

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017), Núm.55-59, págs. 1-91.

Ortiz Ramírez, Jorge Alejandro  
Cruz Pérez, José Adrián  
*IAPAS Academia Internacional de  
Ciencias Político Administrativas y  
Estudios de Futuro.*

¿La fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho? Una revisión internacional (2017-55. págs. 1-19)

Ramió, Carles  
*Universitat Pompeu Fabra*

La necesidad de diseñar en el futuro unos nuevos valores públicos (2017-56. págs. 20-38)

González-Capitel Martorell, Jaime  
*Georgetown University*

La financiación de las ideas desde las administraciones públicas: *think tanks*, transparencia y evaluación (2017-57. págs. 39-55)

Martínez Sierra, José Manuel  
*FAS Harvard University /  
Alsina, Victòria  
HKS Harvard University*

Estado y Constitución frente al TTIP. Una mirada desde las enseñanzas aportadas por la Unión Europea (2017-58. págs.56-77)

Bellix, Laila  
*Prefectura de São Paulo /  
Burle, Caroline  
W3C Brasil /  
Machado, Antonio.  
Universidade de São Paulo.*

Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios (2017-59. págs.78-91)



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

[www.gigapp.org](http://www.gigapp.org)

## Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio  
Palmira Chavero Ramírez  
Ricardo García-Vegas  
Cecilia Güemes  
Álvaro Ramírez-Alujas

## Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués  
Roberto Castellanos Cereceda  
Flavia Galvani Silva  
Leandro Grass Peixoto  
Efrén Guerrero Salgado  
Juan Enrique Gutiérrez  
Juana López-Pagán  
Diego Pablo Pando  
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

**GIGAPP**  
Estudios / Working Papers

## ¿La fiscalización superior abona en el fortalecimiento del Estado de derecho? Una revisión internacional

Ortiz Ramírez, Jorge Alejandro  
Cruz Pérez, José Adrián

*IAPAS Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro.*

 jorge.ortiz@iapas.mx

 joseadrian\_cruz@my.uvm.edu.mx

Documento recibido: 07 noviembre 2016  
Aprobado para publicación: 01 diciembre 2016

---

### Resumen

Este trabajo identifica si la fiscalización superior (FS) abona en el fortalecimiento del Estado de derecho (ED), a través del análisis estadístico para una muestra de 78 países con modelos de datos de panel, con el indicador SAIs de la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP), que mide el grado de fortaleza de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), como variable independiente; y se utilizan indicadores del World Bank (WB) y el World Economic Forum (WEF) que miden el nivel del ED en los países muestra para los años 2006 a 2012. Los resultados obtenidos muestran que la FS sí abona en el fortalecimiento del ED, mismos que se presentan de forma conjunta para los países analizados. Sin embargo, cabe señalar que los efectos son diferenciados en cada uno, observando casos para los que no es posible la comprobación.

### Palabras clave

Estado de derecho, fiscalización superior, fortaleza de la fiscalización superior.

---

### Introducción

El objetivo de la investigación es encontrar evidencia empírica relativa al abono de la FS en el fortalecimiento del ED para el caso de los 78 países seleccionados para análisis. Se considera que en un ED la FS obliga a la rendición de cuentas de las estructuras gubernamentales y sus integrantes, por lo que la fortaleza de las 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 WB) y del WEF.

En las primeras dos secciones del trabajo, con el objetivo de construir un marco teórico-conceptual, se describen los aspectos relevantes de la FS y sus elementos de fortaleza, y se aborda una revisión conceptual y teórica del ED. En la tercera sección 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 cuarta sección, y por último se presentan las conclusiones.

## 1. La fiscalización superior: elementos de fortaleza

La FS es un sistema en el cual un conjunto de procesos y procedimientos, que involucran actores, normas e instituciones, sirven para examinar el uso de los recursos públicos y actos de gobierno<sup>1</sup>. No obstante, diversos autores la conciben como un instrumento que puede servir para<sup>2</sup>:

- 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.

La mayoría de los países, independientemente de su grado de desarrollo y sus regímenes de gobierno, cuentan con EFS con esquemas de control externo y vigilancia de la acción 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 muchos casos. En los múltiples estudios existentes sobre FS, los modelos básicos son conocidos como: 1.- *Westminster*, 2.- *Judicial o Napoleónico*, y 3.- *de Junta o Consejo*.

