

**EL IMPACTO
DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN LA
EFICACIA
DEL GOBIERNO**

Jorge Alejandro Ortiz Ramírez



**EL IMPACTO
DE LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN LA
EFICACIA
DEL GOBIERNO**

Jorge Alejandro Ortiz Ramirez



El impacto de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno
Jorge Alejandro Ortiz Ramirez

Diseño de portada:
D3 Ediciones S.A. de C.V./ Ana Karina Mendoza Cervantes,
Josué García de la Fuente

Diseño y formación de interiores:
D3 Ediciones S.A. de C.V./ Ana Karina Mendoza Cervantes

Cuidado de la edición:
Alejandra Gallardo Cao Romero

Revisión de estilo:
Mtra. Eva González Pérez

Primera edición, septiembre 2016

ISBN: 978-607-97198-3-8

© Cámara de Diputados,
LXIII Legislatura

© D3 Ediciones SA de CV
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes,
C.P. 53120, Edo. de México.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México/*Printed in Mexico*

*Para Ely por su luz y su sonrisa,
Para Mariano y Camila, que al tenerlos lo tengo todo,
Para mis padres por darme vida en todos los sentidos.*

ÍNDICE



Siglas y abreviaturas	9
Introducción	11
Aspectos conceptuales de la fiscalización superior	16
Fundamento teórico de la fiscalización superior	19
Definición de fiscalización superior	19
Argumentos sobre la utilidad de la fiscalización	21
Los elementos de fortaleza de la fiscalización superior	26
La fiscalización como instrumento de control	34
El control	34
Control interno y control externo	36
La fiscalización como instrumento de la rendición de cuentas	41
Rendición de cuentas vertical	49
Rendición de cuentas horizontal	51
Operatividad de la rendición de cuentas horizontal:	
Las comisiones de cuenta pública	52
Órganos de supervisión legislativa	53
Atribuciones y efectividad de las comisiones de cuenta pública	55
Dificultades de trabajo en las comisiones de cuenta pública	59

Características y fortalezas de las Entidades de Fiscalización Superior	61
Modelos de Entidades de Fiscalización Superior	61
Modelo Westminster	63
Modelo Napoleónico	64
Modelo de Junta o Consejo	66
La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores	69
Declaraciones de Lima y de México	74
Elementos distintivos de la fortaleza de la fiscalización superior	77
La independencia de las Entidades de Fiscalización Superior	77
Capacidad institucional	81
Participación ciudadana como elemento de gobernanza	84
Eficacia del Gobierno	91
Eficacia del gobierno, una revisión conceptual	91
Eficacia del gobierno, la visión del Banco Mundial	96
Incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno	111
Metodología estadística para datos en panel	112
Descripción de las variables en análisis	116
Análisis estadístico	122
Resultados del análisis estadístico de incidencia de la fiscalización superior	122

Incidencia de la fiscalización superior en la corrupción	129
Revisión conceptual de la corrupción	130
Análisis estadístico sobre la incidencia de la fortaleza de la fiscalización superior en la Corrupción	141
Método de análisis estadístico	141
Descripción de las variables en análisis	142
Resultados del análisis estadístico del grado e incidencia del SAI	148
Incidencia SAIs – Percepción de la corrupción	149
Incidencia de la fiscalización superior en el fortalecimiento del Estado de derecho	157
Revisión conceptual del Estado de derecho	159
Planteamiento de análisis: SAIs vs. Estado de derecho	166
Método de análisis estadístico	166
Descripción de las variables en análisis	167
Resultados del análisis estadístico del grado e incidencia del SAI	172
Incidencia SAIs – percepción del Estado de derecho	172
Conclusiones	179
Bibliografía – Hemerografía	185
Anexos	195

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
WBGÍ_GE	Indicador de Eficacia del Gobierno
WGI	Indicadores Mundiales de Gobernanza

Introducción



El presente trabajo 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.

Asimismo, se busca identificar el tipo de incidencia de la fiscalización superior sobre el fenómeno de la corrupción, a través del análisis estadístico para una muestra de 78 países. Se emplea la metodología estadística para datos panel. De igual forma, se identifica si la fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho, con el indicador *SAIs* de la Asociación Internacional de Presupuesto, que mide el grado de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior, como variable independiente; y se utilizan indicadores de Transparencia Internacional, World Bank y el World Economic Forum que miden el nivel de corrupción y del Estado de derecho en los países de la muestra para los años 2006 a 2012.

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 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 siguiente pregunta es la que da origen y guía el presente trabajo:

¿La fortaleza de la fiscalización superior 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:

¿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 plantea la hipótesis de que:

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 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 este libro 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:

- d) Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI_IND).
- e) Capacidad institucional de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI_CAP).
- f) Participación ciudadana como elemento de gobernanza de las Entidades de Fiscalización Superior (SAI_GOV).
- g) 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 otros,¹ se utiliza con mayor frecuencia en investigaciones relacionadas con las ciencias sociales.

El libro está conformado por seis 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

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

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 investigación 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 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 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.

En el quinto capítulo, se busca identificar el tipo de incidencia que la fiscalización superior tiene sobre el fenómeno de la corrupción. Para ello se realiza un análisis empírico de corte internacional que abarca a 78 países, con base en la metodología estadística para datos panel. Se utilizan variables construidas por la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP), Transparencia Internacional (TI), Banco Mundial (WB) y Foro Económico Mundial (WEF). Se realiza una revisión breve de algunos elementos conceptuales y teóricos del fenómeno de la corrupción, mismos que son recogidos en conjunto en las variables que miden este elemento y que son las variables dependientes de los modelos estadísticos.

En el capítulo seis se identifica si la fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho, a través de evidencia empírica para el caso de los 78 países seleccionados para análisis. En la primera sección del capítulo, se aborda una revisión conceptual del Estado de derecho. Posteriormente se plantea el análisis empírico y la revisión de los aspectos relevantes de las variables; en tanto que los resultados derivados del análisis estadístico se exponen en la tercera sección.

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.

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 los capítulos cuatro, cinco y seis.

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 *Arthashastra* 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 temas que habrán de ingresar en la tesorería.⁴

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 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 evaluación de las políticas y programas públicos; 6) verificar el cumplimiento de la ley; 7) prevenir actos de corrupción;

² López Ayllón, 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, O., *Introducción a la Administración Pública*, p.8.

⁴ Kautilya, “Arthashastra”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, p.403.

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

8) Mejorar la planeación, programación y presupuesto del gasto público; y 9) La deliberación y hechura de Leyes.

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.

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 gobierno.⁶ No obstante, diversos autores han concebido a la fiscalización como instrumento que puede servir para:⁷

- 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.
- 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:

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 Pardinás (2008), Manjarrez (2002), Solares (2004), Michel (2009), Arteaga (2003) y Aregional (2003).



Cuadro 1. Conceptos de fiscalización superior

<p>Alejandra Ríos y Juan E. Pardinas</p>	<p>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</p>
<p>Manuel Solares Mendiola</p>	<p>“...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</p>
<p>Jorge Manjarrez Rivera</p>	<p>“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 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</p>
<p>Armando Arteaga</p>	<p>“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</p>

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.

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.

<p>Roberto Michel</p>	<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.”¹²</p>
<p>Aregional.com</p>	<p>“La fiscalización es el proceso mediante el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión 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

¹² Michel Padilla 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*, México, 2009.

¹³ Aregional, es un think tank que se especializa en temas económicos, finanzas públicas, federalismo, desarrollo regional, desarrollo municipal, competitividad, rendición de cuentas y desarrollo social.



par de las responsabilidades y problemática de las administraciones públicas que contemplaban tareas de seguridad, educación, transporte e infraestructura.¹⁴

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 objetiva.¹⁵

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 pública.¹⁷

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

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

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 confianza.¹⁹

Liu Jiayi,²⁰ 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 forense.²¹

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 gobernanza.²²

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 *públicas*.²³

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

¹⁹ Moser, J., 60 aniversario 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.

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 público.²⁴ 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 demostrar.²⁵

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 Pardinás²⁷ 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 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.

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 Pardinás, 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.

²⁹ Solares Mendiola, M., op. cit., pp. 5-235.

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 gubernamental.³²

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, argu-

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 Padilla, 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.



menta que la burocracia política y otros grupos de poder generan una fiscalización no sustantiva con límites precisos e infranqueables.³³

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 insertos.³⁵

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 países.³⁶

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

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

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 Santiso C., 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 Blume L. y Stefan Voigt, Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous?, A Cross Country Assessment.

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

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:

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).*



Figura 1

SAIs and Central Government Expenditures (OLS Regressions)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	INTOSAI	INTOSAI	INTOSAI
LYP	-3.349 (1.061)	-4.338 (1.018)	-2.649 (0.727)	-5.263 (1.466)	-3.368 (0.993)	-6.514(*) (2.014)	-4.089(*) (1.912)	-4.959* (2.192)	-4.027(*) (1.836)
TRADE	0.164** (3.643)	1.156** (3.404)	0.162** (3.414)	0.137* (2.626)	0.178** (3.199)	0.151** (3.202)	0.031 (1.145)	0.043 (1.519)	0.029 (1.014)
PROP65	2.322** (4.936)	2.250** (4.278)	2.253** (4.765)	2.534** (5.033)	2.436** (4.212)	2.203** (4.219)	1.535** (3.869)	1.262** (3.062)	1.541** (3.779)
GASTIL	1.795 (1.109)	1.023 (0.493)	1.934 (1.187)	1.426 (0.855)	2.701 (1.082)	0.323 (0.186)	-2.609(*) (1.737)	-4174(*) (2.273)	-2.518 (1.572)
IND		4.832 (0.703)							
MAND			-3.439 (0.520)						
TRAC				1.662 (0.439)					
ARR					-3.031 (0.323)				
SUBJ						-9.079 (1.714)			
FIND								-0372 (1.535)	
MOD									-0.474 (0.170)
Constant	23.473	30.755	20.019	40.271	22.652	61.255	55.622	69.899	55.101
R2	0.661	0.631	0.655	0.638	0.649	0.641	0.489	0.491	0.474
SER	6.527	6.840	6.592	6.773	6.709	6.592	7.029	6.812	7.129
JB	2.234	1.501	1.957	1.585	1.593	0.765	1.113	0.896	1.061
N	33	31	33	29	32	31	40	39	40

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

SAIs and Budget Surplus (OLS Regressions)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	INTOSAI	INTOSAI	INTOSAI
LYP	1.649 (1.415)	1.851 (1.198)	3.250* (2.379)	1.480 (1.100)	1.644 (0.993)	2.173 (1.376)	3.374* (2.295)	3.379* (2.262)	3.334* (2.390)
PROP65	-0.339* (1.950)	-0.289 (1.529)	-0.378* (2.383)	-0.355* (1.991)	-0.353* (1732)	-0.290 (1.397)	0.271 (1.575)	-0.189 (0.981)	-0.216 (1.119)
GASTIL	-1.540* (1.719)	-1.195 (1.183)	1.550* (1.937)	-1.414 (1.444)	-1.640 (1.601)	-1.354 (1.094)	1.183 (1.199)	1.613 (1.451)	1.324 (1.361)
OECD	-3.262* (1.835)	-3.030 (1.589)	-5.023* (2.602)	-2.506 (1.160)	-3.261* (1.845)	-3.483* (1.809)	-2.102 (1.089)	-1.638 (0.753)	-2.166 (1.147)
IND		-1.427 (0.728)							
MAND			-4.094* (2.296)						
TRAC				0.082 (0.063)					
ARR					0.673 (0.221)				
SUBJ						1.543 (0.553)			
FIND							0.126 (0.934)		
MOD									-1.670 (1.317)
Constant	-9.209	-11.119	-19.570	-8.276	-9.404	-15.431	-31.433	-33.902	-31.486
R2	0.133	0.017	0.238	0.008	0.101	0.078	0.264	0.255	0.283
SER	2.333	2.414	2.187	2.549	2.375	2.434	3.252	3.236	3.209
JB	0.679	0.326	2.419	0.722	0.586	0.487	0.261	0.012	0.758
N	32	30	32	28	32	30	39	38	39

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.

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 al *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 presupuestario.³⁸ Respecto a la incidencia de las EFS en *la eficacia de gobierno* (relacionada con los niveles de corrupción) y *al factor de 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. SAls 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
LYP	-1.485** (3.913)	-1582** (4520)	-1.506** (3.700)	-1.316* (2.620)	-1.470** (3.561)	-1.332** (2.865)	-1.741** (3.732)	-1.864** (3.533)	-1.636** (3.967)
GASTIL	0.915** (3.842)	0.875** (3.257)	0.895** (3.618)	1.027** (3.600)	0.868** (2.955)	1.019** (3.367)	0.152 (0.407)	0.146 (0.395)	0.115 (0.360)
AVELF	-0.919 (0.938)	-1.633(*) (1.914)	-0.923 (0.889)	0.779 (0.683)	-0.938 (0.937)	-1.237 (0.969)	-0.816 (1.206)	-0.770 (1.147)	0.030 (0.044)
PROT80	-0.025** (4.720)	-0.028** (4.616)	-0.026** (4.327)	-0.023** (3.711)	-0.026** (4.741)	-0.025** (4.211)	-0.029** (4.513)	-0.026** (4.109)	-0.025** (5.392)
IND		-0.847 (1.302)							
MAND			0.153 (0.202)						
TRAC				-0.260 (0.356)					
ARR					0.340 (0.253)				

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

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	WBOECD	INTOSAI	INTOSAI	INTOSAI
SUBJ						0.526 (0.412)			
FIND								-0.025 (0.698)	
MOD									1.178** (3.060)
Constant	16.233	18.238	16.366	14.502	15.857	14.435	19.768	20.811	18.254
R2	0.782	0.816	0.774	0.772	0.767	0.755	0.780	0.804	0.822
SER	1.062	1.007	1.081	1.102	1.086	1.107	1.154	1.095	1.040
JB	0.088	0.366	0.091	0.124	0.021	0.022	0.667	2.197	0.337
N	33	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.

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.

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.

La fiscalización como instrumento de control

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

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

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

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 Montesquieu.⁴² 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.

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 legislativo:⁴³

- 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 fa-

⁴¹ Véase Locke, J., Ensayo sobre el gobierno civil.

⁴² Véase De Secondat C.L., —Barón de Montesquieu—, El espíritu de las leyes.

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

cultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

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 intereses.⁴⁴

Control interno y control externo

Cuando a la fiscalización se le refiere como un tipo de control, comúnmente se clasifica en control interno⁴⁵ y externo.⁴⁶ 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

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.

cumplimiento de la ley y de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad para, en su caso, prevenir y corregir mediante el fincamiento de responsabilidades y la imposición de sanciones.⁴⁷

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 funciones.⁴⁸

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 organización.⁵⁰

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

⁴⁸ INTOSAI, op.cit., p.6

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

⁵⁰ Lindberg, R., citado por 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 Estado.⁵²

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 Gudiño,⁵³ 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 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.

⁵¹ Alcántara, C., citado por 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.

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

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, de 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 metas.⁵⁶

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 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 EFS,⁵⁸ mediante la acción de fiscalizar llamada fiscalización superior, y generalmente se lleva a

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.

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

cabó 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 pública.⁶⁰

En este contexto, Michel Padilla identifica seis vertientes de la fiscalización superior, desarrolladas en tres etapas:⁶¹

- 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.

Figura 3. Evolución de la fiscalización internacional

Fiscalización Tradicional	Fiscalización en Transición	Fiscalización Moderna
Combate a la Corrupción	Combate a la Corrupción	Combate a la Corrupción
Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas
Transparencia	Transparencia	Transparencia

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 Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, p.6.

⁶¹ Michel Padilla, R., Op.cit, p. 36.

Fiscalización Tradicional	Fiscalización en Transición	Fiscalización Moderna
	Efectividad, Eficiencia y Economía	Efectividad, Eficiencia y Economía
	Implantación de mejoras a la Práctica Gubernamental	Institucionalización de la Implantación de mejoras a la Práctica Gubernamental
		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar riesgos • Identificar tendencias socioeconómicas • Priorizar temas estratégicos • Evaluar impactos estructurales de los programas

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 Fiscalización.⁶²

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 de manera nítida esta preocupación continua por los controles y contrapesos para la supervisión y la restricción del poder.⁶³

La complejidad del concepto proviene de su raíz anglosajona que no tiene un referente exacto en español,⁶⁴ 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

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

⁶³ Schedler, A., *op. cit.*, p.9.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 11.



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 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 respon-

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

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

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

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.

sabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño.

Para Philp,⁷¹ 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 le 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 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

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

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

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.



de Aregional,⁷⁵ 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 tiempo.⁷⁷

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 condiciones de vida, economías más fuertes y ejercen una mejor defensa de las libertades individuales.⁷⁸

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

⁷⁵ Aregional, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁶ Benz, A., citado por: Cejudo G., *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.

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

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

lograr legitimidad del gobierno, calidad democrática y eficiencia en la gestión pública.⁸⁰ 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 públicos.⁸¹

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 oportuna.⁸² Para 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 estén enmarcadas legal y constitucionalmente.⁸³

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.

⁸⁰ Cejudo, G., *op. cit.*, p.21.

⁸¹ Dubnick, M., citado por: Cejudo, G., *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.

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



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 fiscal.⁸⁴

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.

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.

⁸⁴ Aregional, *op. cit.*, p. 21.

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

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

IV. Responsabilidad de realizar los programas conforme a lo previsto.⁸⁷

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 desempeño.⁸⁹ Al respecto, Cheibub y Przeworski argumentan que la rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son evaluadas ex post por los efectos que generan.⁹⁰

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

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

⁸⁸ Cheibub, J. A., y Adam Przeworski, *Democracy, "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.

⁹⁰ Cheibub, J. A., y Adam Przeworski, citado por Ugalde L.C., *op. cit.*, p.12.

⁹¹ Del Castillo, A., *op.cit.*, p.7.



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 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 judicial.⁹³

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,

⁹² Crespo, J. A., *op.cit.*, p. 7.

⁹³ Schedler, A., *op. cit.*, p. 31.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 33.

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

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, incurrir en actos de corrupción, e incluso en el caso en que se desentendían de las promesas hechas durante el proceso electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización (rendición de cuentas) ininterrumpida de los gobiernos.⁹⁶

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 funcio-

⁹⁵ *Ibidem*, p. 35.

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

⁹⁷ *Idem*.



namiento 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 de control horizontal.¹⁰⁰ 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 segundas.¹⁰¹

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 mismo.¹⁰²

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,

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.

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

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Fox, J., *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*. Reyes Heróles F., *Corrupción: De Los Ángeles A Los Índices*.

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

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 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.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.19.

