentas política es pues una relación formalizada de supervisión o sanción de los funcionarios públicos por parte de otros actores”⁷². Romzek y Dubnick afirman que es “...una relación en la cual un individuo o una agencia está obligado a responder por aquel desempeño que involucra alguna delegación de ‘autoridad para actuar’”, y Shafritz apunta que “El ámbito en el cual una persona debe responder ante una autoridad superior –sea esta legal u organizacional- por

⁶⁹ Bolaños, J., *Bases Conceptuales de la Rendición De Cuentas y el Rol de las Entidades de Fiscalización Superior*, pp.109-138.

⁷⁰ McLean, L., *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, citado por: Luis Carlos Ugalde *op. cit.*, p.28.

⁷¹ Philp, M., *Delimiting democratic accountability*, p. 4

⁷² Mainwaring, S., *Democratic Accountability in Latin America*, pp. 3 – 33.

las acciones realizadas en la sociedad dentro de los límites de su posición organizacional”⁷³.

Por su parte, Delmer⁷⁴ le agrega un componente democrático al considerar que la rendición de cuentas significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. En el mismo sentido, un grupo de expertos, a través de Aregional⁷⁵, considera que la rendición de cuentas en el ámbito de la función pública se refiere a la obligación que tienen las autoridades surgidas del mandato popular de responder por la conducta seguida durante su administración, para lo cual la legislación debe establecer claramente la forma en que dichas autoridades deberán rendir cuentas. Asimismo, Benz⁷⁶ expone que la rendición de cuentas democrática se refiere entonces a las formas en que los ciudadanos pueden controlar directa o indirectamente a sus gobiernos.

Para el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) la *accountability* forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático cuyo objetivo supremo es el garantizar la soberanía popular y que se estructura, básicamente, a través de las elecciones y el control vertical de la población sobre los gobernantes, que ocurre de tiempo en tiempo⁷⁷.

De igual forma, Arturo del Castillo refiere que la rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones democráticas y el Estado de derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica e institucionalizada suelen ser también las naciones que ostentan mejores

⁷³ Bolaños G. J., *op. cit.*, p. 110.

⁷⁴ Delmer, D., *Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility*, en: Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, p. 298.

⁷⁵ Aregional, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁶ Benz, A., citado por: G. M. Cejudo, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁷ Consejo Científico del CLAD, “*La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*” en: Consejo Científico del CLAD *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, p. 2.

condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales⁷⁸.

Crespo⁷⁹ menciona que “La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder”.

Sin embargo, Cejudo advierte de la desilusión que puede provocar el concebir a la rendición de cuentas como la solución mágica para lograr legitimidad del gobierno, calidad democrática y eficiencia en la gestión pública⁸⁰. En este sentido, hace referencia a lo dicho por Dubnick, que previene sobre cuatro promesas de la rendición de cuentas que no tienen sustento empírico:

- I. *La promesa de democracia.* Mayor transparencia y apertura en un mundo amenazado por las poderosas fuerzas de la jerarquía y la burocratización.
- II. *La promesa de justicia.* Acceso a arenas imparciales donde los abusos de la autoridad pueden ser desafiados y juzgados.
- III. *La promesa de comportamiento ético.* Presiones y vigilancia que promoverán comportamientos apropiados de parte de los funcionarios públicos.
- IV. *La promesa de desempeño.* Mejoras en la calidad de los servicios públicos⁸¹.

Por su parte, Transparencia Internacional se refiere a la actitud o condición que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad fiduciaria de cumplir con labores específicas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna⁸². Para

⁷⁸ Del Castillo, A., *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. p.7.

⁷⁹ Crespo, José A., *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, p.7.

⁸⁰ Cejudo, G.M., *op. cit.*, p.21.

⁸¹ Dubnick, M., citado por: Cejudo, G.M., *op. cit.*, p. 21.

⁸² Transparencia Internacional *op. cit.*, en:

www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp. fecha de consulta: 9 de marzo 2015.

Peruzzotti, y Smulovitz la *accountability* hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas. La *accountability* del poder político puede ser legal o política. La noción de *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente⁸³.

De la misma forma, en Aregional se observa que la rendición de cuentas es mediante la fiscalización, al indicar que “se observan dos momentos en los que una entidad pública tiene que rendir cuentas. En el primer momento, las entidades que manejan o administran recursos públicos tienen que presentar un informe de actividades administrativas, financieras y programáticas a la Cámara de Diputados, a fin de que ésta verifique que se ha actuado conforme a las leyes, planes y programas gubernamentales. Este hecho es el que da origen y sustento a todo el proceso de fiscalización”; y en el segundo momento, sin restarle importancia, surge la rendición de cuentas de la entidad fiscalizadora, la cual rinde el informe de las observaciones y los resultados a la Cámara de Diputados, derivado de las auditorías efectuadas durante un año fiscal⁸⁴.

Por su parte, Diamond⁸⁵ da una dimensión más amplia y sistematizada de la rendición de cuentas llamándolo *sistema de integridad*, en el cual su efectividad depende de las sinergias que se dan entre sus distintos componentes como lo son los sistemas de control externo, control interno, contabilidad, de responsabilidad administrativa, de responsabilidad criminal y responsabilidad política.

⁸³ Schedler, A., citado por: Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, pp. 2 -70.

⁸⁴ Aregional, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁵ Diamond, J., citado por Carlos Santiso, *Auditing, accountability and anticorruption: Multilateral lending to legislative budget oversight and external auditing of public finances in Latin America*, p. 69.

Existen definiciones del concepto que implican mínimos requerimientos como lo expone Bovens “una relación de rendición de cuentas es aquella en la que un actor informa, explica y justifica su conducta ante otro actor. La explicación está explícitamente dirigida a ese otro actor y no al azar”⁸⁶.

En este sentido TI destaca que la rendición de cuentas debe comprender:

- I. Información precisa y oportuna sobre recursos tanto sobre cantidad como claridad.
- II. Responsabilidad por la condición y uso de los recursos, humanos y financieros, en la forma programada.
- III. Cálculo preciso de costos y preparación de informes oportunos y útiles.
- IV. Responsabilidad de realizar los programas conforme a lo previsto⁸⁷.

Cheibub y Przeworski enuncian que “...un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no, pierden su cargo”⁸⁸.

Otros estudiosos ponen énfasis en el momento en el que se da la rendición de cuentas, como por ejemplo Carlos Santiso que ubica tres dimensiones en la rendición de cuentas en la ejecución del gasto público, 1) rendición de cuentas ex ante, asegurando que las asignaciones presupuestales reflejen las prioridades de las políticas gubernamentales; 2) rendición de cuentas, vigilando la ejecución del presupuesto; 3) y rendición de cuentas ex post, vigilando el cumplimiento de resultados y desempeño⁸⁹. Al respecto, Cheibub y Przeworski argumentan que la

⁸⁶ Bovens, M., citado por Cejudo, G.M., *op. cit.*, p. 22.

⁸⁷ Transparencia Internacional, *op. cit.*, p. 142.

⁸⁸ Cheibub, José A., y Adam Przeworski, *Democracy, “Elections and Accountability for Economic Outcomes”*, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*, p. 225.

⁸⁹ Santiso, C., *op.cit.*, p.52.

rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas *ex post* por los efectos que generan⁹⁰.

Del Castillo pone énfasis en el concepto como condición contra la corrupción y advierte que:

“Si un Estado no garantiza la rendición de cuentas, y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces, existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan. La rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el control efectivo de la corrupción, pues supone transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos. De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción”⁹¹.

Crespo explica el objetivo de la rendición de cuentas, al decir que:

“...busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados”⁹².

Siguiendo a Schedler, el concepto tiene dos dimensiones: *answerability* y *enforcement*, donde el primero es la obligación de políticos y funcionarios de informar y justificar sus decisiones públicamente, y el segundo incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes

⁹⁰ Cheibub, José A., y Adam Przeworski, citado por Luis Carlos Ugalde, *op. cit.* p.12.

⁹¹ Del Castillo, A., *op.cit.*, p.7.

⁹² Crespo, J. A., *op.cit.*, p. 7.

públicos. En este sentido, precisa que en el acto de rendición de cuentas están implicados dos actores, teniendo uno responsabilidad ante el otro, y viceversa, y el segundo en su papel de responsable tiene la obligación de rendirle cuentas. Adicionalmente, precisa que existen diferentes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial⁹³.

Con el propósito de abundar en la explicación de los alcances del concepto, Schedler se pregunta quiénes son los agentes de la rendición de cuentas en política, y detalla *que la rendición horizontal de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la rendición vertical de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado*⁹⁴. Para lo cual explica que:

“Según la clásica imagen de la jerarquía piramidal, dentro de los controles verticales, hay una relación directa entre la altura y la posesión de recursos: arriba está el poder, abajo la impotencia. En este sentido, la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes”.

“La rendición de cuentas horizontal, si la tomamos de manera literal, describe una relación entre iguales. Sugiere que el actor que exige cuentas está ‘a la altura de los ojos’ de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables. En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente”⁹⁵.

1.6.1. Rendición de cuentas vertical

El Consejo Científico del CLAD argumenta que se han creado instrumentos de control, más allá de las elecciones, que permiten aplicar sanciones a los políticos cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción, e incluso en el caso

⁹³ Schedler, A., *op. cit.*, p. 31.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 33.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 35.

en que se desentiendan de las promesas hechas durante el proceso electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización (rendición de cuentas) ininterrumpida de los gobiernos⁹⁶.

En este contexto, el concepto de rendición de cuentas vertical ha tomado fuerza en los estudios del control social y la relación con la democracia; y siguiendo al Consejo Científico del CLAD, se puede identificar la importancia de la rendición de cuentas para la democracia, cuando éste afirma que “el valor y los mecanismos de la *accountability* serán fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina. En pocas palabras, la rendición de cuentas es aquí entendida como un valor que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad”⁹⁷.

Por su parte, O’Donnell destaca la importancia de la dimensión vertical de la rendición de cuentas y subraya que “especialmente en países de América Latina, la *accountability* vertical electoral funciona de manera bastante deficiente, la versión societal de la *accountability* vertical pasa a ser extremadamente importante para el funcionamiento y, eventualmente incluso, para la supervivencia de un régimen democrático”⁹⁸. Al respecto, Rodolfo Vergara⁹⁹ señala que es indispensable que el Estado genere y sistematice la información derivada de la acción de gobierno para que la sociedad pueda intervenir en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

De acuerdo con Peruzzotti y Smulovitz, la actividad de la sociedad es relevante por fungir como custodios de las acciones de gobierno y del comportamiento de los servidores públicos, además de ser una pieza importante para impulsar los sistemas

⁹⁶ Consejo Científico del CLAD, *op.cit.*, p. 2.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ O’Donnell, G., *Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política*, p. 24.

⁹⁹ Vergara, R. *La Transparencia como problema*, Cuaderno 05, p. 37.

de control horizontal¹⁰⁰. Siguiendo a los autores, la *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales, como no institucionales, siendo las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión ejemplos de las primeras, y las movilizaciones sociales y denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, representativas de las segundas¹⁰¹.

Sin embargo, en opinión de Jonathan Fox las campañas de la sociedad civil que ejercen presión política para que se ejerza la rendición de cuentas y se apliquen sanciones a los responsables acusados de malos manejos, usualmente sólo inciden tangencialmente en la acción de gobierno, y terminan por modificar únicamente las líneas discursivas del mismo¹⁰².

Otro aspecto relevante de la rendición de cuentas vertical es la generación de confianza¹⁰³ entre la sociedad en un contexto democrático. Para ejemplificar la importancia del concepto de confianza, Reyes Heróles sintetiza la tesis central de la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan al exponer que “ahí donde los ciudadanos no confían en los otros, muchas de las instituciones públicas y privadas se topan con un camino lleno de obstáculos. La confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo”¹⁰⁴.

1.6.2. Rendición de cuentas horizontal

Para O'Donnell, quienes ejercen la rendición de cuentas horizontal son las agencias estatales ya “que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y

¹⁰⁰ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, p. 32.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Fox, Jonathan., *Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas*, pp. 33-68.

¹⁰³ De acuerdo con Reyes Heróles *la confianza (es) como una argamasa sin la cual es imposible que la edificación social crezca y se sostenga; y está estrechamente ligada a el concepto de capital social, cuando expone que se trata de una extraña mezcla de conceptos que intentan aludir a la condición de un tejido social que tiene una estrecha relación con la confianza*. Federico Reyes Heróles, *Corrupción: De Los Ángeles A Los Índices*.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.19.

capacitadas (*empowered*) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”¹⁰⁵.

En este sentido, las agencias estatales ideales para ejercer la rendición de cuentas horizontal planteada por O’Donnell son las EFS de los países. Por una parte, la fiscalización superior cuenta con mecanismos para determinar responsabilidades cuando detecta irregularidades y desvíos de un órgano o servidor público, con la intención de corregir o resarcir los daños causados, y a su vez disuadir y prevenir en el futuro dichas conductas; y por otra parte, el proceso de fiscalización debe estar estrechamente ligado al proceso presupuestal desde la presentación del proyecto de presupuesto, por parte del Ejecutivo, y la aprobación por parte del Legislativo. En este sentido, la fiscalización de la cuenta pública tiene como finalidad que la sociedad, a través de su representación popular, tenga certeza de cómo, cuánto y en qué se aplicaron los recursos públicos.

Generalmente, la cuenta pública que se entrega por parte del Ejecutivo al Poder Legislativo da información del comportamiento de las finanzas públicas y de los detalles correspondientes a los ingresos, egresos, programas y proyectos aprobados por el legislativo.

1.7. *Operatividad de la rendición de cuentas horizontal: Las comisiones de cuenta pública*

En el ámbito internacional prácticamente todas las legislaturas cuentan con una comisión de cuenta pública integrada por legisladores electos democráticamente y

¹⁰⁵ O’Donnell, 2001, pp. 11- 34 citando a O’Donnell 1998

que, de acuerdo con Pelizzo¹⁰⁶, son uno de los instrumentos que los parlamentos pueden utilizar para controlar las actividades de los gobiernos.

El poder legislativo cuenta con la capacidad de establecer, modificar o eliminar las leyes que establecen los derechos y obligaciones de sus habitantes y de su gobierno en todo Estado moderno. Esta capacidad reside en una asamblea deliberativa de representantes con la autoridad para expresar la voluntad colectiva de los ciudadanos. El organismo legislativo puede ser un Congreso (en un sistema presidencialista) o Parlamento, con funciones legislativas, representativas y de supervisión, constituido por una o dos cámaras. Una de ellas representa directamente a los ciudadanos y la otra, que puede denominarse Cámara Alta, tiene una representación territorial¹⁰⁷.

La función legislativa es la capacidad de promulgar (establecer, modificar o derogar) las leyes que habrán de regir al conjunto social. Entre sus tareas se ubica la de determinar el presupuesto público y asignarlo a los distintos programas, tareas y proyectos públicos.

La representatividad, que en algunos casos se considera como una función separada, es la facultad de representar a la ciudadanía y reflejar la voluntad pública como base para una función orientadora del comportamiento del sector público.

La supervisión legislativa trata del seguimiento crítico al ejercicio del gasto público y el desempeño de los poderes ejecutivo y judicial en el contexto de las leyes y reglamentos aplicables. Visto de manera amplia, se supervisa el manejo presupuestal y el conjunto de prácticas administrativas que determinan el impacto social y económico del quehacer público.

¹⁰⁶ Pelizzo, R. y R. Staphenurst R., *Public Accounts Committees*, pp. 24 – 25, en: Pelizzo, R. R. Staphenurst R., y David Olson, *Parliamentary oversight for Government Accountability*, World Bank Institute, 2006.

¹⁰⁷ En este sentido Sartori, menciona que las funciones de un parlamento son tres a) de representatividad, b) de control legislativo y c) control político. Véase G. Sartori *Elementos de Teoría Política*, Capítulo 9, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

1.7.1. *Órganos de supervisión legislativa*

En los parlamentos que siguen la tradición de *Westminster*¹⁰⁸ la supervisión legislativa cuenta con dos estructuras fundamentales: la Comisión de Cuenta Pública y la Entidad de Fiscalización Superior. La Comisión de Cuenta Pública está especializada en la supervisión de las operaciones financieras y la práctica administrativa del gobierno, y la Entidad de Fiscalización Superior es la que realiza la auditoría pública y proporciona los resultados sobre el uso y destino de los recursos públicos a las legislaturas¹⁰⁹.

Para Hedger y Blick¹¹⁰ la responsabilidad de revisar el gasto público y llamar a cuentas al gobierno sobre el ejercicio del presupuesto recae en la Entidad de Fiscalización Superior y la Comisión de Cuenta Pública¹¹¹, enmarcada en dos formas de rendición de cuentas: la auditoría pública y el control parlamentario. La auditoría pública implica la fiscalización del gasto público por parte de la entidad fiscalizadora, en tanto que la Comisión de Cuenta Pública se ocupa, principalmente, de la rendición de cuentas financiera.

Las comisiones de cuenta pública no surgieron a la par del control de las finanzas públicas por parte del Poder Legislativo. De acuerdo con Chubb¹¹², en el en el siglo XVII, en Gran Bretaña, el control de las finanzas estaba por primera vez a cargo de la Cámara de los Comunes. La primera comisión de cuenta pública se estableció en 1861 en la Cámara Baja del Parlamento británico y ha sido replicada en prácticamente todos los 54 países de la Commonwealth y otros más¹¹³.

De acuerdo con Hedger y Blick, a las comisiones de cuenta pública y a las EFS se les identifica como actores relevantes en la rendición de cuentas, encargadas de

¹⁰⁸ *vid. Infra*, capítulo II.

¹⁰⁹ Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo., *Scrutinizing Public Expenditure*, p. 3.

¹¹⁰ Hedger, E., y Andrew Blick., *Enhancing accountability for the use of public sector resources: How to improve the effectiveness of Public Accounts Committees*, p. 4.

¹¹¹ En la mayoría de los países de la Commonwealth

¹¹² Chubb, B., *The Control of Public Expenditure: Financial Committees of the House of Commons*.

¹¹³ Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo., *op cit*, p. 4.

contribuir a obtener beneficios públicos, una mayor integridad financiera y un mejor desempeño gubernamental¹¹⁴.

Por su parte, Kerry¹¹⁵ enuncia que las comisiones de cuenta pública tienen diversas estructuras, responsabilidades y prácticas de trabajo, sin embargo todas son parte del control parlamentario financiero que comprende la presentación de las estimaciones al parlamento por parte del ejecutivo, la exigencia de que el presupuesto sea ejecutado apegado a lo aprobado por el Parlamento, y la entrega de las cuentas públicas del Parlamento para que sean auditadas por las EFS.

Una vez ejercido el presupuesto gubernamental el auditor legislativo audita la cuenta pública, los reportes financieros y las operaciones realizadas. Este procedimiento tiene dos vertientes posibles, por una las auditorías financieras y de cumplimiento presupuestal, y por otra las auditorías de desempeño (*value for money*)¹¹⁶.

Como lo mencionan Hedger y Blick¹¹⁷, los principales receptores de los informes derivados de la fiscalización realizada por las EFS son las comisiones de cuenta pública (PAC), que pueden añadir valor interrogando a los testigos, hacer propuestas y verificar que el gobierno aplique las recomendaciones realizadas.

En la mayoría de los países las auditorías son seguidas por el análisis de resultados por parte de la PAC, y puede considerarse que la revisión, apoyada en los resultados generados por la EFS, será efectiva si se refleja en el diseño de los presupuestos posteriores al auditado. La naturaleza exacta de la relación e interacción entre la legislatura y las EFS depende del modelo de fiscalización superior¹¹⁸.

McGee¹¹⁹ refiere que la Comisión de Cuenta Pública garantiza al Parlamento la rendición de cuentas del gobierno en términos de la rendición de cuentas

¹¹⁴ Hedger, E., y Andrew Blick., *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁵ Kerry, J., *The Capacity and Performance of Public Accounts Committees*, pp. 9 – 11.

¹¹⁶ Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo., *op. cit.* p.3.

¹¹⁷ Hedger, E., y Andrew Blick., *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁸ Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo., *op cit*, p. 3.

¹¹⁹ McGee, D., *The Overseers – Public Accounts Committees and Public Spending*.

democrática. Al respecto, enfatiza que la función predominante se ha convertido en analizar los informes de auditoría, más que fiscalizar las cuentas públicas. También argumenta que el fortalecimiento del Parlamento radica en mejorar los recursos y la formación, así como el intercambio de información entre las PAC y las EFS, aunado a la importancia de contar con el valor de independencia de esta última.

Wehner¹²⁰ expone que la PAC tiene un papel relevante en el análisis y seguimiento de los informes de auditorías para identificar deficiencias y proponer recomendaciones en la etapa de presupuestación para mejorar la calidad del gasto público, por lo que concluye que una PAC eficaz es aquella que tiene la capacidad de modificar presupuestos de forma virtuosa.

1.7.2. Atribuciones y efectividad de las comisiones de cuenta pública

Existen considerables variantes en la operación de las comisiones de cuenta pública. Algunas legislaturas definen sus términos de referencia operacional de manera focalizada en la legalidad financiera. Otras los definen de manera amplia y no se limitan a la vertiente del manejo legal, sino que incluyen la revisión de la eficiencia administrativa y la efectividad de los programas para alcanzar los resultados para los que fueron establecidos. Estas variaciones en el horizonte de sus tareas es uno de los principales factores que inciden en la efectividad de las comisiones de cuenta pública¹²¹.

Algunas investigaciones se han orientado a identificar las características de las comisiones de cuenta pública más efectivas¹²², destacando entre las capacidades más importantes identificadas las siguientes¹²³:

¹²⁰ Wehner, J., *Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth. Commonwealth and Comparative Politics*, p. 3.

¹²¹ Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo., *op. cit.* p.4.

¹²² Entre los que podemos enunciar a McGee, David., *The Overseers – Public Accounts Committees and Public Spending*, Pluto Press, London, 2002 y Rick Stapenhurst, Vinod Sahgal, William Woodley y Riccardo Pelizzo: *Scrutinizing Public Expenditures. Assessing the Performance of Public Accounts Committees*. World Bank Policy Research Working Paper 3613, 2005.

¹²³ Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo., *op. cit.* pp. 4-21.

- a. *Un amplio horizonte de acción.* Contar con el poder para investigar o revisar todos los desembolsos gubernamentales pasados, presentes y comprometidos.
- b. *Libertad para seleccionar.* Capacidad para determinar por sí mismo los asuntos y elementos que habrá de revisar sin la orientación y el consejo gubernamental.
- c. *Capacidad analítica y de elaboración de reportes.* Poder hacer recomendaciones y publicar conclusiones. Prácticamente todas las comisiones de cuenta pública tienen el poder de llevar sus indagaciones a la elaboración de reportes públicos.
- d. *Sólido apoyo técnico tanto del auditor legislativo como del equipo de investigación.* La oportunidad y pertinencia de las investigaciones de las comisiones de cuenta pública dependen de factores tales como la cooperación entre partidos, una buena presidencia de la comisión, y la habilidad de sus integrantes para interrogar a testigos renuentes.
- e. *Relación entre partidos políticos.* La existencia de fuertes desacuerdos entre partidos, o incluso al interior de los mismos, puede ser muy dañina para la comisión.
- f. *Involucramiento ciudadano y cobertura mediática.* Existen distintos niveles de involucramiento de ciudadanos en la operación de las comisiones, y hay diferencias de opinión en cuanto a si los medios deben tener acceso a sus reuniones de trabajo.

Derivado de un estudio realizado por Pelizzo (*et al.*)¹²⁴, los titulares de las PAC manifestaron que el factor más importante de éxito tiene que ver con su capacidad para actuar como un catalizador en la aplicación de las decisiones de política y para mejorar el suministro de información al Parlamento. Sin embargo, sugieren que hay una serie de factores estructurales y organizativos que son clave para el éxito de las comisiones. En cuanto a la estructura destaca:

¹²⁴ Pelizzo, R., Staphenurst, R., Saghal, V., y Woodley, W., *What Makes Public Accounts Committees Work? Politics and Policy*, pp. 774–793.

- Tener representación proporcional de los diversos partidos políticos en la comisión.
- La exclusión de parlamentarios con un cargo en el gobierno.
- La formulación de recomendaciones y la publicación de las conclusiones.
- La posibilidad de fiscalizar cuentas públicas pasadas y presentes.
- Independencia en la elección de temas a fiscalizar.
- Contar con un enfoque de rendición de cuentas financiera y no tanto política.

Sahgal¹²⁵ relata que en una reunión de un grupo de estudio se concluyó que había tres áreas principales para lograr tener efectividad en la supervisión legislativa:

- Creación de capacidad. Un tema constante fue la necesidad de mejorar la capacidad institucional, es decir, la capacidad de los parlamentos, las PAC y las oficinas de auditores generales para llevar a cabo sus funciones, al dotarlos de recursos suficientes, tener una formación adecuada y el acceso a la experiencia que requieren. La auditoría de los bancos centrales, por ejemplo, requiere conocimientos especiales.
- Independencia. En particular, para los auditores generales es esencial que sean libres de las restricciones políticas o jurídicas que podrían inhibir el desarrollo de sus funciones con diligencia e imparcialidad. Las limitaciones administrativas también deben ser vigiladas.
- Intercambio de información. Las PAC necesitan contar con los medios necesarios para intercambiar información e ideas con el fin de mantenerse al día de los acontecimientos importantes, las normas cambiantes y las mejores prácticas a medida que surgen.