La FS es un elemento propio de las legislaturas o parlamentos para el control que ejercen sobre las acciones de gobierno dentro del poder ejecutivo, sobre lo que Gutiérrez y Puente (2015:393) señalan que los "legisladores gozan entonces de la potestad en materia de control parlamentario sobre la función pública federal".

Para fiscalizar al ejecutivo las legislaturas cuentan con distintas herramientas, encontrando entre las más comunes a las audiencias de comités, las audiencias en sesiones plenarias, las comisiones de investigación, las preguntas, las interpelaciones, el defensor del pueblo, el auditor general de las cuentas públicas derivadas de los actos de gobierno, los comités (en general) y los comités de cuentas públicas (Pelizzo y Stapenhurst, 2004:4), mismas que se agrupan en dos dimensiones diferentes: la oportunidad de la actividad de fiscalización (*ex ante o ex post*) y si la actividad es interna o externa a la legislatura.

Sin embargo, dentro del ámbito académico se ha señalado que la presencia de herramientas de fiscalización es una condición necesaria pero no suficiente para la fiscalización eficaz (Pelizzo, 2009:27). Autores como

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Con base en lo planteado en diversos estudios, encontramos a Ríos y Pardini (2008), Manjarrez (2002), Solares (2004), Michel (2009), Arteaga (2003) y Aregional.com (2003)

Sartori<sup>3</sup> mencionan “que la fiscalización eficaz depende de la capacidad o el potencial del parlamento de fiscalizar las actividades del gobierno”. En este tenor, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) considera que la fiscalización debe tener un efecto positivo sobre la confianza en la sociedad, puesto que los garantes del erario público podrían actuar de distinta forma al saberse objeto de una inspección, lo cual llevaría a la adopción de valores de rendición de cuentas y a un mejor desempeño dentro del quehacer gubernamental.

Bajo esta premisa, el control parlamentario externo a la legislatura tradicionalmente se lleva a cabo por un cuerpo técnico y especializado denominado EFS, que audita el ejercicio del gasto público de las dependencias y entidades del gobierno. En este sentido, Ortiz<sup>4</sup> 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.

El valor de independencia de las EFS da la pauta para realizar la acción de fiscalización sin presiones políticas ni conflictos de intereses en los que se podría incurrir de no contar con autonomía plena ante los entes de la administración pública fiscalizados. Este valor otorga una dosis mayor de eficiencia y eficacia a la acción de fiscalización, al contar con elementos sancionatorios sin presiones ni cobijo político<sup>5</sup>.

Las capacidades institucionales están dadas con base en los alcances legales y técnicos que las EFS deben tener establecidos y adoptar para el buen ejercicio de su función, es decir, la suma de las capacidades legales conferidas por mandato y de las capacidades técnicas para la buena instrumentación de la acción fiscalizadora, que incluye la práctica de auditorías de tipo financieras, de cumplimiento y desempeño, así como la cobertura del proceso de fiscalización del ejercicio gubernamental.

Por su parte, la utilidad de la información analiza la oportunidad de los informes de auditoría con base en las fechas de realización, incluso de aquellas practicadas al sector seguridad; la revisión de informes y uso por parte del legislativo; así como si existe un informe que registre la adopción o implementación de las recomendaciones o los resultados que implican medidas correctivas

---

<sup>3</sup> Véase Sartori, Giovanni. (1992). Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial, Madrid.

<sup>4</sup> Véase Ortiz Ramírez, J.A. (2016). Incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno: una revisión internacional. Tesis de Doctorado, INAP – México.

<sup>5</sup> Esta se encuentra provista en el marco de las Normas Profesionales de la INTOSAI, particularmente en las declaraciones de Lima de 1977 y de México, sobre la independencia de las EFS, de 2006.

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.

## 2. Estado de derecho: una revisión conceptual

Como bien enuncia De la Madrid (2004: 153-154), 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 liberal<sup>6</sup> 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 (2002:16-17), 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 hombre.”, y deja claro que el ED significa que las personas deben obedecer el derecho y regirse por él.

Omar Guerrero (2000:35) 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* (Díaz,1998:29), 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<sup>7</sup>. 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

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.

---

6 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.