¹⁰⁵ O’Donnell, G., *op. cit.*, pp. 11- 34



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 que, de acuerdo con Pelizzo,¹⁰⁶ 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 territorial.¹⁰⁷

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 conjun-

¹⁰⁶ Pelizzo, R. y Richard Stapenhurst, *Public Accounts Committees*, pp. 24-25, en: Pelizzo, R., Stapenhurst, 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 Sartori G. *Elementos de Teoría Política*, Capítulo 9, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

to de prácticas administrativas que determinan el impacto social y económico del quehacer público.

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 legislaturas.¹⁰⁹

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 Pública,¹¹¹ 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 Chubb,¹¹² 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 más.¹¹³

¹⁰⁸ *vid. Infra*, capítulo II.

¹⁰⁹ Stapenhurst, R., Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo 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., Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo Pelizzo, *op cit.*, p. 4.



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 contribuir a obtener beneficios públicos, una mayor integridad financiera y un mejor desempeño gubernamental.¹¹⁴

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 Blick,¹¹⁷ 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 superior.¹¹⁸

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, Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo Pelizzo, *op. cit.*, p.3.

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

¹¹⁸ Stapenhurst, Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo Pelizzo, *op cit*, p. 3.

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

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 pública.¹²¹ Algunas investigaciones se han orientado a identificar las características de las comisiones de cuenta pública más efectivas,¹²² des-

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

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

¹²¹ Stapenhurst, Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo Pelizzo, *op. cit.*, p. 4.

¹²² Entre los que podemos enunciar a McGee, *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.

tacando entre las capacidades más importantes identificadas las siguientes:¹²³

- 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

¹²³ Stapenhurst, R., Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo Pelizzo, *op. cit.*, pp. 4-21.

¹²⁴ Pelizzo, R., Richard Stapenhurst, Vinod Sahgal, William Woodley, *What Makes Public Accounts Committees Work? Politics and Policy*, pp. 774-793.

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:

- 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

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.



el fin de mantenerse al día de los acontecimientos importantes, las normas cambiantes y las mejores prácticas a medida que surgen.

De acuerdo con Stapenhurst (et. al.), las principales características de una buena Comisión de Cuenta Pública son:¹²⁶

- 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.

¹²⁶ Stapenhurst, R., Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo Pelizzo, *op. cit.*, pp. 20-25.

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 cuentas.¹²⁷

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 marcha.¹²⁹

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

¹²⁷ *idem.*

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

¹²⁹ Stapenhurst, R., Vinod Sahgal, William Woodley y Ricardo Pelizzo, *op. cit.*, p. 20.

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 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 este trabajo 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.

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.

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 público.¹³⁰

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 anteriores.¹³¹

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 fiscalización superior en las EFS, las cuales han surgido con base en modelos internacionalmente aceptados que en estudios especializados en la materia son denominados como:¹³²

A. *Westminster.*

B. *Judicial o Napoleónico.*

C. *Junta o Consejo.*

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.

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

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.

Modelo Westminster

Conocido también como modelo anglosajón parlamentario,¹³⁴ 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 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 subsahariana.¹³⁵

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 ca-

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

¹³⁴ OECD, *op. cit.*, p. 17.

¹³⁵ OECD, *op. cit.*, p. 17.

sos, 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 presupuesto.¹³⁶ 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 destacan:¹³⁷

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 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.

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, Rumanía 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 Pardinas,¹³⁸ el modelo Napoleónico fue creado a principios del siglo XIX mediante el *Statute des Cours des*

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.

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

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 jueces,¹³⁹ 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.

Asimismo, los lazos con la legislatura y/o parlamentos son más débiles que en el modelo monocrático,¹⁴⁰ 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 seguridad.¹⁴¹

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.

¹³⁹ UEC-CVASF, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴⁰ Santiso, C., *op. cit.*, p.8.

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



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 jurisdiccional.¹⁴² 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.

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 gubernamentales.¹⁴³ 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:

¹⁴² Santiso, C., *op. cit.*, p. 8.

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

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.).
Napoleónico (Corte y/o Tribunal de Cuentas)	<ul style="list-style-type: none"> - Libre de informar al poder legislativo. - Colegiado - 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	Algeria	Argentina
Angola	Benin	Azerbaijan
Bangladesh	Bolivia	China
Bosnia and Herzegovina	Brazil	Czech Republic
Botswana	Burkina Faso	Dominican Republic
Bulgaria	Cambodia	Georgia
Cameroon	Chad	Germany
Costa Rica	Chile	Honduras
Croacia	Colombia	Indonesia
Ecuador	Dem. Rep. of Congo	Iraq
Fiji	Egypt	Kazakhstan
Ghana	El Salvador	Kyrgyz Republic
India	Equatorial Guinea	Mongolia
Jordan	France	Nicaragua
Kenya	Guatemala	Russia
Liberia	Italy	Saudi Arabia
Macedonia	Lebanon	Serbia
Malawi	Mali	Slovakia
Malaysia	Morocco	South Korea
México	Mozambique	Thailand
Myanmar	Niger	Ukraine
Namibia	Philippines	
Nepal	Portugal	
New Zealand	Qatar	
Nigeria	Romania	
Norway	Rwanda	
Pakistan	São Tomé e Príncipe	
Papua New Guinea	Senegal	
Peru	Slovenia	
Poland	Spain	
Sierra Leone	Timor-Leste	
South Africa	Tunisia	
Sri Lanka	Turkey	
Sudan	Venezuela	
Sweden	Vietnam	
Tanzania		
Trinidad and Tobago		
Uganda		
United Kingdom		
United States		
Zambia		
Zimbabwe		

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.

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 Administrativas,¹⁴⁵ un grupo de representantes de diversas EFS habían discutido temas sobre auditoría gubernamental.¹⁴⁶

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*.

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 Jordana de Pozas L., Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 1, 1950, pp. 225-234.

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

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.

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.
- AFROSAL.- 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.

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

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 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 miembros.¹⁴⁸

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.

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

- 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 deriva de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), emitidas con la aprobación del INCOSAI, que contienen los prerequisites 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:

- 1° Se ocupa de los fundamentos de la auditoría gubernamental.
- 2° Cubre los requisitos previos para el adecuado funcionamiento y conducta profesional de los organismos auditores.
- 3° Incluye todos aquellos principios fundamentales para la realización de las auditorías.
- 4° Se refiere a las directrices de auditoría, es decir, todos los principios traducidos a directrices específicas, detalladas y operacionales.
- 5° Directrices de buena gobernanza (INTOSAI – GOV).

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 uno 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 OCDE,¹⁴⁹ 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.

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.

¹⁴⁹ OCDE, *op. cit.*, p. 18.



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.

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.

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 estatal.¹⁵⁰

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 presupuesto,¹⁵¹ y a más de sesenta años el tema de la independencia continúa afianzándose en toda la organización, como lo demuestran las palabras de Josef Moser:¹⁵²

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

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 ni cobijo político.

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 Moser, J., "La INTOSAI hoy" en 60 años, p. 40.

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

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 independencia,¹⁵⁵ todos ellos colocados en un mismo nivel de importancia.

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.

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

Pilares	Característica
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.

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

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 representativos.¹⁵⁸

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.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 7.

¹⁵⁷ Stapenhurst, R. 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.

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.

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 personal.¹⁵⁹

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 características:¹⁶⁰

- 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.

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 ciuda-

dana 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 Baena,¹⁶¹ 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 principales la sociedad civil, que surge conceptualmente como actor en la resolución de problemas públicos en un contexto democrático,¹⁶³ 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

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.

¹⁶³ Crozier, M., Samuel Huntington y Joji Watanuki., *The Crisis of Democracy*, pp. 15-171.

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

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 actores.¹⁶⁵

En este contexto, los ciudadanos cobran especial relevancia en el análisis y solución de la ingobernabilidad. En palabras de Prats,¹⁶⁶ 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”.

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 ochentas y noventas.”¹⁶⁷

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

¹⁶⁶ Prats, J., *op.cit.*, p. 104.

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

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-guía.¹⁷⁰

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 organizaciones.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Prats, J., *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 J., citado por Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.), p. 15.

¹⁷¹ Peters G., 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.



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 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.

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

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 4.



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 del 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.

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.

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 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 gobierno.¹⁷⁷ 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 decir:¹⁷⁸

- 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.

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 eficaces.¹⁷⁹ 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.

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.

¹⁷⁹ Subirats, J., *op. cit.*, p. 141.

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 del Estado y el segundo al logro de los objetivos previstos en los programas públicos.¹⁸¹

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 concreta.¹⁸² La eficacia como principio del ejercicio gubernamental, implica varios sub-principios entre los que, en referencia a Prats, se pueden mencionar los siguientes:¹⁸³

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

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 106.

¹⁸² Prats, 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.

- 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.
- 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 públicas,¹⁸⁴ ya que se hace énfasis en los

¹⁸⁴ Bustelo M. 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

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 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 específico,¹⁸⁵ 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

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.

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

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

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.

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 compara-

ciones 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	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	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	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	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	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	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/wgi/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 enfo-



que 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 Mastruzzi.¹⁸⁸ 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.

Los conceptos observados y medidos en el indicador de eficacia del gobierno (WBG1_GE), son los siguientes:

¹⁸⁷ Cejudo, G., Gilberto Sánchez, y Dionisio 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.

- 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 infraestructura.¹⁸⁹
- P. Fallos del Estado.¹⁹⁰
- Q. Inestabilidad política.
- R. Asignación y gestión de recursos públicos para el desarrollo rural.
- S. Nivel de confianza en el gobierno.

¹⁸⁹ 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.

- 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.

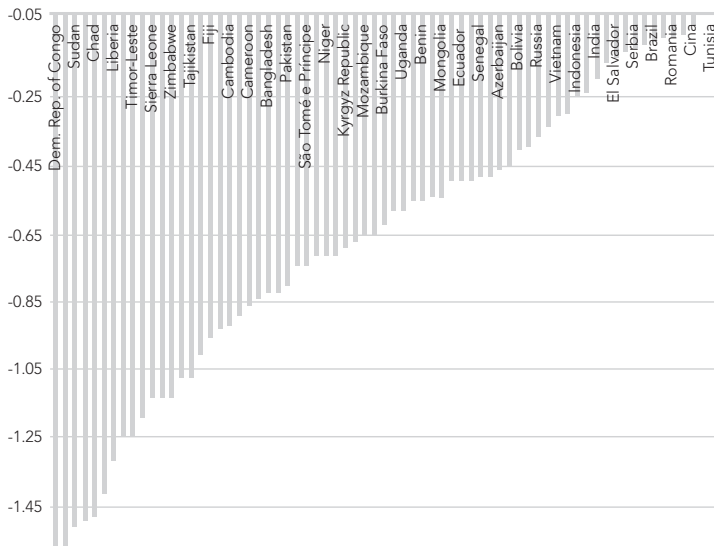
El trabajo del Banco Mundial al medir estos aspectos e integrarlos en un indicador, permite contar con una variable para evaluar el nivel y grado de eficacia del gobierno, y se considera que los resultados son de gran utilidad para la toma de decisiones y la formulación de reformas institucionales a nivel de país.¹⁹¹

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 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.

¹⁹¹ Kaufmann, D., 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.

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



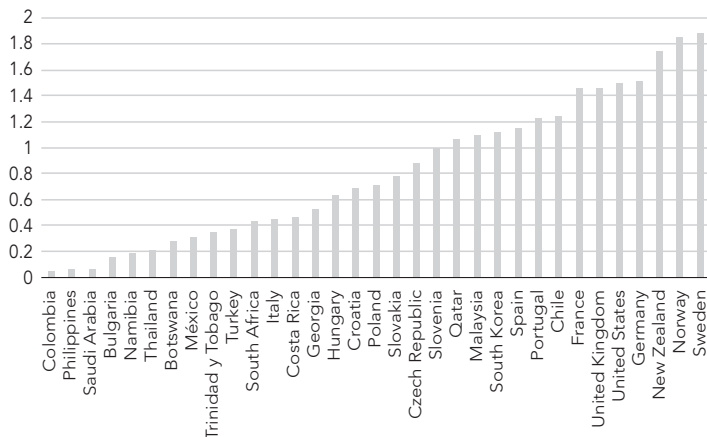
Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

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.



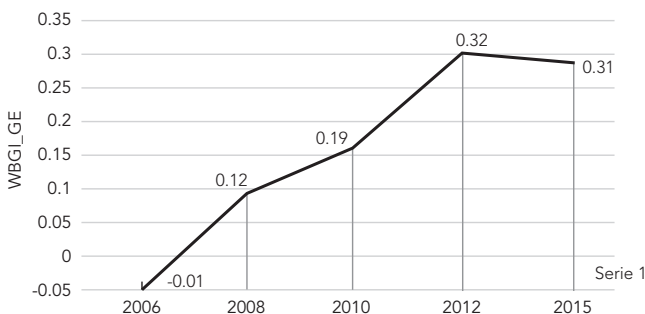
Gráfica 2. Variable WBGI_GE – Rango 0 a 2.5, al 2015



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.

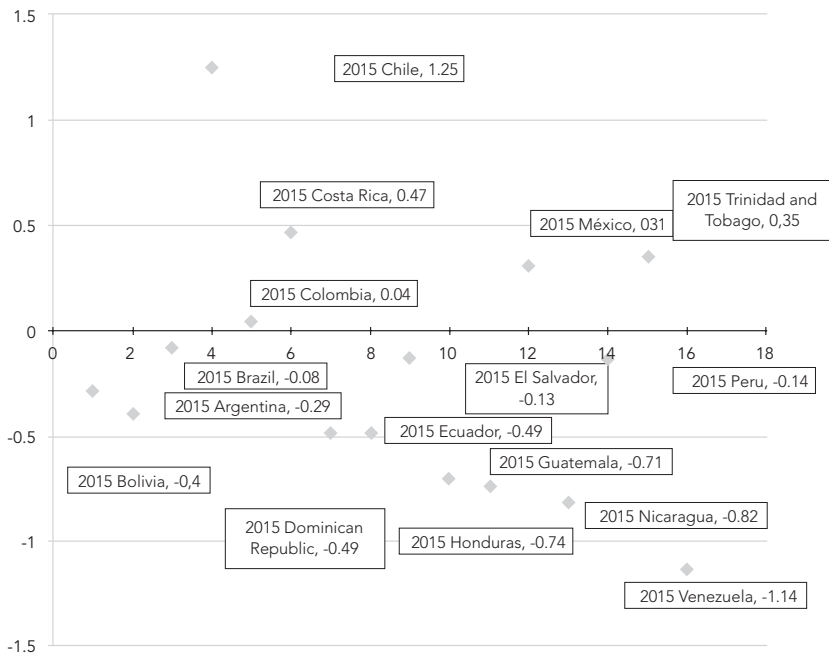
Gráfica 3. Variable WBGI_GE – México, 2006-2015



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.

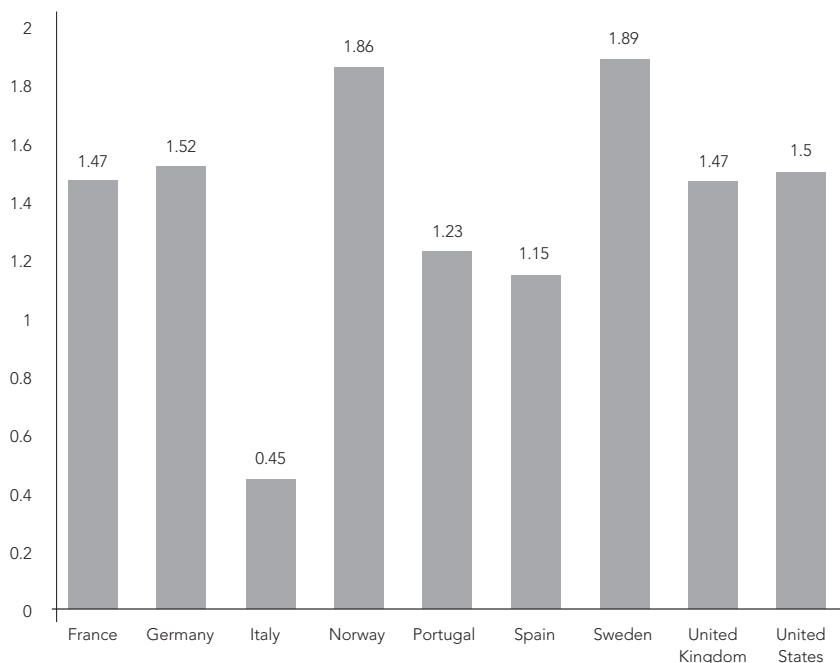
Gráfica 4. Variable WBGI_GE –Latinoamérica y el Caribe, 2015



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

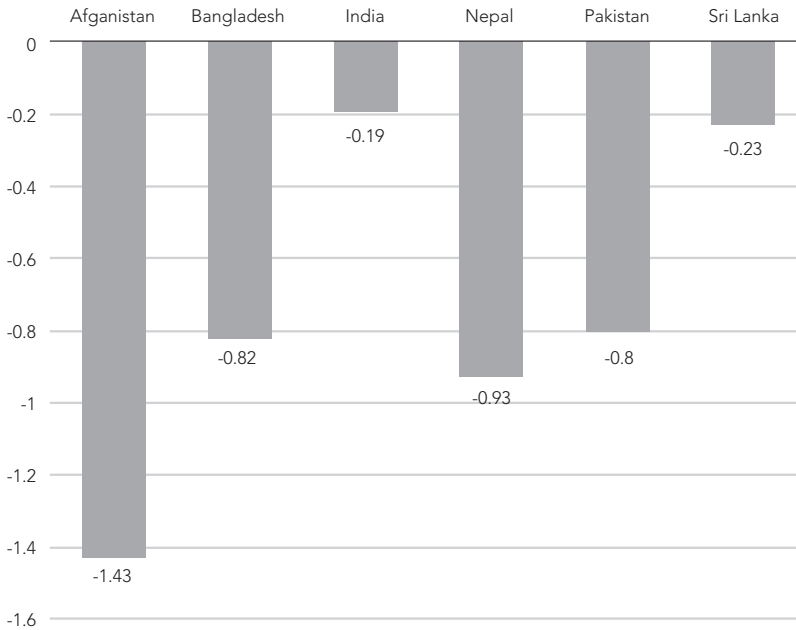


Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.world-bank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

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.