De acuerdo con Staphenurst (et. al.), las principales características de una buena Comisión de Cuenta Pública son¹²⁶:

¹²⁵ Sahgal, V., *Capacity development workshop auditing for social change*, en: 6th Global Forum on Reinventing Government, Audit and Legislative Oversight: developing country perspective, 2005.

¹²⁶ Staphenurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo, *op. cit.* pp. 20-25.

- Tener un enfoque en la actividad financiera y en la rendición de cuentas, y no en la orientación de las políticas públicas (que son materia del conjunto del Parlamento y de otras comisiones); contar con poder para investigar todos los gastos gubernamentales, independientemente de las fechas de desembolso; la capacidad para dar seguimiento al cumplimiento de recomendaciones y compromisos emitidos; y una buena y cercana relación de trabajo con el auditor general.
- Entre otros elementos que inciden positivamente está el ser una comisión pequeña (entre 5 y 11 miembros); integrar representantes de partidos de oposición; que el Presidente de la comisión sea experimentado, objetivo y respetado por el Parlamento; que se cuente con recursos adecuados, en particular con personal de investigación; tener claridad en las funciones y responsabilidades de la comisión; realizar sesiones de trabajo regulares y frecuentes, abiertas al público, dando difusión a las transcripciones de las sesiones y resúmenes; contar con una dirección responsable de preparar la agenda de cada reunión.
- De igual forma, el procurar convocar a servidores públicos encargados del manejo de los recursos como testigos; que se realicen reuniones para revisar los resultados más destacados del reporte de resultados del Auditor General; que decida, ocasionalmente, abordar e investigar asuntos adicionales a los revisados por el auditor; que elabore reportes consensados y sustantivos para su entrega al Parlamento por lo menos una vez al año; que cuente con un procedimiento establecido para dar seguimiento a sus recomendaciones y para informarse de las acciones instrumentadas; y que en sus deliberaciones cuente con el apoyo del Auditor General como asesor experto.

1.7.3. *Dificultades de trabajo en las comisiones de cuenta pública*

La Comisión de Cuenta Pública es parte de un sistema más amplio de rendición de cuentas que incluye muchos otros factores como al gobierno, al auditor general y a la ciudadanía. La interacción entre todos ellos es determinante en la efectividad de

las comisiones y puede ser considerada como reflejo de una compleja “cultura”, favorable o no, de la rendición de cuentas¹²⁷.

De acuerdo a Pelizzo (*et al.*)¹²⁸, existen dos condiciones que pueden impedir que las PAC funcionen de manera efectiva, siendo el partidismo una de ellas, y la segunda, y más grave, es la actitud y disponibilidad de los gobiernos hacia el control parlamentario, dado que pueden considerar la supervisión parlamentaria como una intrusión en su esfera de influencia.

Supervisar requiere conocimientos, habilidades y experiencia, que con frecuencia no poseen muchos parlamentarios en virtud de que por los diversos sectores y regiones geográficas de origen carecen de información y preparación adecuada, dificultándose su aprendizaje sobre la marcha¹²⁹.

Los aspectos hasta ahora revisados permiten establecer en este capítulo un punto de partida para abordar el análisis de las características de las EFS en el siguiente apartado. Al considerar que la fiscalización superior es utilizada como un instrumento para la rendición de cuentas de las acciones y actores de gobierno, como mecanismo de control externo de los entes fiscalizados con la finalidad de mejorar la gestión gubernamental, el fiscalizar el uso de los recursos públicos y la eficacia del gobierno en la implementación de políticas y programas públicos, entre otros aspectos, es verificar el cumplimiento de la ley y prevenir actos de corrupción.

Otro de los aspectos relevantes que se revisó en este apartado corresponde a la supervisión legislativa a través de las comisiones de cuenta pública y la auditoría legislativa. El primer caso se tiene una comisión parlamentaria especializada en la supervisión financiera y práctica administrativa del gobierno; y en el segundo un ente fiscalizador al que corresponde la función de fiscalización superior de la cuenta pública, la elaboración de los reportes y operaciones financieras, así como el

¹²⁷ *idem.*

¹²⁸ Pelizzo, R., Stapenhurst, R., y David Olson, *Parliamentary Oversight for Government Accountability*, p. 32

¹²⁹ Stapenhurst, R., Sahgal, V., Woodley, W., y R. Pelizzo., *op. cit.* p.20

desarrollo de las auditorías de desempeño de los programas públicos, además de ser el que reporta al poder legislativo, garantizando su independencia del poder ejecutivo y/o de los entes fiscalizados.

Garantizar la independencia de las entidades de fiscalización es un elemento distintivo de la fortaleza de la fiscalización superior y/o de las auditorías legislativas. En esta tesis se parte del planteamiento que la independencia como elemento de fortaleza de los entes de fiscalización superior tiene una mayor incidencia en la eficacia del gobierno.

Sin duda la utilidad de los reportes e informes de resultados de las auditorías y de las revisiones de las cuentas públicas, y la cobertura en razón del porcentaje de gastos auditados, se traducen en capacidades institucionales que, aunadas a la participación ciudadana en el proceso de fiscalización superior como elemento de gobernanza, son características distintivas de la fortaleza de la fiscalización superior.

CAPÍTULO II

2. Características y fortalezas de las Entidades de Fiscalización Superior

A continuación, se presenta una revisión de los modelos de EFS adoptados por los 102 países seleccionados como muestra para esta investigación, con lo que se pretende identificar y contrastar las características principales de cada modelo.

De igual forma, se abordan las aportaciones de la INTOSAI, haciendo hincapié en las declaraciones de Lima y México, como lineamientos primordiales que las EFS de los diversos países deben adoptar con la finalidad de alcanzar y consolidar la fortaleza de la acción de fiscalización.

Por último, se definen los elementos distintivos de la fortaleza de la fiscalización superior, con base en las características de independencia de las EFS; capacidad institucional de las EFS; y participación ciudadana como elemento de gobernanza. Estos elementos se pueden valorar con base en los índices SAIs que se proponen como variables relevantes e independientes dentro del análisis empírico a desarrollar.

2.1. Modelos de Entidades de Fiscalización Superior

Actualmente la mayoría de los países de todos los continentes, al margen del grado de desarrollo y de los regímenes de gobierno, cuentan con EFS con esquemas de control externo y vigilancia de las acciones de gobierno, que constituyen en la práctica el principal instrumento de rendición de cuentas y un mecanismo de prevención del fenómeno de la corrupción. En este trabajo se considera que los 102 países seleccionados para el análisis cuentan con EFS que cumplen con la función referida.

Los mecanismos de fiscalización superior establecidos conservan cierto grado de independencia de las administraciones públicas, es decir del poder ejecutivo, y al ser generalmente coordinados por un poder legislativo disponen de plena autonomía de actuación e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, contando con el escrutinio público¹³⁰.

Lo anterior varía según el tipo de gobierno de cada país, pudiendo basarse en un sistema parlamentario caracterizado por la fusión de las ramas ejecutiva y legislativa donde el jefe de gobierno, primer ministro o canciller y el gabinete son parte del cuerpo legislativo; en un sistema presidencial caracterizado por la separación de poderes, donde el presidente y los miembros del gabinete no son integrantes del parlamento; o en un sistema semi-presidencial que comparte características de los anteriores¹³¹.

La función de control externo generalmente es responsabilidad legislativa y, comúnmente, en los regímenes presidenciales es un elemento de pesos y contrapesos en la división de poderes. El poder legislativo delega la función de

¹³⁰ UEC – CVASF, *Fiscalización superior comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, p. 21.

¹³¹ Una referencia sobre las formas de gobierno y rendición de cuentas, véase: World Bank Institute y GOPAC, *Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial*, WB – GOPAC, 2013, pp. 7-11.

fiscalización superior en las EFS, las cuales han surgido con base en modelos internacionalmente aceptados que en estudios especializados en la materia son denominados como¹³²:

- A. *Westminster*.
- B. *Judicial o Napoleónico*.
- C. *Junta o Consejo*.

Algunos autores mencionan un cuarto modelo básico conocido como presidencial¹³³ que, a diferencia del modelo *Westminster*, tiene un auditor y un contralor general en dos instituciones distintas e independientes; y respecto al Napoleónico contrasta al concentrar la fiscalización en una entidad no colegiada.

2.1.1. Modelo Westminster

Conocido también como modelo anglosajón parlamentario¹³⁴, es un sistema monocrático en el que existe un Contralor o Auditor General, nombrado por el Parlamento, que reporta directamente al mismo, gozando de autonomía técnica y de gestión, y donde las agencias nacionales de auditoría son visualizadas como entidades auxiliares de los parlamentos.

La agencia de auditoría presenta al Parlamento los reportes periódicos sobre el estado financiero y las operaciones del gobierno, en los que se incluyen sus observaciones y recomendaciones. Bajo este sistema, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, y la agencia de auditoría tampoco tiene función judicial, pero sus manifestaciones pueden ser transferidas a las autoridades correspondientes para ejecutar acciones legales que pueden concluir con sanciones

¹³² Véase OECD, *Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*, 2012, pp. 15-21.

¹³³ Juan E. Pardinás y Alejandra Ríos Cázares, *Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México*, pp. 1-8.

¹³⁴ OECD, *op. cit.*, p. 17.

diversas. Asimismo, cabe señalar que las agencias se centran en la revisión a posteriori con énfasis en las auditorías de resultados financieros y de cumplimiento, más enfocadas a corregir que a sancionar.

Este modelo es el adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido, y por países de la *Commonwealth* como Nueva Zelanda e India, y algunos de América Latina y África subsahariana¹³⁵.

En los países con sistema parlamentario, presidencial, o semi-presidencial, que siguen la tradición del modelo *Westminster*, las EFS trabajan de cerca con una comisión que también puede presentarse bajo la figura de una subcomisión legislativa que, en algunos casos, provee asistencia técnica especial a las comisiones, de las que se pueden enunciar, por ejemplo, la Comisión de Cuenta Pública, las comisiones de auditoría del Estado o las comisiones financieras y de presupuesto¹³⁶. En relación a la Comisión de Cuenta Pública, McGee identifica acciones que mejoran los resultados en la instrumentación de las mismas y de las oficinas de auditoría superior, de forma adecuada, entre las que destacan¹³⁷:

El desarrollo de capacidades. La necesidad de mejorar la capacidad de los parlamentos y su Comisión de Cuenta Pública para llevar a cabo sus funciones al ser proporcionado con los recursos adecuados, la formación y el acceso a los conocimientos especializados adecuados.

Independencia. Que están libres de restricciones políticas o legales que podrían inhibir que lleven a cabo sus funciones con diligencia.

Intercambio de información. Que la Comisión de Cuenta Pública tiene los medios para el intercambio de información e ideas con el fin de mantenerlos al día con los

¹³⁵ OECD, *op. cit.*, p. 17.

¹³⁶ World Bank Institute y GOPAC, *Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial*, p. 16.

¹³⁷ McGee, D., *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, pp. 1 -35.

acontecimientos importantes, las normas cambiantes y las mejores prácticas a medida que surgen.

Los anteriores son elementos que representan la fortaleza de las EFS que se revisarán más adelante en este capítulo.

2.1.2. Modelo Napoleónico

El modelo Napoleónico, también llamado Judicial o de Tribunales de Cuentas (*The cour des comptes*) o de Auditoría, es utilizado en Francia, Italia, Rumania y España, y en algunos países de América Latina como Brasil y Colombia. En países de África francófona, este modelo coexiste junto a inspecciones estatales generales que pueden aparecer como las EFS nacionales y aunque son parte del poder ejecutivo cuentan con cierto grado de independencia de los ministerios y demás departamentos de gobierno.

Como bien recogen Ríos y Pardinás¹³⁸, el modelo Napoleónico fue creado a principios del siglo XIX mediante el *Statute des Cours des Comptes* en Francia, en donde la principal característica es la existencia de grupos de magistrados con independencia judicial.

Al operar mediante tribunales y tomar decisiones de forma colegiada por magistrados y/o jueces¹³⁹, este tipo de EFS pueden interponer directamente responsabilidades, así como ser parte del poder judicial, destacando que es libre de informar al poder legislativo en donde el tribunal puede transferir los hallazgos a la comisión de la legislatura y esta, a su vez, puede solicitar que se efectúe una auditoría específica, estando así dotadas de facultades cuasi-judiciales en materia administrativa que favorecen ampliamente el carácter preventivo.

¹³⁸ Pardinás J. E. y Alejandra Ríos C., *op. cit.*, p. 4.

¹³⁹ UEC – CVASF, *op. cit.*, p. 24.

Asimismo, los lazos con la legislatura y/o parlamentos son más débiles que en el modelo monocrático¹⁴⁰; al estar dirigidas por un presidente apoyado por un conjunto de jueces, todos miembros del Tribunal de Cuentas, que además tienen una fuerte independencia y autonomía constitucional en virtud de que los cargos de mayor jerarquía son nombrados con carácter inamovible durante períodos muy extensos de tiempo, en la mayoría de los casos hasta el retiro de los mismos, y contar con un alto grado de profesionalización que se basa en un sistema civil de carrera.

Los tribunales de cuentas realizan auditorías a los organismos gubernamentales, incluidos los ministerios, departamentos y agencias, así como a entidades comerciales e industriales dependientes de los ministerios y agencias dentro del sector social y cuerpos de seguridad¹⁴¹.

En este modelo es posible, como forma de colaboración entre los tribunales de cuentas y el parlamento, que una comisión parlamentaria solicite al tribunal llevar a cabo una auditoría de gestión a sectores o ramas específica del gobierno.

2.1.3. Modelo de Junta o Consejo

El modelo de Junta o Consejo es un híbrido en el cual las decisiones se toman de forma colegiada (similar a los tribunales) por parte de un comité de auditores, pero sin tener poderes judiciales o autoridad jurisdiccional¹⁴². También es llamado Consejo de Auditoría y está conformado por un cuerpo de auditores independientes nombrados por el Parlamento con carácter de coadyuvantes del mismo en sus tareas de vigilancia de la instrumentación y ejercicio del presupuesto público, y al contar con independencia suficiente para su labor gozan de autonomía técnica y de gestión.

¹⁴⁰ Santiso, Carlos., *op. cit.*, p.8.

¹⁴¹ Rick Stapenhurst y Jack Titsworth, *Features and functions of supreme audit institutions*, p. 1, en: PREMnotes Public Sector, N° 59, october 2001, The World Bank.

¹⁴² Santiso, Carlos., *op. cit.* p. 8.

En este contexto, la EFS dictamina el grado de fiabilidad y exactitud de las cuentas públicas y sus dictámenes, que generalmente son considerados por la legislatura, se orientan hacia sanciones pecuniarias al tener como prioridad resarcir los recursos al erario. En algunos casos depende del poder ejecutivo, las recomendaciones no tienen carácter vinculatorio, y sus hallazgos pueden ser turnados a las autoridades jurisdiccionales para acciones legales que pueden concluir con sanciones diversas.

Entre los países que utilizan este modelo se encuentran la República de Corea, Indonesia, algunos países de Europa como Alemania, y Argentina en América Latina.

Indonesia y la República de Corea, por ejemplo, tienen un Consejo de Vigilancia compuesto por una comisión de auditoría (el órgano de toma de decisiones) y una oficina ejecutiva general (el órgano que ejecuta auditorías). El presidente de la junta es de facto el Auditor General, y el mandato principal de la junta o consejo es analizar el ingreso y el gasto público en las agencias gubernamentales¹⁴³. Con la finalidad de contrastar algunas características entre los tres modelos tradicionales que toman las EFS, en el siguiente cuadro se presenta el comparativo de los modelos:

Cuadro 2: Modelos de Entidades de Fiscalización Superior

| Tipo de modelo | Características |
|----------------|---|
| Westminster | <ul style="list-style-type: none"> - La EFS reporta al poder legislativo. - Monocrático. - Salvaguardas para asegurar la independencia del titular de la EFS. - Fuerte enfoque en las auditorías financieras y de desempeño. - Enfocados en corregir más que en sancionar. - Participación del Congreso a través de un Comité de Cuenta Pública. - Personal multidisciplinario (contadores, administradores, economistas, etc.). |
| | <ul style="list-style-type: none"> - Libre de informar al poder legislativo. - Colegiado |

¹⁴³ Stapenhurst R., y Jack Titsworth., *op. cit.*, p. 2.

| Tipo de modelo | Características |
|--|--|
| Napoleónico (Corte y/o Tribunal de Cuentas) | <ul style="list-style-type: none"> - Fuerte independencia de los magistrados y/o jueces de los tribunales. - El enfoque de Auditoría es verificar la legalidad de las operaciones. - No se contempla un Comité de Cuenta Pública en el poder legislativo. - Los miembros del tribunal pueden imponer castigos jurisdiccionales. - El perfil del personal es de áreas jurídicas. |
| Junta o Consejo | <ul style="list-style-type: none"> - La EFS reporta al poder legislativo. - Comité de auditores con una presidencia rotativa. - Toma decisiones de forma colegiada (similar a los tribunales), a cargo del comité auditor. - Existe un Comité de Cuenta Pública, pero tiende a ser semi-activo. - No tiene autoridad jurisdiccional o poderes judiciales. - Fuertes salvaguardas para mantener su independencia, excepto en los momentos cercanos a su renovación. |

Fuente: Elaboración propia con base en: Santiso, C., *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, CIPPEC. Política Fiscal, Argentina, 2007 y CVASF, *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, México, 2005.

De la revisión de los modelos establecidos en las EFS de cada uno de los 102 países contemplados en el análisis empírico, se identifica lo siguiente:

Cuadro 3: Modelos de EFS adoptados en diferentes países

| Westminster | Napoleónico (Corte y/o Tribunal de Cuentas) | Junta o consejo |
|--|--|---|
| Albania Angola Bangladesh Bosnia and Herzegovina Botsuana Bulgaria Cameroon Costa Rica Croacia Ecuador Fiji Ghana India Jordan Kenya Liberia Macedonia | Algeria Benin Bolivia Brazil Burkina Faso Cambodia Chad Chile Colombia Dem. Rep. of Congo Egypt El Salvador Equatorial Guinea France Guatemala Italy Lebanon | Argentina Azerbaijan China Czech Republic Dominican Republic Georgia Germany Honduras Indonesia Iraq Kazakhstan Kyrgyz Republic Mongolia Nicaragua Russia Saudi Arabia Serbia |

| Westminster | Napoleónico (Corte y/o Tribunal de Cuentas) | Junta o consejo |
|---|--|--|
| Malawi Malaysia México Myanmar Namibia Nepal New Zealand Nigeria Norway Pakistan Papua New Guinea Peru Poland Sierra Leone South Africa Sri Lanka Sudan Sweden Tanzania Trinidad and Tobago Uganda United Kingdom United States Zambia Zimbabwe | Mali Morocco Mozambique Niger Philippines Portugal Qatar Romania Rwanda São Tomé e Príncipe Senegal Slovenia Spain Timor-Leste Tunisia Turkey Venezuela Vietnam | Slovakia South Korea Thailand Ukraine |

Como se puede observar, el modelo predominante es el *Westminster*, seguido por el Napoleónico o de Corte, y con menor frecuencia el de Junta o Consejo. De los 102 países revisados, no se pudieron clasificar cuatro, Afganistán, Hungría, Tayikistán y Yemen.

2.2. La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la institucionalización de una estrategia de desarrollo a través del intercambio de experiencias y conocimiento que las EFS han realizado desde el siglo XVII y formalizado en su primer Congreso en 1953, con la participación de 29 EFS y 5 organizaciones asociadas, en donde se discutieron temas sobre “los sistemas de contabilidad pública, la independencia de las EFS y las relaciones de éstas con el

Poder Legislativo, así como las auditorías llevadas a cabo por las EFS para los contratos de construcción de edificios públicos”¹⁴⁴.

Cabe señalar que, desde julio de 1947, en el marco del VII Congreso Internacional de Ciencias Administrativas¹⁴⁵, un grupo de representantes de diversas EFS habían discutido temas sobre auditoría gubernamental¹⁴⁶.

En la INTOSAI comparten e intercambian información y conocimientos 192 países miembros con el lema “*La experiencia mutua beneficia a todos*” (*Experientia Mutua Omnibus Prodest*). La organización está diseñada para el intercambio de experiencias y mejores prácticas en diferentes ámbitos como lo es el Congreso Internacional, el Comité Directivo, los Grupos Regionales de Trabajo, los Presidentes y Enlaces de Meta, los Comités, Subcomités, Grupos de Trabajo y *Task Forces*.

Por otra parte, mantiene relaciones consultivas especiales desde junio de 1967 con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y está representada en el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas (CEAP). Asimismo, está asociada con el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Interparlamentaria (UIP), la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y el Instituto de Auditores Internos (IIA).

En la actualidad, la INTOSAI realiza sus tareas con la ayuda de varios órganos, programas y acontecimientos, entre lo que se encuentran los congresos, Comité Directivo, Secretaría General y los grupos regionales de trabajo.

¹⁴⁴ Ver *Una breve reseña histórica de la INTOSAI en 60 años INTOSAI*, pp. 27-29.

¹⁴⁵ Los temas tratados en el Congreso Internacional fueron cuatro: “*Las tareas del Estado después de la guerra mundial y las enseñanzas que se deducen de la experiencia de esta guerra en materia administrativa; El Jefe del Gobierno y la organización de sus servicios; La participación de los funcionarios en la gestión de las administraciones centrales, regionales y locales; y La posición de los poderes regionales y locales respecto de las autoridades centrales*”, Véase Luis Jordana de Pozas, *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, N° 1, 1950, pp. 225-234.

¹⁴⁶ INTOSAI: 50 años (1953-2003), 2004, Viena, Austria, p.14.

El Congreso Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INCOSAI) se celebra cada tres años en un país diferente, siendo el órgano supremo de la INTOSAI y en el que participa la totalidad de sus miembros. Cada país tiene un voto, y ninguno tiene derecho a veto. Hasta ahora se han celebrado XXI congresos, el último en China en 2013.

En todos los congresos se han expuesto temas y discusiones trascendentales; sin embargo, hay que hacer una mención especial al desarrollado en el Perú en 1977, en donde se aprobó la declaración de Criterios sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. El propósito principal de la Declaración de Lima consiste en reclamar la independencia de la auditoría gubernamental externa, como elemento fundamental de fortaleza de las EFS.

Los grupos regionales de trabajo tienen la tarea de apoyar las metas de la INTOSAI a nivel regional y ofrecer a los miembros un foro para la cooperación específica, profesional y regional. Dentro de la INTOSAI son actores fundamentales ya que recogen la experiencia internacional y brindan apoyo a las EFS para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas, conformados como a continuación se enuncian:

- OLACEFS.- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- AFROSAI.- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África.
- ARABOSAI.- Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
- ASOSAI.- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia.
- PASAI.- Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico.
- CAROSAI.- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe.
- EUROSAI.- Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa.

En octubre de 2004, en el marco del XVIII INCOSAI, se aprobó por primera vez un Plan Estratégico para el periodo 2005-2010, que fue la culminación del trabajo emprendido desde 2001 por la *task force*¹⁴⁷ (comisión/grupos especiales) de Planificación Estratégica del Comité Directivo. De acuerdo con ese plan estratégico la misión de la INTOSAI consistía en:

La INTOSAI es una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica creada para proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, actuar como portavoz oficial de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en la comunidad internacional, y promover una mejora continua en la diversa gama de EFS que la integran.

La visión en aquel entonces de la INTOSAI era:

Promover el buen gobierno, habilitando a las EFS para que ayuden a sus respectivas administraciones a mejorar la gestión, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos.

En el XVIII INCOSAI celebrado en Hungría se establecieron cuatro metas estratégicas:

- 1) Rendición de cuentas y normas profesionales.
- 2) Creación de competencias institucionales.
- 3) Compartir conocimientos y servicios de conocimiento.
- 4) Organización internacional modelo.

La primera meta tenía como objetivo promover la independencia y la convergencia de varias disciplinas en los trabajos de las EFS, a través de la adopción de normas

¹⁴⁷ Los miembros del *task force* fueron Antigua y Barbuda, Austria, Arabia Saudita, Burkina Faso, Corea, Estados Unidos, Noruega, Perú, Reino Unido y Tonga.

profesionales. La segunda, establecer competencias y capacidades profesionales mediante la asistencia técnica y capacitación del personal de las instituciones. El objetivo de la tercera meta era instaurar un proceso de colaboración y de mejora continua, estudiando y comparando las mejores prácticas de las EFS. Y la cuarta meta estratégica estaba encaminada a organizar y dirigir la INTOSAI de una forma que promoviera prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y prácticas eficaces de gobernanza, respetando al mismo tiempo la autonomía y el equilibrio regionales y los diferentes modelos y enfoques de las EFS miembros¹⁴⁸.

El segundo Plan Estratégico para el período 2011-2016, adoptado por el XX INCOSAI en Sudáfrica en 2010, cuenta con la misma estructura, y la misión, visión y metas de la INTOSAI continúan siendo los fundamentos sobre los cuales se basa el plan, manteniendo vigentes los elementos estratégicos.

Siendo que para la INTOSAI los pilares de la misión y metas se basan en siete valores centrales de independencia, integridad, profesionalismo, credibilidad, inclusión, cooperación e innovación, el plan estratégico vigente cuenta con seis estrategias esenciales:

- i. Ayudar a asegurar la independencia de las EFS.
- ii. Implementación del marco de las normas ISSAI.
- iii. Fortalecer la creación de capacidades de las EFS.
- iv. Demostrar el valor y los beneficios de las EFS.
- v. Fomentar la lucha contra la corrupción.
- vi. Incrementar las comunicaciones de la INTOSAI.