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

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’Donnell<sup>8</sup> 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<sup>9</sup>.

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 (2004:25-35) señala que el Estado define el 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,

---

<sup>8</sup> Véase O’Donnell (1997 y 2008).

<sup>9</sup> Véase Peruzzotti – Smulovitz (2002)

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..." (Dakolias, 1996:12), 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 (2009:117) 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 cuales 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.*

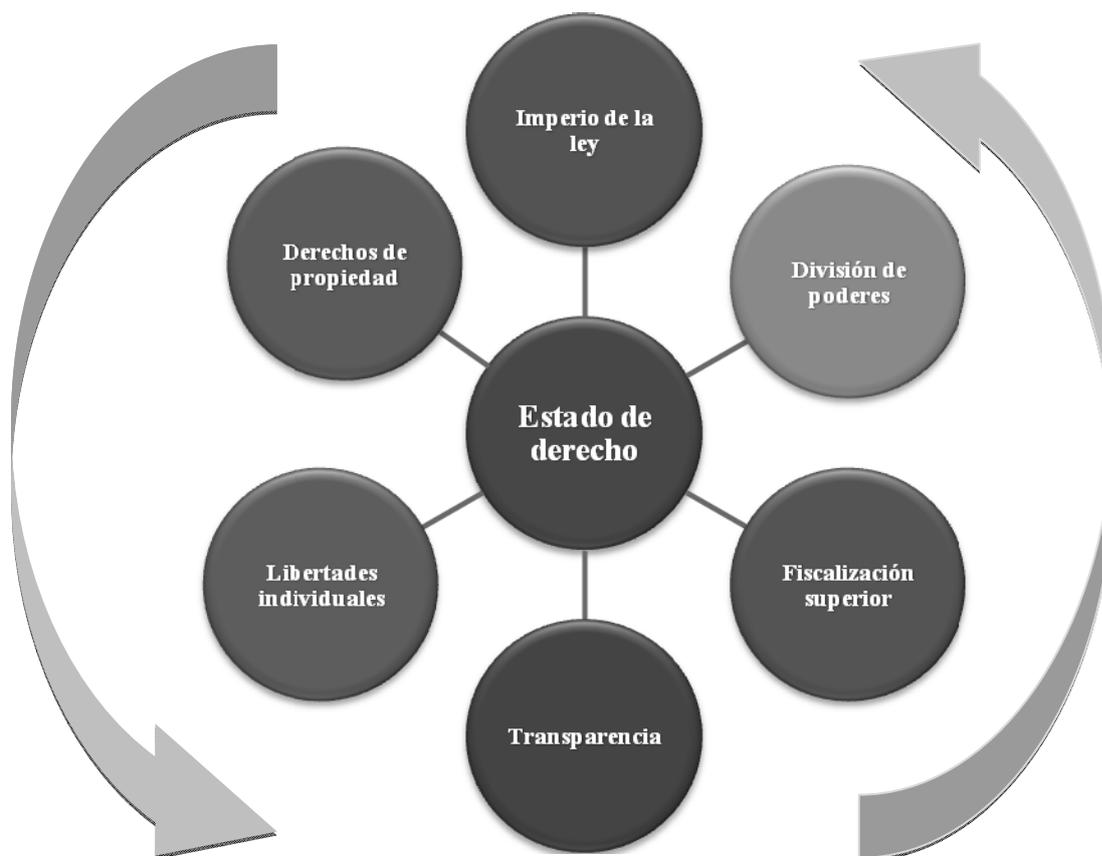
Adicionalmente, en 2004 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definió el concepto de *Rule of Law* considerando los principios internacionales de derechos humanos (DH) como elemento fundamental del ED.

Por otra parte, en relación con la importancia de la transparencia, Cossío (2007:100-116) 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 transparencia-acceso a la información pública; la protección de las libertades individuales; y garantía de los derechos de propiedad.

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 1: Elementos del Estado de derecho**



Fuente: Elaboración propia

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.

### **3. 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.

#### **3.1. 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 en Greene (2006), Gujarati (2004) y Wooldridge (2009).

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, Gujarati (2004:613-614) 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.

### 3.2 Variables de 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 en 100 países<sup>10</sup>, de manera que sea representativa en diferentes regiones y para los diferentes niveles de ingresos<sup>11</sup>.