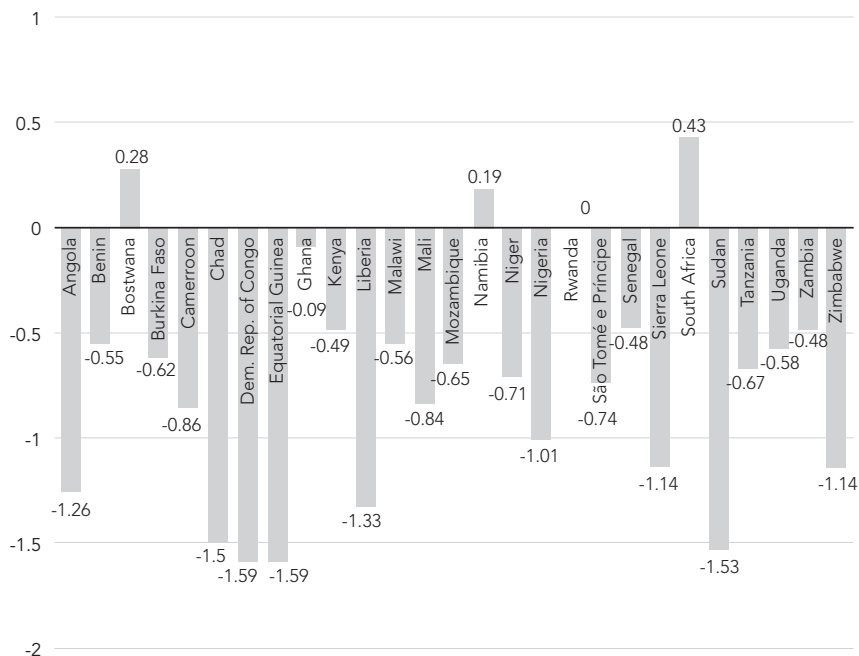
Gráfica 6. Variable WBGI_GE – Países Surasiáticos, 2015



Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.world-bank.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.

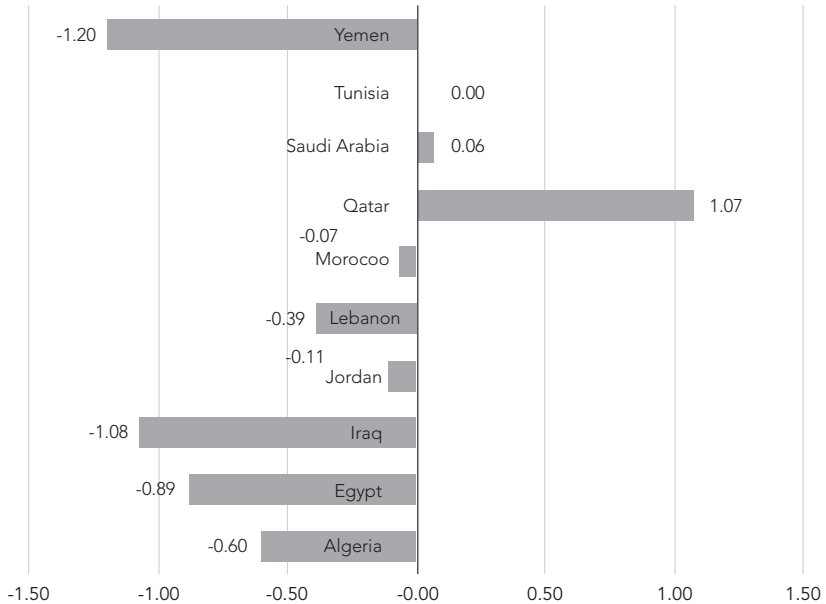
Gráfica 7. Variable WBGI_GE – África Subsahariana, 2015



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

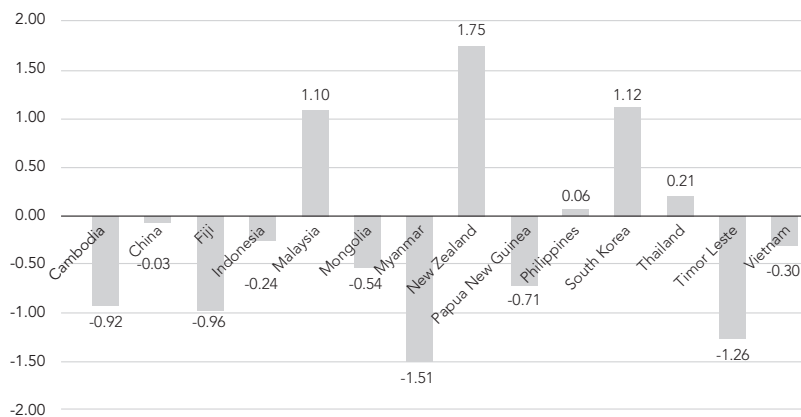


Fuente: Elaboración propia con información de World DataBank en: <http://databank.world-bank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#> fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.

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.

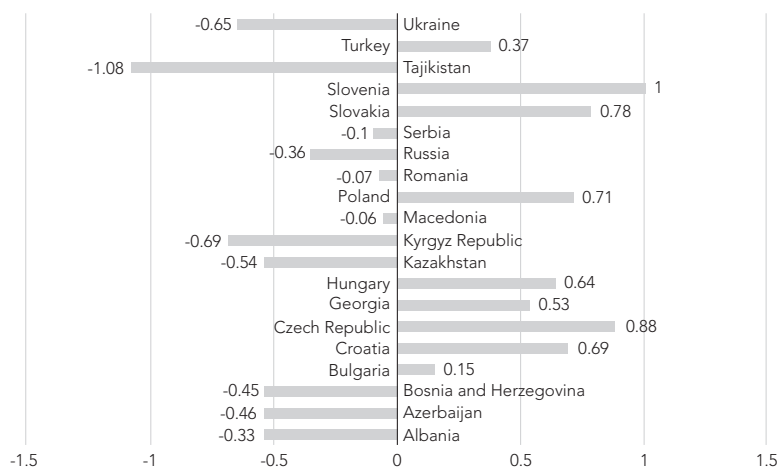
Por su parte, la muestra de 20 países de Asia Central y Europa Oriental promedian un nivel de 0.05 para 2015, observando dentro de las propias regiones niveles diferenciados de eficacia del gobierno.

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 públicos.¹⁹²

En este sentido, para la INTOSAI el principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos,¹⁹³ 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.

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.

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>.

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, comprenden 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.



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 respectiva.¹⁹⁴

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 requisitos.¹⁹⁶

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) pequeño.¹⁹⁷ El modelo de regresión clásico considera el ejemplo en el que es una función lineal de K variables explicativas 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 es el término de error que 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

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.

el término de error 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 u_{it} de error incluido en la ecuación (1), puede descomponerse de la siguiente manera:

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

En donde:

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

θ_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.

El análisis conjunto de $N \times T$ 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.

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.

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

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

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

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

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

Donde el error tiene la estructura de la ecuación (2).²⁰⁰

Los coeficientes individuales y/o los coeficientes temporales, 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.

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.

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.

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.

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

Cuadro 6. Resumen de variables

N°	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)	WBGI_GE	dep.

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

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 100.²⁰¹

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 EFS,²⁰² 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 países,²⁰³ 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;

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

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.

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:

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 61-00)	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.



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 consistentes.²⁰⁴

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 cruzada.²⁰⁵

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.

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 constrarar 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.



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
<i>Coficiente</i>	-0.0000177	0.001263	-0.000122
<i>t-Student</i>	0.086273	5.476426	-0.402287
<i>Prob.</i>	0.9313	0.0000**	0.6877
<i>R²</i>	0.98		
<i>Est. Durbin Watson</i>	1.60		

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%.

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 anterior.²⁰⁶

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.

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

Variable	SAI_CAP
Coefficiente	0.001259
t-Student	5.883595
Prob.	0.0000
R2	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 relevante.²⁰⁸ Por lo anterior, se puede afirmar que la fortaleza de la fiscalización 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.

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 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 de efectos fijos es el adecuado.

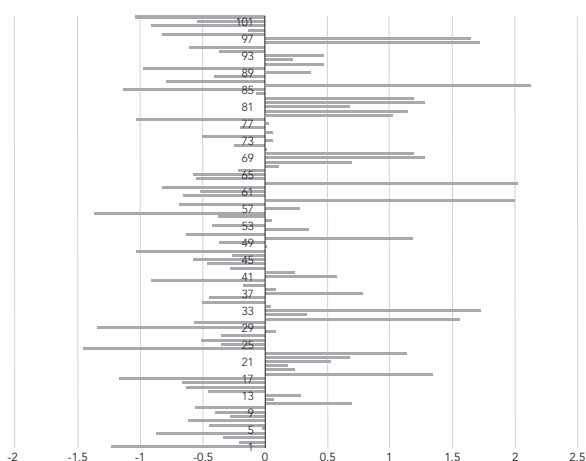
Cuadro 13. Test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos. Modelo de datos en panel

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 (c2) 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.

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, Irak, 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 en estos países es un valor no adoptado como un elemento que incentive las buenas prácticas en el ejercicio del gobierno.²⁰⁹

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

Los resultados mostrados hasta ahora son aceptables para esta investigación, pero es importante que se puedan contrastar con las hipótesis planteadas para este trabajo.

Indicencia de la fiscalización superior de la corrupción

El presente capítulo, busca identificar el tipo de incidencia que la fiscalización superior tiene sobre el fenómeno de la corrupción. Para ello se realiza un análisis empírico de corte internacional que abarca a 78 países,²¹⁰ con base en la metodología estadística para datos panel. Se utilizan variables construidas por la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP), Transparencia Internacional (TI), Banco Mundial (WB) y Foro Económico Mundial (WEF).

En el primer caso, se toma el índice SAIs que mide el grado de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS); para las otras fuentes, se toma información sobre indicadores que se aproximan a medir la percepción de la corrupción en los diferentes países en análisis.

La fortaleza de la fiscalización superior se establece con base en tres elementos característicos:

- I. Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior,
- II. Capacidad Institucional, y
- III. Utilidad de la información.

²¹⁰ La delimitación para identificar la incidencia de la fiscalización superior en la corrupción se circunscribe para un conjunto de 78 países de diferentes regiones, de los cuales se han podido recolectar datos para los cuatro conjuntos de variables a utilizar en el análisis empírico.



El valor de independencia de las EFS, da pauta para realizar la acción de fiscalización sin presiones políticas y sin conflictos de interés, que se puede incurrir al no tener una autonomía plena de las EFS ante los entes fiscalizados de la Administración pública.²¹¹ Las capacidades institucionales están dadas con base en los alcances legales y técnicos que las EFS deben tener y adoptar. El tercer elemento que corresponde a la utilidad de la información, analiza la oportunidad de los informes de auditoría con base a las fechas de realización, incluso aquellas realizadas al sector seguridad, la revisión de informes y uso por el legislativo, así como, conocer si existe un informe que registre sí, se han adoptado las recomendaciones o los resultados que indican medidas correctivas

Se plantea, que la fiscalización superior a través de las fortalezas de las EFS incide de forma positiva en el combate a la corrupción, aunque es posible que el tipo de incidencia se observe de forma diferenciada entre los países.

En la primera sección, se realiza una revisión breve de algunos elementos conceptuales y teóricos del fenómeno de la corrupción, mismos que son recogidos en conjunto en las variables que miden este elemento y que son las variables dependientes de nuestros modelos estadísticos. Posteriormente se observa brevemente los elementos estadísticos de la metodología para datos panel.

Por último, se presentan los modelos y los resultados estadísticos que muestran el tipo de incidencia de la fortaleza de la fiscalización superior sobre el fenómeno de la corrupción, en conjunto para los 78 países.

Revisión conceptual de la corrupción

En la actualidad de forma común el concepto de corrupción lo asociamos a la Administración Pública, a los trámites en su conjunto que tienen su origen dentro del aparato gubernamental, lo relacionamos con el titular de estos trámites el "funcionario público",

²¹¹ Esta se encuentra provista dentro del Marco de Normas Profesionales de la INTOSAI, particularmente la Declaración de Lima signada en 1977 y en la Declaración de México sobre Independencia de las EFS del 2006.

como figura principal de la acción de gobierno. Pero este problema de comportamiento y/o malestar social, invade también a la esfera de lo privado, se presenta entre entidades privadas, en busca de acuerdos mutuos para incidir en los mercados y en las decisiones comerciales, e interactúa con las entidades públicas.

En un acto de corrupción cuyo concepto para Rose-Ackerman se acerca al concepto de *putrefacción*,²¹² participan dos actores quienes llevan a cabo la operación, el corruptor y el corrompido. Tal como lo menciona Sánchez González,²¹³ uno realiza una tarea y otro requiere el servicio, por lo que es equivalente a una contraprestación entre ambos actores.

Aparecen dos actos fundamentales dentro de esta contraprestación, cuando se ofrece una recompensa surge el corruptor y este acto se denomina soborno y cuando son los encargados de la función quién solicita el premio o la recompensa surge la extorsión; dos elementos que complementan un acto de corrupción, y en donde se presenta el claro ejemplo en el cual, los intereses privados se sobrepone sobre los intereses públicos, que denota el pálido reflejo del abuso del poder público para el beneficio privado.

La corrupción tiene su implicación legal, cuando los funcionarios públicos abusan de su encargo, que se refleja a diversas instancias, aquellas generadas dentro de las estructuras burocráticas de bajo perfil y por otro lado, aquella asociada a la corrupción sistémica en donde se involucra la jerarquía burocrática en su conjunto.²¹⁴

Diversos autores destacan que la corrupción es un mal generalizado, transfronterizo y propios del mundo contemporáneo, que combina lo global, lo nacional y lo local, una pandemia dentro de los ámbitos gubernamentales, en donde los recursos son ilegalmente transformados en beneficios particulares.²¹⁵

²¹² Rose-Ackerman, S. *The political economy of corruption: research and policy*, en Sandoval, I.E., *Contemporary debates on corruption and transparency, rethinking state, market and society*, IIS-UNAM-The World Bank, México, 2011, p. 19.

²¹³ Sánchez González, J.J., *La corrupción administrativa en México*, p. 53.

²¹⁴ Rose-Ackerman, S., *op. cit.*, pp. 21-23.

²¹⁵ Entre los que encontramos a Diego Bautista (2006), Pozas Horcasitas (2009), Alonso y Garcimartín (2011) y Sánchez González (2013).

Lo anterior se afirma en estudios y análisis sobre la corrupción, algunos de ellos con una perspectiva económica, tanto a nivel teórico como aplicado, que se centran normalmente en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, en el ámbito de la gestión pública donde se producen los actos característicos de la corrupción, estos estudios en muchos casos se centran en estimar los costos que genera los actos de corrupción dentro de la actividad económica e identificar la pérdida de eficiencia y eficacia dentro del sistema económico en su conjunto. También se han presentado estudios en tiempos recientes, sobre los fenómenos de corrupción en el ámbito privado, que al igual que la corrupción pública incurre en altos costos para la actividad económica y cada vez permea más en los mercados.²¹⁶

Otros trabajos empíricos, han mostrado que en general los sistemas presidenciales son más corruptos que las democracias parlamentarias y que los sistemas de representación proporcional son más corruptos que los sistemas de mayoría relativa. Los peores sistemas combinan presidencias fuertes con representación proporcional, en donde un ejecutivo poderoso negocia con un grupo de líderes partidistas poderosos para compartir los privilegios del poder. Al igual se ha demostrado, que los países con un sistema federal tienden a ser más corruptos que aquellos con un sistema centralista.²¹⁷

En este sentido, si el federalismo es causa o no de la corrupción es parte del debate académico; estudios encuentran una fuerte correlación positiva entre federalismo y corrupción, otros encuentran una fuerte correlación negativa entre descentralización fiscal del gasto y corrupción, aunque este resultado se condiciona con la descentralización del cobro de impuestos.²¹⁸

La literatura enmarca un conjunto de orientaciones para entender qué es la corrupción, se encuentran diversas clasificaciones o enfo-

²¹⁶ Alonso, J.A. y Carlos Garcimartín, *La corrupción: definición y criterios de medición*, en: Alonso, J.A. y Carlos Garcimartín (coord.) *Corrupción, cohesión social y desarrollo: el caso de Iberoamérica*, pp. 21-24.

²¹⁷ Rose-Ackerman, S., *op. cit.*, pp. 25-33.

²¹⁸ Dentro de estos tipos de estudios que tratan de explicar la relación causal federalismo – corrupción, podemos mencionar a Treisma, D. (2000), *The causes of corruption: a cross national study*, *Journal of public economics*, vol. 76, pp 399-457 y Fisman R., y R. Gatti (1999), *Decentralization and corruption: cross-country and cross-state evidence*, World Bank.

ques. En principio, la tipología del fenómeno es variada, de acuerdo con la pluralidad de circunstancias en las que se puede producir una manifestación de corrupción.

Del Castillo y recientemente Sánchez González,²¹⁹ identifican tres niveles de corrupción:

- 1) La corrupción política
- 2) La corrupción administrativa
- 3) La corrupción judicial

La primera se manifiesta cuando los políticos, por el deseo de la codicia, se aseguran de una renta privada, desvían fondos públicos, extorsionan a individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos y compran votos dentro de los procesos electorales. La corrupción política atenta contra el núcleo de la democracia al comprar las decisiones públicas. A este tipo de corrupción también se le denomina "criminalidad gubernativa".

La corrupción administrativa se presenta en el ejercicio directo de la acción pública, dentro del ámbito de la Administración pública y constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas. Es aquella, que genera la desconfianza en el gobierno, las autorizaciones, fiscalizaciones y los trámites son su principal materia prima. Por lo tanto, la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, se alimenta una de la otra²²⁰ y se complementan.

De acuerdo a Transparencia Internacional,²²¹ podemos encontrar dos categorías distintas de corrupción administrativa: la primera ocurre cuando, se otorgan servicios o contratos "de acuerdo con las reglas", y la segunda cuando las transacciones van "en contra de las reglas"; en el primer caso, el funcionario público recibe un

²¹⁹ Sánchez González, J.J., *op. cit.*, pp. 70-74.

²²⁰ *Ibidem*, pp. 74-75.

²²¹ Transparencia Internacional, *El Libro de Consulta de TI 2000*, p. 6 en: <http://www.ti.org.mx/?s=Libro+de+consulta>.



beneficio privado ilegal por hacer lo que le corresponde de acuerdo a sus funciones y en la segunda situación, el funcionario público extorsiona y obtiene un soborno para otorgar un servicio indebido.

El tercer nivel de corrupción se desarrolla en el ámbito judicial, aquella que se presenta en los tribunales y donde el agente es el juzgador o juez. La corrupción judicial se refiere a la acción de compra y venta de la justicia al mejor postor, este acto genera efectos e impactos negativos al Estado de Derecho. Aquí se considera que los jueces detentan el cuasi monopolio de la potestad jurisdiccional, sino también gozan de una gran discrecionalidad de sus funciones,²²² fuertes incentivos que se relacionan incluso con la práctica del tráfico de influencia.

Heidenhammer²²³ menciona que la corrupción puede referirse a tres dominios principales:

- i. *Un dominio jurídico* (como delito o infracción por parte de un funcionario público),
- ii. *un dominio de mercado* (la corrupción como una decisión económica tomada por un funcionario público) y un;
- iii. *dominio político* (la corrupción como la subversión del interés público por intereses particulares).