La primera estrategia deriva del segundo punto de la Declaración de Lima, en relación con la independencia de las EFS, artículos 5 al 7, que conciben que el grado de independencia debe regularse en el marco constitucional. La segunda estrategia

¹⁴⁸ INTOSAI, *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, pp. 5-7.

deriva de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), emitidas con la aprobación del INCOSAI, que contienen los prerrequisitos básicos para el funcionamiento adecuado de los organismos auditores y los principios fundamentales de auditoría a entidades públicas, e incluyen recomendaciones sobre los requisitos previos legales, de organización y de índole profesional, y sobre la conducta de la auditoría, además de poner a disposición a manera de ejemplo las mejores prácticas.

La tercera estrategia se enfoca a crear competencias y capacidades profesionales en las EFS mediante la formación y asistencia técnica, el compartir información y otras actividades de fomento de las llamadas capacidades institucionales para el fortalecimiento de las EFS. En el cuarto elemento estratégico se consideran acciones de promoción de la confianza pública en las EFS. La INTOSAI presta especial atención al hecho de que las EFS deben evaluar su valor y sus beneficios, tanto en términos del desarrollo e información de sus propias operaciones, como en términos de cómo agregan valor y mejoran la administración financiera pública en el entorno en que se desenvuelven.

El quinto elemento estratégico, considera que la auditoría gubernamental tal como la llevan a cabo las EFS crea transparencia, hace visible el riesgo y crea controles internos sólidos y eficaces para contribuir específicamente a la prevención de la corrupción, siguiendo el espíritu de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Por lo anterior la INTOSAI llama a establecer una estrecha cooperación entre sus miembros y grupos de trabajo regionales para crear una red anticorrupción.

El sexto elemento estratégico, encaminado al fortalecimiento de los efectos de las EFS, busca facilitar la comunicación interna y externa de manera oportuna, certera y transparente, en aras de perfeccionar la auditoría gubernamental entre sus asociados.

Las normas que emite la INTOSAI se estructuran en torno al marco de Normas Internacionales (ISSAIs), que permite categorizarlas de acuerdo a principios clasificados en cuatro niveles y un quinto que define las directrices para la buena gobernanza, en la cual se orienta a las autoridades sobre la adecuada administración de los fondos públicos. Los niveles de ISSAIs son:

1º.- Se ocupa de los fundamentos de la auditoría gubernamental.

2º.- Cubre los requisitos previos para el adecuado funcionamiento y conducta profesional de los organismos auditores.

3º.- Incluye todos aquellos principios fundamentales para la realización de las auditorías.

4º.- Se refiere a las directrices de auditoría, es decir, todos los principios traducidos a directrices específicas, detalladas y operacionales.

5º.- Directrices de buena gobernanza (INTOSAI – GOV).

2.2.1. Declaraciones de Lima y de México

La Declaración de Lima

Dentro del marco de normas de la INTOSAI, la Declaración de Lima es el documento rector que destaca la relevancia de la fiscalización y la independencia de las EFS, siendo el único documento del nivel 1 del marco normativo, cuyos fundamentos versan sobre:

- Las finalidades de los elementos de control previo y posteriori, así como del control interno y externo.

- Realza la importancia de la independencia de las EFS de las instituciones controladas, condición que a su vez debe ser provista constitucionalmente. Destaca la necesidad de la independencia de los miembros y funcionarios, y

la independencia financiera de las EFS de toda posible influencia de los entes fiscalizados.

- Establece los elementos para garantizar una adecuada relación entre las EFS y los parlamentos, así como con las autoridades de la administración pública.
- Aborda los temas en relación con las facultades de las EFS, tales como de investigación, ejecución de verificaciones de control de las EFS y actividad pericial.
- La autonomía para el establecimiento de la metodología de trabajo e integración del personal de las EFS.
- El derecho de rendir informes a los parlamentos y al público, y garantizar la publicación de los mismos, así como su amplia discusión.
- Establece las competencias de control de las EFS en relación con las operaciones del gobierno, en materia de ingresos y gastos públicos, contratos y obras públicas, en el procesamiento de datos, a las empresas económicas con participación estatal, y las instituciones subvencionadas.

Como bien refiere la OCDE¹⁴⁹, existe amplio consenso internacional en cuanto a que para que una EFS sea eficaz debe ser independiente del gobierno en turno, pero esta independencia se ve a menudo restringida en formas pequeñas pero cruciales. El elemento de independencia de las EFS es uno de los distintivos de la fortaleza de la fiscalización superior que se contempla en la variable dependiente (SAI) en análisis en este trabajo, y que más adelante se aborda en su revisión.

¹⁴⁹ OCDE, *op. cit.*, p. 18.

No cabe duda que en la actualidad la Declaración de Lima es importante para todas las EFS de la INTOSAI, sin importar la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido y la forma en que estén organizadas. La declaración abarca ampliamente los objetivos y aspectos relacionados con los elementos de control a la administración pública, por lo que su instrumentación es una necesidad en el ejercicio de la acción fiscalizadora de las EFS en los países.

La Declaración de México

En el marco del XIX INCOSAI celebrado en 2007 en México, se emitió y adoptó la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS, en donde se reconocen los ocho principios básicos, derivados de la Declaración de Lima y de las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI, en Seúl, como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público. La Declaración de México es la norma de mayor importancia del 2º nivel de ISSAIs, e incluye los siguientes principios:

1º La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal, apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de facto de dicho marco, para garantizar la independencia de las EFS.

2º La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

3º Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.

4º Acceso irrestricto a la información. (Las EFS deben disponer del libre acceso a la información necesaria para llevar a cabo su labor auditora).

5º *El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo* (principio de publicidad de los informes de resultados de las auditorías).

6º *Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.*

7º *La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.*

8º *Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.*

Para la INTOSAI, las EFS deben adoptar y respetar los ocho principios de la norma ISSAI 10, al ser pilares esenciales de la independencia de las EFS, los cuales podrán determinar el nivel de objetividad de sus acciones de fiscalización a la administración pública. De ahí la importancia que la independencia de las EFS debe estar regulada y establecida en los ordenamientos constitucionales, al representar este aspecto un valor de fortaleza de la acción fiscalizadora en cada país.

En este trabajo se concibe que el valor de la independencia de las EFS es un elemento, entre otros, distintivo de la fortaleza de la fiscalización superior, por lo que en la siguiente sección se abordan brevemente algunas características relevantes, con base en la integración de la variable independiente (SAI) en el análisis empírico.

2.3. Elementos distintivos de la fortaleza de la fiscalización superior

Como se ha mencionado anteriormente, la Declaración de Lima es el documento fundamental en el ejercicio y característica que debe tener una EFS, de igual forma la Declaración de México, detalla los principios básicos para lograr la independencia de las EFS. La fortaleza de la fiscalización superior tiene como base fundamental

estos documentos sobre los que se pueden identificar tres elementos de relevancia como fortaleza de la acción fiscalizadora:

- 1) *Independencia.*
- 2) *Capacidad institucional.*
- 3) *Participación ciudadana como elemento de gobernanza.*

2.3.1. La independencia de las Entidades de Fiscalización Superior

La independencia en el diseño jurídico constitucional de las EFS fue uno de los atributos básicos que se observó desde principios del siglo XX entre los Estados con mejores prácticas para contar con mecanismos de control eficientes, teniendo como resultado que éstas, en su generalidad, no dependían del Poder Ejecutivo ni de la administración central dentro del espectro estatal¹⁵⁰.

En el Congreso fundacional de la INTOSAI en 1953, el objetivo central fue el discutir e intercambiar las mejores prácticas relacionadas con las EFS, siendo puntos relevantes la independencia, el sustento jurídico constitucional, organización, funciones y presupuesto¹⁵¹, y a más de sesenta años el tema de la independencia continúa afianzándose en toda la organización, como lo demuestran las palabras de Josef Moser¹⁵²:

“Nuestra organización se creó en base a esta idea fundamental: promover el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias; y 60 años después, la INTOSAI sigue llevándola a la práctica en tanto organización profesional autónoma, independiente y apolítica”¹⁵³.

¹⁵⁰ Véase una breve reseña histórica de la INTOSAI en 60 años de la INTOSAI, Austria, 2013, p. 28.

¹⁵¹ *Principios Básicos del primer Congreso Internacional del INTOSAI*, INCOSAI, 1953.

¹⁵² Secretario General de la INTOSAI en 2013.

¹⁵³ Josef Moser, *La INTOSAI hoy en 60 años*, p. 40.

Las declaraciones de Lima y México, como se ha identificado en la sección anterior, son normas ISSAIs que determinan las características y fundamentos que deben tener las EFS independientes para el buen desempeño de la fiscalización. Su vigencia e importancia es tal, que en el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobó la resolución 66/209 relativa a la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, mediante el fortalecimiento de las EFS, en la que se “reconoce que las EFS solo pueden desempeñar sus tareas de forma objetiva y eficaz si son independientes de la entidad auditada y están protegidas de toda influencia externa”¹⁵⁴.

El valor de independencia que puedan lograr las EFS, es la base para realizar la acción de fiscalización sin presiones políticas ni conflicto de intereses en los que se puede incurrir en caso contrario, así como el que le da una dosis mayor de eficiencia y eficacia de la acción de fiscalización, al contar con elementos sancionatorios sin presiones y ni cobijo político.

Actualmente, todos los grupos regionales de la INTOSAI han adoptado como propias las declaraciones de Lima y México, reconociendo que la independencia de las EFS en los países se debe consolidar en un futuro no muy lejano y se debe trabajar para alcanzarla, estableciendo la misma en sus documentos estratégicos como una línea de acción de fundamental importancia.

En la Declaración de México son ocho los pilares para que las EFS puedan lograr el valor de la independencia¹⁵⁵, todos ellos colocados en un mismo nivel de importancia.

¹⁵⁴ Resolución A/66/209 de la Organización de las Naciones Unidas.

¹⁵⁵ Ocho Pilares de la Independencia, INTOSAI 60 años p. 48.

Cuadro 4: Pilares de la independencia de las Entidades de Fiscalización Superior

| Pilares | Característica |
|--|---|
| I.- Marco legal | Para poder garantizar una posición apropiada, eficiente y legal de las EFS dentro del marco estatal, la independencia -incluyendo las correspondientes disposiciones de implementación- de las EFS debe reflejarse claramente en la constitución. |
| II.- Recursos | Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables. Las EFS deben decidir sobre su propio presupuesto y personal y no deben depender de forma alguna del poder ejecutivo y sus autoridades. |
| III.- Dirección de personal | Las condiciones para la designación de los titulares de las EFS y de los "miembros" (instituciones colegiadas) deben establecerse en la legislación aplicable. La independencia de los titulares de las EFS y de los "miembros" solamente se garantiza si son designados para un período lo suficientemente prolongado y fijo y si su destitución únicamente se puede realizar mediante un proceso independiente del poder ejecutivo y sus autoridades. Esto asegura que los titulares de las EFS y los "miembros" pueden llevar a cabo su mandato sin temor. |
| IV.- Auditorías | Para poder cumplir con su mandato es imprescindible que las EFS puedan decidir libremente sobre los temas de sus auditorías, la planificación, los métodos y la realización, así como la organización y dirección de sus auditorías. Las EFS deben ser libres de cualquier tipo de instrucciones e influencias por parte del poder legislativo y de la administración. |
| V- Acceso a la información | Las entidades auditadas tienen la obligación de poner a disposición de los auditores de forma ilimitada todos los documentos e informaciones necesarias para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades. |
| VI.- Presentación de resultados de auditoría | Las EFS deben informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de sus auditorías, sin restricciones de poder informar con más frecuencia si así lo consideran apropiado. |
| VII.- Contenido y planificación de los informes de auditoría | Las EFS tienen libertad para decidir el contenido y el momento de la publicación de sus informes y tienen el derecho a publicar y divulgarlos una vez que dichos informes hayan sido formalmente presentados como lo exige la ley. |
| VIII.- Mecanismos de seguimiento eficaces | Las EFS deben asegurar por sus propios sistemas que sus observaciones y anotaciones sean tomadas en cuenta debidamente y que sus recomendaciones sean realizadas en la práctica. Para poder cumplir con este objetivo las EFS deben disponer de mecanismos para auditorías de seguimiento. |

Para Jean-Raphael Alventosa, los ocho pilares de independencia de las EFS son esenciales y enuncia:

...que no deben ser solo una esperanza piadosa o simples textos formales. Se deben interpretar como algo más tangible que simples ideales: deben estar respaldados por las acciones correspondientes, y el objetivo es alcanzarlos. ...

Por su parte la EUROSAI considera que la independencia de las EFS es fundamental para garantizar la transparencia e integridad de la gestión pública, lo que lleva a plantear que la fiscalización, a través de las EFS con un alto valor de independencia, incide de forma positiva en la acción del gobierno, adoptando prácticas eficientes y eficaces en la implementación de políticas y programas públicos. Lo anterior, también permite afirmar que la fiscalización genera efectos positivos en la rendición de cuenta (*accountability*).

Como se ha mencionado anteriormente, la independencia de las EFS para llevar a cabo la función de fiscalización es una de las variables independientes que se contempla en el análisis empírico de este trabajo, y corresponde a una de las tres variables SAIs que en su conjunto muestran el grado de fortaleza de las EFS.

Los índices SAIs que relacionan el grado de independencia, la capacidad institucional y elementos de participación ciudadana como elemento de gobernanza de las EFS, son construidos por la IBP y considera en su integración un conjunto de preguntas en una encuesta aplicada a más de un centenar de países.

En el caso de la variable que recoge información para medir el grado de independencia de las EFS contempla información referente a la facultad de llevar a cabo las auditorías que desee, es decir que tienen mandato legal para llevar a cabo otro tipo de auditorías, además de las de certificación anual.

Otros aspectos considerados para garantizar la objetividad en la auditoría de los presupuestos del gobierno, es el grado en que el presupuesto de la EFS es

determinado por otra instancia que no sea el ejecutivo y si tiene los recursos adecuados para cumplir su mandato, así como el relativo a quién tiene la facultad para retirar del encargo al titular de la EFS.

2.3.2. Capacidad institucional

Las capacidades institucionales están dadas con base en los alcances legales y técnicos que las EFS deben tener y adoptar para el buen ejercicio de la función de fiscalización, es decir, la suma de las capacidades legales establecidas por mandato y de las capacidades técnicas para la buena instrumentación de la acción fiscalizadora.

La Declaración de Lima refiere que al establecerse la independencia de las EFS en la constitución y la ley, se les otorgan facultades y atribuciones de investigación para acceder a información relacionada con las operaciones de los entes fiscalizados, y de ejecución de verificaciones de control, en donde los fiscalizados deben responder a las verificaciones y dar a conocer las medidas adoptadas para atender las recomendaciones de las EFS.

Por lo tanto, las EFS deben contar, con base en los imperativos legales, con la capacidad técnica para presentar informes de auditoría al legislativo u órgano público responsable, y la capacidad institucional de llevar a cabo los siguientes tipos de auditorías:

- i. Auditorías de información financiera y, de ser necesario, no financiera;*
- ii. Auditorías de desempeño;*
- iii. Auditorías de cumplimiento con la autoridad correspondiente (leyes, normas y principios de gestión y dirección financiera pública fiable de funcionarios públicos)¹⁵⁶.*

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 7.

Para Stapenhurst y Titsworth¹⁵⁷ estos son los tipos de auditorías básicas que en conjunto forman un marco de auditoría integral que con el tiempo ofrece una visión completa de una agencia, organización o función gubernamental. A su vez, con base en informes confiables y controles internos, fomentan una sólida gestión financiera que coadyuva en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas de los programas y acciones del gobierno, en favor de la detección y prevención de la corrupción.

Una función fundamental de la legislatura en casi todos los países es supervisar la gestión gubernamental de los recursos públicos, y discutir y examinar los informes provistos por las entidades de fiscalización. Así, en el mandato de las EFS la cobertura de la fiscalización de las cuentas públicas es un aspecto relevante dentro de las capacidades institucionales y técnicas, ya que se debe asegurar que la fiscalización superior se oriente a los conceptos del ingreso público más significativos y los programas presupuestarios más representativos¹⁵⁸.

La realización de las auditorías conlleva una serie de principios entre los que tradicionalmente encontramos la posterioridad, la anualidad y la legalidad de las revisiones a las cuentas públicas. De acuerdo con las mejores prácticas de la OCDE, las EFS deben programar y ejecutar las auditorías dentro de los seis meses siguientes al final del ejercicio presupuestario de los entes por auditar.

Estas competencias y alcances son elementos básicos de las que en este trabajo se denominan *capacidades institucionales* de las EFS, es decir que su actuación se encuentra prevista y delineada en los ordenamientos legales y constituidos, y de igual forma, que deben disponer de leyes y reglamentos orientativos conforme a los cuales serán responsables y rendirán cuentas.

¹⁵⁷ Rick Stapenhurst y Jack Titsworth, *op. cit.* p. 2.

¹⁵⁸ Resulta importante enunciar que en este renglón, la Auditoría Superior de la Federación que es la EFS en México, contempla en sus criterios de planeación de la fiscalización superior, parámetros de distribución, composición y cobertura con base en tipos de ingresos y gastos, tipos de auditorías y de entes auditados. Lo cual se infiere que con estos criterios, ejerce capacidades institucionales de carácter técnico adecuadas.

Las capacidades institucionales de carácter legal refuerzan el valor de independencia de las EFS en su labor de auditoría, por lo que esta acción debe recaer en personal ampliamente capaz, con competencias acordes a la acción de control y fiscalización. Para alcanzar los valores de independencia con base en dichas capacidades, es de importancia contar con capital humano con estándares adecuados.

Por esta razón, como se ha mencionado anteriormente, el Plan Estratégico 2011-2016 de la INTOSAI, tiene como meta crear competencias y capacidades profesionales en las EFS mediante la formación, la asistencia técnica, el compartir información y otras actividades de creación y fortalecimiento de capacidades. En este sentido, se persigue que el personal de las EFS cuente con un alto grado de especialización que le permita realizar la tarea de fiscalización y control de manera eficaz, lo que conlleva a la generación de capacidades técnicas especializadas en diferentes ámbitos del conocimiento.

Es importante mencionar que la creación de capacidades técnicas ha quedado plasmada en la norma ISSAIs 12, al buscar la creación de capacidades a través de la promoción del aprendizaje e intercambio de conocimientos, promoviendo el desarrollo profesional continuo que contribuya a la excelencia individual, de equipo y organizativa del personal¹⁵⁹.

De acuerdo con la Declaración de Lima, y con el fin de garantizar las capacidades técnicas para el ejercicio de la función fiscalizadora de las EFS, el personal debe cumplir con las siguientes características¹⁶⁰:

- *Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior deben tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.*

¹⁵⁹ INTOSAI, *ISSAI 12, op.cit.* p. 12.

¹⁶⁰ INTOSAI, *Declaración de Lima – Art. 14., op.cit.* p. 9.

- *En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como, una experiencia profesional adecuada.*
- *Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional; fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.*
- *Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.*

Estos elementos redundarán en estándares de calidad y excelencia en el ejercicio de la función fiscalizadora, con apego a los principios éticos asumidos por cada EFS.

Las capacidades institucionales se combinan en la acción de fiscalización y control de las EFS, por lo que en este trabajo se plantea que al conjuntar las capacidades institucionales como elemento de la fortaleza de la fiscalización superior, las EFS generan efectos y consecuencias positivas en la eficacia de gobierno.

La variable a utilizar que indica el nivel de fortaleza de las EFS con base en las capacidades institucionales revisadas en esta sección, contempla en su integración aspectos relacionados en los porcentajes de gastos que se auditan, el tiempo posterior al final del ejercicio en que se auditan las cuentas públicas y la revisión de los informes de auditoría por parte de un comité legislativo. Estos puntos son

resultados del ejercicio de las capacidades técnicas y legales de las entidades de fiscalización.

2.3.3. Participación ciudadana como elemento de gobernanza

Los elementos de gobernanza que se consideran como distintivos de la fortaleza de las EFS se refieren a aspectos de participación ciudadana en el proceso de fiscalización y la relevancia de los resultados de la fiscalización para los ciudadanos y otros actores interesados. Por lo anterior, resulta importante e interesante abordar conceptualmente a la gobernanza y su interacción con la participación ciudadana.

Hablar de gobernanza hoy en día puede resultar complejo en diferentes ámbitos, en el académico, en el político, en las esferas burocráticas y, sin duda, entre la ciudadanía; todos pueden llegar a concepciones y definiciones diferentes. Existe un vasto universo de estudios e investigaciones al respecto en el que se encuentran acepciones diferentes, como bien menciona Guillermina Baena¹⁶¹, la gobernanza *“con antecedentes conceptuales desde la Edad Media, (...) es un producto emergido de la investigación anglosajona, a fines de la década de los ochenta del siglo XX. Las décadas de los setentas y ochentas fueron determinadas más por la ingobernabilidad y la gobernabilidad e incluso se empezó a hablar de gobernanza como sinónimo. Los Estados perdían el control interno de la gobernabilidad debido a la inseguridad y a las acciones de actores más poderosos que ejercen el poder para proteger sus intereses”*.

En una acepción más simple se puede decir que gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”¹⁶², siendo uno de sus ingredientes

¹⁶¹ Baena Paz, G., *La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida*, p. 60, en: Revista IAPEM, núm. 87 (enero-abril, 2014), pp. 55-70, México, D.F.

¹⁶² Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición.

principales la sociedad civil, que surge conceptualmente como actor en la resolución de problemas públicos en un contexto democrático¹⁶³; no obstante, el concepto se ha concebido y utilizado de diversas maneras, según el contexto, época y lugar.

La gobernanza guarda una estrecha relación con la gobernabilidad, conceptualmente hablando, a tal grado que en sus inicios con frecuencia se confundían ambos términos, como apunta Prats¹⁶⁴ que la comunidad del desarrollo utilizaba la expresión de *governance* en lugar de *governability* para referirse a la gobernabilidad.

Los estudios de gobierno empezaron a incorporar variables como la legitimidad, lo que implica ya no solamente analizar las capacidades del gobierno, como eje central, sino la manera en que es entendido por diferentes actores, primordialmente por la sociedad civil. En este sentido Kooiman, Kujn, Kickert, argumentan que el vacío de legitimidad, la complejidad de los procesos políticos, y la multitud de instituciones implicadas, reducen al gobierno a uno más de entre los muchos actores¹⁶⁵.

En este contexto, los ciudadanos cobran especial relevancia en el análisis y solución de la ingobernabilidad. En palabras de Prats¹⁶⁶, se necesitaban cambios en la actitud de la ciudadanía, además de los contemplados en las instituciones y las capacidades de gobierno para resolver “los problemas de gobernabilidad que procedían de la brecha creciente entre las demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva”.

¹⁶³ Crozier, M., Samuel P. Huntington y Joji Watanuki., *The Crisis of Democracy*, pp. 157 -171.

¹⁶⁴ Prats, Joan., *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y Analítico*, en: Revista Instituciones y Desarrollo, pp. 104-148.

¹⁶⁵ J. Kooiman, W. J. M. Kickert, E. Kujn, citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 14.

¹⁶⁶ Prats, Joan., *op.cit.* p. 104.

La tendencia a fomentar la participación de actores ajenos al gobierno se ha incrementado por varias razones. De acuerdo con Pierre y Peters es “en primer lugar, por la necesidad de introducir a los actores privados y las organizaciones representativas de intereses en la prestación de servicios, lo que ha permitido que los gobiernos hayan podido mantener sus niveles de prestación a pesar de los recortes presupuestarios que se han implementado. En segundo lugar, por fomentar la participación, especialmente si tenemos en cuenta que la gobernanza implica la inclusión de actores privados y sociales en la gestión del sector público. Finalmente, por existir una relación de la prestación de servicios públicos con la legitimidad que se había visto ampliamente criticada por diferentes sectores durante la crisis de los años ochenta y noventa”¹⁶⁷.

Por lo tanto, el enfoque en la manera de gobernar y solucionar problemas públicos es más interactiva y cooperativa entre el gobierno y la sociedad civil sobre todo en contextos como el actual, como señala Prats “que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno o gobernación (*governing*) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores , de cuya calidad depende la gobernabilidad”¹⁶⁸.

De igual manera lo han señalado otros autores como Mayntz¹⁶⁹ quien dice que “la gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”, y Kooiman que argumenta que la gobernanza, en el momento actual, es un fenómeno inter-organizacional que se entiende mejor bajo la perspectiva de la co-gestión, co-dirección y co-guía¹⁷⁰.

¹⁶⁷ J. Pierre, citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *op. cit.*, p. 13.

¹⁶⁸ Prats, Joan., *op. cit.* p. 116.

¹⁶⁹ Mayntz, R., “*Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza*” en: Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, pp. 83 – 98.

¹⁷⁰ Kooiman Jan., citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), p. 15.

Otra visión de la gobernanza es la concebida por Peters, para quien “la gobernanza implica la dirección o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad”¹⁷¹, que es una visión desarrollada en los Estados Unidos de Norteamérica, en donde el término retiene buena parte de su concepción inicial como dirección (*steering*)¹⁷².

Aun cuando Prats dice que “la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error”¹⁷³, advierte que puede ser entendida como una institución, como el conjunto de reglas del juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones¹⁷⁴.