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)<sup>12</sup>, centrandó nuestra atención en los resultados del Índice SAIs, 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 SAIs; 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 SAIs 2012 muestra un puntaje promedio de 69 de 100, lo que

---

10 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.

11 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 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/>.

12 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 presupuestario.

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.

**Cuadro 1: Fortaleza de las instituciones de fiscalización superior (2012)**

Fortaleza	No. de países	Países
<b>Fuerte</b> (valor 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.
<b>Moderada</b> (valor 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.
<b>Débil</b> (valor 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 2: Variables dependientes (percepción de la fortaleza del Estado de derecho)**

No.	Variable	Descripción	Medición	Incidencia esperada	Fuente
7	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
8	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
9	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.internationalbudget.org/#download> para la IBP y el WB.

### 3.3 Datos relevantes de las variables de análisis

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 normal estándar que va de -2,5 a 2,513, 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 muestra, 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), por ejemplo, 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.

---

<sup>13</sup> Sobre la metodología de estimación del indicador véase: Kaufmann, D., Kraay A., y M. Mastruzzi. (2010). "The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues", World Bank, Policy Research, Working Paper 5430.



El conjunto de modelos estimados varía en su especificación, nivel original, semi-logarítmico y logarítmico, sobre lo que se recomienda revisar el Anexo 2 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 Anexo 3 se presentan las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el análisis empírico.

#### 4.1 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 3: Modelos de datos de panel**

(Percepción del Estado de derecho) Variable independiente: SAIs

Nº	Variable	Tipo de Modelo	Constante	Coefficiente SAIs	R <sup>2</sup>	DW	Cross- Section
1	WBGI_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)	<b>0.0365</b> <b>(0.2434)</b>	0.9570	<b>3.9493</b>	78 <sup>+</sup>
3	E of LFCH*	Efectos fijos de CS	1.0534 (0.0000)	<b>0.0438</b> <b>(0.1821)</b>	0.9502	<b>3.9493</b>	78 <sup>+</sup>

Fuente: Estimaciones propias con datos de WEF y BW. \*Modelo logarítmico (Log-Log) + corresponde al periodo 2010-2012

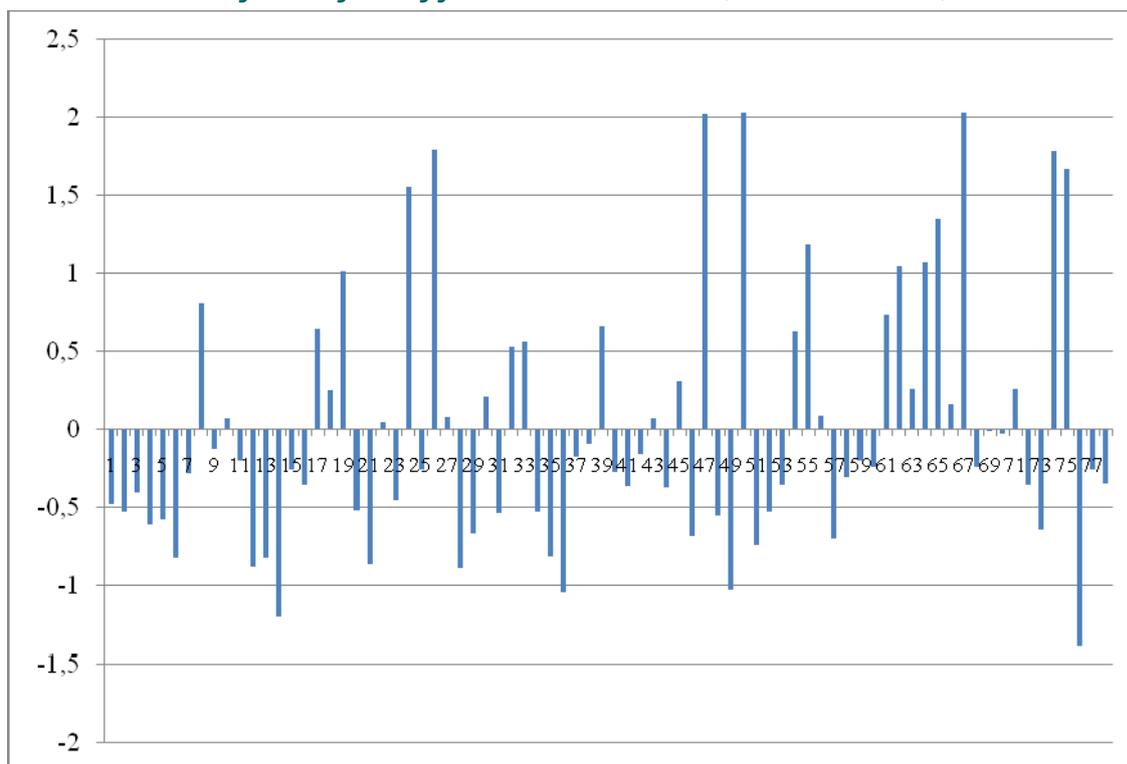
Notas: Variable explicativa independiente es el índice SAIs.