Autores como, Schacter y Shah²²⁴ enumeran tres tipos de corrupción:

- a) *Corrupción burocrática o corrupción menor*, en donde un amplio número de funcionarios públicos abusan del puesto público para extraer con frecuencia pequeños favores o sobornos.
- b) *Corrupción mayor*, que implica un robo o abuso de una cantidad considerable de fondos públicos para un número relativamente pequeño de funcionarios.

²²² Una revisión adecuada sobre el fenómeno de la corrupción judicial véase: Malem Seña, J.F., *La corrupción en el poder judicial*, en: Carbonell, M. y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, p. 174.

²²³ Véase en Cárdenas, J., y María de la Luz Mijangos, *Acerca del marco teórico de la corrupción*, en *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau*. Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM p. 176, 2006.

²²⁴ Schacter, M., y S. Anwar, *Combating corruption: Look before you leap*.

- c) *captura del estado o captura regulatoria*, que se presenta cuando existe colusión entre agentes públicos y privados para incrementar los beneficios privados, mediante la manipulación de los procesos de creación e implementación de leyes, reglamentaciones y políticas públicas para verse injustamente favorecidos, normalmente, excluyendo a competidores.

La concepción de "captura del Estado" es ligado a la caracterización de lo que algunos autores denominan corrupción económica, donde ocurre un asalto al Estado para el beneficio de algunos sectores empresariales durante el proceso de elaboración de reformas políticas y económicas, y en la creación de regulación de mercados específicos.²²⁵

Dentro de la teoría económica se ha desarrollado el análisis del control de la corrupción, a través del "modelo del agente-principal" (también denominado teoría de la agencia), aquí cabe destacar la aportación de Robert Klitgaard,²²⁶ desde este punto de vista, se trataba de analizar cuáles son las condiciones que generan incentivos para los comportamientos corruptos de los individuos (agente-principal), lo considera un sistema al seguir la ecuación:

$$C = M + D - A$$

La corrupción es igual a monopolio del poder (M), más discrecionalidad (D), menos rendición de cuentas (A). La lucha contra la corrupción, por lo tanto, comienza con mejores sistemas. De este modo, cuanto más reducido sea el grupo de actores de quienes depende la decisión sobre el asunto en cuestión (monopolio), cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad del que dispongan tales actores para tomar su decisión y, por último, cuantos menos o más ineficientes sean los controles sobre los agentes que toman la decisión, mayor será la probabilidad de que surja la corrupción.

²²⁵ Ugarteche O. (2011), ejemplifica algunos casos de captura del Estado en países como Perú, en donde describe el modelo de privatización de la línea área AeroPerú y su mecanismo de asalto a las instituciones para beneficiar a un grupo privado específico.

²²⁶ Klitgaard, R., *International Cooperation Against corruption*, pp. 3-5.



De acuerdo con la teoría de la agencia, los problemas de la relación entre "agente y principal"²²⁷ se concentran en dos ámbitos. Por un lado, es poco frecuente que "principal y agente" compartan exactamente los mismos intereses. Normalmente sus intereses son divergentes, lo que se convierte en un incentivo para que el "agente" decida, si tiene alguna posibilidad para ello, actuar en defensa de sus intereses antes que hacerlo en defensa de los del "principal". Por otro lado, no suele ocurrir tampoco que el "principal" tenga una información perfecta y completa de todo lo que hace el "agente" en su nombre. Es decir, con frecuencia se produce una asimetría de información entre "principal y agente". Estas situaciones brindan oportunidades para que el "agente" decida actuar en contra de los deseos e intereses del "principal".

Para Martínez-Cousinou y Andersson,²²⁸ el problema de la asimetría informativa representa un obstáculo para el efectivo control del "agente" por parte del "principal" surgiendo un problema de *monitoring*, lo que a su vez genera incentivos para que la corrupción política brote y se reproduzca.

Por otro lado, con base en el "enfoque de corrupción estructural" planteado por Sandoval-Ballesteros y en contraste a la fórmula planteada por Klitgaard, se describe este enfoque como la forma específica de dominación social caracterizada por el abuso del poder, la simulación y la apropiación indebida de los recursos, como resultado de una pronunciada diferencia en el poder estructural; se plantea la ecuación donde la corrupción estructural es igual al abuso de poder (AP), más impunidad (I), menos participación ciudadana (PC):

$$C = AP + I - PC$$

Hace hincapié en tres elementos que son claves: a) el abuso del poder público creando una situación de dominación, b) la falta de cas-

²²⁷ En la "teoría de la agencia" tendríamos que el *Principal* serían los ciudadanos, que delegan la puesta en práctica de sus intereses en un *Agente*, el gobernante, quien actúa en representación del Principal. Ambos actores son auto-interesados y actúan racionalmente de acuerdo con sus preferencias, que son diferentes y a veces opuestas.

²²⁸ Andersson, S., y Gloria Martínez-Cousinou, *El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio*, pp.1-2.

tigo e impunidad, para los actores privados y públicos que realizan actos de corrupción, y c) la pérdida del poder ciudadano que refleja un distanciamiento con la clase política. Estos elementos llevan a considerar que aparece en la sociedad un doble fraude estructural en aspectos financieros y político-electorales.²²⁹

Por lo tanto, ante una situación de corrupción estructural, el Estado está obligado a adoptar medidas especiales destinadas a desbaratar el funcionamiento de los grupos de poder que subyacen a la corrupción estructural. Las consecuencias se entrelazan entre la impunidad y la falta de garantías judiciales, ya que por lo general están estrechamente vinculadas con la discriminación, al constituir un obstáculo al goce de los derechos humanos de las personas, ya sea porque desvía recursos públicos que podrían destinarse a la realización y garantía de los derechos, o porque impone requisitos adicionales para su goce y ejercicio, tales como sobornos o extorsiones.

Se ha establecido que la corrupción afecta de un modo desproporcionado a los más pobres, por los efectos negativos sobre la equidad y la lucha contra la pobreza, debido a que la corrupción puede penalizar la igualdad de oportunidades, reducir la movilidad social, debilitar las instituciones, y disminuir las funciones de la Administración pública como proveedor de bienes y servicios. Aunado que los pagos por sobornos representan una mayor proporción de los ingresos en sectores sociales bajos, que lo que representan para las familias de mayores ingresos, así la corrupción es selectiva, perjudicando mayormente a los más desprotegidos socialmente.²³⁰

En este trabajo se considera que en México, la corrupción es tratada como problema y fenómeno público que permea en todos los sectores sociales, con altos costos y se presenta tanto en el sector público y privado. En la actualidad este problema público está siendo atendido bajo un enfoque estructural, tal como lo demuestran las recientes reformas a la Constitución Política de los Estados Uni-

²²⁹ Sandoval Ballesteros, I., *From Institutional to Structural Corruption: Rethink accountability in a world of public-private partnerships*, pp. 9-23.

²³⁰ Nash Rojas C., Pedro Aguiló Bascañán, María Luisa Bascur, *Corrupción y Derechos Humanos: Una mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, p. 71.



dos Mexicanos (CPEUM) con el objetivo de construir imperativos legales que conformen un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), en donde se pretende prevenir el abuso de autoridad y atacar la impunidad por los actos de corrupción de funcionarios públicos. En este contexto hay que agregar la pérdida de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, que genera un distanciamiento entre la sociedad y la clase política, aspectos que tienden a materializarse en una descomposición social.

En relación al problema y fenómeno de la impunidad, recientemente se ha presentado el índice Global de Impunidad 2015, que recoge información con dos grandes criterios. En primer lugar la funcionalidad de sus sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos, y en segundo la capacidad estructural que corresponde al diseño institucional de cada uno de los países. En este renglón México se sitúa en el segundo lugar entre los países de mayor nivel de impunidad, con base en un ranking de 59 países que conforman a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por debajo de Filipinas.²³¹

La impunidad tiende a que la corrupción aumente, la corrupción es la matriz de la impunidad,²³² los niveles altos de corrupción al interior de los poderes políticos, el complejo problema de las desapariciones forzadas, y un número sobresaliente de delitos no investigados ni castigados, han generado en la esfera de la opinión pública en México e internacional una percepción de ingobernabilidad y una auténtica preocupación ciudadana; la corrupción y la impunidad no únicamente se encuentran en los niveles superiores de la administración pública, sino en todos los estratos de las dependencias oficiales. Tampoco es acertado afirmar que los males únicamente residan en los funcionarios de gobierno que se relacionan directamente con el público, sino que va más allá.

En este contexto hay que agregar la pérdida de confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, que genera un distanciamiento

²³¹ Información con base en el Índice Global de Impunidad 2015, elaborado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla.

²³² Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla, Índice Global de Impunidad IGIB 2015, pp. 23-53.

miento entre la sociedad y la clase política, aspectos que tienden a materializarse en una descomposición social.

Martínez Anzures, menciona que la deshonestidad en la función pública es una de las grandes preocupaciones de la ciudadanía y que se propicia entre otras cosas por la discrecionalidad en la toma de decisiones por parte del funcionario público, debido en muchas ocasiones por el excesivo marco normativo de actuación, y que se traduce en que la ciudadanía genere una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental, el cual repercute de manera sustantiva en la imagen y el desempeño de las instituciones públicas en su conjunto.²³³

Es importante mencionar, que las reformas constitucionales para el establecimiento del SNA, aprobadas en el mes de mayo del 2015 por el Constituyente Permanente, contempla entre otros elementos, la atribución legislativa del congreso en materia del SNA y el fortalecimiento de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) en México,²³⁴ al proveerle nuevas facultades que le permitirán investigar y promover la imposición de sanciones a los servidores públicos, con lo cual se establece un mecanismo más efectivo para el combate a la corrupción.

Durante la discusión en el proceso legislativo que da vida al SNA, se planteó la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), al permitir que de manera coordinada o directa la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como entidad de Fiscalización superior (EFS) en México, fiscalice todo el gasto público, incluyendo los recursos transferidos por participaciones y aportaciones federales hacia las entidades federativas, con el objetivo final de garantizar que el gasto público se destine en todos los casos a los destinos aprobados en los tres órdenes de gobierno, y en caso de no hacerlo, se investigue y sancione de manera efectiva, atacando decididamente con ello la impunidad, consolidándose en este rubro como un subsistema en el SNA.²³⁵

²³³ Martínez Anzures L.M., *Controles y responsabilidades en el sector público*, p. 87.

²³⁴ Dictámenes a Discusión y Votación, en: Gaceta del Senado del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos LXII Legislatura. 3º año de ejercicio, 2º periodo ordinario, No. 127, Tomo III, martes 21 de abril de 2015, pp. 570-713.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 576-586.



Los valores de transparencia y la facilidad de acceso a la información pública por parte de la sociedad, también es un elemento que ayuda a prevenir actos de corrupción, al disminuir los problemas de información asimétrica y, por lo tanto, permite una mejor supervisión de los políticos y funcionarios públicos. El ocultamiento de información pública para privilegiar intereses privados sobre lo público o para incrementar la influencia política propia, así como, la manipulación de documentación de un proceso que en los hechos se llevó a cabo de forma diferente y la demora de la información para la toma de decisiones oportunas, son formas que corrompen aquello que se denomina el "espacio público."²³⁶ La importancia del acceso a la información pública, lo concibe la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, como una herramienta transversal para combatir el fenómeno de la corrupción.²³⁷

Así, el estudio de la corrupción como problema es complejo, deriva de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión gubernamental y en las organizaciones privadas, tratar de captar sus componentes y valor es una tarea que a nivel internacional ha resultado difícil. Organismos e instituciones internacionales han tenido avance en este sentido, Transparencia Internacional (TI), el Banco Mundial (WB, por sus siglas en inglés) y el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) han generado indicadores para un conjunto diverso de países, pero sin llegar a cuantificar la corrupción.

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 V. Tanzi menciona acertadamente, *si la corrupción pudiera ser medida, probablemente podría ser eliminada.*²³⁸

²³⁶ La concepción del "reconocimiento del espacio público" es planteado por Mauricio Merino, como un valor ético que se debe considerar en las políticas públicas de transparencia, entre los cuales se encuentran el "principio de la publicidad kantiano, el principio de mayor eficiencia social y el valor que alude a la ética de la responsabilidad de los funcionarios públicos", véase Merino, M., *La transparencia como Política pública*, en: Ackerman, J.M. (Coord.) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, pp. 240-262.

²³⁷ Art. 10.- Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción, ONU 2013.

²³⁸ Tanzi, V., *op. cit.*, p. 576.

Han surgido diversas alternativas para tratar de medir el problema de la corrupción, indicadores con base en la percepción del problema, indicadores contruidos a partir de agentes involucrados (particularmente víctimas) e indicadores que se elaboran con base en datos objetivos. La literatura identifica 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.²³⁹

En nuestro caso, en la siguiente sección se propone la utilización como variables dependientes, indicadores elaborados a partir de percepciones o experiencias de los agentes y de opiniones dentro del ámbito empresarial, indicadores de tipos subjetivos y ordinales, ya que solo presentan los resultados estableciendo un orden entre países, sin llegar a cuantificar la corrupción en su conjunto, utilizamos indicadores de TI, WB y WEF.

Análisis estadístico sobre la incidencia de la fortaleza de la fiscalización superior en la Corrupción

En esta sección se define un modelo estadístico que nos proporcione información sobre el grado y tipo de incidencia, de la fortaleza de la fiscalización superior sobre la percepción de la corrupción. Se parte de la hipótesis de trabajo que la fortaleza de la acción de fiscalización superior en 78 países, presenta una incidencia positiva en la corrupción, mismos que se pretende explicar mediante el método de análisis estadístico para datos panel.

Método de análisis estadístico

El análisis estadístico se formaliza mediante la aplicación del método de modelos para datos panel.²⁴⁰ El modelo de regresión clásico,

²³⁹ Una descripción acertada de los tipos de indicadores se encuentra en: Alonso, J.A. y C. Garcimartín, *op. cit.*, pp. 34 -40.

²⁴⁰ Una obligada referencia para las especificaciones matemáticas y estadísticas se puede consultar a: Greene, W.H. (2006) Capítulo 14 y Gujarati D.N. (2004) Capítulo 16.

considera el ejemplo en el que es una función lineal de K variables explicativas donde $k = 1, 2, 3, \dots, K$:

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

En este análisis, $i = 1, \dots, N$ unidades sociales (78 países) y $t = 1, \dots, T$ observaciones en el tiempo (4 años contabilizados de forma bianual, 2006, 2008, 2010 y 2012).

β es un vector de K parámetros
 X es la i -ésima observación al momento t para las K explicativas

La muestra total de observaciones en los modelos a especificar viene dado para el conjunto de $N \times T$ (312) observaciones. Además el es el termino de error que representa los efectos de todas las demás variables omitidas en el modelo, es decir que es la variación observada en las k variables independientes.

A partir del modelo general (1), y de acuerdo con *Johnston*²⁴¹ se desarrolla el modelo de panel de efectos fijos, el cual 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.

Modelo de panel de efectos fijos:

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

Descripción de las variables en análisis

Variable fortaleza de la fiscalización

La variable explicativa e independiente que representa la fortaleza de la fiscalización superior, es aquella construida por la Asociación Internacional de Presupuesto.²⁴²

²⁴¹ Johnston, J., *Métodos de econometría*.

²⁴² International Budget Partnership. www.internationalbudget.org.

Se identifica que los ciclos de elaboración de la encuesta son de forma bianual, y han comprendido los ciclos 2006, 2008, 2010 y 2012. Para el año 2012 la IBP al medir el índice SAls realizó algunos ajustes a la metodología, sin embargo, en nuestro proceso de investigación, se llevó a cabo la homologación para integrar el índice con base en los años anteriores. La información para la construcción del SAls, contempla los tres elementos característicos de la fortaleza de la fiscalización superior enunciados anteriormente.

El índice SAls muestra para el año 2012 un puntaje promedio de 69 de 100, es decir, la mayoría de los países encuestados se desempeñaba relativamente bien en cuanto a la fortaleza de sus EFS. El IBP muestra una clasificación que incluye tres categorías para identificar el grado de fortaleza de las EFS en los países, débil, moderada y fuerte. En el cuadro 14, podemos identificar a los que obtienen estos valores de acuerdo a nuestra muestra seleccionada de 78 países.

El informe del IBP de la Encuesta de Presupuesto Abierto para el año 2012, muestra los resultados sobre la fortaleza de las EFS y revela que las entidades de auditoría son sólidas en los países que pertenecen a cada una de las diferentes categorías de los diferentes sistemas legales (Británico, Francés, Alemán, Escandinavo y Socialista), no existiendo evidencia con base en la mezcla de países con altos puntajes, que el sistema constitucional de un país determina la fortaleza de su Entidades de Fiscalización Superior.²⁴³

Cuadro 14. Fortaleza de las instituciones de fiscalización superior (2012)

Fortaleza	No. de países	Países
Fuerte (valor del índice entre 67- 100)	25	Albania, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Colombia, Czech Republic, France, Georgia, Germany, India, Indonesia, Malaysia, Mexico, New Zealand, Norway, Poland, Slovakia, Slovenia, South Korea, Sweden, United Kingdom, United States, Vietnam.

²⁴³ International Budget Partnership, *op. cit.*, p. 39

Fortaleza	No. de países	Países
Moderada (valor del índice entre 34-66)	36	Argentina, Bangladesh, Bolivia, Bulgaria, China, Costa Rica, Croatia, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Italy, Kazakhstan. Kenya, Kyrgyz Republic, Macedonia, Mali, Mongolia, Namibia, Nepal, Pakistan, Peru, Philippines, Portugal, Romania, Rwanda, Serbia, South Africa, Spain, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, Trinidad and Tobago, Uganda, Ukraine, Venezuela.
Débil (valor del índice entre 0 -33)	17	Algeria, Azerbaijan, Burkina Faso, Cambodia, Cameroon, Chad, Ecuador, Egypt, Jordan, Malawi, Morocco, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Senegal, Turkey, Zambia.

Fuente: tomado de International Budget Partnership, Open Budget Survey 2012, p. 39.

Recordemos que se plantea utilizar el índice SAls como variable independiente, para explicar el grado y el tipo de incidencia que tiene en la *mejora de la percepción de la corrupción*, para ello se precisa las variables dependientes que se utilizan en el análisis respectivo. Mismas que se han seleccionado, dada la robustez estadística en su integración y elaboración.

En el cuadro 15, se detallan las variables a explicar con base en el índice SAls, así como el tipo de incidencia esperada en concordancia con nuestro planteamiento. Se agrupan por tipo de medición que se pretende abordar. Se muestran las seis variables que se aproximan a medir el nivel de percepción de la corrupción, se consideran variables del WEF, TI y del WB, considerando como variable relevante el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional.

Es importante enunciar, que se llevarán a cabo las pruebas requeridas para los modelos de datos panel, para encontrar la especificación con mejor ajuste y que pueda explicar la relación entre las variables en análisis.