En este trabajo, esta interacción entre ciudadanos y organizaciones es uno de los componentes distintivos de fortaleza de las EFS en relación con elementos de gobernanza. Sin embargo, resulta de importancia revisar la visión del Banco Mundial que a principio de los años noventa definió el concepto de gobernanza como “la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país”¹⁷⁵.

Kaufmann, Kraay y Mastruzzi¹⁷⁶ la definen como “las tradiciones e instituciones mediante el cual, la autoridad en un país se ejerce. Esto incluye a) el proceso por el cual se seleccionan, controlan y reemplazan los gobiernos; b) la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas; y c) el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos ”; en este sentido el Banco Mundial ha generado

¹⁷¹ Guy B. Peters, citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *op. cit.* p. 16.

¹⁷² Pierre, J., citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *idem*.

¹⁷³ Prats, J. citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *ibidem*, p. 13.

¹⁷⁴ Prats, J. citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), *ibidem*, p. 14.

¹⁷⁵ Kaufmann, D., Kraay A., y Massimo Mastruzzi., *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, p. 3.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 4.

una metodología que se aproxima a medir lo que denominan la *buena gobernanza*, con base en un conjunto de indicadores para los países en materia de rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.

De la revisión conceptual de la gobernanza podemos identificar que la forma en que interactúan sociedad y gobierno para desarrollar una convivencia con beneficios y aportes en la gestión de políticas y programas públicos es fundamental para la vida democrática de los países.

La fiscalización superior no está exenta de este proceso de interacción social, las EFS contemplan hoy en día mecanismos donde la ciudadanía puede acceder a participar dentro del proceso de fiscalización. Las contralorías sociales son un instrumento de participación y denuncia de malos y contrarios actos de gobierno que afecten a la sociedad en su conjunto, un escenario abierto en donde incluso se puede disponer de información para abrir el proceso de planeación de las auditorías a instrumentar por las EFS.

Además de buscar y considerar la opinión de la ciudadanía en la definición de los programas de auditoría, las EFS pueden ofrecer oportunidades formales para que las organizaciones públicas y de la sociedad civil participen en las investigaciones reales de las auditorías, como testigos o demandados, mismas que deben ser accesibles para ellas. Adicionalmente se debe contemplar la relevancia de los resultados de la fiscalización para los ciudadanos y actores sociales interesados en el proceso. Todos estos aspectos enunciados, son considerados en la variable que se presenta en el capítulo cuarto y que miden la fortaleza de las EFS con base en elementos de gobernanza.

Asimismo, la revisión de los modelos expuesta en la primera sección de este apartado muestra que el *Westminster*, en el que las EFS operan tradicionalmente como una agencia de carácter técnico de las legislaturas, es el adoptado en la

mayoría de los países seleccionados para la investigación. Adicionalmente, del análisis realizado en los primeros dos capítulos, se ha obtenido una pauta para construir y plantear conceptualmente lo que hasta ahora se denomina aquí *eficacia de gobierno*, al ser la variable sobre la que se busca medir el tipo de incidencia de la fortaleza de la fiscalización superior, de acuerdo con las hipótesis de trabajo planteadas.

CAPÍTULO III

3. Eficacia del Gobierno

En este capítulo el objetivo principal es construir una base conceptual de lo que se ha denominado en este trabajo *eficacia del gobierno*. Cabe recordar que el planteamiento es que la fortaleza de la fiscalización superior con base en los elementos distintivos de independencia y capacidades institucionales de las EFS, así como de los elementos de gobernanza adoptados en los procesos de fiscalización, inciden de forma positiva en este renglón. Particularmente se ha planteado que el elemento de independencia es el que tiene mayor incidencia en la eficacia del gobierno.

En primera instancia se hace una revisión de los estudios relacionados con la eficacia del gobierno; y en segundo lugar se revisa lo planteado dentro del conjunto de Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI) desarrollados por el Banco Mundial al incluir la dimensión de eficacia del gobierno (*Government Effectiveness*) a la metodología integrada por Daniel Kaufmann y Aart Kraay.

3.1. Eficacia del gobierno, una revisión conceptual

Hablar de la eficacia del gobierno es relevante dada la importancia de los efectos e impactos que la implementación de políticas y programas públicos causa sobre la actividad social y económica.

Los procesos de intervención gubernamental, a través de políticas las públicas, buscan la solución de problemas que se legitiman como públicos y que pretenden alcanzar un mayor bienestar para las sociedades en su conjunto; sin embargo, la implementación de políticas genera conflictos sociales al beneficiar a ciertos sectores y resultar perjudiciales para otros.

En el debate para responder qué tipo de intervención gubernamental es eficaz, diversos autores han expuesto la discusión conceptual sobre la calidad del gobierno relacionado como una concepción de eficacia del gobierno¹⁷⁷. Otros autores, como Subirats, plantean que la eficacia de una determinada política pública, implica en buena parte preguntarse sobre la implementación de la misma. Es decir¹⁷⁸:

- i.*- El nivel de racionalidad de su organización interna.
- ii.*- Sobre el grado de predictibilidad de la actuación del personal implicado.
- iii.*- Sobre las pautas de dirección seguidas y la claridad en los niveles de responsabilidad.
- iv.*- Sobre el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política pública genera en la misma organización.
- v.*- Sobre la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados.

¹⁷⁷ Un estudio sobre los diferentes enfoques de análisis empírico y conceptual sobre la calidad del gobierno – buen gobierno – eficacia del gobierno, lo presentan Guillermo Cejudo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta, (2009).

¹⁷⁸ Subirats, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, pp. 139-161.

Desde esta perspectiva se puede afirmar que ciertas políticas o programas concretos son más fácilmente implementadas que otras, y en este sentido otras políticas y acciones de gobierno pueden resultar poco eficaces¹⁷⁹. Un programa es eficaz si logra los objetivos previstos y una organización eficaz cumple cabalmente la misión que le da razón de ser. Por lo tanto, una intervención pública resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada de los bienes y servicios públicos estipulados en la etapa de la formulación de las políticas y programas públicos. Es importante diferenciar en este punto la concepción de “eficiencia”, que particularmente se refiere al uso racional de los recursos y medios para alcanzar los objetivos predeterminados, es decir, cumplir con los objetivos con el mínimo recurso disponible y tiempo.

En las aplicaciones de eficiencia al análisis de políticas públicas, típicamente se asocia con una relación entre medios y fines. Se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible. La eficiencia puede ser estudiada desde una perspectiva más amplia, técnica, administrativa y económica, esta última incluso con una visión *paretiana*. Sin embargo, las discusiones versan sobre si para ser eficiente una iniciativa tiene que ser eficaz, y viceversa, discusión que no es objetivo para dilucidar en este trabajo. Pero sí considerar que la administración pública debe ser llevada a maximizar la eficiencia, eficacia y economía, aspectos de estudio propios de la corriente de la nueva gestión pública.

Alfonso Parejo dice que la eficacia “es el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos o también la actuación para cumplir tales objetivos” en tanto que la eficiencia “significa hacer bien las cosas”¹⁸⁰. La eficacia busca el resultado de la acción, la realización efectiva, real, de los objetivos deseados o programados, en tanto que la eficiencia se centra en el logro del resultado de la manera más óptima y menos costosa posible. Siendo así, cada uno tiene distintos radios de acción, en donde el primero se circunscribe a los recursos públicos que posibilitan la acción

¹⁷⁹ Subirats, J., *op. cit.* p. 141.

¹⁸⁰ Parejo Alfonso, L., *Eficacia y administración*, p. 94.

del Estado y el segundo al logro de los objetivos previstos en los programas públicos¹⁸¹.

La eficacia orienta el ejercicio de la función administrativa, tanto en lo concerniente a la organización de la administración, como a la actuación de ésta y sus relaciones con los ciudadanos, sin olvidar la estrecha conexión que existe entre el ámbito organizativo y la actuación administrativa concreta¹⁸². La eficacia como principio del ejercicio gubernamental, implica varios sub-principios entre los que, en referencia a Prats, se pueden mencionar los siguientes¹⁸³:

- i. *Instrumentalidad*.- Los procedimientos administrativos tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses de los administrados, al ser precisamente el objetivo principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona.
- ii. *Economía procedimental*.- Conlleva que los procedimientos administrativos estén orientados a disminuir el número de diligencias administrativas y a eliminar todas aquellas que son superfluas o establecen requisitos que no tienen nada que ver con el objeto ni la prosecución del procedimiento.
- iii. *Simplicidad*.- Los trámites administrativos deben ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria.
- iv. *Uniformidad*.- La administración deberá establecer requisitos similares para trámites similares. La diferenciación deberá basarse en criterios razonables y debidamente sustentados.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 106.

¹⁸² Prats, E. J., *La eficacia en la actuación de la administración pública como garantía de los derechos de los ciudadanos*, en: RAP N° 3, *Modernización de la Gestión Pública*, pp. 10 – 13.

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 18 – 23.

- v. *Información.*- La eficacia administrativa implica que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a información actualizada sobre la organización de la administración y los procedimientos que ésta despliega.
- vi. *Celeridad.*- Una buena y eficiente administración debe ser célere en virtud de que la tardanza administrativa es una negación de los derechos de la ciudadanía.
- vii. *Racionalidad.*- La eficacia al gobierno es una eficacia eficiente. No se trata, en consecuencia sólo de alcanzar los resultados legalmente exigidos sino sobre todo alcanzarlos de la manera más racional, eficiente y óptima.

En este sentido, la eficacia está íntimamente ligada al de la eficiencia del gobierno ya que exige que en cada acción de gobierno se cumplan, además de los requisitos legalmente exigidos, todos aquellos técnicamente necesarios para obtener el mejor resultado. Los resultados positivos y negativos que genera el ejercicio gubernamental son un elemento de alta valoración en la fase de evaluación de las políticas públicas¹⁸⁴, ya que se hace énfasis en los impactos o cambios que producen en la sociedad y los beneficios o utilidad social que genera la acción de gobierno.

Por lo tanto, la eficacia del gobierno puede valorarse en función de la legalidad como criterio central para evaluar la acción pública en un Estado de derecho. Para asegurar la legalidad de los actos de gobierno son necesarios los mecanismos de control para tomar decisiones adecuadas y eficientes, a través de sistemas de información en donde sea posible medir, comparar y validar los resultados con base en los objetivos previstos en la fase de formulación de las políticas y programas

¹⁸⁴ María Bustelo y Luis F. Aguilar (2010), resumen que la práctica de la evaluación de políticas y programas públicos, ha contribuido a fabricar o asegurar la calidad institucional y la calidad gerencial (financiero – administrativa de los gobiernos); así mismo, se ha relacionado con la medición del imperio de la ley y ha sido empleada como sistema métrico para detectar el grado de observancia de la legalidad por parte de los gobierno y las administraciones públicas, su imparcialidad, incorrupción y trato igual a los ciudadanos.

públicos, y en donde se permitan decidir acciones correctivas del ejercicio de autoridad pública y/o de gobierno.

En México, en el Glosario de Términos Administrativos, se lee que la eficacia es la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en el lugar, tiempo, calidad y cantidad predeterminados, y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico¹⁸⁵, pudiendo identificar que esta definición operativa recoge la idea de calidad de los bienes y servicios que el gobierno provee a sus ciudadanos. De acuerdo con esto, Cejudo, Sánchez y Zabaleta¹⁸⁶ señalan que la calidad del gobierno se refiere esencialmente a los atributos del ejercicio de la autoridad gubernamental, desde las estructuras administrativas hasta las prácticas de gestión pública específicas, y debe distinguirse entre los atributos del ejercicio del poder y sus consecuencias o resultados esperados.

Bajo esta perspectiva de calidad gubernamental, el Banco Mundial ha desarrollado una serie de instrumentos de medición que tienen como propósito analizar y diagnosticar la situación de la gobernanza en cada uno de los países miembros del organismo, de los cuales uno de los componentes de lo que llaman *buena gobernanza* es la eficacia del gobierno, refiriéndose a elementos de calidad de los servicios públicos y del ejercicio del poder gubernamental, así como a la calidad en la formulación e implementación de políticas públicas, entre otros.

En este orden de ideas, se aborda el estudio de eficacia del gobierno desde la perspectiva y visión del Banco Mundial, componente que ha sido desarrollado desde el ámbito de la medición de la buena gobernanza.

¹⁸⁵ Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, *Glosario de términos administrativos*.

¹⁸⁶ Cejudo, G., Sánchez, G., y D. Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, pp. 134-136.

3.2. Eficacia del gobierno, la visión del Banco Mundial

El Banco Mundial, dentro del desarrollo de un conjunto de Indicadores Mundiales de Gobernanza (WGI) para 215 países, incluye seis dimensiones de medición:

- 1) Voz y rendición de cuentas.
- 2) Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo.
- 3) Eficacia del gobierno/gubernamental.
- 4) Calidad regulatoria.
- 5) Estado de derecho.
- 6) Control de la corrupción.

El grupo de trabajo que ha dirigido el desarrollo de las investigaciones empíricas de estas dimensiones, las conceptualiza como componentes de lo que llaman la buena gobernanza y se vinculan de forma directa con la concepción de la calidad del gobierno. Se parte de una noción general de gobernanza, vista como las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país determinado, incluyendo el proceso de selección, control y reemplazo de los gobiernos; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.

Con respecto a lo anterior, las características de las seis dimensiones resultan ser una herramienta consistente para realizar comparaciones entre países y regiones, así como evaluar el desempeño en cada uno de los componentes a través del tiempo. En el siguiente cuadro se presentan las características de cada componente:

Cuadro 5: Componentes de gobernanza (Banco Mundial)

| | |
|---|--|
| Voz y rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none">•Capta la medida en que los ciudadanos pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, de asociación y de los medios de comunicación. |
| Estabilidad política y ausencia de violencia | <ul style="list-style-type: none">•Mide la probabilidad de que un gobierno sea depuesto por medios violentos o inconstitucionales. Se consideran elementos de violencia interna y terrorismo. |
| Eficacia del gobierno/gubernamental | <ul style="list-style-type: none">•Capta la calidad de los servicios y de la administración pública, y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad en el diseño e implementación de políticas públicas, y el compromiso del gobierno con esas políticas. |
| Calidad regulatoria | <ul style="list-style-type: none">•Mide la capacidad del gobierno para diseñar y aplicar políticas y regulaciones acertadas que permitan y promuevan la competencia y el desarrollo del sector privado. |
| Estado de derecho | <ul style="list-style-type: none">•Capta en qué medida los agentes tienen confianza y cumplen con las reglas de la sociedad, particularmente en el cumplimiento de contratos, la policía y las cortes. |
| Control de la corrupción | <ul style="list-style-type: none">•Mide la magnitud y percepción de la corrupción y en qué medida el poder público se ejerce para beneficios privados, así como la captura del Estado por parte de minorías para beneficio de intereses particulares. |

Fuente: Elaboración propia con base en: <http://info.worldbank.org/governance/wqi/index.aspx#doc>. Fecha de consulta: 2 de abril de 2015.

En este contexto, Cejudo, Sánchez y Zabaleta, comentan que “no obstante que los indicadores elaborados permiten hacer comparaciones entre países –

principalmente en el ámbito regional debido a que comparte fuentes de información muy parecidas—, el enfoque propuesto por el Banco Mundial muestra limitaciones importantes al momento de definir una esfera propia para la noción de calidad del gobierno. En primer lugar, a partir de definiciones tan amplias de gobernanza y de buena gobernanza surge la impresión de que se podría incluir cualquier elemento institucional o de gestión como parte del concepto, ya que éstos definirían las tradiciones e instituciones por medio de las cuales se ejerce el poder en cada país. Esta misma amplitud provoca que, en segundo lugar, no se haga una diferenciación precisa entre los mecanismos de acceso y ejercicio de la autoridad, por lo que resulta difícil identificar la composición precisa del concepto de calidad del gobierno, así como las relaciones que se construyen entre las instituciones políticas y las prácticas gubernamentales rutinarias”¹⁸⁷.

Sin embargo, para efectos de este trabajo se considera que la dimensión que mide la eficacia del gobierno dentro de los indicadores de gobernanza del Banco Mundial es aquél que, de acuerdo con su construcción y componentes que observa, cumple con la concepción de eficacia del gobierno que se persigue.

Por lo anterior, se revisan los conceptos que se observan en la construcción de este indicador de eficacia del gobierno (*Government Effectiveness*), con base en la metodología desarrollada por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi¹⁸⁸. Los datos se obtienen mediante complejos modelos estadísticos, se recopilan y combinan un gran número de fuentes (opiniones de expertos, encuestas y clasificaciones de riesgo comercial) en un único indicador por dimensión, sintetizado en un ranking de país. Están disponibles desde 1996 y son adaptados anualmente desde el año 2000, lo que permite identificar tendencias. Puesto que cubren a más de 212 países y territorios, en esta materia es el indicador más completo disponible.

¹⁸⁷ Cejudo, G., Sánchez, G., y D. Zabaleta, *op. cit.*, p. 124.

¹⁸⁸ Para los interesados en conocer con amplitud la metodología desarrollada en la construcción de indicadores de gobernanza con base en los seis componentes enunciados, se recomienda revisar la siguiente página electrónica: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>, en donde se encuentran los documentos metodológicos, base datos y lecturas recomendadas.

Los conceptos observados y medidos en el indicador de eficacia del gobierno (WBGI_GE), son los siguientes:

- A. Calidad de la burocracia/eficacia institucional.
- B. Calidad de la administración pública.
- C. Calidad de la gestión presupuestaria y financiera.
- D. Calidad de la infraestructura.
- E. Calidad de la educación primaria.
- F. Satisfacción del sistema de transporte público.
- G. Satisfacción de las carreteras y autopistas.
- H. Satisfacción del sistema educativo.
- I. Cobertura del sistema educativo.
- J. Cobertura de los servicios de salud básicos.
- K. Cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento.
- L. Cobertura de la red eléctrica.
- M. Cobertura de la red de transporte.
- N. Cobertura de los servicios mantenimiento y desechos de residuos.
- O. Interrupción en el uso de la infraestructura¹⁸⁹.
- P. Fallos del Estado¹⁹⁰.
- Q. Inestabilidad política.

¹⁸⁹ Cuál es la probabilidad de interrupción y/o insuficiencia en el uso de infraestructura para el transporte debido a actos de terrorismo, insurgencia, huelgas, paros por motivos políticos y desastres naturales .Incluye carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y puestos de control aduanero.

¹⁹⁰ El riesgo que el Estado sea incapaz de garantizar exclusivamente la ley y el orden, y el suministro de bienes básicos como alimentos, agua, infraestructura y energía, así como que sea incapaz de responder a futuras emergencias actuales o posibles, incluidos los desastres naturales y las crisis económicas y financieras.

- R. Asignación y gestión de recursos públicos para el desarrollo rural.
- S. Nivel de confianza en el gobierno.
- T. Adaptación de las políticas económicas del gobierno a los cambios económicos.
- U. Interferencia política en la provisión de servicios públicos.
- V. Obstaculización de la burocracia a las actividades empresariales.
- W. Coherencia en la dirección de políticas públicas.

El trabajo del Banco Mundial al medir estos aspectos e integrarlos en un indicador, permite contar con una variable para evaluar el nivel y grado de eficacia del gobierno, y se considera que los resultados son de gran utilidad para la toma de decisiones y la formulación de reformas institucionales a nivel de país¹⁹¹.

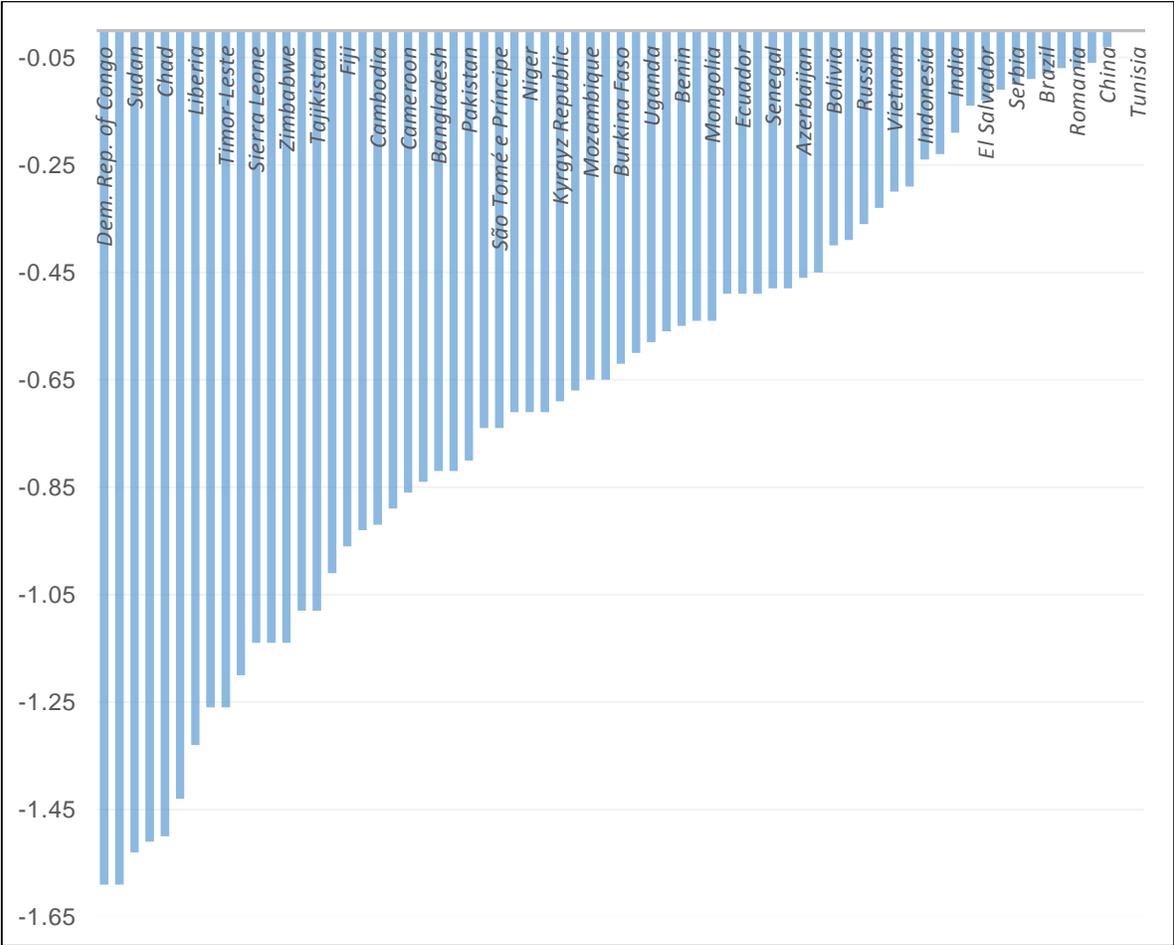
La variable WBGI_GE es un indicador que muestra una buena medida del nivel de eficacia del gobierno para los diferentes países en estudio. La variable proporciona el puntaje para cada país en el indicador agregado, sigue una distribución normal estándar, con valores desde aproximadamente -2.5 a 2.5, donde los mayores a cero muestran un nivel de eficacia del gobierno positivo y los que se encuentran por debajo de cero representan que la eficacia del gobierno se encuentra en niveles bajos (gráficas 1 y 2).

En la actualidad, la búsqueda del *gobierno eficaz* es una constante de los agentes dentro de la administración pública en sociedades democráticas. Es una responsabilidad que emana de la necesidad de garantizar que los recursos públicos disponibles, que se recaudan de los contribuyentes a través de los mecanismos fiscales, se gestionen para alcanzar la máxima eficiencia en la satisfacción de las

¹⁹¹ Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics*, en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc> fecha de consulta: 4 de agosto de 2015.

necesidades de la sociedad, en condiciones de transparencia, y con un marco adecuado de rendición de cuentas ante los ciudadanos. La eficacia del gobierno se dará en un contexto en el que los efectos e impactos de las políticas públicas en la sociedad sean de carácter positivos.