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

Como se puede identificar en el cuadro, 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  $R^2$  se puede inferir que el fortalecimiento del ED medido a través de la variable WBGI\_ROL, responde significativamente a la variable SAIs.

Los efectos individuales de la variable SAIs sobre WBGI\_ROL son diferentes en cada uno de los países al examinarse con base en la prueba estadística utilizada (Anexo4). 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 2: 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)<sup>14</sup> y E of LFCH (facilidad para interponer acciones jurídicas contra actos y regulación gubernamental)<sup>15</sup>, los resultados para los renglones 2 y 3 del cuadro 3 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.

## Conclusión

Con base en la evidencia empírica encontrada podemos afirmar que la FS abona en el fortalecimiento del ED, 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. El identificar en el gráfico 2 el efecto fijo para México en un rango negativo, supone que la acción de fiscalización no actúa como un elemento esencial de la vida social y económica del país que coadyuve a mejorar el ED. En este sentido, se abre la discusión, y posibles líneas de investigación, para identificar si la FS en México realmente 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. 

<sup>14</sup> 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”.

<sup>15</sup> 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”.

## Referencias

- Ackerman, John M (Coord.). (2008). 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.
- Aguiló B.P., Bascur Campos, M.L., y C. Nash Rojas. (2014). Corrupción y derechos Humanos: Una mirada desde la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Universidad de Chile.
- Alponte, Juan M. (2012). Lecturas filosóficas (La lucha por los derechos humanos y el Estado de Derecho”, México: INAP.
- Ayala Espino, J. (2004). Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado. México: Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 25-35.
- Blume, L., y S. Voigt. (2007). "Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment", International Centre for Economic Research, Working Paper No. 3.
- Burgoa, I. (2005). Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo, (8ª ed.), México: Porrúa
- Burgos Silva, G. (2009). Estado de derecho y globalización: el banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina, Universidad Nacional de Colombia – ILSA.
- Cossío D., J. R. (2007). "Estado de derecho: conceptos, funciones y límites", en: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, núm. 11, 51-72, Madrid.
- Dakolias, M. (1996). "The judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform", World Bank Technical Paper, no. 319, Washington.
- De la Madrid H. M. (2004). Constitución, Estado de derecho y democracia. México: (1ª ed.) IJ-UNAM.
- Díaz, Elías. (1998). Estado de Derecho y sociedad democrática. España: Taurus.
- Friedeberg y Hazan. (2012). Strengthening Legislative Oversight in Parliamentary Democracies. Irlanda.
- García Guzmán, M. (2013). "Estado de derecho y rendición de cuentas", en Revista de Administración Pública 130, vol. XLVIII, Nº 1, INAP – México.
- García Ricci, D. (2011). Estado de derecho y principio de Legalidad. México: (1ª. ed.), CNDH.
- Greene, W. H. (2006). Análisis econométrico. España: (3ª. ed.), Prentice Hall.
- Guerrero Orozco, O. (2000). Teoría administrativa del Estado. México: (1ª ed.) Oxford University Press.
- Gujarati, D. N. (2004). Econometría, México: (4ª. ed.), McGraw-Hill, cap. 16, pp. 613-614.
- Gutiérrez Luna, A., y K. Puente Martínez. (2015). "La fiscalización y el control político del congreso mexicano", en Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. UEC – CVASF, Cámara de Diputados – México.
- International Budget Partnership. (2012). Open Budget Survey 2012, IBP, Washington D.C.