Cuadro 15. Variables dependientes (Percepción de la corrupción)

No.	Variable	Descripción	Medición	Incidencia esperada	Fuente
1	D of Pfound	Indicador que representa el <i>Desvío de recursos públicos</i> , (Valor entre 1-7)	Percepción de la corrupción	Positiva	WEF
2	Pt in P	Indicador que representa el nivel de <i>Ética y Confianza pública en los políticos</i> , (Valor entre 1-7)	Percepción de la corrupción	Positiva	WEF
3	F in DGO	Indicador que representa el nivel de <i>Favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno</i> , (Valor entre 1-7)	Percepción de la corrupción	Positiva	WEF
4	T of GP*	Indicador que representa el nivel de <i>Transparencia en las políticas del gobierno</i> , (valor entre 1-7)	Percepción de la corrupción	Positiva	WEF
5	CPI	Índice de Percepción de la Corrupción	Percepción de la corrupción	Positiva	IBP – Transparencia Internacional (TI)
6	WBGL_CORR	Indicador que representa el nivel de Control de la Corrupción (distribución normal estándar, que va desde aprox. -2,5 a 2,5)	Percepción de la corrupción	Positiva	WB

Nota: Las variables se han consultado de las siguientes páginas electrónicas, para el caso del WEF. <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>, para el IBP y BW. <http://survey.internationalbudget.org/#download>.

Variable Percepción de la Corrupción (CPI)

Tal como se ha planteado anteriormente, entre mayor fortaleza de la fiscalización superior, se espera que la percepción de la corrupción mejore. La variable relevante de análisis, es dada por el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés) de Transparencia Internacional (TI). El índice se presenta en una escala de 0 (sumamente corrupto) a 10 (muy transparente).

El CPI clasifica a los países de acuerdo con el grado de corrupción que se percibe y existe en el sector público. Es un índice compuesto, una combinación de encuestas. Los datos sobre corrupción se obtienen a partir de diversos sondeos a expertos y a empresas llevados a cabo por varias instituciones independientes y de prestigio. El índice refleja opiniones de todo el mundo, incluidas aquellas de expertos que residen y trabajan en los países evaluados.

El CPI se centra en la corrupción en el sector público, es decir, aquella que involucra a funcionarios públicos, empleados públicos o políticos. Las encuestas utilizadas para elaborar el índice incluyen preguntas sobre abuso del poder público y se relacionan específicamente con el soborno de funcionarios públicos, el pago de comisiones ilícitas en las contrataciones públicas, la malversación de fondos públicos y otras preguntas que indagan sobre la solidez y la efectividad de las iniciativas contra la corrupción del sector público. De este modo, aborda los aspectos administrativos y políticos de la corrupción.²⁴⁴

Por lo anterior, resulta válido en nuestro caso tomar el CPI como un índice que evalúa la percepción de corrupción política y administrativa para la muestra de países que utilizamos que corresponde a 78, de los cuales para el año 2012 sólo 14 países han obtenido una calificación superior a 5, en el resto se puede considerar que la percepción aun es negativa (ver cuadro 16).

²⁴⁴ Para mayor referencia sobre la metodología de integración del Índice de Percepción de la Corrupción por Transparencia Internacional, se recomienda visitar la página electrónica siguiente: http://www.transparency.org/cpi2014/in_detail#top.

Cuadro 16. Percepción de la corrupción para 78 países (2012)

Tipo de percepción de la corrupción	País
Percepción positiva (CPI entre 5- 10)	Botswana, France, Germany, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Rwanda, Slovenia, South Korea, Spain, Sweden, United Kingdom, United States
Percepción positiva (CPI entre 0- 4.9)	Albania, Algeria, Argentina, Azerbaijan, Bangladesh, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Bulgaria, Burkina Faso, Cambodia, Cameroon, Chad, China, Colombia, Costa Rica, Croatia, Czech Republic, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Italy, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Kyrgyz Republic, Macedonia, Malawi, Malaysia, Mali, Mexico, Mongolia, Morocco, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Peru, Philippines, Romania, Russia, Senegal, Serbia, Slovakia, South Africa, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Ukraine, Venezuela, Vietnam, Zambia

Fuente: Elaboración propia con datos del CPI de Transparencia Internacional

Como se ha visto en el cuadro 15, otras variables que se aproximan a medir el nivel de percepción de la corrupción, se utilizan también en este trabajo. Las fuentes de información y la metodología aplicada para la integración de los índices se desagregan en temas específicos, para aquellas con fuentes del WEF se cuentan con índices que miden el desvío de recursos públicos, confianza pública en los políticos, favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno, transparencia en las políticas del gobierno²⁴⁵ y para la variable que tiene su origen con información del WB mide el control de la corrupción.

²⁴⁵ Par el caso de los índices con información provista por el WEF, corresponde la respuesta a una pregunta en donde se recogen opiniones de los líderes empresariales de todo el mundo en diferentes temas, entre los que destacan, nivel de corrupción, grado de competitividad, ente otros aspectos económicos.



Resultados del análisis estadístico del grado e incidencia del SAI

En esta sección, se presentan las especificaciones estadísticas con base en la metodología para modelos en datos panel, aquellas derivadas del planteamiento de que la fiscalización superior a través de las fortalezas de las EFS incide de forma positiva en el combate a la corrupción. Recordemos que la variable trascendental es el Índice SAIs, con la cual queremos conocer el grado y tipo de incidencia de la fortaleza de la fiscalización superior, en la percepción de la corrupción, en una muestra para 78 países (ver cuadro 18), con información en todas las variables consideradas en el análisis.

Es importante mencionar que la muestra de países seleccionados, se basa en aquellos que pudieron identificarse con información en cada variable a explicar y explicativa. Se llevarán a cabo las pruebas requeridas para los modelos de datos panel, para encontrar la especificación con mejor ajuste y que pueda explicar la relación entre las variables en análisis.

Se realizaron las pruebas para conocer si se presentan igualdad en media y varianza, en cada una de las variables para los países en estudio, y para las transformaciones a las variables que en algunas, son de tipo logarítmica; los resultados de los diferentes test 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 las variables dependientes responden a efectos diferentes en cada uno de los países.²⁴⁶ Esta condición estadística nos permite plantear las especificaciones con base en el método de modelos en datos panel.

El conjunto de modelos estimados varían en su especificación, en nivel original, semi-logarítmico y logarítmico. En el cuadro 19, se presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis empírico.

²⁴⁶ En el cuadro 19, se presentan los resultados de las pruebas de igualdad en media y varianza para cada una de las variables objeto de estudio en esta sección.

Incidencia SAIs – Percepción de la corrupción

En el *cuadro 17*, se pueden observar los resultados de las estimaciones para las variables que se aproximan a medir y a representar el nivel de percepción de la corrupción para los países de la muestra en análisis.

Los resultados muestran que en general, el índice SAIs incide de forma positiva en el conjunto de variables que aproximan a medir el nivel de percepción de la corrupción. Particularmente, en la variable relevante de este grupo definida por Transparencia Internacional CPI; recordemos que es un índice que se presenta en una escala de 0 (sumamente corrupto) a 10 (muy transparente), lo cual nos permite aceptar de forma estadística y teórica el planteamiento que la fiscalización superior a través de las fortalezas de las EFS incide de forma positiva en el combate a la corrupción. En donde, al otorgarle mayor fortaleza a las instituciones de fiscalización superior, que refleje capacidad y autonomía para imponer y hacer cumplir sanciones, mejora la percepción de la corrupción en el sector público.

Cuadro 17. Modelos de Datos Panel (Percepción de la corrupción)

Variable explicativa/independiente: índice SAI

Nº	Variable	Tipo de Modelo	Constante	Coefficiente SAI	R ²	DW	Cross-Section
1	CPI	Efectos fijos de CS	1.1492 (0.0000)	0.0262 (0.0000)	0.9561	1.99	78
2	T of GP*	Efectos fijos de CS	1.1127 (0.0000)	0.0716 (0.0108)	0.7629	2.03	78
3	Pt in P*	Efectos fijos de CS	0.5641 (0.0000)	0.0886 (0.0116)	0.8557	2.05	78
4	WBGL_ CORR	Efectos fijos de CS	-0.2304 (0.0000)	0.0011 (0.2615)	0.9853	1.95	78
5	D of Pfounds*	Efectos fijos de CS	1.2401 (0.0000)	-0.0223 (0.4398)	0.9021	2.19	78
6	F in DGO	Efectos fijos de CS	2.8579 (0.0000)	0.00237 (0.5059)	0.7594	1.97	78

Fuente: estimaciones propias con datos de WEF, IBP, BW –TI.

*Modelo logarítmico (Log-Log).

Nota: se utilizó el método de estimación para panel robusto a heteroscedasticidad y autocorrelación.



Tal como se puede observar en el cuadro 17, el primer renglón que corresponde al CPI muestra una especificación estadística adecuada, en donde el coeficiente para el SAIs es positivo y significativo a un nivel de confianza mínimo del 99 por ciento,²⁴⁷ aunque el valor del coeficiente es pequeño y difícil de interpretar, podemos encontrar una relación positiva y directa entre ambas variables. Es decir, a mayor fortaleza de la fiscalización superior, tiende a disminuir la corrupción dentro del sector público.

El modelo de efectos fijos cumple con los supuestos estadísticos para su validez, por lo tanto, la variable explicativa (SAIs) resulta una buena aproximación para explicar la variabilidad del CPI. Se obtiene un ajuste adecuado dado el resultado del estadístico R^2 .

En los modelos de datos panel, investigamos si los coeficientes de regresión son distintos para cada unidad de estudio, (en este caso nos referimos a los 78 países en análisis) o varían en el tiempo, se parte del supuesto de que los coeficientes (constante del modelo) varían dependiendo de la unidad de estudio o del momento en el tiempo.

Las variables "constante" que recoge el cuadro 17, representa la media de los coeficientes de las variables dicotómicas (d_i) de cada país, que dentro del modelo representan a los efectos fijos; por lo tanto, se modela el parámetro independiente, que refleja la heterogeneidad entre ellas y factores no observables específicos para cada país, que hacen que su comportamiento sea diferente respecto a otros países.²⁴⁸ La estimación de los efectos fijos o individuales (efectos de país), nos explica que son diferentes para todos los países, es decir, la variable explicativa determinada por el índice SAIs incide, genera efectos e impactos de forma diferente en cada país.²⁴⁹

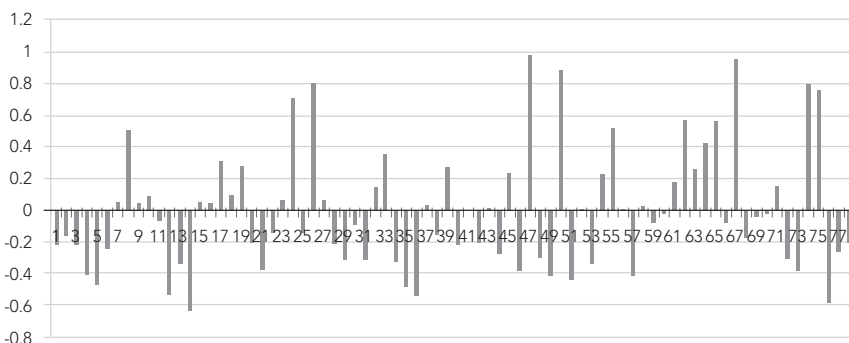
²⁴⁷ En este trabajo, se han considerado que los coeficientes resultantes de la variable explicativa y constante de cada uno de los modelos planteados, sean significativos a un nivel de confianza del 1, 5 y 10 por ciento siguiendo un estadístico *t-Student*.

²⁴⁸ Para encontrar los efectos fijos, del valor de cada coeficiente de las variables dicotómicas (d_i) por país se resta el valor del término constante. En este trabajo de investigación, como se ha mencionado se utiliza el software E-views para realizar este tipo de estimaciones.

²⁴⁹ Para llegar a esta conclusión, se realizó el test estadístico para probar si los efectos fijos de cada país podrían o no considerarse iguales, para ello utilizamos el "test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos". En base a una probabilidad de la Chi-square (χ^2) menor al p-valor < 0.05 . Por lo tanto, podemos afirmar que el modelo de panel de efectos fijos nos proporciona resultantes consistentes (cuadro 20).

Como se puede observar en la gráfica 12, nos muestra que la variable explicativa impacta en una mayor cuantía en países como Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos. Los países con menor impacto del índice SAIs en la variable corrupción son Chad, Venezuela, República de Kirguistán, Kenia, Camboya, Pakistán, Rusia y Senegal; en una mejor situación con base en estos últimos países encontramos a México (41), donde podemos inferir que los impactos son en mayor cuantía, pero no es posible identificar una incidencia positiva de la fiscalización superior sobre el fenómeno de la corrupción.

Gráfica 12. Efectos fijos de sección cruzada (CP-SAIs)



Fuente: estimaciones propias con datos del BW –TI.

Nota: para conocer los resultados del test estadístico para efectos fijos ver anexo 3.

Este resultado nos llevaría a realizar un análisis a fondo sobre los imperativos legales y consensuales establecidos en cada país, para conocer los diferentes tipos de efectos e impacto de los programas públicos dirigidos a mitigar problemas de corrupción. Mismo que se encuentra fuera del alcance de nuestro trabajo y que se propone como uno de los retos a considerar en planteamientos futuros.

En el segundo renglón del cuadro 17, se encuentran los resultados para la variable T of GP, que es un indicador que representa el nivel de *Transparencia en las políticas del gobierno*; de acuerdo a la metodología de construcción de esta variable, el WEF capta la opinión sobre las facilidades de acceder a información gubernamental relativa a actividades del gobierno y los ajustes a sus políticas, se



presenta en una escala donde el valor de 1 es muy difícil y 7 es muy fácil. El coeficiente del índice SAIs nos muestra una relación directa y positiva con los niveles de transparencia y de acceso a la información gubernamental.

En relación a los resultados del párrafo anterior, podemos inferir que a mayor fortaleza en la fiscalización hay un efecto positivo en el terreno de la transparencia gubernamental. Así lo confirman los resultados de la especificación estadística para determinar el tipo de influencia del SAIs sobre la variable Pt in P que representa el nivel de ética y confianza pública en los políticos, al estimarse un coeficiente positivo y con un nivel de significancia estadística al 95 por ciento. En estos casos, conceder mayor autonomía y fortaleza a las entidades de fiscalización superior, mejora la percepción de transparencia del gobierno, la ética y confianza en los políticos.

Los efectos fijos (individuales por países), con base en las especificaciones de los modelos datos panel, determinan que los efectos e impactos del índice SAIs en las variables que representan el nivel de *Transparencia en las políticas del gobierno* (T of GP) y, la ética y confianza pública en los políticos (Pt in P) son diferenciados por unidad de estudio, de acuerdo a las pruebas estadísticas presentadas en el cuadro 20.

De acuerdo a los resultados para el coeficiente del índice SAIs, como variable explicativa de la variable que representa el nivel de Control de la Corrupción (WBGI_CORR) determinada por el Banco Mundial (WB) y el nivel de Favoritismo en las decisiones de los funcionarios del gobierno (F in DGO) son positivos, sin embargo no cumple con el nivel de significatividad estadística aceptable; los signos de los coeficientes del índice SAIs son los esperados, sin embargo no es posible realizar inferencia al respecto, al no contar con una especificación consistente.

Para el modelo que plantea encontrar, la incidencia del índice SAIs en la variable que representa el desvío de recursos públicos (D of Pfound), no muestra significatividad estadística y consistencia, aunado que resulta con el signo contrario a lo esperado. Por lo tanto, para efecto de este trabajo no hay posibilidad de realizar inferencia sobre el tipo de incidencia que tiene el índice SAIs en este renglón para los 78 países seleccionados.

Cuadro 18

ID	País	ID	País
1	Albania	24	France
2	Algeria	25	Georgia
3	Argentina	26	Germany
4	Azerbaijan	27	Ghana
5	Bangladesh	28	Guatemala
6	Bolivia	29	Honduras
7	Bosnia and Herzegovina	30	India
8	Botswana	31	Indonesia
9	Brazil	32	Italy
10	Bulgaria	33	Jordan
11	Burkina Faso	34	Kazakhstan
12	Cambodia	35	Kenya
13	Cameroon	36	Kyrgyz Republic
14	Chad	37	Macedonia
15	China	38	Malawi
16	Colombia	39	Malaysia
17	Costa Rica	40	Mali
18	Croatia	41	México
19	Czech Republic	42	Mongolia
20	Dominican Republic	43	Morocco
21	Ecuador	44	Mozambique
22	Egypt	45	Namibia
23	El Salvador	46	Nepal
		47	New Zealand
		48	Nicaragua

ID	País	ID	País
49	Nigeria	64	South Korea
50	Norway	65	Spain
51	Pakistan	66	Sri Lanka
52	Peru	67	Sweden
53	Philippines	68	Tanzania
54	Poland	69	Thailand
55	Portugal	70	Trinidad and Tobago
56	Romania	71	Turkey
57	Russia	72	Uganda
58	Rwanda	73	Ukraine
59	Senegal	74	United Kingdom
60	Serbia	75	United States
61	Slovakia	76	Venezuela
62	Slovenia	77	Vietnam
63	South Africa	78	Zambia

Cuadro 19. Estadísticas descriptivas

Variable independiente (Fortaleza de la fiscalización superior)

	SAIs
Media	51.49272
Mediana	53.30000
Valor Máximo	100.0000
Valor Mínimo	0.000000
Desviación Std.	22.68234

Variables dependientes (Percepción de la corrupción)

	D_OF_ PFOUND	PT_ IN_P	F_IN_ DGO	T_OF_ GP	CPI	WBG_ CORR
Media	3.287199	2.572537	2.978490	4.010793	3.789474	-0.173411
Mediana	3.075945	2.296709	2.832435	4.055529	3.300000	-0.386906
Valor Máximo	6.596183	5.818509	5.967782	6.040287	9.600000	2.431642
Valor Mínimo	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	1.600000	-1.345829
Desviación Std.	1.100935	0.988513	0.833982	0.798057	1.792225	0.838057

Cuadro 20. Test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos

Modelos de Datos Panel Percepción de la corrupción

Variable explicativa/independiente: índice SAls

Con base en una probabilidad de la Chi-square (c2) menor al p-valor < 0.05.

Nº	Variable dependiente	Modelo	Estadístico	p-valor	Interpretación
1	CPI	Efectos fijos de CS	790.78	0.0000	Se observa p-valores menores 0.05, lo que nos lleva afirmar que los efectos fijos/individuales son diferentes.
2	T of GP*	Efectos fijos de CS	384.63	0.0000	Se observa p-valores menores 0.05, lo que nos lleva afirmar que los efectos fijos/individuales son diferentes.
3	Pt in P*	Efectos fijos de CS	524.14	0.0000	Se observa p-valores menores 0.05, lo que nos lleva afirmar que los efectos fijos/individuales son diferentes.

Fuente: estimaciones propias con datos de WEF, IBP, BW –TI.