Gráfica 1: Variable WBGI_GE – Rango -2.5 a 0, al 2015



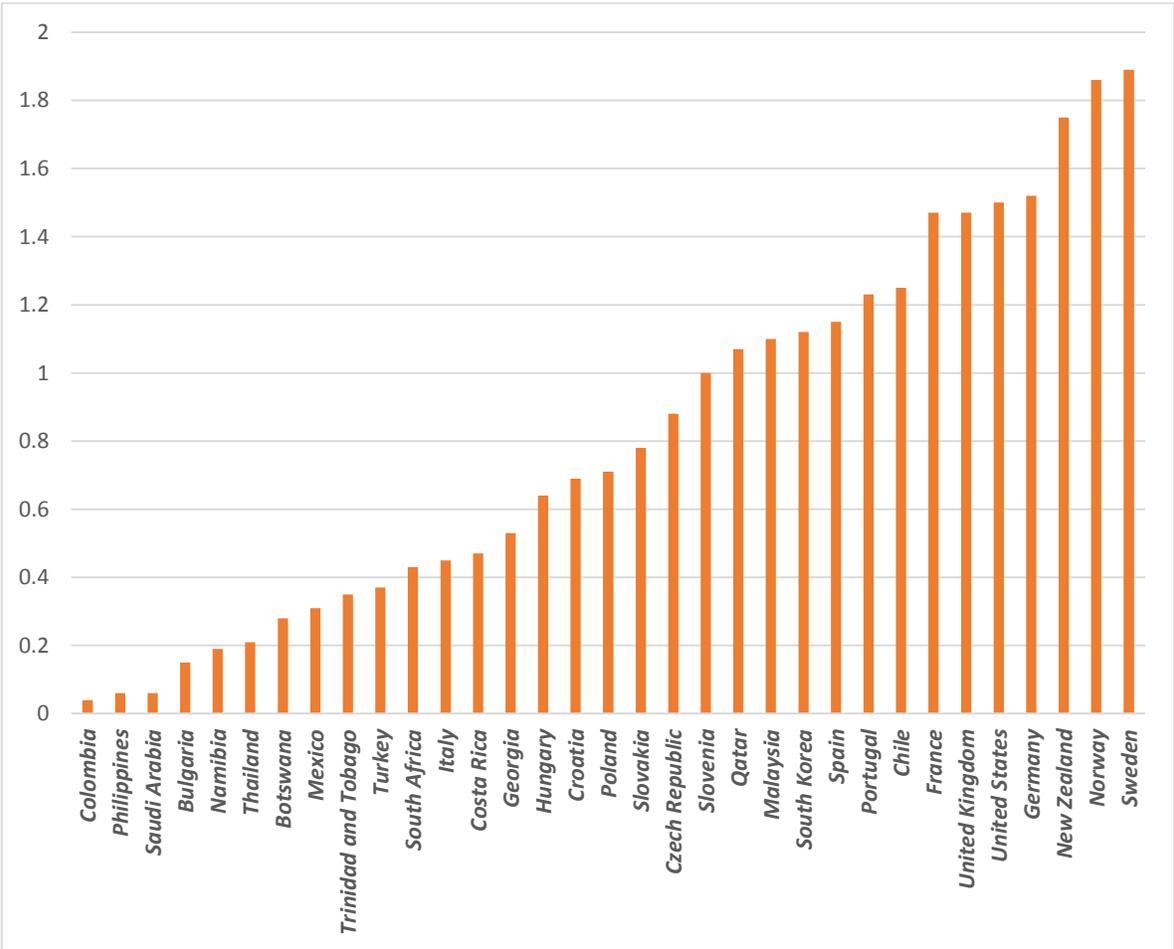
Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

Como se ha mencionado anteriormente, la muestra a considerar en el análisis empírico corresponde a 102 países. En la gráfica 1, podemos observar el indicador de eficacia del gobierno con base en la variable WBGI_GE que corresponde al año 2015 en donde se muestra que 69 países presentan resultados en un rango de -2.5 a 0, y no se encuentran en la mejor posición dentro de la medición de la eficacia del

gobierno. Dentro de este grupo se identifican Indonesia, India, Brasil y China que se encuentran en adhesión y cooperación reforzada con la OCDE.

En la gráfica 2, se observa a los 33 países que para el indicador WBGI_GE de 2015 tienen resultados en el rango de 0 a 2.5, siendo los mejor posicionados en los niveles de eficacia del gobierno, dentro de los que se encuentran, entre otros, 19 miembros de la OCDE; Sudáfrica que actualmente está en adhesión y cooperación reforzada con la OCDE; y 4 países de la región latinoamericana: Colombia, México, Trinidad y Tobago, y Chile, siendo este último el mejor posicionado dentro de este grupo.

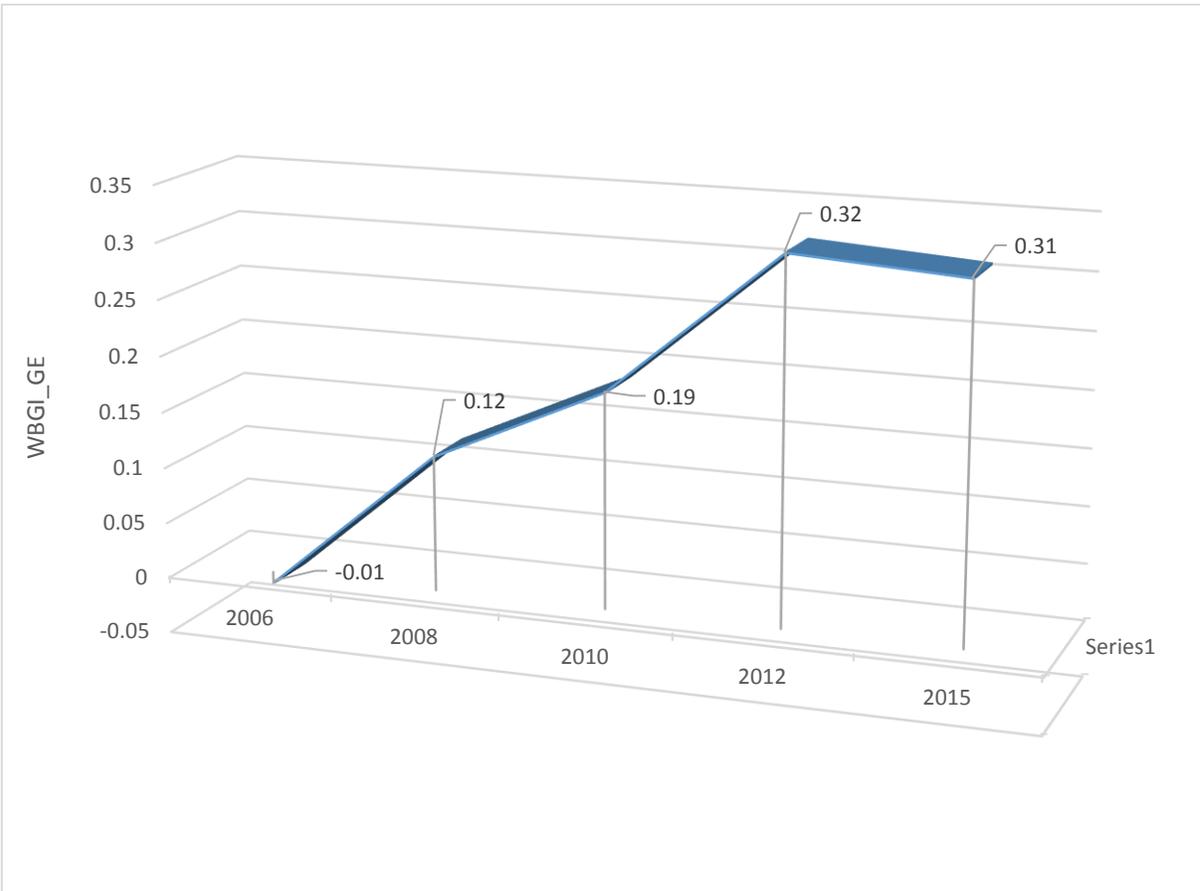
Gráfica 2: Variable WBGI_GE – Rango 0 a 2.5, al 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, de acuerdo con el indicador de eficacia del gobierno, para el caso de México a partir de 2008 el indicador se muestra positivo llegando a 0.31 en 2015, ubicándolo en la posición 26 entre la muestra de 102 países en análisis, y reflejando una mejora respecto a la medición de 2006 que se ubicaba en rangos negativos.

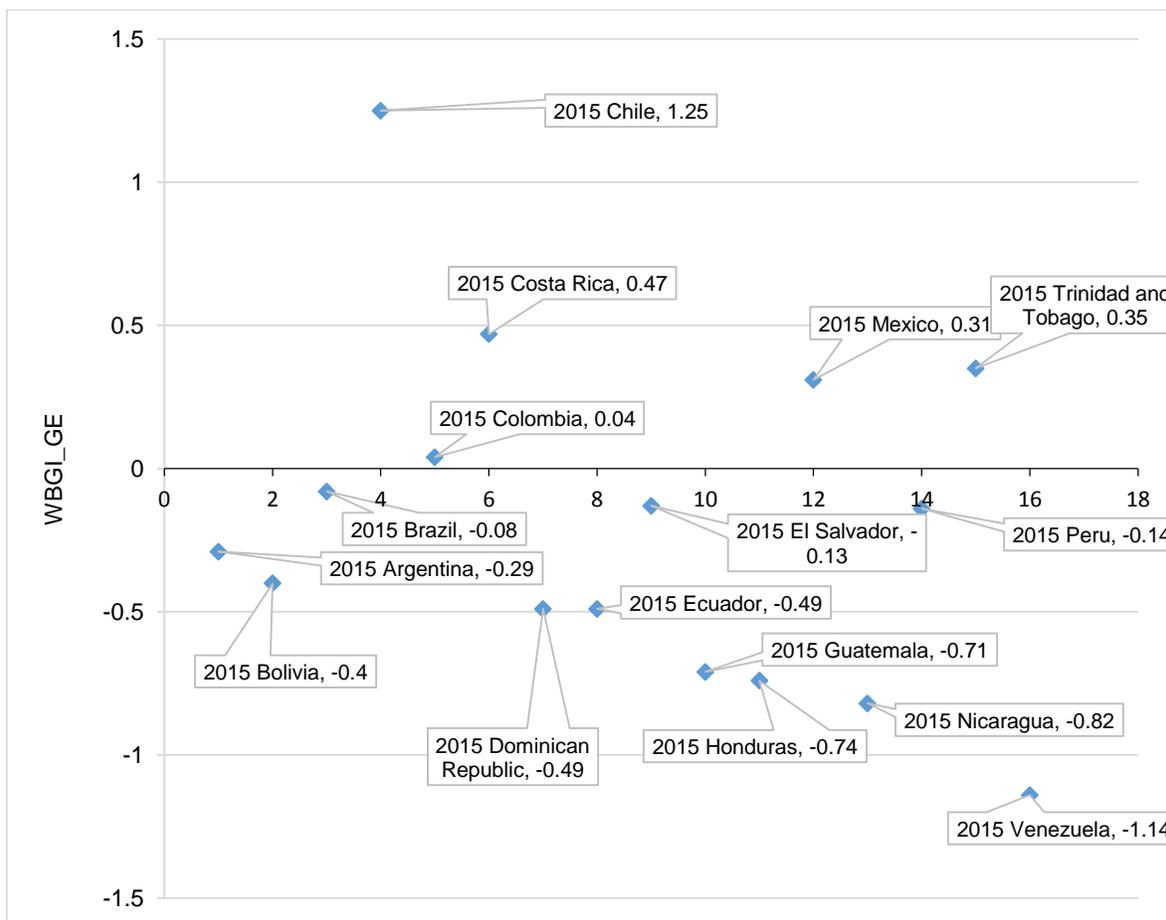
Gráfica 3: Variable WBGI_GE – México, 2006 - 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

Entre los países latinoamericanos considerados en el análisis empírico, con el menor nivel de eficacia del gobierno se identifican Venezuela, Nicaragua, Honduras, Guatemala, República Dominicana y Ecuador, en tanto que Brasil, El Salvador y Perú se encuentran con indicadores por debajo de cero.

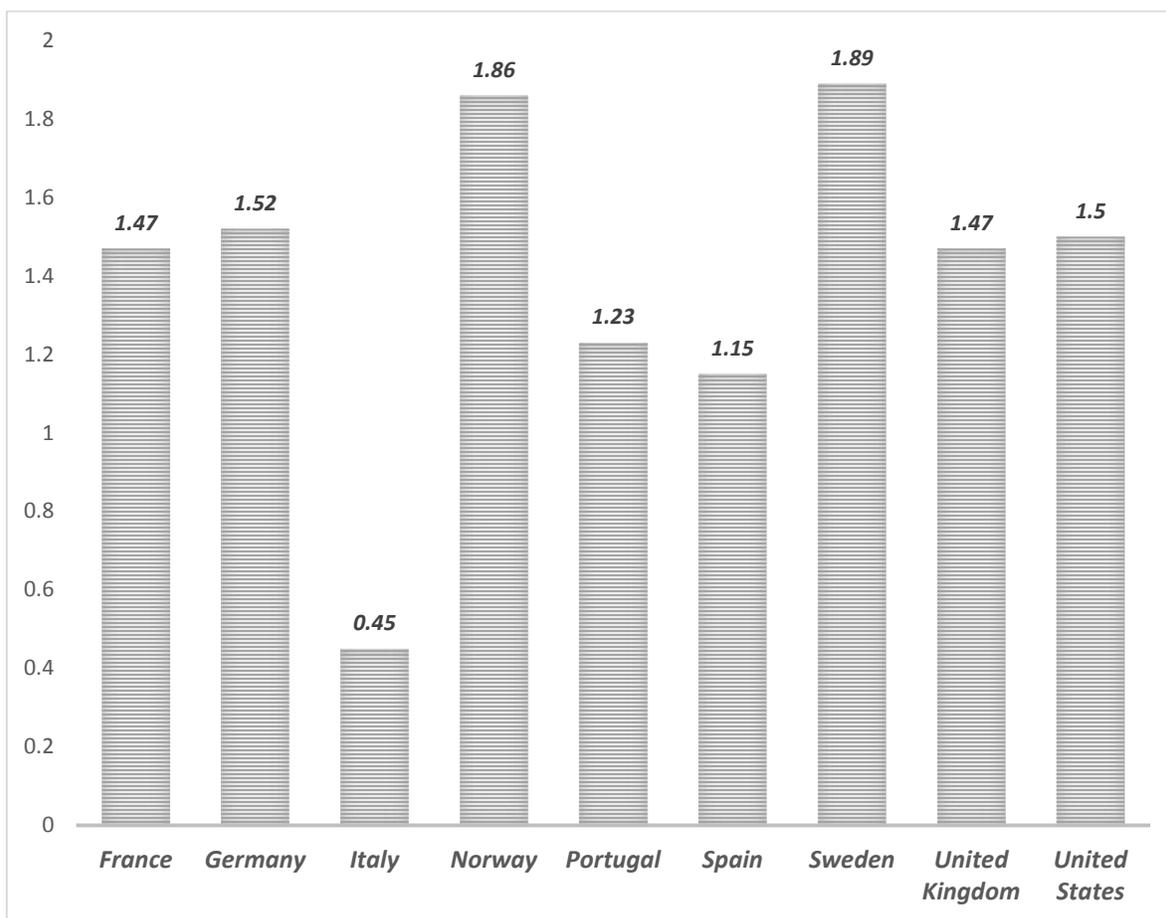
Gráfica 4: Variable WBGI_GE –Latinoamérica y el Caribe, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

Dentro de otro grupo de países de la muestra en análisis, se clasificaron los Estados Unidos de Norteamérica y aquellos que se encuentran dentro de Europa Occidental, observando que todos presentan niveles positivos del indicador de eficacia del gobierno con un promedio en conjunto de 1.39 para 2015, siendo Suecia el mejor posicionado, seguido de Noruega, Alemania, EE.UU. y Reino Unido, entre otros.

Gráfica 5: Variable WBGI_GE – EEUU y Países de Europa Occidental, 2015

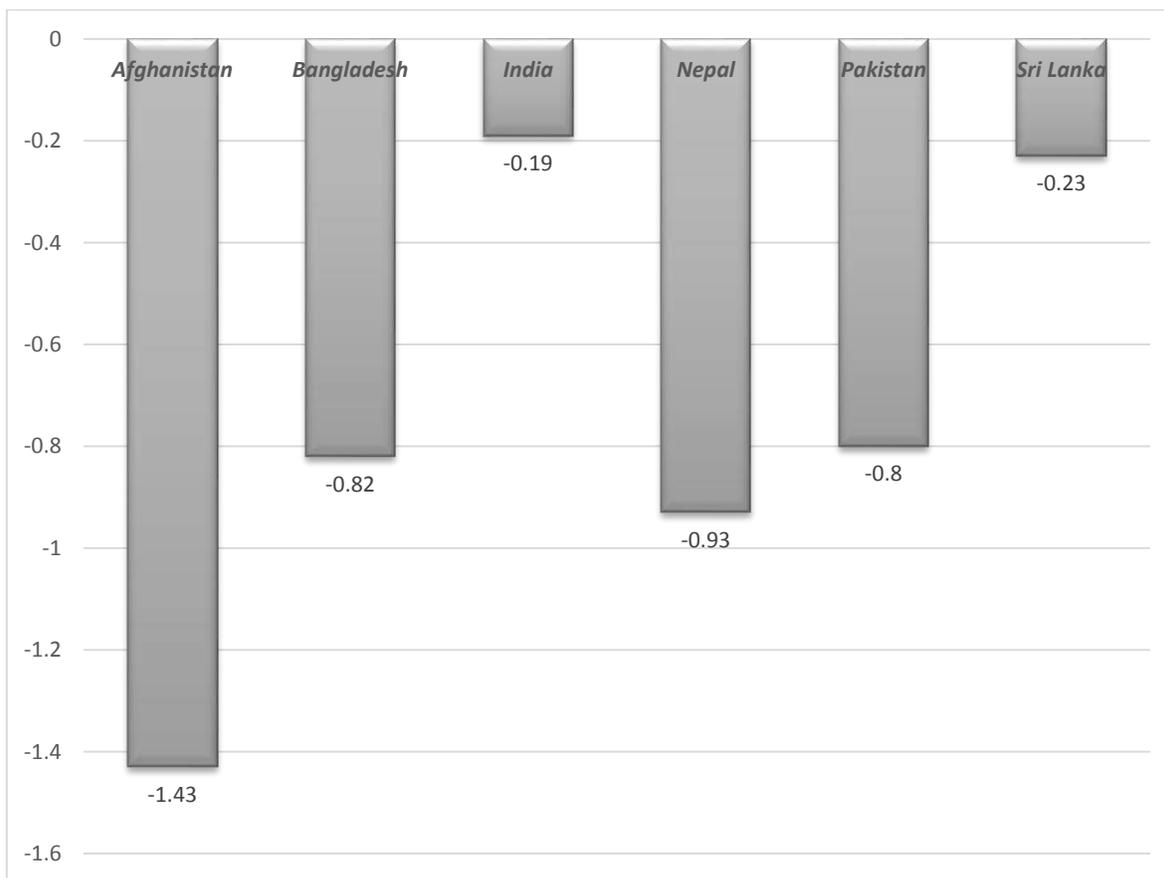


Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

En contraste, los países surasiáticos presentan indicadores de eficacia del gobierno menores a cero, encontrándose en posiciones muy inferiores en relación con algunos países latinoamericanos y europeos. Por ejemplo, Afganistán, Nepal, Bangladesh y Pakistán, en donde se puede observar que Afganistán es el que presenta el peor indicador de eficacia del gobierno (-1.43).

Dentro de este grupo de países también se observan a Sri Lanka, así como, India. Es de recalcar, que todos los países Surasiáticos en análisis en este trabajo, resultan con indicadores de eficacia del gobierno negativos.

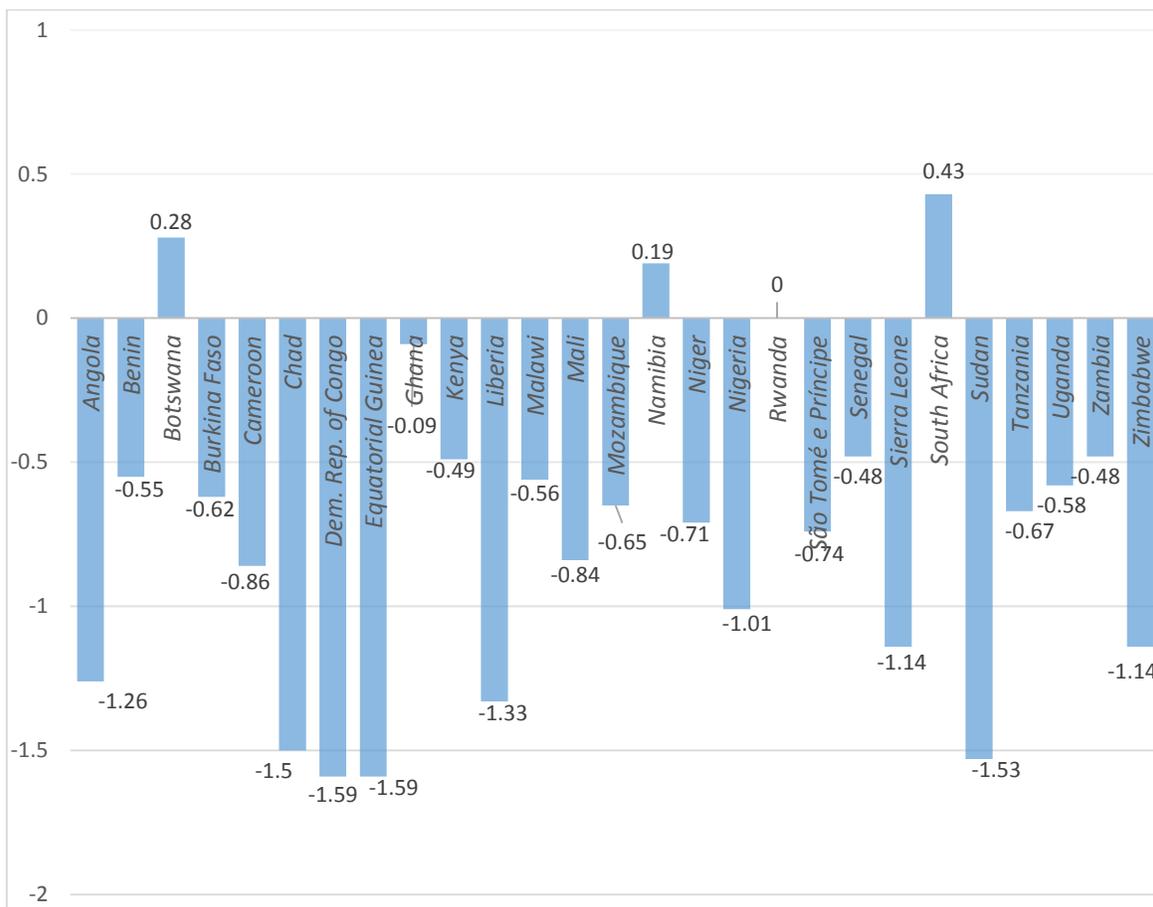
Gráfica 6: Variable WBGI_GE – Países Surasiáticos, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

En el caso de África subsahariana, 27 países promedian -0.72 en el indicador WBGI_GE, siendo Botsuana, Namibia y Sudáfrica los mejores situados en el grupo al presentar indicadores mayores a cero. En contraste, países como Benín, Burkina Faso, Camerón, Kenia, Ghana, Malawi, República del Níger, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia se ubicaron entre 0 y -1.0. Los peores países en el indicador de eficacia de gobierno fueron: Angola, Chad, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Liberia, Nigeria, Sierra Leona, Sudan y Zimbabue que registran indicadores que se sitúan entre -1.0 y el -1.59.

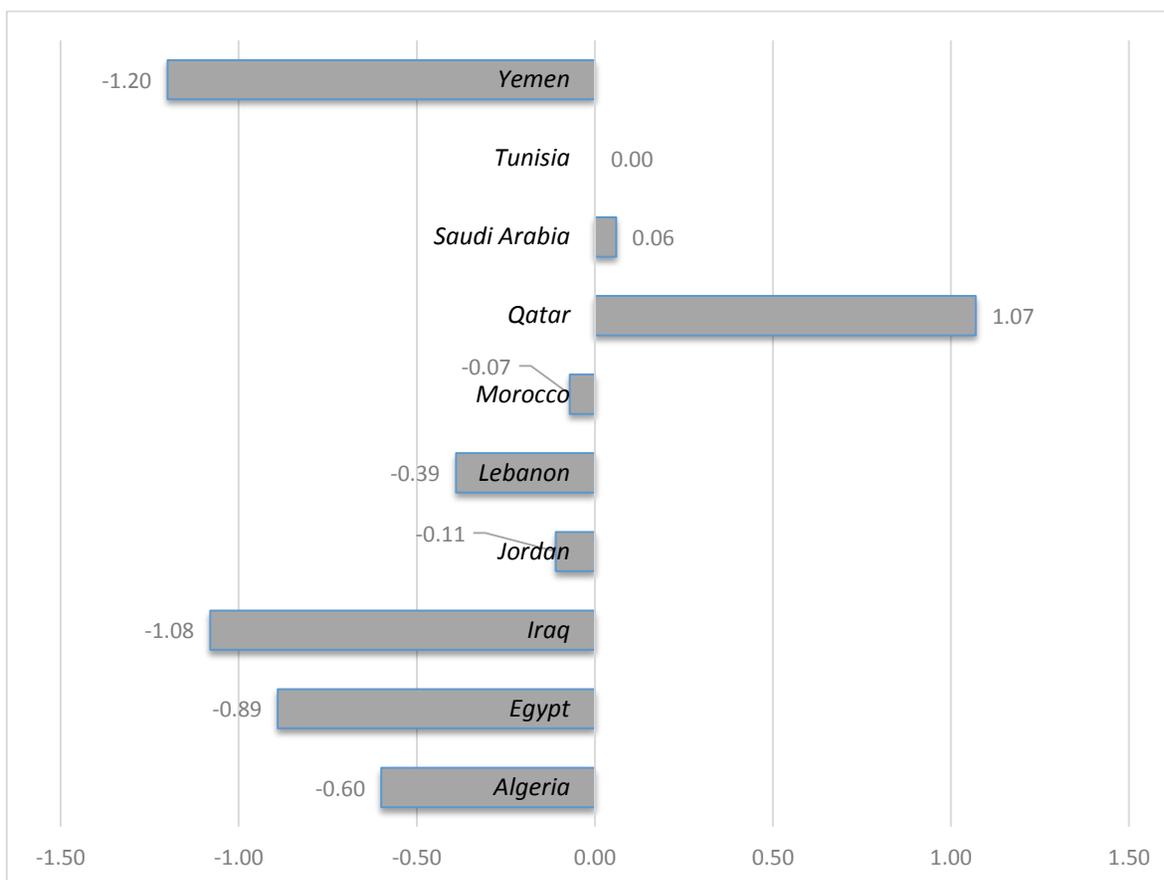
Gráfica 7: Variable WBGI_GE – África Subsahariana, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

El grupo de países del África del Norte y Oriente Medio promedian -0.32 para 2015, sobresaliendo Qatar con un indicador de 1.07 que refleja un nivel positivo de eficacia del gobierno, y que en los últimos años basó su economía en el alto precio del petróleo y sus derivados, principalmente, siendo así el sector energético el que aporta el 50% al PIB. Adicionalmente, se observa que Arabia Saudita registra un indicador ligeramente por encima de cero (0.06), y el resto de los países resultan con indicadores negativos.

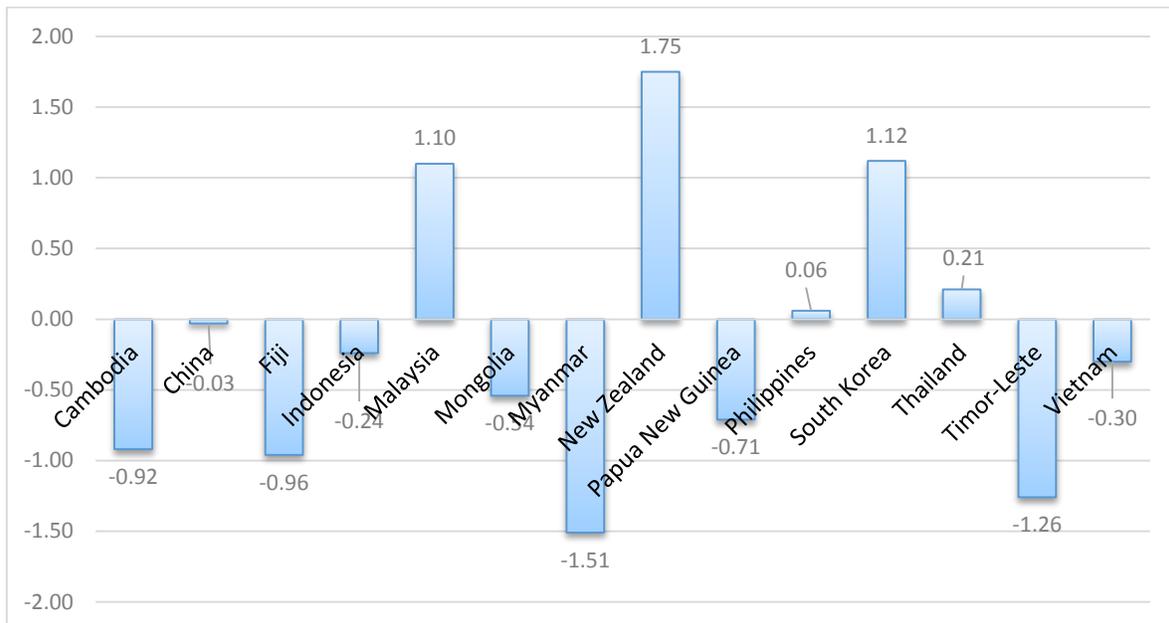
Gráfica 8: Variable WBGI_GE – África del Norte y Oriente Medio, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

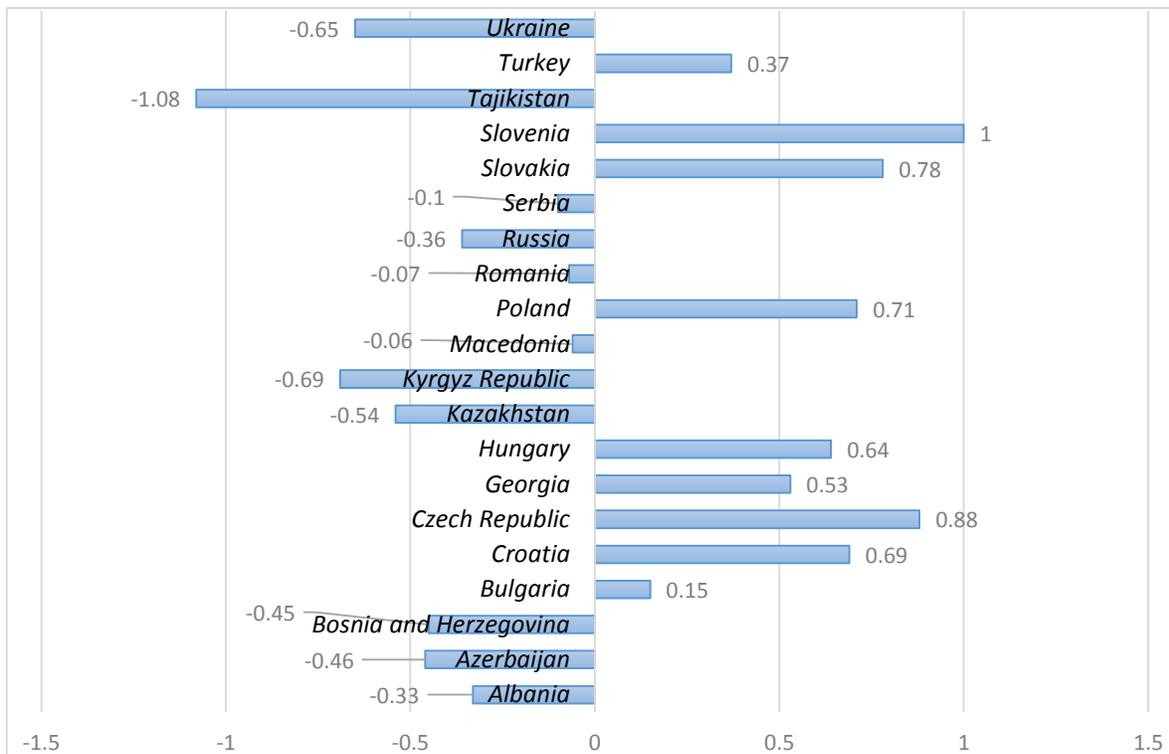
Los países de Asia del Este y el Pacífico promedian en conjunto -0.16 , identificándose a Nueva Zelanda, Corea del Sur y Malasia con indicadores positivos. Por su parte, la muestra de 20 países de Asia Central y Europa Oriental promedian un nivel de 0.05 para 2015, observando dentro de las propias regiones niveles diferenciados de eficacia del gobierno.

Gráfica 9: Variable WBGI_GE – Asia del Este y Pacífico, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

Gráfica 10: Variable WBGI_GE – Asia Central y Europa Oriental, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

De la revisión provista, es necesario enunciar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante las resoluciones 66/209 y 69/228, ha reconocido que las EFS promueven la eficiencia, la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia de la administración pública; por lo tanto, la fiscalización superior constituye así un instrumento fundamental para evaluar la gestión del gobierno, el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas que ejecuta y que conllevan a mejorar el ejercicio del poder, mediante la implementación de mejores políticas y programas públicos¹⁹².

En este sentido, para la INTOSAI el principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos¹⁹³, en los tiempos establecidos para su cumplimiento y con los recursos disponibles. Esto último se relaciona estrechamente con el concepto de *eficacia social*, que contempla que se asegure el bien o servicio público con calidad y precio razonable para todos los ciudadanos. Uno de los retos del ejercicio del poder gubernamental es el aplicar modelos de gestión innovadores y de resultados, que den paso a la instrumentación de políticas y programas públicos de alta eficacia.

Por lo antes expuesto, para el análisis empírico a desarrollar en el siguiente apartado se considera que la variable instrumentada por el Banco Mundial para la medición de la eficacia del gobierno (WBGI_GE) es una variable adecuada que cumple con las condiciones estadísticas para llevarlo a cabo, en virtud de que integra información de conceptos como la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos del sector educación, salud, infraestructura, electricidad, evaluación de la calidad de la burocracia, y la coherencia política, entre otros aspectos no menos importantes.

¹⁹² Se ha reconocido también que la fiscalización superior ayuda a corregir y sancionar prácticas de corrupción, al igual que abona en el fortalecimiento del Estado de derecho.

¹⁹³ INTOSAI.- *Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño*, p. 3, en: <http://www.intosai.org>.

En el modelo a plantear, el indicador WBGI_GE es la variable de análisis dependiente en la búsqueda de la incidencia de la fortaleza de la fiscalización superior sobre la eficacia del gobierno. Las dos variables relevantes objeto de estudio son analizadas empíricamente en el siguiente apartado.

CAPÍTULO IV

4. Análisis estadístico de incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno

Tal como se ha planteado en la presente investigación, se parte de las hipótesis de trabajo de que los elementos de fortaleza de las EFS, en cuanto a independencia, capacidad institucional y participación ciudadana como elemento de gobernanza, inciden de forma positiva en la eficacia del gobierno. Dentro de lo cual, se planteó la hipótesis específica de la independencia como elemento de fortaleza de las EFS de mayor incidencia en la eficacia del gobierno.

Bajo estas dos condiciones, se presenta a continuación una revisión de la metodología estadística de datos en panel, como herramienta para realizar el análisis empírico correspondiente.

Posteriormente, se presenta la descripción de las variables en análisis, el indicador de eficacia del gobierno (WBGI_GE) y los índices que representan la fortaleza de la fiscalización superior (SAIs). Seguidamente, se muestran los resultados obtenidos del análisis estadístico para la muestra en estudio, en donde se identifica la incidencia de los índices SAIs sobre la eficacia de los gobiernos.

Los periodos que se consideran para el análisis empírico, comprende información de 2006, 2008, 2010, 2012 y 2015, de acuerdo con la integración de los índices por parte de la IBP, en relación con las variables que recogen información sobre los elementos distintivos de la fortaleza de las EFS, y del Banco Mundial para la variable que mide el nivel de eficacia del gobierno para los distintos países.

4.1. Metodología estadística para datos en panel

El análisis estadístico se formaliza mediante la aplicación del método de modelos para datos en panel. Los estudios en el campo de la estadística y la econometría en esta técnica son vastos, e implican en la mayoría de los casos una alta complejidad de aspectos matemáticos y estadísticos. Sin embargo, solo se presentan las especificaciones y el marco general de este tipo de modelos, y se enuncian los supuestos requeridos para su validación que permitirán identificar el peso estadístico de la variable explicativa sobre la variable dependiente respectiva¹⁹⁴.

Un modelo de regresión con datos en panel incluye una muestra de datos de agentes de interés (individuos, empresas, entidades y países) a lo largo del tiempo, sin límite alguno para la heterogeneidad en estos agentes sociales al permitir la existencia de variables específicas individuales y los efectos temporales. Un conjunto de datos en panel combina una dimensión temporal (serie de tiempo) y una transversal (individuos)¹⁹⁵.

En lo referente a los efectos individuales específicos, se dice que son aquellos que afectan de manera desigual a cada uno de los agentes de estudio contenidos en la muestra, los cuales son invariables en el tiempo y afectan de manera las decisiones que tomen dichas unidades. Los efectos temporales son aquellos que afectan por igual a todas las unidades individuales en estudio, pero no varían en el tiempo.

Una gran diversidad de trabajos de investigación en las ciencias sociales en los últimos años ha venido aplicando la metodología de datos de en panel, en parte gracias al gran avance en el desarrollo de las bases de datos, las cuales integran cada vez más datos de individuos, empresas, entidades, y países, a lo largo del tiempo. Para aplicar este método es necesario reunir dos requisitos¹⁹⁶:

¹⁹⁴ Para una referencia de las especificaciones matemáticas y estadísticas se recomienda consultar a Greene, (2006), Capítulo 14 y Gujarati (2004) Cap. 16.

¹⁹⁵ Labra, R., y C. Torrecillas., *Guía cero para datos de panel. Un enfoque práctico*, p. 5

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 11.

- 1) Contar con un conjunto de individuos pudiendo ser estos, por ejemplo, empresas o países.
- 2) Disponer de observaciones de los mismos individuos (al menos parcialmente) durante un determinado periodo de tiempo (un conjunto de años).

Ambas condiciones se cumplen en el caso de este estudio, ya que se dispone de un conjunto de 102 países con características diferentes (heterogeneidad); así como con datos y observaciones para cada uno, correspondientes a los periodos 2006, 2008, 2010, 2012 y 2015.

Para este tipo de herramientas, se recomienda el uso de bases de datos con un número de individuos (n) grande y un período de tiempo (t) pequeño¹⁹⁷. El modelo de regresión clásico considera el ejemplo en el que y_{it} es una función lineal de K variables explicativas x_k donde $k = 1, 2, 3, \dots, K$:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \dots + \beta_k x_{kit} + u_{it} \quad (1)$$

En este análisis, $i = 1, \dots, N$ unidades sociales (102 países) y $t = 1, \dots, T$ observaciones en el tiempo (4 años contabilizados de forma bianual, 2006, 2008, 2010, 2012, y posteriormente 2015)

β Es un vector de K parámetros.

X Es la i -ésima observación al momento t para las K variables explicativas.

La muestra total de observaciones en los modelos a especificar viene dado para el conjunto de $N \cdot T$ (510) observaciones. Además el u_{it} es el término de error que

¹⁹⁷ Los estudios disponibles al respecto no entregan un valor exacto de n y t ; sin embargo, algunos autores (por ejemplo Roodman, 2008) han indicado que un adecuado n podría ser mayor a 100, mientras que el t no debiera sobrepasar 15, e idealmente ser inferior a 10 en el caso de paneles dinámicos.

representa los efectos de todas las demás variables omitidas en el modelo, es decir que es la variación observada en las k variables independientes.

Hay supuestos que permiten la estimación del panel por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) como el modelo de regresión clásico - estándar. Estos supuestos, en general, parten de la base de que el término de error u_{it} sigue una distribución normal con media cero y varianza constante, suponiendo la hipótesis de que la varianza del término de error es la misma para cada una de las observaciones (supuesto de homocedasticidad)¹⁹⁸. Adicionalmente, los términos de error no están correlacionados para distintos instantes del tiempo, ni para las distintas unidades de estudios. Así, al cumplir estas condiciones se puede decir que los estimadores resultantes por el método de estimación serán confiables y consistentes para realizar inferencia estadística.

Es común interpretar los modelos de datos de panel a través de sus componentes de errores. El término de error u_{it} incluido en la ecuación (1), puede descomponerse de la siguiente manera:

$$u_{it} = \alpha_i + \phi_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

En donde:

α_i Representa los efectos no observables que difieren entre las unidades de estudio, pero no en el tiempo.

ϕ_t Identifica los efectos no cuantificables que varían en el tiempo, pero no entre las unidades de estudio.

ε_{it} Refiere al término de error puramente aleatorio.

¹⁹⁸ Para realizar las estimaciones necesarias se utiliza el software estadístico E-Views 9 (<http://www.eviews.com>) que incorpora de forma automática varios de los métodos de estimación y contraste para una mejor especificación de los modelos a utilizar.

El análisis conjunto de $N \cdot T$ observaciones puede presentar correlación en los términos de error en diferentes formas, por lo cual deben cumplir con los supuestos de homocedasticidad y no correlación serial.

De acuerdo con *Johnston y Dinardo*¹⁹⁹, se pueden ordenar hasta siete tipos de especificaciones en una taxonomía sobre los modelos de datos de panel; sin embargo, tres de ellos son los más utilizados tradicionalmente.

I.- Modelos de panel de coeficientes constantes

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + u_{it}$$

Se asume que los coeficientes de los K parámetros son los mismos para cada uno de las unidades de estudio en la muestra, y también que son constantes a través del tiempo.

II.- Modelos de panel de efectos fijos

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{i=1}^{N-1} \alpha_i d_i + \sum_{t=1}^{T-1} \phi_t t + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + u_{it} + \varepsilon_{it}$$

Capta la variación existente en la muestra debido a la presencia de diferentes unidades de estudio con la inclusión de un conjunto de variables dicotómicas (D_i). Se parte del supuesto de que los coeficientes (constante o término independiente del modelo) varían dependiendo de la unidad de estudio o del momento en el tiempo.

III.- Modelo de panel de efectos aleatorios

¹⁹⁹ Johnston, J., y J. Dinardo., *Métodos de econometría*, Cap. 12.

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + u_{it}$$

Donde el error u_{it} tiene la estructura de la ecuación (2)²⁰⁰.

Los coeficientes individuales α_i y/o los coeficientes temporales ϕ_t , ya no son efectos fijos en el término independiente de la regresión, sino que se dejan variar de manera aleatoria en el tiempo y a través de las unidades de estudio. Se asume que la variación a través de las unidades de estudio (y/o a través del tiempo) es al azar, y por lo tanto se captura y especifica explícitamente en el término de error.

El uso de los modelos estadísticos para datos de panel se realiza con el fin de conocer la incidencia de las fortalezas de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno de los diferentes países en estudio, mediante el análisis y elaboración de resultados, que permitan contrastar las hipótesis del trabajo de investigación.

4.2. Descripción de las variables en análisis

Como se ha mencionado anteriormente, las variables que se utilizan en el análisis empírico son instrumentadas y construidas por la IBP y el Banco Mundial con base en sus indicadores de gobernanza. En el caso de la primera, se utilizan tres variables que miden el nivel de fortaleza de las EFS de los 102 países seleccionados, con base en los elementos distintivos de independencia, capacidad institucional y participación ciudadana como elemento de gobernanza de las mismas. Y en cuanto al Banco Mundial se toma la variable que mide el nivel de eficacia del gobierno para los países objeto del análisis.

²⁰⁰ El método de MCO no es aplicable dado que no se cumplen los supuestos que permiten que el estimador sea consistente. Por lo que es preferible en este caso utilizar el método de mínimos cuadrados generalizados (MCG) cuyas estimaciones son superiores al de MCO, en caso de no cumplirse los supuestos tradicionales.

En el siguiente cuadro se hace un resumen de las variables utilizadas en la especificación de los modelos estadísticos:

Cuadro 6: Resumen de variables

| Nº | Variable | Fuente | Siglas | Tipo |
|------------------------------|---|---|---------|------|
| Fortaleza de las EFS | | | | |
| 1 | Independencia | IBP.- www.internationalbudget.org | SAI_IND | ind. |
| 2 | Capacidad Institucional | IBP.- www.internationalbudget.org | SAI_CAP | ind. |
| 3 | Participación ciudadana como elemento de gobernanza | IBP.- www.internationalbudget.org | SAI_GOV | ind. |
| Eficacia del gobierno | | | | |
| 4 | Eficacia del gobierno | Banco Mundial (WB).- http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home | WBG_GE | dep. |

Fuente: Elaboración propia, (ind. = variable independiente), (dep. = variable dependiente)

4.2.1. Variables de la fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior

Las variables explicativas e independientes que representan la fortaleza de la fiscalización superior, son construidas por la IBP a través de la Metodología de Presupuesto Abierto, que mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación y vigilancia en países alrededor del mundo. Con la finalidad de contar con información que permita comparaciones entre los diferentes países y en distintos momentos, mediante la aplicación de una encuesta integrada por 125 preguntas la IBP estima el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) con base en un promedio simple de las respuestas a 95 preguntas relacionadas con la transparencia presupuestaria. Este índice asigna un puntaje que varía entre 0 y 100²⁰¹.

²⁰¹ International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2012*, pp. 2-6.

La Encuesta de Presupuesto Abierto, también incluye una sección que evalúa las oportunidades de participación pública durante el proceso presupuestario, la capacidad de vigilancia de las legislaturas y la fortaleza de las EFS²⁰², centrando la atención del presente estudio en que los resultados del índice SAIs de esta última sección de la encuesta, al igual que el OBI, varía entre de 0 a 100.

El índice SAI_OBI se construye mediante la aplicación de una encuesta a través de un proceso colaborativo de la IBP con socios de la sociedad civil en más de 100 países²⁰³, de manera que sea representativa en diferentes regiones y para los diferentes niveles de ingresos.

Se identifica que los ciclos de elaboración de la encuesta eran bianuales de 2006 hasta 2012, y recientemente se publicaron los resultados de 2015, así como también que a partir de 2012 la IBP al medir el índice SAIs ha realizado algunos ajustes a la metodología; sin embargo, para el proceso de la presente investigación se llevó a cabo la homologación para integrar los índices SAIs con base en los distintivos determinados de fortaleza de las EFS.

Del informe de resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 se identifica que el índice SAIs (la fortaleza promedio de las entidades fiscalizadoras superiores) en los países encuestados es de 65 de 100, y de forma particular se puede observar lo siguiente:

²⁰² El elemento de “evaluación de la participación del público en el proceso presupuestario” es nuevo a partir de la encuesta para el año 2012, el cual mide la presencia ciudadana a lo largo del proceso de presupuestación.

²⁰³ De acuerdo al IBP, los resultados de la encuesta para el año 2015 se basan en un cuestionario de 140 preguntas que un grupo de investigadores completa dentro de una organización del país. La mayoría de los investigadores responsables de completar el cuestionario, pertenecen a instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 7: Características del Índice SAIs – IBP, 2015

| Fortaleza | No. de países | Características |
|--|---------------|--|
| Adecuada (valor del índice entre 61 – 100) | 59 | Aunque las entidades fiscalizadoras superiores de estos países generalmente gozan de independencia del ejecutivo y tienen acceso a recursos adecuados para llevar a cabo su tarea, mejorar sus sistemas de control de calidad podría reforzar la confiabilidad de los informes que elaboran. |
| Limitada (valor del índice entre 41 - 60) | 29 | La mayoría de estas EFS no han establecido un sistema de control de calidad independiente, o sus sistemas tienen graves desventajas que menoscaban su eficacia. Además, generalmente carecen de fondos suficientes que les permitan cumplir con su mandato de manera significativa. |
| Débil (valor del índice entre 0 - 40) | 14 | En estos países faltan condiciones importantes para la vigilancia eficaz, ya que en lo general carecen de independencia del ejecutivo y fondos suficientes, y no han podido establecer sistemas para asegurar la calidad de las auditorías. En consecuencia, otros aspectos del marco de rendición de cuentas, entre ellos, la transparencia, el alcance de la participación pública en el proceso presupuestario y la fortaleza de la legislatura, son deficientes. |

Fuente: Elaboración propia con información de la *International Budget Partnership, Open Budget Survey 2015*, p. 54.

Del índice SAIs de la IBP, se han desagregado los tres índices de *independencia*, *capacidad institucional* y *participación ciudadana como elemento de gobernanza de las EFS*, que toman valores de 0 a 100, con la finalidad de medir los elementos que integran la fortaleza de la fiscalización superior. Cabe recordar que estos tres índices, son las variables independientes del análisis empírico, y que resultan de gran relevancia revisar de forma esquemática los resultados determinados para 2015.

Cuadro 8: Fortaleza de independencia de las EFS (SAI_IND), 2015

| Fortaleza | No. de países | Países |
|--|---------------|--|
| Adecuada (valor del índice entre 61 – 100) | 74 | Albania, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Cambodia, Chad, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Croatia, Czech Republic, Dem. Rep. of Congo, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, France, Georgia, Germany, Ghana, Guatemala, Honduras, Hungary, India, Indonesia, Italy, Kenya, Macedonia, Malaysia, Mali, Mexico, Mongolia, Namibia, Nepal, New Zealand, Niger, Nigeria, Norway, Pakistan, Papua New Guinea, Peru, Philippines, Poland, Portugal, Romania, Russia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serbia, Sierra Leone, Slovakia, Slovenia, South Africa, Spain, Sri Lanka, Sweden, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Timor-Leste, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Ukraine, United Kingdom, United States, Venezuela, Vietnam, Zambia. |
| Limitada (valor del índice entre 41 - 60) | 15 | Afghanistan, Algeria, Angola, Azerbaijan, Benin, Cameroon, Iraq, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Lebanon, Mozambique, Nicaragua, Saudi Arabia, South Korea, Zimbabwe. |
| Débil (valor del índice entre 0 - 40) | 13 | Egypt, Equatorial Guinea, Fiji, Jordan, Liberia, Malawi, Morocco, Myanmar, Qatar, Rwanda, Sudan, Tunisia, Yemen. |

Fuente: Elaboración propia con información de International Budget Partnership, Open Budget Survey 2015.

Como se observa en el cuadro, la mayoría de los países en el renglón de la independencia de las EFS cuentan con valores adecuados, lo que permite plantear la hipótesis específica de trabajo, que el rasgo particular de fortaleza con base en la independencia de las entidades de fiscalización genera una incidencia positiva en la eficacia del gobierno.

**Cuadro 9: Fortaleza de capacidades institucionales de las EFS
(SAI_CAP), 2015**

| Fortaleza | No. de países | Países |
|--|---------------|--|
| Adecuada (valor del índice entre 61 – 100) | 39 | Afghanistan, Albania, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Chile, China, Croatia, Czech Republic, Dominican Republic, France, Georgia, Ghana, Hungary, Indonesia, Italy, Jordan, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Mexico, New Zealand, Norway, Peru, Poland, Portugal, Romania, Rwanda, Serbia, Sierra Leone, Slovakia, Slovenia, South Africa, South Korea, Sweden, Tanzania, Trinidad and Tobago, Ukraine, United Kingdom, United States, Zambia. |
| Limitada (valor del índice entre 41 - 60) | 21 | Azerbaijan, Botswana, Bulgaria, Burkina Faso, Colombia, Costa Rica, Germany, Guatemala, Honduras, India, Kenya, Macedonia, Malaysia, Mongolia, Namibia, Nepal, Philippines, Russia, Timor-Leste, Turkey, Uganda. |
| Débil (valor del índice entre 0 - 40) | 42 | Algeria, Angola, Argentina, Bangladesh, Benin, Bolivia, Cambodia, Cameroon, Chad, Dem. Rep. of Congo, Ecuador, Egypt, El Salvador, Equatorial Guinea, Fiji, Iraq, Lebanon, Liberia, Malawi, Mali, Morocco, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Papua New Guinea, Qatar, São Tomé e Príncipe, Saudi Arabia, Senegal, Spain, Sri Lanka, Sudan, Tajikistan, Thailand, Tunisia, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zimbabwe. |

Fuente: Elaboración propia con información de International Budget Partnership, Open Budget Survey 2015.