*Modelo logarítmico (Log-Log)

Incidencia de la fiscalización superior en el fortalecimiento del Estado de derecho



El objetivo de este capítulo es identificar si la fiscalización superior (FS) abona en el fortalecimiento del Estado de derecho (ED), a través de evidencia empírica para el caso de los 78 países²⁵⁰ seleccionados para análisis.

Se considera que en un Estado de derecho la fiscalización superior obliga a la rendición de cuentas de las estructuras gubernamentales y sus integrantes, por lo que la fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) es un factor que debe reforzarlo. En este sentido, el análisis se desarrolla con base en la variable independiente que mide el grado de fortaleza de las EFS para la que se recogen los datos de la IBP, y de un grupo de variables dependientes que miden la percepción del ED de acuerdo con indicadores del Banco Mundial (WB) y del Foro Económico Mundial (WEF).

En la primera sección del capítulo, se aborda una revisión conceptual del Estado de derecho. Posteriormente se plantea el análisis empírico y la revisión de los aspectos relevantes de las variables; en tanto que los resultados derivados del análisis estadístico se exponen en la tercera sección.

Como anteriormente se menciona la fiscalización superior es un sistema en el cual un conjunto de procesos y procedimientos, que in-

²⁵⁰ La delimitación para identificar la incidencia de la fiscalización superior en el fortalecimiento del Estado de derecho se circunscribe para un conjunto de 78 países de diferentes regiones, de los cuales se han podido recolectar datos para los cuatro conjuntos de variables a utilizar en el análisis empírico.

volucran actores, normas e instituciones, sirven para examinar el uso de los recursos públicos y actos de gobierno.²⁵¹ Asimismo, diversos autores la conciben como un instrumento que puede servir para:²⁵²

- a) Verificar el apego a la legalidad, eficacia, eficiencia, y economía en el uso de los recursos públicos y actos de gobierno que se realiza a través de la administración pública.
- b) Corregir y mejorar el desempeño gubernamental.
- c) La rendición de cuentas.
- d) Modernizar y fortalecer la administración pública para prevenir y disminuir actos de corrupción.
- e) Detectar, corregir y sancionar prácticas irregulares o ilícitas.

En este sentido, en el presente documento se ha demostrado que las capacidades institucionales de las EFS, como un elemento de fortaleza, incide de forma positiva en la eficacia del gobierno. También se ha encontrado evidencia empírica sobre la incidencia positiva de las fortalezas de la FS, a saber, independencia, capacidades institucionales y utilidad de la información que resulta de la acción de fiscalización, sobre la corrupción. Es decir, la FS sí tiene impacto en el combate al fenómeno de la corrupción.

Siguiendo estos planteamientos, la pregunta que da origen a este trabajo pretende encontrar si la FS, medida a través de las fortalezas de las EFS en una muestra de 78 países, abona en el fortalecimiento del ED, para lo cual revisamos tres elementos característicos:

- I. Independencia de las EFS.
- II. Capacidad Institucional.
- III. Utilidad de la información.

²⁵¹ Con excepción del significado de la Real Academia Española, que indica que fiscalizar es “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.

²⁵² Con base en lo planteado en diversos estudios, encontramos a Ríos y Pardinás (2008), Manjarrez (2002), Solares (2004), Michel (2009), Arteaga (2003) y Aregional.com (2003)

Los elementos característicos de fortaleza de la FS se encuentran medidos en el índice SAIs construido por la IBP, que es la variable explicativa de nuestro análisis empírico.

Revisión conceptual del Estado de derecho (ED)

Como bien enuncia De la Madrid,²⁵³ la idea moderna del ED surgió a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando la corriente liberal postuló la necesidad de superar el absolutismo monárquico mediante regímenes democráticos. El sustento de esta concepción se basa en el respeto y protección de la dignidad de la persona humana, ideas que fueron recogidas por las monarquías constitucionales y las repúblicas democráticas.

La concepción liberal²⁵⁴ del ED se manifestó en supeditar el ejercicio del poder político a un marco legal que fijara la estructura y atribuciones de los órganos del Estado, en donde sólo podrían actuar con base en facultades expresadas y conferidas por el orden legal, y los particulares en todo lo que no fuera prohibido por la ley; así como en la necesidad de dividir o separar el poder en diversos órganos (ejecutivo, legislativo y judicial), dando lugar al mecanismo de frenos y contrapesos recíprocos.

Lo anterior nos da la pauta para señalar que el ED se puede concebir, en principio, como la sujeción del Estado al derecho.

Raz,²⁵⁵ apunta que el ED es “Un ideal político del que un sistema jurídico puede carecer o bien poseer en un mayor o menor grado. Es una de las virtudes que un orden jurídico puede tener y por la que puede ser juzgado y no debe confundirse con los conceptos de democracia, justicia, igualdad, no con derechos humanos de cualquier tipo ni con el respeto por las personas o por la dignidad del

²⁵³ De la Madrid H. M., *Constitución, Estado de derecho y democracia*, pp. 153-154.

²⁵⁴ Uno de los aportes del modelo liberal fue el constitucionalismo moderno que introdujo los temas centrales en las ciencias jurídica y política contemporáneas como son: declaraciones de derechos, separación de poderes, Estado de derecho, control del poder y ciudadano.

²⁵⁵ Raz, J., *El Estado de derecho y su virtud*, en: Carbonell, M., Orozco, W., y R. Vázquez (Coord.), *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, pp. 16-17.

hombre.”, y deja claro que el ED significa que las personas deben obedecer el derecho y regirse por él.

Omar Guerrero,²⁵⁶ también menciona que el ED se basa en la ley que somete por igual a gobernantes y gobernados; por lo tanto, la característica principal es la entera sumisión a las normas y ordenamientos legales del Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley.

Así, el ED consiste fundamentalmente en el “imperio de la ley”, *Rule of Law*,²⁵⁷ concepción que es contrastada por otros autores que mencionan como falso que exista o pueda existir ese *imperio*, ya que en la realidad contemporánea se tienen interpretaciones de la ley por parte de personal que realizan funciones institucionalmente asignadas que les permite decidir el sentido y contenido de la ley a aplicarse.²⁵⁸ Sin embargo, la protección con base en el imperio de la ley otorga certidumbre y seguridad jurídica para garantizar los derechos de las personas, y no la arbitrariedad entre las relaciones de la sociedad con los gobiernos y entre sociedades.

Dentro de los principios clásicos del Estado de derecho (ED), podemos enunciar aquellos considerados por Raz, J., de los cuáles se enumeran en el siguiente cuadro:

Cuadro 21. Principios del Estado de derecho

Nº	Principio	Observación
1	Las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas, abiertas y claras.	No se debe presentar al establecimiento de una disposición la retroactividad. El derecho debe ser abierto y publicitado en tiempo y en forma; debe ser claro y preciso.
2	Las disposiciones jurídicas deben ser estables.	No deben ser cambiadas con frecuencia. Debe generar certidumbre para la planeación y acción de las personas en el largo plazo, en la actividad económica y en las obligaciones fiscales.

²⁵⁶ Guerrero, O., *Teoría administrativa del Estado*, p.35

²⁵⁷ Díaz, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, p. 28.

²⁵⁸ Véase Laporta, F. (2002) y O'Donnell, G. (2008).

N°	Principio	Observación
3	El establecimiento de disposiciones jurídicas particulares: abiertas, estables, claras y generales.	Expedición de normas jurídicas dentro del marco establecido por disposiciones jurídicas generales, que imponen límites a la impredecibilidad de las disposiciones particulares. Deben ser impersonales cuyo objetivo es pormenorizar o detallar las normas de contenido administrativo que dicte una ley general.
4	Garantizar la independencia del poder judicial.	Independientes de toda autoridad salvo de aquella del derecho. Jueces libres de presiones, garantía de inamovilidad e independencia en el método de designación.
5	Observar principios de justicia natural	Juicios públicos y justos.
6	Poderes de revisión de los tribunales, sobre la implantación de los otros principios.	Posibilidad de revisar tanto la legislación ordinaria y parlamentaria, así como la reglamentación y acción administrativa.
7	Los tribunales deben ser fácilmente accesibles.	Acción expedita de los juicios.
8	A los órganos de prevención criminal dotados de discrecionalidad no se les debe permitir pervertir el derecho.	La policía y las autoridades encargadas de la persecución no pueden trastornar al derecho.

Fuente: tomado y elaborado con base en: Raz, Joseph., El Estado de derecho y su virtud, pp. 20-25, en: Carbonell, M., Orozco, W., y R. Vázquez (Coord.), Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina, Siglo XXI editores, UNAM e ITAM, México 2002.

La concepción del ED contiene elementos como el cumplimiento de la ley, nadie puede ser juzgado si no es por aplicación previa de la ley, los jueces deben decidir con base en criterios de igualdad social y deben existir posibilidades razonables de defensa legal, todos válidos cuando se discute sobre la garantía de las libertades individuales.

En adición a lo anterior, el ED también debe garantizar los derechos de participación política bajo regímenes democráticos, respetar la asociación y participar en procesos de elección pública libres y competitivos, garantizar la libertad de expresión y de opinión, así como el acceso a la información pública y la adopción, por parte de los gobernantes, de valores de rendición de cuentas (*accountability*), lo que nos remite al concepto amplio del ED, denominado "Estado democrático de derecho".



Para O'Donnell²⁵⁹ el "Estado democrático de derecho" incluye mecanismos de *accountability* vertical y horizontal, que indican el eje de operación de las instituciones de control. El primer caso implica la existencia de un agente de control social externo, manifiesto a través de elecciones limpias y competidas en donde los ciudadanos pueden castigar o recompensar a los gobernantes electos a través del voto, lo cual se traduce en un elemento de control anclado a la sociedad. El segundo supone la disposición de las instituciones del Estado para aplicar la ley frente a acciones ilegales u omisiones por parte de otros organismos o representantes del propio Estado, como los gobernantes, estableciendo mecanismos de pesos y contrapesos.²⁶⁰

Sin duda, un *Estado democrático de derecho* defiende y promueve los derechos de la sociedad a la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, esta razón fundamental dentro del marco del ED nos da la oportunidad de plantear que la fiscalización de la administración, como componente de la acción del gobierno, es un elemento esencial del *Estado democrático de derecho*.

La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público (político o servidor público) sobre el funcionamiento de la administración pública en el ámbito del poder ejecutivo, legislativo y judicial. De aquí la importancia de considerar que la fortaleza de la FS contribuye al fortalecimiento del ED en el grupo de países por analizar.

El ED es del interés de todos, de los ciudadanos porque tienen derechos y obligaciones, y participan en procesos de elección de representantes y programas de gobierno; y de los políticos y servidores públicos porque tienen la responsabilidad y el poder de diseñar e implementar políticas públicas que generan efectos e impactos en la sociedad en su conjunto, y en la actividad económica. Por lo tanto, al revisar la concepción de Estado desde el punto de vista moderno de la economía, podemos definirlo como una institución con el poder económico y político para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Ayala Espino,²⁶¹ señala que el Estado define el

²⁵⁹ Véase O'Donnell G. (1997 y 2008).

²⁶⁰ Véase Peruzzotti-Smulovitz (2002).

²⁶¹ Ayala Espino, J., *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*, pp. 25-35.

campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación.

El poder del Estado para intervenir en la vida económica y social tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad, o que él le impone a ésta, entre las que encontramos la especificación de los "derechos de propiedad y la regulación de contratos", como un mecanismo impuesto por la sociedad y vigilado por el Estado, que contribuye a resolver los conflictos de intereses entre los agentes, incluso entre particulares y gubernamentales, considerado también como mecanismo de cooperación. En virtud de la importancia de garantizar el cumplimiento de las instituciones involucradas en estos procesos de transferencias de derechos de propiedad y contratos, se requiere un poder judicial claramente especificado en términos de leyes, tribunales, cortes, jueces, árbitros, abogados, y mediadores, que establezca un marco adecuado y confiable para las transacciones, lo cual se reflejará en mejores condiciones para el desempeño económico de los países.

Como parte de sus estudios, y contemplando los aspectos mencionados, el WB ha incluido expresamente la existencia de un ED que "...establece los principios esenciales básicos para una economía sana...",²⁶² como un referente institucional básico que hace posible el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza. De hecho, en algunos momentos ha planteado que la existencia de un Estado sujeto al derecho forma parte de un concepto integral de desarrollo.

Burgos Silva,²⁶³ elabora una concepción adecuada que incluye aspectos hasta ahora vistos en esta sección:

El Estado de derecho es ante todo un concepto normativo con el que se hace referencia a aquel Estado que pretende actuar de manera limitada en la medida en que busca sujetar su poder a normas de origen democrático, de rango constitucional y legal en las cua-

²⁶² Dakolias, M., *The judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform*, p. 12.

²⁶³ Burgos Silva, G., *Estado de derecho y globalización: el banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*, p. 117.



les se incorporan derechos individuales y/o económicos y sociales; igualmente, busca el respeto de la publicidad, proactividad, claridad y generalidad de las normas y la garantía de un régimen de división de poderes. Los fines principales de un Estado como éste son la libertad humana y la garantía de los principios y las condiciones que hacen posible la democracia.

La concepción anterior, incluye gran parte de los principios básicos del ED que planteó Raz, J., en el cuadro 21, en donde, la división de poderes es un elemento esencial del Estado de derecho,²⁶⁴ es una manera de debilitar el poder del Estado en la medida en que dificulta su abuso. Bajo los principios liberales clásicos, la mejor forma de evitar un uso arbitrario del poder consiste en no permitir su concentración en pocas manos. Para ello, es preciso fraccionar el poder público en diversas instancias encargadas del desarrollo de distintas funciones, de las cuales las más fundamentales son a través del poder legislativo, el ejecutivo y judicial, cada uno de estos con autonomía plena.

Adicionalmente, en 2004 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definió el concepto de *Rule of Law* considerando los principios internacionales de derechos humanos (DH) como elemento fundamental del ED.

Por otra parte, en relación con la importancia de la transparencia, Cossío²⁶⁵ señala que el funcionamiento efectivo de un ED en los hechos sí requiere la adopción de la transparencia, por lo que ésta es una condición del Estado de derecho, no tanto porque el concepto descansa en ese elemento específico, sino porque su funcionamiento general pasa por la obtención de información.

Bajo estas premisas podemos afirmar que el ED debe seguir elementos esenciales de la vida social y económica de las sociedades en su conjunto, mismos que deben interrelacionarse para encontrar un ED que satisfaga a las sociedades, tales como: imperio de la ley; división de poderes mediante el mecanismos de pesos y contrapesos; la FS como un elemento coercitivo para obligar a rendir cuentas al gobierno y a sus integrantes; adopción de valores de

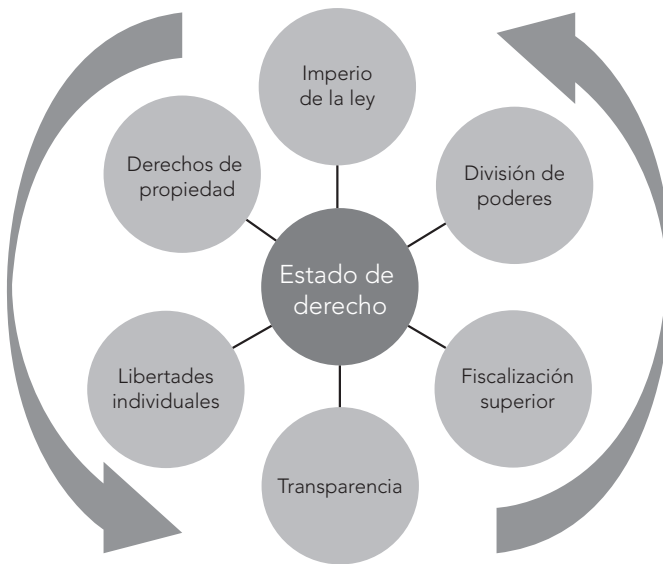
²⁶⁴ *Ibidem*, p. 111-113.

²⁶⁵ Cossío D., J.R., *Estado de derecho: conceptos, funciones y límites*, pp. 100-116.

transparencia-acceso a la información pública; la protección de las libertades individuales; y garantía de los derechos de propiedad. (ver figura 5).

Muchos organismos e instituciones internacionales han desarrollado elementos empíricos en su búsqueda del buen indicador que permita captar el nivel del ED en los países, sobre lo que el WB, a través de sus indicadores de gobernanza, contempla una variable que capta la percepción del nivel de confianza y cumplimiento de las reglas y normas jurídicas por parte de los agentes sociales, así como la garantía de los derechos de propiedad, policía, tribunales, delincuencia y violencia, misma que se considera en nuestro análisis empírico.

Figura 5. Elementos del Estado de derecho



Fuente: Elaboración propia

El Estado de derecho (ED) impone en sentido estricto que el Estado asuma la defensa, la seguridad y la libertad de los ciudadanos. En este mismo sentido el Proyecto de Justicia Mundial (WJP²⁶⁶ por sus

²⁶⁶ World Justice Project, en: <http://worldjusticeproject.org/>



siglas en inglés), afirma que un ED efectivo reduce el fenómeno de la corrupción, combate la pobreza y protege a las personas de las injusticias, y es base para preservar la paz y la equidad, así como, contar con gobiernos responsables que garantice el respeto de los derechos fundamentales.

Muchos organismos e instituciones internacionales han desarrollado elementos empíricos, buscando encontrar un buen indicador que permita captar el nivel del Estado de derecho en los países, el Banco Mundial (WB) a través de sus indicadores de gobernanza contempla una variable que capta la percepción del nivel de confianza y cumplimiento por parte de los agentes sociales de las reglas y normas jurídicas, así como la garantía de los derechos de propiedad, policía, tribunales, delincuencia y violencia; misma que se contempla dentro del análisis empírico.

Así mismo, se contemplan dos variables integradas en el índice de competitividad global del WEF, que miden la eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios y el acceso del sector privado para cuestionar las acciones y regulaciones del sector público a través del sistema legal. En nuestro análisis, tanto la del WB como las del WEF son variables aproximadas que miden la percepción del nivel y calidad del ED en los diferentes países que integran la muestra de estudio.

Planteamiento de análisis: SAIs vs. Estado de derecho

Se plantea que la fortaleza de la acción de fiscalización llevada a cabo por las EFS en 78 países, presenta una incidencia positiva en el fortalecimiento del ED. Para ello se propone el análisis empírico utilizando la metodología estadística para datos de panel.