En el caso de las capacidades institucionales se puede observar que una mayor proporción de los países tienen valores débiles del índice SAI_CAP, así como que México se encuentra en el rango de valor adecuado. Por otra parte, en relación con el distintivo de fortaleza de la participación ciudadana como elemento de gobernanza, se puede observar que la mayoría de los países cuentan con valores débiles, siendo Brasil y México los únicos países latinoamericanos que en este

aspecto tienen un nivel adecuado, junto con Estados Unidos de Norteamérica y el Reino Unido.

Cuadro 10: Fortaleza de la participación ciudadana como elemento de gobernanza de las EFS (SAI_GOV), 2015

| Fortaleza | No. de países | Países |
|--|---------------|--|
| Adecuada (valor del índice entre 61 – 100) | 13 | Bosnia and Herzegovina, Brazil, Croatia, Malaysia, Mexico, New Zealand, Norway, Slovenia, South Korea, Sweden, United Kingdom, United States, Vietnam. |
| Limitada (valor del índice entre 41 - 60) | 11 | Chile, Czech Republic, Georgia, Hungary, India, Indonesia, Mongolia, Mozambique, Philippines, South Africa, Tanzania |
| Débil (valor del índice entre 0 - 40) | 78 | Afghanistan, Albania, Algeria, Angola, Argentina, Azerbaijan, Bangladesh, Benin, Bolivia, Botswana, Bulgaria, Burkina Faso, Cambodia, Cameroon, Chad, China, Colombia, Costa Rica, Dem. Rep. of Congo, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Equatorial Guinea, Fiji, France, Germany, Ghana, Guatemala, Honduras, Iraq, Italy, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Kyrgyz Republic, Lebanon, Liberia, Macedonia, Malawi, Mali, Morocco, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Papua New Guinea, Peru, Poland, Portugal, Qatar, Romania, Russia, Rwanda, São Tomé e Príncipe, Saudi Arabia, Senegal, Serbia, Sierra Leone, Slovakia, Spain, Sri Lanka, Sudan, Tajikistan, Thailand, Timor-Leste, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Uganda, Ukraine, Venezuela, Yemen, Zambia, Zimbabwe |

Fuente: Elaboración propia con información de International Budget Partnership, Open Budget Survey 2015.

En la siguiente sección se presentan los resultados del análisis empírico, sobre lo que es importante señalar que se llevaron a cabo las pruebas requeridas para los modelos de datos en panel, para encontrar la especificación con mejor ajuste y que pueda explicar la relación entre las variables en análisis.

4.3. Análisis estadístico

En esta sección se presentan las especificaciones estadísticas con base en la metodología para modelos de datos en panel, derivadas del planteamiento de las hipótesis del presente trabajo de investigación. Las variables trascendentales son las que miden la fortaleza de las EFS con base en independencia, capacidades institucionales y participación ciudadana como elemento de gobernanza, de las cuales se busca conocer su incidencia en la eficacia del gobierno de los 102 de países seleccionados como muestra (Anexo 1).

Es importante mencionar que la muestra de países seleccionados, se fundamenta en la identificación de información completa disponible para cada variable independiente y dependiente, con base en las fuentes de datos para la construcción de cada una de ellas, y se utiliza un panel de datos balanceado. Lo anterior, aporta evidencia empírica para considerar que las estimaciones realizadas son consistentes²⁰⁴.

Se presentan dos modelos estadísticos para datos en panel, el primero es una especificación en conjunto con las tres variables independientes; y el segundo se estima solamente con la variable de mayor peso y significancia del primer modelo planteado, en ambos casos mediante un modelo de efectos fijos de sección cruzada²⁰⁵.

²⁰⁴ Se llevaron a cabo las pruebas para conocer si se presentan igualdad en media y varianza, en cada una de las variables para los países en estudio, los resultados de los diferentes *tests* mostraron que la condición de igualdad en media y varianza se rechazan en todos los casos, lo anterior nos permite explicar, en primera instancia, que la variable dependiente responde a efectos diferentes en cada uno de los países.

²⁰⁵ La determinación de la utilización del modelo de datos panel de efectos fijos, se realizó con base en el *test* de Hausman, al constatar la misma especificación con base en un modelo de efectos fijos y un modelo de efectos aleatorios. En este sentido los resultados de los *test* muestran que los modelos de efectos fijos de sección cruzada son los adecuados.

4.3.1. Resultados del análisis estadístico de incidencia de la fiscalización superior

Los resultados del análisis estadístico para conocer la incidencia de los índices SAIs que miden la fortaleza de las EFS en la eficacia del gobierno, en conjunto son diferenciados.

Para el primer modelo se muestra que las variables que representan la independencia y la participación ciudadana como elemento de gobernanza no son significativas y tampoco consistentes, al no contar con un nivel de probabilidad confiable y que los signos de los coeficientes son negativos.

Cuadro 11: Modelos de datos en panel (efectos fijos de sección cruzada)*

| Variable | SAI_IND | SAI_CAP | SAI_GOV |
|--------------------|-------------|----------|-----------|
| Coeficiente | -0.0000177 | 0.001263 | -0.000122 |
| t-Student | 0.086273 | 5.476426 | -0.402287 |
| Prob. | 0.9313 | 0.0000** | 0.6877 |
| R^2 | 0.98 | | |
| Est. Durbin Watson | 1.60 | | |

Fuente: Estimaciones propias con ayuda del software estadístico Eviews 9.

Variable dependiente: WBGL_GE

* Se utilizó el método de estimación para panel robusto a heterocedasticidad y autocorrelación.

** Con un nivel de confiabilidad del 99%.

Con base en esta especificación estadística, no se encuentra evidencia empírica para afirmar que los elementos de fortaleza de las EFS relacionadas con la independencia y participación ciudadana como elemento de gobernanza inciden de forma positiva en la eficacia del gobierno para los diferentes países de la muestra en estudio.

Sin embargo, la variable que representa la fortaleza de las EFS en relación con las capacidades institucionales (SAI_CAP), es significativa a un nivel de confiabilidad

del 99%, el signo del coeficiente es positivo, es decir que bajo este resultado se puede señalar que esta variable incide positivamente en la eficacia del gobierno.

En relación con el grado de incidencia de la variable SAI_CAP sobre la variable que representa la eficacia del gobierno (WBGI_GE), no es posible determinarla debido a la magnitud del coeficiente resultante de la estimación. En este sentido, conocer el tipo de incidencia muestra la importancia de dotar de mayores capacidades institucionales a las EFS, ya que se refleja de forma positiva en la acción fiscalizadora y por ende en la mejora del ejercicio de la autoridad gubernamental.

Retomando los elementos que conceptualizan a la variable WBGI_GE, las capacidades institucionales de las EFS para los 102 países en análisis, incide de forma positiva en la mejora de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública, así como en la calidad en la formulación y aplicación de políticas.

Las capacidades institucionales, como ya se ha plasmado, están dadas por los aspectos legales y técnicos que las EFS tienen y adoptan para el ejercicio de la función de fiscalización superior. La capacidad y facultad para llevar a cabo auditorías y las coberturas, así como los alcances de su función, es fundamental para mejorar las administraciones públicas de los países y por ende, promover una mayor rendición de cuentas.

Otro de los aspectos dados como capacidad institucional de las EFS son los elementos programáticos de la fiscalización, que caen dentro de los elementos técnicos de las entidades de fiscalización, y que de acuerdo con la OCDE lo ideal refleja que las auditorías deben programarse y ejecutarse dentro de los seis meses siguientes al final del ejercicio presupuestario. La emisión y publicación de los informes de auditorías son también parte de estas características, su utilización para la mejora de las políticas y programas públicos resultan de gran relevancia dentro de este elemento distintivo de fortaleza las EFS.

Dado los resultados obtenidos en el primer modelo, se presenta una especificación estadística contemplando solamente una variable independiente, en este caso a la variable SAI_CAP debido al nivel de confiabilidad resultante en el modelo anterior²⁰⁶.

Cuadro 12: Modelo de datos en panel 2 (efectos fijos de sección cruzada)*

| Variable | SAI_CAP |
|--------------------|---------------------|
| Coeficiente | 0.001259 |
| t-Student | 5.883595 |
| Prob. | 0.0000 |
| R ² | 0.98 |
| Est. Durbin Watson | 1.60 ²⁰⁷ |

Fuente: Estimaciones propias con ayuda del software estadístico Eviews 9.

Variable dependiente: WBGI_GE

* Se utilizó el método de estimación para panel robusto a heterocedasticidad y autocorrelación.

** Con un nivel de confiabilidad del 99%.

Los resultados del segundo modelo permiten confirmar que la variable que representa las capacidades institucionales (SAI_CAP) de las EFS es la variable independiente relevante, al demostrarse que incide sobre la eficacia del gobierno (WBGI_GE). Con este resultado, es muy difícil inferir sobre el grado de impacto, pero sí es válido interpretar el signo del coeficiente estimado de la variable relevante²⁰⁸. Por lo anterior, se puede afirmar que la fortaleza de la fiscalización

²⁰⁶ Se busca tener un modelo estadístico que explique sustancialmente el tipo de incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno, siguiendo bajo este contexto el principio de parsimonia econométrica.

²⁰⁷ Al estimar el modelo con el método de panel robusto a heterocedasticidad y autocorrelación, se corrigen los errores estándar de la estimación. Lo anterior debido a que los errores siguen una distribución normal, a saber: $u_{it} \sim N(0, \sigma^2)$. No se aborda en este trabajo las matemáticas que están detrás de estos procesos, ya que son complejos y el software estadístico E-views, contiene las herramientas necesarias para su determinación. Aunado a que no es objeto de este trabajo, ahondar en su revisión.

²⁰⁸ El panel es balanceado, y con el fin de establecer el modelo adecuado se realizó el test para determinar si debía emplearse el modelo de efectos aleatorios o el modelo de efectos fijos. Con base en el test estadístico de Hausman, para lo cual, se estimó ambos modelos y bajo la hipótesis nula de que cumplen los supuestos del modelo de efectos aleatorios, los estimadores de efectos fijos y el de efectos aleatorios deben ser similares, si no existen diferencias o sesgo significativo, sigue una distribución Chi-square (χ^2) con un p-valor alto > 0.05 , se queda con el de efectos aleatorio más

superior, vista desde las capacidades de las EFS genera impactos positivos en la eficacia del gobierno.

En relación con los efectos fijos de país, es necesario revisar si estos se pueden considerar iguales, para lo que se realizó el test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos.

Cuadro 13: Test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos. Modelo de datos en panel

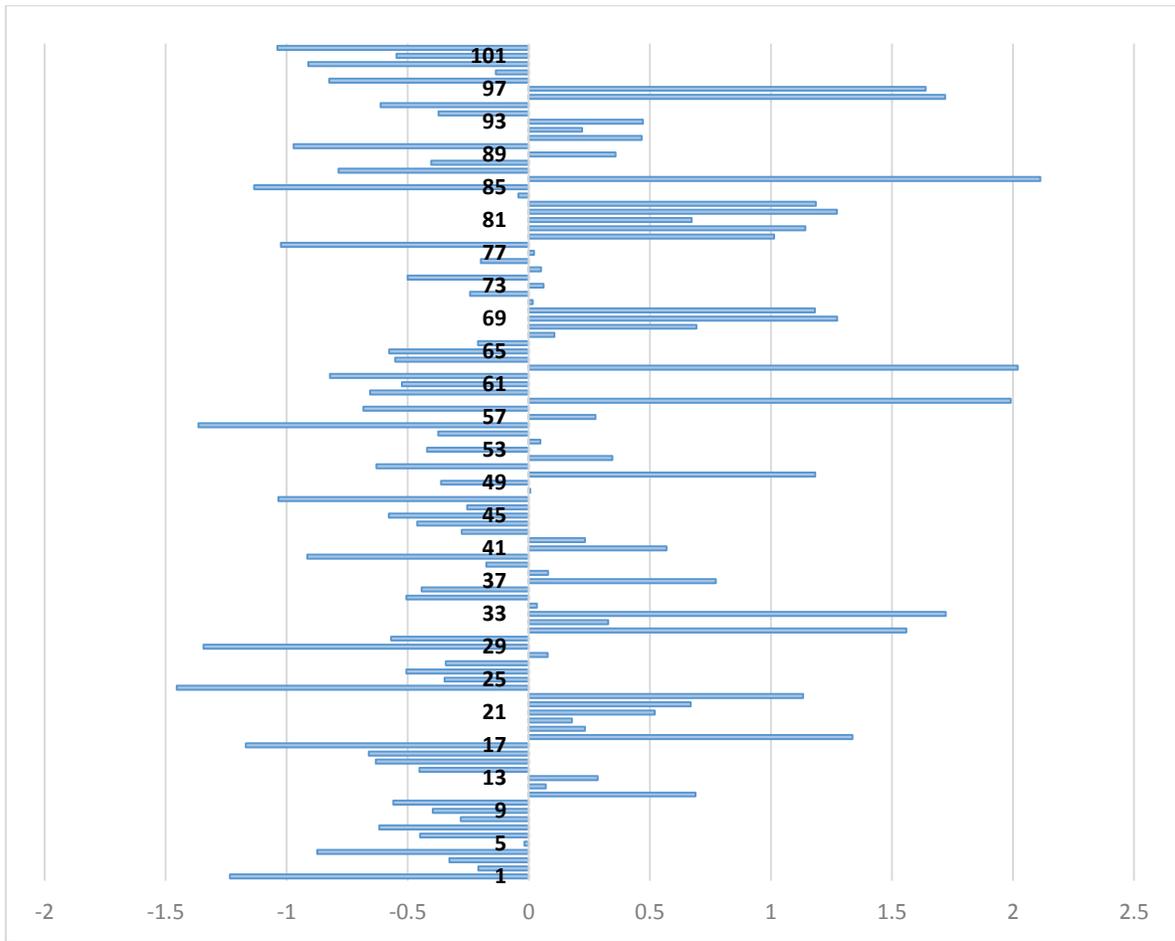
| Variable dependiente | Modelo | Estadístico | p-valor | Interpretación |
|----------------------|---------------------|-------------|---------|--|
| WBG1_GE | Efectos fijos de SC | 1609.83 | 0.0000 | Se observa p-valores menores a 0.05, lo que lleva a afirmar que los efectos fijos/individuales son diferentes. |

Fuente: Estimaciones propias con datos de IBP y WB. Variable independiente: índice SAI_CAP. Con base en una probabilidad de la Chi-square (χ^2) con un p-valor alto > 0.05. SC: sección cruzada

Las estimaciones muestran que los efectos fijos para los países son diferentes, lo que indica que la variable SAI_CAP incide de forma diferente en cada uno. Sobre esto se puede observar en la gráfica siguiente que el índice SAI_CAP afecta en mayor cuantía a la variable WBG1_GE en países como Suecia, Noruega, Nueva Zelanda, Alemania, Reino Unido, Estados Unidos de Norteamérica, Corea del Sur y Malasia, entre un total de 45 países con coeficientes de efectos fijos con signos positivos.

eficiente; pero si se detectan diferencias sistemáticas p-valor bajo < 0.05 se debe quedar el de efectos fijos, que se suponen en principio consistente. Los resultados mostraron que el modelo que se presenta en el cuadro 12 de efectos fijos es el adecuado.

Gráfica 11: Efectos fijos de sección cruzada



Fuente: Estimaciones propias con datos del WB e IBP
El Id por país, se puede identificar en el anexo 1.

En este renglón México se encuentra muy por debajo de lo esperado; sin embargo, el valor del coeficiente de efectos fijos es de 0.344, mismo que representa que las capacidades institucionales de la EFS como elemento de fortaleza de la fiscalización superior incide de forma positiva en la eficacia del gobierno.

Figura 4: Efectos fijos de países



Fuente: Elaboración propia con base estimaciones del modelo de datos en panel 2

En países como Congo, Guinea, Afganistán, Liberia, Chad, Venezuela, Ucrania, Iraq, Ecuador, entre otros, la fortaleza con base en las capacidades institucionales de las EFS incide en menor cuantía en la eficacia del gobierno. Los valores de los efectos fijos en el caso de 57 países tienden a ser negativos (figura 4), infiriendo que el índice SAI_CAP en cada uno de ellos no incide positivamente. Estos resultados son de gran interés al considerar que la fiscalización es un valor no adoptado como un elemento que incentive las buenas prácticas en el ejercicio del gobierno²⁰⁹. Los resultados mostrados hasta ahora son aceptables para esta investigación, pero es importante que se puedan contrastar con las hipótesis planteadas para este trabajo, mismas que a continuación se presentan.

²⁰⁹ En el anexo 2, se presentan los resultados de los efectos fijos por país.

4.4. Contraste de hipótesis

Es importante contrastar las hipótesis de trabajo planteadas al inicio, en razón de los resultados hasta ahora obtenidos en el análisis empírico desarrollado en la integración de este apartado.

La hipótesis de trabajo central considera que:

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) que contienen elementos de fortaleza, en cuanto a independencia, capacidad institucional y participación ciudadana como elemento de gobernanza inciden de forma positiva en la eficacia del gobierno.

En relación con los resultados vertidos del análisis, se demuestra que no hay evidencia empírica para afirmar que las fortalezas de las EFS con base en independencia, capacidad institucional y participación ciudadana como elemento de gobernanza, en su conjunto, tengan una incidencia positiva en la eficacia de los gobiernos de los 102 países en análisis.

Sin embargo, se puede identificar que la variable que representa las capacidades institucionales como elemento de fortaleza de las EFS tiene una incidencia positiva, al ser esta significativa con un alto grado de confiabilidad estadística. En tanto que las variables que representan la independencia y participación ciudadana como elemento de gobernanza en las EFS, resultan no significativas, por lo cual no es posible realizar inferencia sobre esas dos variables.

Con respecto a la hipótesis específica planteada en los elementos protocolarios de este trabajo de investigación, se contempló que:

La independencia como elemento de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) incide mayormente en la eficacia del gobierno.

La evidencia empírica muestra que para los 102 países en análisis no es posible encontrar una relación entre la independencia como elementos de fortaleza de las EFS con la eficacia del gobierno. Los resultados estadísticos no reflejan consistencia.

No obstante, se plantearon especificaciones estadísticas con la finalidad de encontrar cuál de las variables que representan la fortaleza de las EFS, tiene una incidencia positiva en la variable dependiente WBGI_GE; bajo este tenor se puede afirmar que la variable SAI_CAP, que representa las capacidades institucionales como elemento de fortaleza de las EFS, incide positivamente en la eficacia del gobierno (WBGI_GE), y es la de mayor relevancia entre las tres independientes. Se rechaza la hipótesis de que la independencia como valor de la fiscalización superior pueda llegar a generar un impacto en el ejercicio gubernamental.

Para la variable que representa la participación ciudadana como elemento de gobernanza (SAI_GOV), no fue posible encontrar una relación positiva con la variable WBGI_GE, al no ser significativa y confiable desde el punto de vista estadístico.

Los resultados aquí plasmados, permiten afirmar la no confirmación de las hipótesis de trabajo, y dan la oportunidad para abrir un campo de análisis más a detalle y con mayores recursos sobre los elementos de la fiscalización superior que impactan de forma positiva en la eficacia del gobierno, y en mejoras en el diseño e implementación de políticas y programas públicos.

Por lo tanto, se está en condiciones de presentar las conclusiones generales, así como los comentarios finales, que deriven en la oportunidad de continuar trabajando en este campo de estudio de la fiscalización superior.

Conclusiones

Del objetivo central del presente trabajo de investigación, consistente en realizar un análisis empírico para identificar el grado y tipo de incidencia que la fortaleza de la fiscalización superior tiene sobre la eficacia del gobierno, con base en los elementos distintivos de fortaleza de las EFS (independencia, capacidades institucionales y participación ciudadana como elemento de gobernanza), se presentan las siguientes conclusiones derivadas del proceso de investigación e integración del documento.

- La relevancia de la fiscalización superior radica en que puede tener diferentes finalidades y ser utilizada en la rendición de cuentas de las acciones y actores de gobierno, como mecanismo de control externo de los entes fiscalizados que influye para mejorar la gestión gubernamental, verificación del uso de los recursos públicos y la eficacia del gobierno en la implementación de las políticas y programas públicos. Se reconoce, incluso dentro de los propios estudios especializados en la materia, que sirve para verificar el cumplimiento de la ley y prevenir actos de corrupción.
- Desde el punto de vista teórico, una de las contribuciones de nuestro trabajo de investigación, es identificar los tres elementos distintivos de la fortaleza de la Fiscalización Superior; que se definen en *i.- Independencia*, *ii.- Capacidades institucionales* y *iii.- participación ciudadana como elemento de gobernanza de las EFS*.
- La independencia de las EFS, se definió en relación a las Declaraciones de Lima y México, dentro del marco de los congresos internacionales de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en donde se identifican los pilares de este elemento en relación a: la importancia de la independencia de las EFS de los entes auditados; la existencia de un marco legal que garantice esta independencia; autonomía

financiera y de gestión; mandato suficientemente amplio y facultades discrecionales en el cumplimiento de sus funciones de fiscalización; y libertad para decidir en los contenidos de sus informes y derecho a ser publicados. En este sentido, en la presente investigación se planteó la hipótesis que los valores de independencia como elemento distintivo de fortaleza de las EFS, era la variable que incide mayormente en la eficacia del gobierno. Al considerar que los avances en esta materia en los países analizados, son valores adoptados, incluso son tema central del discurso científico y político en donde se afirma que la independencia de las EFS es el elemento primordial dentro del proceso de fiscalización que incide en mayor medida en la eficacia de los gobiernos.

- Las capacidades institucionales de las EFS, como elemento de fortaleza de la fiscalización superior, corresponden a los alcances legales y técnicos que las EFS deben tener y adoptar para el buen ejercicio de la función de fiscalización. La cobertura de la fiscalización de las cuentas públicas en relación a los porcentajes de gastos auditados, es un aspecto relevante de las capacidades técnicas que se desarrollan en las EFS. Deben contar con la capacidad de presentar informes de auditoría al poder legislativo, asegurando que la acción de fiscalización se oriente hacia los conceptos de gastos e ingresos más representativos.
- Dentro del análisis empírico se planteó conocer la incidencia de la fiscalización superior en la variable dependiente WBGI_GE, con base en los elementos distintivos de fortaleza de las EFS (independencia, capacidad institucional y participación ciudadana como elemento de gobernanza). Sin embargo, no hay evidencia estadística para encontrar una relación positiva en conjunto con la eficacia del gobierno. En esta especificación estadística se observó que la variable SAI_CAP, que representa las capacidades institucionales como elemento de fortaleza de las EFS, muestra un nivel de significancia estadística aceptable por lo que se procedió a plantear una segunda especificación. Al contemplar solamente el análisis empírico con la

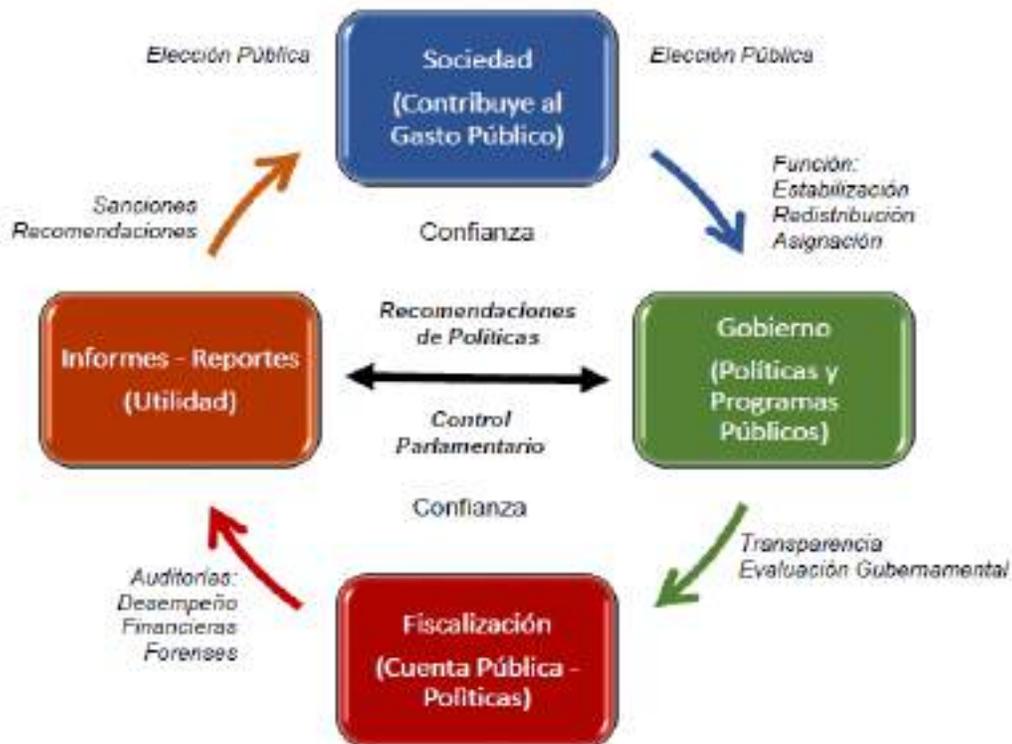
variable de mayor peso en el modelo en su conjunto, los resultados muestran que las capacidades institucionales como elemento de fortaleza de las EFS, tiene mayor relevancia dentro de las variables independientes. Así, se puede afirmar que la variable SAI_CAP incide de forma positiva en la variable que representa la eficacia del gobierno (WBGI_GE), y permite inferir que, dentro del proceso de fiscalización, las capacidades institucionales impactan de forma positiva en el ejercicio gubernamental.

- Los resultados anteriores son contundentes, ya que se planteó como hipótesis específica de trabajo que la independencia de las EFS era la variable de mayor relevancia e incidencia dentro del proceso de fiscalización. En este sentido, es preciso afirmar que en el análisis realizado el valor de independencia de las EFS no incide en la eficacia del gobierno. Por lo anterior, las hipótesis de trabajo planteadas se rechazan y, en consecuencia, se pueden abrir líneas de investigaciones futuras que permitan detectar, de forma particular, los mecanismos de transmisión del impacto de las capacidades institucionales de las entidades de fiscalización en la administración pública.
- No obstante que a través de los años se logró colocar en la discusión central de los INCOSAI la importancia de la independencia de las EFS, hoy en día, con los resultados vertidos en este trabajo, no es posible afirmar que estos valores incidan mecánicamente con resultados positivos sobre la eficacia del gobierno. Se reconoce la importancia de la independencia de las EFS, pero es necesario ampliar el campo de discusión y debate sobre la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de las EFS.
- En este sentido, resulta de importancia se estudie si el dotar de independencia y/o autonomía por sí mismo a entes que realizan funciones de regulación y de control, abona en un mayor impacto positivo en la eficacia del gobierno. Un ejemplo reciente se puede observar en México con las reformas constitucionales en diversas materias en la última década,

encaminadas al establecimiento de órganos autónomos responsable de regular diversas funciones del Estado que con el tiempo brindará elementos que permitirán evaluar su impacto en el ejercicio del quehacer gubernamental.

- La participación ciudadana como elemento de gobernanza de las EFS se refiere a la interacción entre las EFS y la sociedad, mediante mecanismos que permitan a la ciudadanía participar en el proceso de fiscalización, y a la importancia de poner a disposición del público en general los informes y resultados de la fiscalización. En el caso, los resultados de la participación ciudadana como elemento de gobernanza en la EFS no se muestran consistentes, siendo válido lo anterior ya que este elemento de fortaleza no termina de cerrar lo que en este trabajo se denomina el *ciclo virtuoso de la sociedad - fiscalización*.

Figura 5: Ciclo virtuoso sociedad- fiscalización



Fuente: Elaboración propia

- Los resultados de la fiscalización deben ser un factor que ayude a mejorar la interacción sociedad-entidad de fiscalización. Tal como se ha señalado, la fiscalización superior no está exenta del proceso de interacción social, de tal suerte que muchas EFS contemplan hoy en día mecanismos para que la ciudadanía participe en el proceso de fiscalización.
- En otro sentido, la importancia del estudio de la fiscalización superior en la actualidad toma una gran relevancia en aspectos no analizados en la presente investigación; por ejemplo, conocer adicionalmente si las EFS, a través de sus mecanismos de auditoría y revisión al ejercicio del poder gubernamental incide significativamente en la detección y prevención de prácticas de corrupción en las estructuras gubernamentales. En países como en México, se discute el papel que debe jugar la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como entidad de fiscalización superior, dentro del combate a la corrupción. Bajo esta perspectiva, cabe plantear una nueva pregunta para investigaciones venideras ¿de qué forma incide la fiscalización superior en la prevención y combate del fenómeno de la corrupción?, considerando que medir la corrupción hoy en día es difícil²¹⁰. Hasta ahora no existe un criterio unificado y aceptado a nivel internacional para medir el fenómeno de la corrupción, lo anterior dado que es una práctica ilegal que se lleva a cabo en lo oscuro y en la opacidad, protegida por los mismos actores con poder económico y político, y con un alto nivel de impunidad, y que conduciría a lo que Tanzi menciona acertadamente, “si la corrupción pudiera ser medida, probablemente podría ser eliminada”²¹¹.

²¹⁰ Han surgido diversas alternativas para tratar de medir el problema de la corrupción, indicadores con base en la percepción del problema, indicadores construidos a partir de agentes involucrados (particularmente víctimas) e indicadores que se elaboran con base en datos objetivos. Los estudios especializados en la materia, identifican los tipos de indicadores que se generan y tratan de medir el problema y fenómeno de la corrupción, los clasifica en relación a la generación de datos, en decir en función de la fuente de información: subjetivos y objetivos; en cuanto al modo de procesar los datos: ordinales y cardinales; y en cuanto al nivel de agregación: simples y agregados. Una descripción acertada de los tipos de indicadores utilizados en la actualidad, se encuentra en Alonso, J.A. y C. Garcimartín (2011).

²¹¹ Tanzi, V., *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures*, p. 576.

- La aplicación de herramientas de análisis, tal como se ha desarrollado en este trabajo, contribuye a la construcción de conocimiento dentro de la administración pública aplicada que se genera dentro del ámbito académico. Este trabajo es una aportación, que abona para el buen ejercicio gubernamental, con visión constructiva y dotando de científicidad a la ciencia de la administración pública.
- Los planteamientos aquí establecidos con la firme convicción que la fiscalización superior genera impactos importantes para contar con mejores gobiernos, lo que se traduce en una mejor provisión de bienes y servicios públicos para las sociedades en su conjunto, están a disposición de los expertos para seguir aportando y transmitiendo el conocimiento que este tipo de investigaciones puedan brindar.

Bibliografía – Hemerografía

Ackerman John M., *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2006.

Ackerman, J. M., *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI, IIJ-UNAM, U de G, Cámara de Diputados, CETA, México, 2008.

Ackerman, J. M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI, UNAM, IIJ, 2007.

Aguilar Rivera, J.A., *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.

Aguilar, Luis F., y M. Bustelo, *Gobernanzas y evaluación: una relación potencialmente fructífera*, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época, N° 4, julio – diciembre, España, 2010.

Alonso, J.A. y C. Garcimartín (coordinadores) *Corrupción, cohesión social y desarrollo: el caso de Iberoamérica*, FCE, España, 2011.

Alventosa, Raphael J., *¿Qué es independencia?*, Octubre 2014, en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/international-journal-of-government-auditing/ediciones.html>

Aregional, *La fiscalización en México, análisis de las regulaciones federales y estatales*, México: Aregional, Serie: Federalismo Fiscal, año 3, Núm. 10, octubre, 2003.

Arteaga Armando, *La Fiscalización Superior en México, en Marco Teórico Metodológico*, México: Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2003.

Avendaño, E., García, M., y E. Jaime, *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos*, SFP – México, 2013.

Ayllón López, S. y Merino Huerta M., *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM, IIJ, 2010.

Blume, L., y S. Voigt, *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment*, International Centre for Economic Research, Working Paper No. 3, 2007.

Bolaños G., J., *Bases Conceptuales de la Rendición De Cuentas y el Rol de las Entidades de Fiscalización Superior*, Revista Nacional de Administración, Enero-Junio, 2010.

Bovens M., *Analyzing and assessing public accountability. A conceptual framework*, European Governance papers, núm. C-06-01, 2006

Cejudo, G., *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

Cejudo, G., Sánchez, G., y D. Zabaleta, *El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno*, en: Política y gobierno, CIDE, volumen XVI · número 1, 1º semestre, 2009.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, *Ópticas diversas de la evaluación del desempeño*, CEDERSSA, México, 2012.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, , *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, México, 2005.

Consejo Científico del CLAD, (coord.) *La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA, 2000

Crespo, J.A., *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, ASF, México, 2009.

Cunill Grau Nuria, *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*, PNUD, México, 2007.

Del Castillo, A., *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, ASF, México, 2003.

Edward, H., y Blick, Andrew., *Enhancing accountability for the use of public sector resources: How to improve the effectiveness of Public Accounts Committees*, Background Paper for the 2008 Triennial Conference of Commonwealth Auditors General, Overseas Development Institute, 9 June 2008, London.

Figueroa Neri, A. *Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 2005.

Figueroa Neri, A. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización Superior*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.

Fox, Jonathan, *Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas*, Jonathan Fox, "Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas," *Perfiles Latinoamericanos* 27, México, 2006.

García Vázquez, N., *Los Poderes Estatutarios en los Gobiernos Divididos y Unificados. Análisis de la Pluralidad Política y la Fiscalización Superior en los Estados de México, 1999-2005*. Tesis doctoral, FLACSO, México, 2007

Greene, W. H., *Análisis econométrico*, (3ª. ed.), Prentice Hall, España, 2006.

Guerrero Orozco, O., *Teoría administrativa del Estado*, (1ª ed.) Oxford University Press, México, 2000.

Gujarati, D. N., *Econometría*, (4ª. ed.), McGraw-Hill, México, 2004.

International Budget Partnership (IBP), *Open Budget Survey 2015*, IBP, Washington D.C. 2015.

INTOSA, *60 años de la INTOSAI*, Austria, 2013.

INTOSA, *INTOSAI: 50 años (1953-2003)*, Austria, 2004,

INTOSAI, *Declaración de Lima*, 1998, en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/1-principios-fundamentales.html>

INTOSAI, *Declaración de México sobre Independencia*, 2010, en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/2-requisitos-previos-para-el-funcionamiento-de-las-efss.html>.

INTOSAI, *ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*, 2015, en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/2-requisitos-previos-para-el-funcionamiento-de-las-efss.html>.

INTOSAI, *Plan estratégico 2011 – 2016*, 2011, en: <http://www.intosai.org/es/actualidades.html>.

INTOSAI, *Principios Básicos del primer Congreso Internacional del INTOSAI, INCOSAI*, 1953.

INTOSAI, *Principios de transparencia y responsabilidad: principios y buenas prácticas*, 2015, en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/2-requisitos-previos-para-el-funcionamiento-de-las-efss.html>.

Jacobs, K., *The Capacity and Performance of Public Accounts Committees*, IPAS – AISP Conference, Madrid, 2012.

Johnston, J. y Dinardo, J. (2001), *Métodos de Econometría*, Vicens Vives, Barcelona, 1992.

Jones, K., y K. Jacobs., *Public Accounts Committees, New Public Management and Institutionalism: A case study*. *Politics and Policy* 37(5): 1023-1046, 2009.

Kaufmann, D., Kraay A., y M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank, Policy Research, Working Paper 5430, 2010.

Kaufmann, D., Kraay A., y P. Zoido-Lobaton, *Aggregating Governance Indicators*, World Bank, Policy Research, Working Paper 2195, 1999.

Kaufmann, D., Kraay, A., y M. Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", Washington, Banco Mundial, 2003.

Kautilya., *Arthashastra*, *Revista de Administración pública (RAP)*, núm. 54, 1983.

Kooiman, J., *Gobernar En Gobernanza*, en: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Ed. Instituto Nacional de Administración pública, 1.ª ed. Madrid, 2005.

Lanz Cárdenas, José T., *El marco jurídico y administrativo del control*, en: *Revista de Administración pública*, Nº 57-58, INAP, México, 1984.

Licona Vite, C., *Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México*, en Comisión de Vigilancia de la ASF, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, (1ª reimpresión) UEC-Cámara de Diputados, México, 2015.

Locke John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Ediciones El País, 2010.

López Ayllón, Sergio y Merino Mauricio, *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*. México, UNAM, IJ, 2010.

Manjarrez Rivera Jorge, *La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración pública de México: 1997-2001*, Veracruz: INAP-IAP, 2002.

Martínez Anzures, L.M., *Controles y responsabilidades en el sector público*, Plaza y Valdez, México, 2007.

Martínez Chávez, V. M., *Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo de investigación*, Plaza y Valdez Editores, México, 2008.

Mayntz, R., "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza" en: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Ed. Instituto Nacional de Administración pública, 1.ª ed. Madrid, 2005.

McGee, D. G., *The Overseers: Public Accounts Committees and Public Spending*, Pluto Press, London, 2002.

McLean, I., *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Merino, M. *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, CIDE, ASF, México, 2009.

Michel Padilla Roberto, *Transición y modernización de la Fiscalización Superior en México. Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto e impulse el desarrollo económico con equidad*, México, 2009.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Traducción de por Siro García del Mazo, Madrid, 1906.

Mulgan, R., *Accountability: An ever-expanding concept?*, Public Administration, Vol. 78, 2000.

Naciones Unidas, *Resolución A/66/209*, Sexagésimo sexto período de sesiones, UN, 2012.

Naciones Unidas, *Resolución A/66/228*, Sexagésimo sexto período de sesiones, UN, 2012.

O'Donnell, Guillermo, "Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política", *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, Octubre 2004.

O'Donnell, Guillermo., *Horizontal accountability and new polyarchies*, trabajo presentado en la conferencia: Institutionalizing horizontal Accountability, IEA de Viena, 1997.

OECD, *Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*, 2012.

Pardinas, J.E., y Alejandra Ríos C., *Hacia la reforma constitucional: las entidades de fiscalización superior en México*, Documentos de Trabajo CIDE, N° 219, México, 2008.

Parejo Alfonso, L., *Eficacia y administración*, INAP, Madrid, 1995.

Pelizzo R. y Stapenhurst R., *Public Accounts Committees*, Singapore Management University. 2006.

Pelizzo R. y Stapenhurst R., *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, World Bank Policy Research Working Paper 3388, 2004.

Pelizzo, R., Stapenhurst, R., Saghal, V., y Woodley, W. *What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis*, Politics and Policy, Vol 34, Nº 4, 2006.

Pelizzo, R., Stapenhurst, r., y David Olson., *Parliamentary Oversight for Government Accountability*, World Bank Institute, 2006.

Pérez López, C., *Problemas resueltos de econometría*, Thomson, España, 2006.

Persson, Ana, Rothstein, B., y J. Teorell, The failure of anti-corruption policies. A theoretical mischaracterization of the problem, The Quality of Government Institute, Working Paper Series 2010:19, University of Gothenburg, 2010.

Peruzzotti, E. (Coordinador), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Editorial Temas, Argentina, 2002.

Petrei, H., *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, BID, 1997.

Philp, M.. *Delimiting democratic accountability*, Political Studies, Mayo 2008.

Pichardo Pagaza, I., *Introducción a la Nueva Administración pública de México*, 2º Ed., INAP, México, 2002.

Pierre, J., *Introduction: Understanding governance*, en J. Pierre (ed.), *Debating governance. Authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Prats J., *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco Conceptual y Analítico*, Revista Instituciones y Desarrollo, n. 10, oct. 2001.

Prats, J., *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Madrid, INAP, 2005.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Cambridge Books Online. Web. 25 September 2015. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139175104>.

Reyes Heróles, F., *Corrupción: De Los Ángeles A Los Índices*. IFAI 2003

Ríos A. y Pardinás J. E., *Hacia la reforma constitucional: las Entidades de Fiscalización Superior en México*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, DTAP 219, 2008.

Santiso C., *Improving fiscal governance and curbing corruption: How relevant are autonomous audit agencies?* Fundación CILAE, 2006.

Santiso, C. *Auditing, accountability and anticorruption: Multilateral lending to legislative budget oversight and external auditing of public finances in Latin America*, XVIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2004-2005

Santiso, C., *Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, CIPPEC, Argentina, 2007.

Santiso, C., y García Belgrano., *Legislative Oversight in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Sahgal, V., Capacity development workshop auditing for social change, en: 6th Global Forum on Reinventing Government, Audit and Legislative Oversight: developing country perspective, World Bank Institute, 2005.

Schedler, A.. "¿Qué es la rendición de cuentas?" IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia no. 3, 2004.

SHCP., *Glosario de términos más usuales en la Administración pública Federal*, México, 2001.

Solares Mendiola M., *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Stapenhurst R, V. Sahgal, Woodley W. y R. Pelizzo, *Scrutinizing Public Expenditures. Assessing the Performance of Public Accounts Committees*, World Bank Policy Research Working Paper 3613, 2005.

Stapenhurst R., Pelizzo R, Olson, D. y V. Trapp, (Editores), *Legislative Oversight and Budgeting. A World Perspective*, The World Bank, 2008.

Stapenhurst, R., Pelizzo, R., y M. O'Brien., *Ex post financial oversight: Legislative audit, public accounts committees....and parliamentary Budget offices?*, en: *Better policies for better lives*. OECD Conferencie Centre, Paris, 2012.

Subirats, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.

Subirats, J., *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, MAP – INAP, España, 1º reimpresión 1992.

Tanzi, V., *Corruption Around the World, Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF Staff Papers Vol. 45, No. 4, 1998.

Ugalde, L.C., *Rendición de Cuentas y Democracia: El Caso de México*. Instituto Federal Electoral, México, 2002.

UN / INTOSAI, *Symposium on Value and Benefits of Government Audit, in a Global Environment*, Report on the 19th UN/INTOSAI Symposium on Government Audit, Austria, 2007.

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Fiscalización superior comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, Cámara de Diputados, México, 2005.

Wehner, J., *Principles and Patterns of Financial Scrutiny: Public Accounts Committees in the Commonwealth. Commonwealth and Comparative Politics*, Institute for Democracy in South Africa, 2003.

Wehner, J., *Best Practices of Public Accounts Committees*, Budget Information Service Institute for Democracy in South Africa, (IDASA), 2002.

World Bank Institute y GOPAC, *Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial*, WB – GOPAC, 2013.

World Bank, *Features and functions of supreme audit institutions*, PREMnotes, N° 59, 2001.

Páginas Electrónicas (Internet)

- International Budget Partnership: <http://internationalbudget.org>.
- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: <http://www.intosai.org/es/actualidades.html>.
- The Worldwide Governance Indicators (WGI): <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.
- Transparency International: <http://www.transparency.org/>.
- Revista Internacional de Auditoría Gubernamental: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/international-journal-of-government-auditing/ediciones.html>.
- Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/index.html>.
- <http://ww.eviews.com>
- <http://www.issai.org/>

Anexos

Anexo 1

| ID País | País | ID País | País |
|---------|------------------------|---------|---------------------|
| 1 | Afghanistan | 52 | México |
| 2 | Albania | 53 | Mongolia |
| 3 | Algeria | 54 | Morocco |
| 4 | Angola | 55 | Mozambique |
| 5 | Argentina | 56 | Myanmar |
| 6 | Azerbaijan | 57 | Namibia |
| 7 | Bangladesh | 58 | Nepal |
| 8 | Benin | 59 | New Zealand |
| 9 | Bolivia | 60 | Nicaragua |
| 10 | Bosnia and Herzegovina | 61 | Niger |
| 11 | Botswana | 62 | Nigeria |
| 12 | Brazil | 63 | Norway |
| 13 | Bulgaria | 64 | Pakistan |
| 14 | Burkina Faso | 65 | Papua New Guinea |
| 15 | Cambodia | 66 | Peru |
| 16 | Cameroon | 67 | Philippines |
| 17 | Chad | 68 | Poland |
| 18 | Chile | 69 | Portugal |
| 19 | China | 70 | Qatar |
| 20 | Colombia | 71 | Romania |
| 21 | Costa Rica | 72 | Russia |
| 22 | Croatia | 73 | Rwanda |
| 23 | Czech Republic | 74 | São Tomé e Príncipe |
| 24 | Dem. Rep. of Congo | 75 | Saudi Arabia |
| 25 | Dominican Republic | 76 | Senegal |
| 26 | Ecuador | 77 | Serbia |
| 27 | Egypt | 78 | Sierra Leone |
| 28 | El Salvador | 79 | Slovakia |
| 29 | Equatorial Guinea | 80 | Slovenia |
| 30 | Fiji | 81 | South Africa |
| 31 | France | 82 | South Korea |
| 32 | Georgia | 83 | Spain |
| 33 | Germany | 84 | Sri Lanka |
| 34 | Ghana | 85 | Sudan |
| 35 | Guatemala | 86 | Sweden |
| 36 | Honduras | 87 | Tajikistan |
| 37 | Hungary | 88 | Tanzania |
| 38 | India | 89 | Thailand |
| 39 | Indonesia | 90 | Timor-Leste |
| 40 | Iraq | 91 | Trinidad and Tobago |
| 41 | Italy | 92 | Tunisia |
| 42 | Jordan | 93 | Turkey |
| 43 | Kazakhstan | 94 | Uganda |
| 44 | Kenya | 95 | Ukraine |
| 45 | Kyrgyz Republic | 96 | United Kingdom |
| 46 | Lebanon | 97 | United States |
| 47 | Liberia | 98 | Venezuela |
| 48 | Macedonia | 99 | Vietnam |
| 49 | Malawi | 100 | Yemen |
| 50 | Malaysia | 101 | Zambia |
| 51 | Mali | 102 | Zimbabwe |

Anexo 2

Efectos hijos modelo 2

| País | ID País | Efectos hijos | País | ID País | Efectos hijos |
|------------------------|---------|---------------|---------------------|---------|---------------|
| Afghanistan | 1 | -1.234122 | Mexico | 52 | 0.344917 |
| Albania | 2 | -0.208372 | Mongolia | 53 | -0.420481 |
| Algeria | 3 | -0.328488 | Morocco | 54 | 0.048434 |
| Angola | 4 | -0.874488 | Mozambique | 55 | -0.373504 |
| Argentina | 5 | -0.018058 | Myanmar | 56 | -1.364469 |
| Azerbaijan | 6 | -0.448827 | Namibia | 57 | 0.275294 |
| Bangladesh | 7 | -0.617566 | Nepal | 58 | -0.683042 |
| Benin | 8 | -0.280411 | New Zealand | 59 | 1.990703 |
| Bolivia | 9 | -0.396282 | Nicaragua | 60 | -0.655874 |
| Bosnia and Herzegovina | 10 | -0.559952 | Niger | 61 | -0.523507 |
| Botswana | 11 | 0.688257 | Nigeria | 62 | -0.821257 |
| Brazil | 12 | 0.070033 | Norway | 63 | 2.019472 |
| Bulgaria | 13 | 0.284864 | Pakistan | 64 | -0.551167 |
| Burkina Faso | 14 | -0.452382 | Papua New Guinea | 65 | -0.57712 |
| Cambodia | 15 | -0.63246 | Peru | 66 | -0.20935 |
| Cameroon | 16 | -0.660335 | Philippines | 67 | 0.105419 |
| Chad | 17 | -1.168027 | Poland | 68 | 0.692394 |
| Chile | 18 | 1.337587 | Portugal | 69 | 1.274254 |
| China | 19 | 0.232568 | Qatar | 70 | 1.181512 |
| Colombia | 20 | 0.17788 | Romania | 71 | 0.016456 |
| Costa Rica | 21 | 0.520917 | Russia | 72 | -0.242428 |
| Croatia | 22 | 0.66841 | Rwanda | 73 | 0.060597 |
| Czech Republic | 23 | 1.133195 | São Tomé e Príncipe | 74 | -0.500988 |
| Dem. Rep. of Congo | 24 | -1.453488 | Saudi Arabia | 75 | 0.05055 |
| Dominican Republic | 25 | -0.347655 | Senegal | 76 | -0.197911 |
| Ecuador | 26 | -0.506027 | Serbia | 77 | 0.02184 |
| Egypt | 27 | -0.342058 | Sierra Leone | 78 | -1.023604 |
| El Salvador | 28 | 0.078811 | Slovakia | 79 | 1.01414 |
| Equatorial Guinea | 29 | -1.343488 | Slovenia | 80 | 1.142703 |
| Fiji | 30 | -0.568998 | South Africa | 81 | 0.673164 |
| France | 31 | 1.559164 | South Korea | 82 | 1.272326 |
| Georgia | 32 | 0.328818 | Spain | 83 | 1.185676 |
| Germany | 33 | 1.722463 | Sri Lanka | 84 | -0.042481 |
| Ghana | 34 | 0.033964 | Sudan | 85 | -1.133998 |
| Guatemala | 35 | -0.505727 | Sweden | 86 | 2.113164 |
| Honduras | 36 | -0.442759 | Tajikistan | 87 | -0.785411 |
| Hungary | 37 | 0.77332 | Tanzania | 88 | -0.403674 |
| India | 38 | 0.080132 | Thailand | 89 | 0.359078 |
| Indonesia | 39 | -0.175868 | Timor-Leste | 90 | -0.971707 |
| Iraq | 40 | -0.915154 | Trinidad and Tobago | 91 | 0.466887 |
| Italy | 41 | 0.568958 | Tunisia | 92 | 0.220741 |
| Jordan | 42 | 0.23265 | Turkey | 93 | 0.471603 |
| Kazakhstan | 43 | -0.277266 | Uganda | 94 | -0.372649 |
| Kenya | 44 | -0.461182 | Ukraine | 95 | -0.612347 |
| Kyrgyz Republic | 45 | -0.57797 | United Kingdom | 96 | 1.719781 |
| Lebanon | 46 | -0.25494 | United States | 97 | 1.639625 |
| Liberia | 47 | -1.033998 | Venezuela | 98 | -0.824298 |
| Macedonia | 48 | 0.005558 | Vietnam | 99 | -0.13669 |
| Malawi | 49 | -0.361696 | Yemen | 100 | -0.910922 |
| Malaysia | 50 | 1.182849 | Zambia | 101 | -0.546889 |
| Mali | 51 | -0.629796 | Zimbabwe | 102 | -1.038488 |