Método de análisis estadístico

El análisis estadístico se formaliza mediante la aplicación del método de modelos de regresión con datos de panel que facilita incluir una muestra de datos de agentes sociales de interés (individuos, empresas, entidades y países) a lo largo del tiempo, sin límite alguno para la heterogeneidad de estos, al permitir la existencia de variables específicas individuales y los efectos temporales, combinando datos con dimensión temporal y estructural. Los estudios

sobre esta técnica en el campo de la estadística y la econometría son vastos, e implican en la mayoría de los casos una alta complejidad de aspectos matemáticos y estadísticos, por lo que para este trabajo no se presentan las especificaciones, pudiendo encontrar el lector referencias de su interés.²⁶⁷

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, invariables en el tiempo y con repercusión directa en sus decisiones. Por su parte, los efectos temporales son aquellos que afectan por igual a todas las unidades en estudio, pero no varían en el tiempo.

En los estudios en materia estadística se pueden encontrar otros nombres para los modelos de datos de panel; por ejemplo, Gujarati²⁶⁸ los refiere como 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 otros.

Descripción de las variables en análisis

En este análisis, la variable explicativa e independiente que representa la fortaleza de la FS, es aquella construida por la IBP a través de la metodología de Encuesta de Presupuesto Abierto que mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación, y vigilancia de los países alrededor del mundo. La encuesta, integrada por 125 preguntas, se aplica en el marco de un proceso de colaboración de la IBP con organizaciones de la sociedad civil,²⁶⁹ de manera que sea representativa en diferentes regiones y para los diferentes niveles de ingresos.²⁷⁰

²⁶⁷ Una obligada referencia para las especificaciones matemáticas y estadísticas se puede consultar a: Greene, W.H. (2006) Capítulo 14, Gujarati D.N. (2004) Capítulo 16 y Wooldridge J.M. (2009).

²⁶⁸ Gujarati, D. N., *Econometría*, pp. 613-614.

²⁶⁹ De acuerdo con IBP, los resultados de la encuesta para la edición 2012 se basan en el cuestionario de 125 preguntas que un grupo de investigadores, en su mayoría integrantes de instituciones académicas u organizaciones de la sociedad civil, completa dentro de una organización de cada país.

²⁷⁰ Es importante señalar que, de acuerdo con información de la IBP para el proceso de 2012, de 95 gobiernos contactados sólo 41 accedieron a enviar comentarios sobre los



Con base en esta metodología, la IBP estima el Índice de Presupuesto Abierto (OBI) considerando un promedio simple de respuestas a 95 preguntas relacionadas con la transparencia presupuestaria, asignando un puntaje que varía de 0 a 100 (IBP,2012:2-6). Adicionalmente, la encuesta 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 EFS (SAI),²⁷¹ centrando nuestra atención en los resultados del Índice SAls, que al igual que el OBI, varía de 0 a 100.

Los ciclos de elaboración de la encuesta han sido de forma bianual, comprendiendo los periodos 2006, 2008, 2010 y 2012, sobre lo que se observa que para el último año la IBP ajustó la metodología para la medición del Índice SAls; sin embargo, en nuestro proceso de investigación se llevó a cabo la homologación para integrar el índice con base en los años anteriores.

El Índice SAls 2012 muestra un puntaje promedio de 69 de 100, lo que representa que la mayoría de los países encuestados se desempeñaban relativamente bien en cuanto a la fortaleza de sus EFS, siendo clasificados por la IBP en tres categorías tal como se muestra en el siguiente cuadro correspondiente a nuestra muestra de 78 países.

resultados de la encuesta, a pesar de los esfuerzos para alentar a los gobiernos a proporcionar sus comentarios. Lo anterior muestra una indiferencia de la mayoría de los países hacia estos ejercicios de transparencia, considerando que es un valor aun no adoptado. La información relativa a la metodología y lineamientos para responder las preguntas se puede consultar en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/> y para consultar los comentarios relevantes de los gobiernos en: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/>.

²⁷¹ El elemento de "evaluación de la participación del público en el proceso presupuestario" es nuevo a partir de la encuesta de 2012, el cual mide la presencia ciudadana a lo largo del proceso de presupuestación.

Cuadro 22. Fortaleza de las instituciones de fiscalización superior (2012)

Fortaleza	No. de países	Países
Fuerte (valor del índice entre 67-100)	25	Albania, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Brazil, Colombia, Czech Republic, France, Georgia, Germany, India, Indonesia, Malaysia, Mexico, New Zealand, Norway, Poland, Slovakia, Slovenia, South Korea, Sweden, United Kingdom, United States, Vietnam.
Moderada (valor del índice entre 34-66)	36	Argentina, Bangladesh, Bolivia, Bulgaria, China, Costa Rica, Croatia, Dominican Republic, El Salvador, Guatemala, Honduras, Italy, Kazakhstan, Kenya, Kyrgyz Republic, Macedonia, Mali, Mongolia, Namibia, Nepal, Pakistan, Peru, Philippines, Portugal, Romania, Rwanda, Serbia, South Africa, Spain, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, Trinidad and Tobago, Uganda, Ukraine, Venezuela.
Débil (valor del índice entre 0-33)	17	Algeria, Azerbaijan, Burkina Faso, Cambodia, Cameroon, Chad, Ecuador, Egypt, Jordan, Malawi, Morocco, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Senegal, Turkey, Zambia.

Fuente: International Budget Partnership, Open Budget Survey 2012, p. 39.

Cabe recordar que se plantea utilizar el Índice SAIs como variable independiente para explicar el grado y tipo de incidencia que tiene en el fortalecimiento del ED. Para ello se precisan las variables dependientes que se utilizan en el análisis respectivo, seleccionadas por la robustez estadística en su integración y elaboración. En el siguiente cuadro se presentan las variables *proxy* que miden la percepción de la fortaleza del ED en los países en análisis, siendo las fuentes una variable del WB y dos del WEF. Es importante comentar que se llevan a cabo las pruebas requeridas para los modelos de datos de panel con el fin de encontrar la especificación con mejor ajuste que explique la relación entre las variables.

Cuadro 23. Variables dependientes (percepción de la fortaleza del Estado de derecho)

No.	Variable	Descripción	Medición	Incidencia esperada	Fuente
1	E of LFSD	Indicador que representa el nivel de eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios (valor entre 1-7)	Fortalecimiento en el Estado de derecho	Positiva	WEF
2	E of LFCH	Indicador que representa el nivel de facilidad para interponer acciones jurídicas contra actos y regulación gubernamental (valor entre 1-7)	Fortalecimiento en el Estado de derecho	Positiva	WEF
3	WBGI_ROL	Indicador que representa el nivel del Estado de derecho	Fortalecimiento en el Estado de derecho	Positiva	WB

Nota: Las variables se han consultado en las páginas electrónicas <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015> para el WEF, y <http://survey.international-budget.org/#download> para la IBP y el WB.

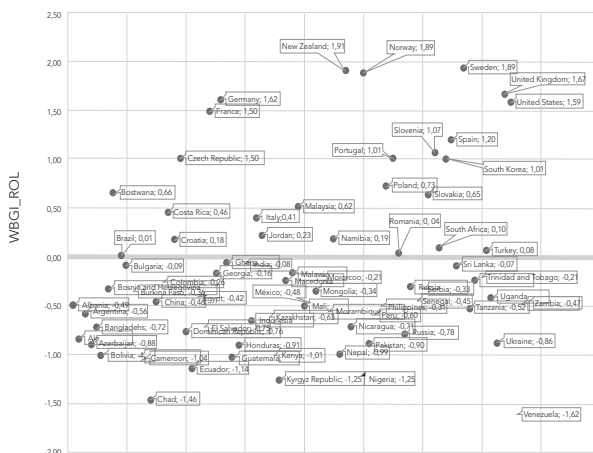
Para conocer la incidencia de la fortaleza de la FS (SAIs) en el ED, se analiza la relación entre variables instrumentadas por el WEF y el WB. En el primer caso se utilizan indicadores que miden la eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios y el acceso del sector privado para cuestionar las acciones y regulaciones del sector público a través del sistema legal.

En segunda instancia, con información del WB, se contempla como variable de mayor relevancia el indicador que representa el nivel del ED (WBGI_ROL), mismo que capta la percepción del nivel de confianza y cumplimiento, por parte de los agentes sociales, de las reglas y normas jurídicas, garantía de los derechos de propiedad, policía, tribunales, delincuencia y violencia. La variable otorga un puntaje a cada país a través de un indicador agregado en una distribución nor-

mal estándar que va de -2,5 a 2,5,²⁷² aproximadamente. Los países con indicadores mayores a cero se perciben con un ED positivo y de forma contraria aquellos con puntaje debajo de cero.

En este contexto, en la siguiente gráfica podemos observar que para 2012, del total de países en análisis, 25 registran un nivel de percepción de fortaleza del ED aceptable, destacando Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos de Norteamérica, y Francia, entre otros. Por su parte, el resto de los países en análisis presentan una percepción negativa, como en el caso de Brasil, en el límite con 0.01, y Costa Rica (0.46), en tanto que en niveles más bajos encontramos a México (-0.48) y China (-0.46), siendo Venezuela el país peor situado en este renglón con un indicador de -1.62, y sobre el que cabe señalar que actualmente está ejecutando acciones de gobierno que demeritan la garantía de los derechos de propiedad con la consecuente desconfianza sobre su marco jurídico.

Gráfica 13: Percepción de la fortaleza del Estado de derecho (2012)



Fuente: Elaboración propia con información del WB en: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=worldwide-governanceindicators&Type=TABLE#>

²⁷² Sobre la metodología de estimación del indicador vease: Kaufmann, D., Kraay A., y M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*, World Bank, Policy Research, Working Paper 5430, 2010.

Resultados del análisis estadístico del grado e incidencia del SAI

En esta sección se presentan las especificaciones estadísticas con base en la metodología para modelos de datos de panel, recordando que la variable trascendental es el Índice SAI, mediante el cual queremos conocer el grado y tipo de incidencia de la fortaleza de la FS en el ED de los elementos de la muestra.

Es importante mencionar que la muestra de 78 países (cuadro 25) se determinó con base en la identificación de aquellos con información correspondiente a cada una de las variables a explicar y explicativas consideradas en el análisis.

En este contexto, se llevaron a cabo las pruebas para conocer si se presenta igualdad en media y varianza en cada una de las variables para los países en estudio, y para las transformaciones a las variables que, en algunos casos, son logarítmicas. Los resultados de las diferentes pruebas mostraron que la condición de igualdad en media y varianza se rechaza en todos los casos, lo que nos permite explicar que las variables dependientes responden a efectos diferentes en cada uno de los países. Esta condición estadística posibilita plantear las especificaciones con base en el método de modelos de datos panel.

El conjunto de modelos estimados varía en su especificación, nivel original, semi-logarítmico y logarítmico, sobre lo que se recomienda revisar el cuadro 26 para una referencia más amplia sobre el tipo de interpretaciones al especificar modelos en niveles con transformaciones en los valores originales. En tanto que en el cuadro 27 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis empírico.

Incidencia SAIs - percepción del Estado de derecho

El análisis estadístico para conocer el grado y tipo de incidencia de la fortaleza de la FS en el fortalecimiento del ED en los países en análisis, nos muestra que para la variable relevante WBGI_ROL

(indicador que representa el nivel del ED) el Índice SAIs incide de forma directa y positiva.

Cuadro 24: Modelos de datos panel
(Percepción del Estado de derecho)

Variable independiente: SAIs

Nº	Variable	Tipo de Modelo	Constante	Coefficiente SAIs	R ²	DW	Cross-Section
1	WBGJ_ROL	Efectos fijos de CS	-0.235812 (0.0000)	0.0013 (0.0762)	0.9883	1.8045	78
2	E of LFSD*	Efectos fijos de CS	1.1053 (0.0000)	0.0365 (0.2434)	0.9570	3.9493	78+
3	E of LFCH*	Efectos fijos de CS	1.0534 (0.0000)	0.0438 (0.1821)	0.9502	3.9493	78+

Fuente: Estimaciones propias con datos de WEF y BW.

*Modelo logarítmico (Log-Log)

+ corresponde al periodo 2010-2012

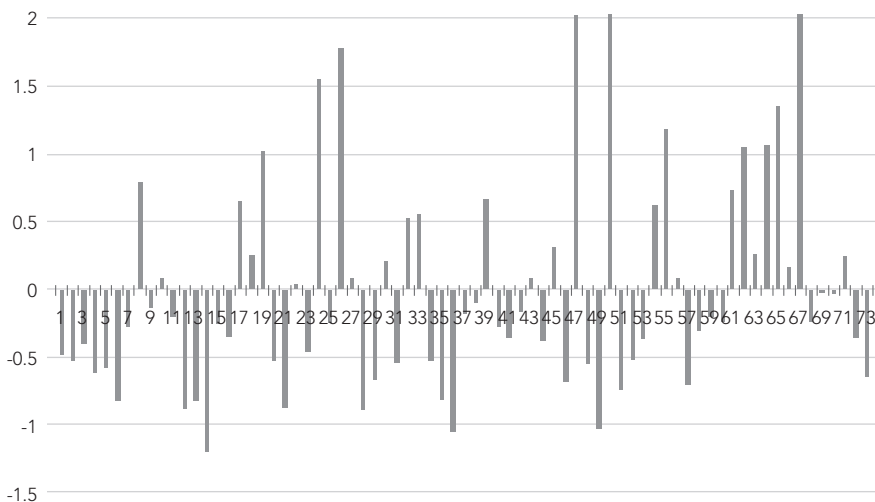
Notas: Variable explicativa independiente es el índice SAIs. Se utilizó el método de estimación para panel robusto a heteroscedasticidad y autocorrelación.

Como se puede identificar en el cuadro 24, el coeficiente del Índice SAIs del modelo 1 es pequeño, razón por la cual es difícil interpretar el grado de incidencia; sin embargo, para fines de esta investigación es aceptable. Con base en la especificación estadística, el modelo 1 cuenta con un buen ajuste, y de acuerdo con el estadístico R² se puede inferir que el fortalecimiento del ED medido a través de la variable WBGJ_ROL, responde significativamente a la variable SAIs.

Los efectos individuales de la variable SAIs sobre WBGJ_ROL son diferentes en cada uno de los países al examinarse con base en la prueba estadística utilizada (cuadro 28). En este aspecto, se identifica que la FS incide y genera efectos diferenciados en el fortalecimiento del ED. En la gráfica siguiente se pueden observar los países en los que el Índice SAIs tiene una mayor repercusión en el ED, así como aquellos que registran un menor impacto, siendo el caso de Venezuela, Chad, Nigeria, República de Kirguistán, Bolivia y Rusia.



Gráfica 14. Efectos fijos de sección cruzada (WBG_ROL — SAIs)



Fuente: Estimaciones propias con datos del WB-IBP

Nota: Para conocer los resultados del test estadístico para efectos fijos ver anexo 4.

Con base en la información de las variables E of LFSD (nivel de eficiencia del marco jurídico en la resolución de litigios)²⁷³ y E of LFCH (facilidad para interponer acciones jurídicas contra actos y regulación gubernamental),²⁷⁴ los resultados para los renglones 2 y 3 del cuadro 24 estiman baja significancia estadística en los coeficientes para el Índice SAIs, siendo difícil deducir el efecto positivo de la fortaleza de las instituciones de FS en la eficiencia del marco jurídico para la resolución de litigios y en la facilidad para interponer acciones jurídicas contra actos y regulación gubernamental.

²⁷³ Es preciso recordar que este indicador cuenta con valores entre 1 y 7, con base en información recabada por el Foro Económico Mundial (WEF), en donde 1 representa una opinión de “muy ineficiente” y 7 “muy eficiente”.

²⁷⁴ Al igual que la anterior variable, es un indicador que toma valores entre 1 y 7, en donde 1 representa una opinión “muy difícil” y 7 “muy fácil”.

Cuadro 25

ID	País	ID	País
1	Albania	25	Georgia
2	Algeria	26	Germany
3	Argentina	27	Ghana
4	Azerbaijan	28	Guatemala
5	Bangladesh	29	Honduras
6	Bolivia	30	India
7	Bosnia and Herzegovina	31	Indonesia
8	Bostwana	32	Italy
9	Brazil	33	Jordan
10	Bulgaria	34	Kazakhstan
11	Burkina Faso	35	Kenya
12	Cambodia	36	Kyrgyz Republic
13	Cameroon	37	Macedonia
14	Chad	38	Malawi
15	China	39	Malaysia
16	Colombia	40	Mali
17	Costa Rica	41	México
18	Croatia	42	Mongolia
19	Czech Republic	43	Morocco
20	Dominican Republic	44	Mozambique
21	Ecuador	45	Namibia
22	Egypt	46	Nepal
23	El Salvador	47	New Zealand
24	France	48	Nicaragua
		49	Nigeria



ID	País	ID	País
50	Norway	65	Spain
51	Pakistan	66	Sri Lanka
52	Peru	67	Sweden
53	Philippines	68	Tanzania
54	Poland	69	Thailand
55	Portugal	70	Trinidad and Tobago
56	Romania	71	Turkey
57	Russia	72	Uganda
58	Rwanda	73	Ukraine
59	Senegal	74	United Kingdom
60	Serbia	75	United States
61	Slovakia	76	Venezuela
62	Slovenia	77	Vietnam
63	South Africa	78	Zambia
64	South Korea		

Cuadro 26. Interpretación de coeficientes

Especificación	Expresión	Interpretación
Variables en valores originales	$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k x_{kit} + u_{it}$	Incremento de unidades en "y" cuando aumenta 1 unidad la "x"
Log-Nivel	$\text{Log}(y_{it}) = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \text{Log}(x_{kit}) + u_{it}$	$\beta_k * 100$ = incremento porcentual de "y" cuando aumenta una unidad de "x".
Nivel-Log	$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \text{Log}(x_{kit}) + u_{it}$	$\beta_k / 100$ = incremento en unidades de "y" cuando aumenta un 1% la "x"
Log-Log	$y_{it} = \beta_0 + \sum_{k=1}^K \beta_k \text{Log}(x_{kit}) + u_{it}$	Incremento porcentual de "y" cuando aumenta un 1% la "x".

Cuadro 27. Estadísticas descriptivas
Variable independiente (Fortaleza de la fiscalización superior)

	SAIs
Media	51.49272
Mediana	53.30000
Valor Máximo	100.0000
Valor Mínimo	0.000000
Desviación Std.	22.68234

Variables dependientes
(Percepción de la fortaleza del Estado de derecho)

	E_OF_LFSD	E_OF_LFCH	WBGI_ROL
Media	3.573927	3.487655	-0.144242
Mediana	3.432205	3.368114	-0.344623
Valor Máximo	6.118235	5.807023	1.952146
Valor Mínimo	1.911564	1.472098	-1.621453
Desviación Std.	0.851338	0.802517	0.843221

Test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos

Cuadro 28. Modelos de datos de panel
Percepción del Estado de derecho

Variable explicativa/independiente: índice SAIs
Con base en una probabilidad de la Chi-square (χ^2) menor al p-valor < 0.05 .

N°	Variable dependiente	Modelo	Estadístico	p-valor	Interpretación
10	WBGI_ROL	Efectos fijos de CS	1131.11	0.0000	Se observa p-valores menores 0.05, lo que nos lleva afirmar que los efectos fijos/individuales son diferentes.

Fuente: Estimaciones propias con datos de WEF y BW.

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 WBGIGE, 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 (WBG1_GE), y permite inferir que, dentro del proceso de fiscalización, las capacidades institucionales impactan de forma positiva en el ejercicio gubernamental.

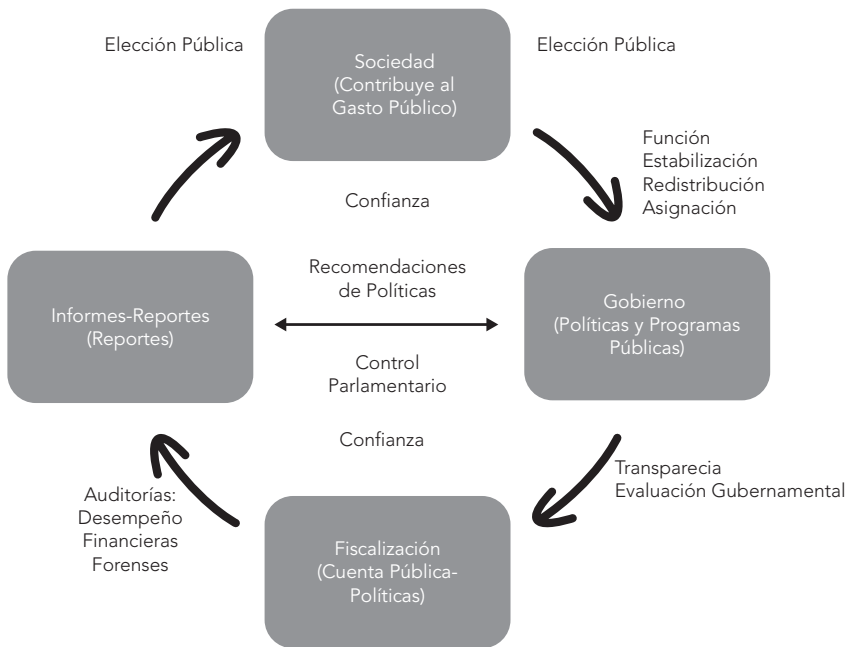
- En conjunto, podemos inferir que la fortaleza de la fiscalización superior se refleja en una mejora de la percepción de la corrupción en el sector público, el cual se infiere que, al mejorar el índice SAI la corrupción tiende a disminuir. Lo anterior se puede explicar, al contar con instituciones de fiscalización superior con mayores potestades sancionatorias y fuerza legal para obligar al cumplimiento de las mismas, así como, a la implantación de imperativos legales como resultados y recomendaciones de la acción de fiscalización. Sin embargo no es posible determinar el grado de incidencia, dado la magnitud de los coeficientes estadísticos estimados, aunque contar con la interpretación del signo de los coeficientes, nos muestra el tipo de incidencia que puede representar de forma conjunta, para la muestra de países analizados.
- Con base en la evidencia empírica encontrada podemos afirmar que la fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho, lo cual se puede suponer de forma conjunta para los 78 países analizados. Sin embargo, se debe señalar que los efectos son diferenciados en cada uno, observando casos en los que no es posible demostrar su impacto. En este sentido, se abre la discusión, y posibles líneas de investigación, para identificar la magnitud en la cual la fiscalización

superior aporta positivamente a la calidad de vida de los ciudadanos al mejorar la rendición de cuentas gubernamental y generar confianza en las acciones de gobierno.

- 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 no encontró evidencia empírica para afirmar que la independencia de las EFS 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 6. 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.

- 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 J. 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, IJ-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, IJ, 2007.
- Aguilar Rivera, J.A., *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2006.
- Aguilar Villanueva, L. 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.
- Aguiló B.P., Bascur Campos, M.L., y C. Nash Rojas, *Corrupción y derechos Humanos: Una mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Universidad de Chile, 2014. Alonso, J.A. y C. Garcimartín (coordinadores) *Corrupción, cohesión social y desarrollo: el caso de Iberoamérica*, FCE, España, 2011.
- Alponte, J. M., *Lecturas filosóficas (La lucha por los derechos humanos y el Estado de Derecho)*, INAP, México, 2012.
- Alventosa Raphael J., *¿Qué es independencia?*, Octubre 2014, en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/international-journal-of-government-auditing/ediciones.html>
- Andersson, S. y G. Martínez-Cousinou, 2009. "El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, No. 43, Caracas.

- 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.
- Ayala Espino, J., *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Ángel Porrúa, México. 2004.
- Baena Paz, G., *La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida*, en: Revista IAPEM, núm. 87, enero-abril, 2014.
- Blume, L., y S. Voigt, *Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment*, International Centre for Economic Research, Working Paper No. 3, 2007.
- Boehm, F. 2005. "Corrupción y captura en la regulación de los servicios público". *Revista de Economía Institucional*, Vol. 7, N° 13, 2° semestre, Colombia.
- 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
- Burgoa, I., *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, Porrúa 8ª Ed., México, 2005.
- Burgos Silva, G., *Estado de derecho y globalización: el banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia – ILSA, Colombia, 2009.
- Cárdenas, J., y M. Mijangos. 2006. "Acerca del marco teórico de la corrupción". *Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau*. Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Derecho Comparado. Temas diversos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM p. 176.
- 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, 1° 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.

- Cerrillo I Martínez A. (Coordinador), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Ed. Instituto Nacional de Administración pública, 1.ª ed. Madrid, 2005.
- Chubb, B., *The Control of Public Expenditure: Financial Committees of the House of Commons*, Oxford, Clarendon Press, 1952.
- 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.
- Cossío D., J.R., *Estado de derecho: conceptos, funciones y límites*, en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, núm. 11, 51-72, Madrid, 2007.
- Crespo, J.A., *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, ASF, México, 2009.
- Crozier, M., Huntington S. y Joji Watanuki., *The Crisis of Democracy*, New York University Press, 1975.
- Cunill Grau N., *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*, PNUD, México, 2007.
- Dakolias, M., *The judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform*, World Bank Technical Paper, No. 319, Washington, 1996.
- De la Madrid H. M., *Constitución, Estado de derecho y democracia*, IJ-UNAM (1ª Ed.), México, 2004.
- Del Castillo, A., *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, ASF, México, 2003.
- Díaz, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, España, 1998.
- Edward, H., y Blick, A., *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.
- Figuroa Neri, A. *Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 2005.
- Figuroa Neri, A. *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización Superior*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2007.
- Fox, J., *Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas*, Jonathan Fox, "Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas," *Perfiles Latinoamericanos* 27, México, 2006.
- Gaceta del Senado del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos LXII Legislatura. 3º año de ejercicio, 2º periodo ordinario, No. 127, Tomo III, 21 de abril de 2015.

- García Guzmán, M., *Estado de derecho y rendición de cuentas*, Revista de Administración Pública 130, vol. XLVIII, N° 1, INAP, México, 2013.
- García Ricci, D., *Estado de derecho y principio de Legalidad*, CNDH (1ª. ed.), México, 2011.
- 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*, Prentice Hall (3ª. ed.), España, 2006
- Guerrero Orozco, O., *Teoría administrativa del Estado*. México, Oxford University Press (1ª. ed.) México. 2000.
- Gujarati, D. N., *Econometría*, McGraw-Hill, (4ª. ed.), México, 2004.
- Hedger, E., y Andrew Blick., *Enhancing accountability for the use of public sector resources: How to improve the effectiveness of Public Accounts Committees*, Paper for the 2008 Triennial Conference of Commonwealth Auditors General, Overseas Development Institute, Londres, 2008.
- International Budget Partnership (IBP), *Open Budget Survey 2012*, IBP, Washington D.C., 2012.
- 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.
- Jiménez, F. 2014. "La trampa política: la corrupción como problema de acción colectiva", en: E. Pastor, G. Tamez y K. Sáenz (coordinadores), "Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa". Análisis comparado España-México". Ed. Dykinson, Madrid.
- 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, 1999. *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., *Arthasastra*, Revista de Administración pública (RAP), núm. 54, 1983.
- Klitgaard, R. 1998. "International cooperation against corruption", en: Finance and Development, vol. 35, N° 1, IMF — Washington, DC.
- 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, J. T., *El marco jurídico y administrativo del control*, en: Revista de Administración pública, N° 57-58, INAP, México, 1984.
- Laporta, F., *Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz*, en: Carbonell, M., Orozco, W., y R. Vázquez (Coord.), "Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina", Siglo XXI editores, UNAM e ITAM, México, 2002.
- 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 reimpression) UEC-Cámara de Diputados, México, 2015.
- Locke J., *Ensayo sobre el gobierno civil*, Ediciones El País, 2010.
- López Ayllón, S. y Merino Huerta M., *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM, IJJ, 2010.
- Mainwaring, S. y C. Welna (eds), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

- Malem Seña, J.F. 2010. "La corrupción en el poder judicial", en: M. Carbonell y R. Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, IFE, ITAM, Siglo XXI, México.
- Manjarrez Rivera J., *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.
- 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 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*, México, 2009.
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Traducción de Siro García del Mazo, Madrid, 1906.
- Mulgan, R., 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public Administration*, Vol. 78, 2000.
- Naciones Unidas, *Resolución A/66/228*, Sexagésimo sexto período de sesiones, UN, 2012.
- O'Donnell, G. 1997. "Horizontal accountability and new polyarchies", *trabajo presentado en la conferencia: Institutionalizing horizontal Accountability*, IEA de Viena.
- O'Donnell, G., "Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política", *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, Octubre 2004.
- OECD, *Better policies for better lives*. OECD Conferencie Centre, Paris, 2012.
- OECD, *Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*, 2012.
- ONU. 2004. *Convención de las naciones unidas contra la corrupción*, Centro Internacional de Viena, Austria.
- Parejo Alfonso, L., *Eficacia y administración*, INAP, Madrid, 1995.

- Pelizzo R. y Staphenurst R., *Public Accounts Committees*, Singapore Management University, 2006.
- Pelizzo R. y Staphenurst R., *Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation*, World Bank Policy Research Working Paper 3388, 2004.
- Pelizzo, R., *Reconsideración de la fiscalización y la democracia*, en: R. Staphenurst, R. Pelizzo, D. M. Olson y L. von Trapp (Editores), "Fiscalización legislativa y presupuesto: Una perspectiva mundial", Banco Mundial, Colombia, 2009.
- Pelizzo, R., Staphenurst, R., Saghal, V., y Woodley, W. *What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis*, Politics and Policy, Vol 34, N° 4, 2006.
- Pelizzo, R., Staphenurst, R., y David Olson., *Parliamentary Oversight for Government Accountability*, World Bank Institute, 2006.
- Pérez López, C., *Problemas resueltos de econometría*, Thomson, España, 2006.
- Persson, A., 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. (Coord.), *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*, 2ª 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, A., 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>.
- Puente Martínez K y Gutiérrez Luna, A., *La fiscalización y el control político del congreso mexicano*, en "Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas", UEC – CVASF, Cámara de Diputados, México. 2015

- Raz, Joseph, "El Estado de derecho y su virtud", en: Carbonell, M., Orozco, W., y R. Vázquez (Coord.), *Estado de derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, Siglo XXI editores, UNAM e ITAM, México 2002.
- Reyes Heróles, F., *Corrupción: De Los Ángeles A Los Índices*. IFAI 2003
- Ríos Cázares A. y Pardinas J. E., *Hacia la reforma constitucional: las Entidades de Fiscalización Superior en México*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, DTAP 219, 2008.
- 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.
- Sánchez González, J.J. 2012. "La corrupción administrativa en México", (1ª ed.), IAPEM – México.
- Sandoval, I.E., (coord.), *Contemporary debates on corruption and transparency, rethinking state, market and society*, IIS-UNAM y The World Bank, México.
- Sandoval-Ballesteros, I.E. 2013. "From Institutional to Structural Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships", Edmond J. Safra Research Working Papers, No. 33, Harvard University.
- 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, G., *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Schacter, M., y S. Anwar. 2004. "Combating corruption: Look before you leap", The World Bank.
- 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. Saghal, 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.
- 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.
- Transparencia Internacional, *El Libro de Consulta de TI*, Berlín 2000.
- 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.
- Vergara, R. *La Transparencia como problema*, Cuaderno 05, IFAI, 2005.
- Wehner, J., *Best Practices of Public Accounts Committees*, Budget Information Service Institute for Democracy in South Africa, (IDASA), 2002.
- 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.
- Wooldridge, J. M., *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, The MIT Press (2º Edition), England, 2010.
- 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.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, WEF, 2014.

Páginas electrónicas consultadas

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

<http://internationalbudget.org/>.

<http://www.eviews.com>

<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/international-journal-of-government-auditing/ediciones.html>.

<http://www.intosai.org/es/actualidades.html>.

<http://www.issai.org/>

<http://www.transparency.org/>.

<http://www.un.org/es/index.html>.

<http://www.unrol.org/>.

<http://www.weforum.org/>.

Anexos

Anexo 1

ID País	País
1	Afghanistan
2	Albania
3	Algeria
4	Angola
5	Argentina
6	Azerbaijan
7	Bangladesh
8	Benin
9	Bolivia
10	Bosnia and Herzegovina
11	Bostwana
12	Brazil
13	Bulgaria
14	Burkina Faso
15	Cambodia
16	Cameroon
17	Chad
18	Chile
19	China

ID País	País
20	Colombia
21	Costa Rica
22	Croatia
23	Czech Republic
24	Dem. Rep. of Congo
25	Dominican Republic
26	Ecuador
27	Egypt
28	El Salvador
29	Equatorial Guinea
30	Fiji
31	France
32	Georgia
33	Germany
34	Ghana
35	Guatemala
36	Honduras
37	Hungary
38	India
39	Indonesia

ID País	País
40	Iraq
41	Italy
42	Jordan
43	Kazakhstan
44	Kenya
45	Kyrgyz Republic
46	Lebanon
47	Liberia
48	Macedonia
49	Malawi
50	Malaysia
51	Mali
52	Mexico
53	Mongolia
54	Morocco
55	Mozambique
56	Myanmar
57	Namibia
58	Nepal
59	New Zealand
60	Nicaragua
61	Niger
62	Nigeria
63	Norway
64	Pakistan
65	Papua New Guinea

ID País	País
66	Peru
67	Philippines
68	Poland
69	Portugal
70	Qatar
71	Romania
72	Russia
73	Rwanda
74	São Tomé e Príncipe
75	Saudi Arabia
76	Senegal
77	Serbia
78	Sierra Leone
79	Slovakia
80	Slovenia
81	South Africa
82	South Korea
83	Spain
84	Sri Lanka
85	Sudan
86	Sweden
87	Tajikistan
88	Tanzania
89	Thailand
90	Timor-Leste
91	Trinidad and Tobago

ID País	País
92	Tunisia
93	Turkey
94	Uganda
95	Ukraine
96	United Kingdom
97	United States

ID País	País
98	Venezuela
99	Vietnam
100	Yemen
101	Zambia
102	Zimbabwe

Anexo 2

Efectos fijos modelo 2

País	ID País	Efectos fijos
Afghanistan	1	-1.234122
Albania	2	-0.208372
Algeria	3	-0.328488
Angola	4	-0.874488
Argentina	5	-0.018058
Azerbaijan	6	-0.448827
Bangladesh	7	-0.617556
Benin	8	-0.280411
Bolivia	9	-0.396282
Bosnia and Herzegovina	10	-0.559952
Bostwana	11	0.688257

País	ID País	Efectos fijos
Brazil	12	0.070033
Bulgaria	13	0.284864
Burkina Faso	14	-0.452382
Cambodia	15	-0.63246
Cameroon	16	-0.660335
Chad	17	-1.168027
Chile	18	1.337587
China	19	0.232568
Colombia	20	0.17788
Costa Rica	21	0.520917
Croatia	22	0.66841
Czech Republic	23	0.133195

País	ID País	Efectos fijos
Dem. Rep. of Congo	24	-0.453488
Dominican Republic	25	-0.347655
Ecuador	26	-0.506027
Egypt	27	-0.342058
El Salvador	28	0.078811
Equatorial Guinea	29	-1.343488
Fiji	30	-0.568998
France	31	1.559164
Georgia	32	0.328818
Germany	33	1.722463
Ghana	34	0.033964
Guatemala	35	-0.505727
Honduras	36	-0.442759
Hungary	37	0.77332
India	38	0.080132
Indonesia	39	-0.175868
Iraq	40	-0.915154
Italy	41	0.568958
Jordan	42	0.23265
Kazakhstan	43	-0.277266
Kenya	44	-0.461182
Kyrgyz Republic	45	-0.57797

País	ID País	Efectos fijos
Lebanon	46	-0.25494
Liberia	47	-1.033998
Macedonia	48	0.005558
Malawi	49	-0.361696
Malaysia	50	1.182849
Mali	51	-0.629796
México	52	0.344917
Mongolia	53	-0.420481
Morocco	54	0.048434
Mozambique	55	-0.373504
Myanmar	56	-1.364469
Namibia	57	0.275244
Nepal	58	-0.683042
New Zealand	59	1.990703
Nicaragua	60	-0.655874
Niger	61	-0.523507
Nigeria	62	-0.821257
Norway	63	2.019472
Pakistan	64	-0.551167
Papua New Guinea	65	-0.57712
Peru	66	-0.20935
Philippines	67	0.105419
Poland	68	0.692394
Portugal	69	0.274254
Qatar	70	1.181512

País	ID País	Efectos fijos
Romania	71	0.016456
Russia	72	-0.242428
Rwanda	73	0.060597
São Tomé e Príncipe	74	-0.060597
Saudi Arabia	75	0.05055
Senegal	76	-0.197911
Serbia	77	0.02184
Sierra Leone	78	-1.023604
Slovakia	79	1.01414
Slovenia	80	1.142703
South Africa	81	0.673164
South Korea	82	1.272326
Spain	83	1.185676
Sri Lanka	84	-0.042481
Sudan	85	-1.133998
Sweden	86	2.113164
Tajikistan	87	-0.785411

País	ID País	Efectos fijos
Tanzania	88	-0.403674
Thailand	89	0.359078
Timor-Leste	90	-0.971707
Trinidad and Tobago	91	0.466887
Tunisia	92	0.220741
Turkey	93	0.471603
Uganda	94	-0.372649
Ukraine	95	-0.612347
United Kingdom	96	1.719781
United States	97	1.639625
Venezuela	98	-0.824298
Vietnam	99	-0.13669
Yemen	100	-0.910922
Zambia	101	-0.546889
Zimbawe	102	-1.038488

El impacto de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno,
Jorge Alejandro Ortiz Ramirez
se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2016,
en los talleres de D3 Ediciones, S.A. de C.V.
Se imprimieron 1000 ejemplares, más sobrantes para reposición.