- Kaufmann, D., Kraay A., y M. Mastruzzi. (2010). "The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues", World Bank, Policy Research, Working Paper 5430.
- Kaufmann, D., Kraay A., y P. Zoido-Lobaton. (1999). "Aggregating Governance Indicators", World Bank, Policy Research, Working Paper 2195.
- Laporta, F. (2002). "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. México: Siglo XXI editores, UNAM e ITAM.
- Merino, M. (2008). "La transparencia como política pública", en Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI, IJ-UNAM, U de G, Cámara de Diputados, CETA.
- O'Donnell, G. (2008). "Democracia y Estado de derecho", en Ackerman, John M., Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo XXI, IJ-UNAM, U de G, Cámara de Diputados, CETA.
1997. "Horizontal accountability and new polyarchies", trabajo presentado en la conferencia: Institutionalizing horizontal Accountability. IEA de Viena
- OECD, Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), OECD, 2012.
- Ortiz Ramírez, J.A. (2016). Incidencia de la fiscalización superior en la eficacia del gobierno: una revisión internacional. Tesis de Doctorado, INAP – México (en trámite de publicación).
- Pelizzo, R. (2009). "Reconsideración de la fiscalización y la democracia", en: R. Stapenhurst, R. Pelizzo, D. M. Olson y L. von Trapp (Editores), Fiscalización legislative y presupuesto: Una perspectiva mundial. Banco Mundial, Colombia.
- Pelizzo, R. y R., Stapenhurst. (2004). "Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation", World Bank Policy Research Working Paper 3388.
- Pérez López, C. (2006). Problemas resueltos de econometría. España: Thomson.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2002). "Accountability social: la otra cara del control", en Peruzzotti, E. (Coordinador), Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Argentina: Editorial Temas.
- Raz, Joseph. (2002). "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. México: Siglo XXI editores, UNAM e ITAM.
- Santiso, C., y García Belgrano. (2004). Legislative Oversight in Presidential Systems: Governance of the Budget in Peru. CEPAL, Santiago de Chile.
- Sartori, Giovanni. (1992). Elementos de Teoría Política, Alianza Editorial, Madrid.

Subirats, J. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. España: (1º reimpresión), MAP – INAP.

Wooldridge, J. M. (2010). Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. England: (2º Edition), The MIT Press.

World Economic Forum. (2014). The Global Competitiveness Report 2014–2015. WEF, 2014.

## Páginas electrónicas consultadas

International Budget Partnership

<http://internationalbudget.org/>.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

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

The Worldwide Governance Indicators (WGI)

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

United Nations Rule of Law

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

World Economic Forum

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

## Anexo 1

ID	País	ID	País
1	Albania	40	Mali
2	Algeria	41	Mexico
3	Argentina	42	Mongolia
4	Azerbaijan	43	Morocco
5	Bangladesh	44	Mozambique
6	Bolivia	45	Namibia
7	Bosnia and Herzegovina	46	Nepal
8	Botswana	47	New Zealand
9	Brazil	48	Nicaragua
10	Bulgaria	49	Nigeria
11	Burkina Faso	50	Norway
12	Cambodia	51	Pakistan
13	Cameroon	52	Peru
14	Chad	53	Philippines
15	China	54	Poland
16	Colombia	55	Portugal
17	Costa Rica	56	Romania
18	Croatia	57	Russia
19	Czech Republic	58	Rwanda
20	Dominican Republic	59	Senegal
21	Ecuador	60	Serbia
22	Egypt	61	Slovakia
23	El Salvador	62	Slovenia
24	France	63	South Africa
25	Georgia	64	South Korea
26	Germany	65	Spain
27	Ghana	66	Sri Lanka
28	Guatemala	67	Sweden
29	Honduras	68	Tanzania
30	India	69	Thailand
31	Indonesia	70	Trinidad and Tobago
32	Italy	71	Turkey
33	Jordan	72	Uganda
34	Kazakhstan	73	Ukraine
35	Kenya	74	United Kingdom
36	Kyrgyz Republic	75	United States
37	Macedonia	76	Venezuela
38	Malawi	77	Vietnam
39	Malaysia	78	Zambia

## Anexo 2

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

## Anexo 3

### 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

## Anexo 4

### Test de máxima verosimilitud para la redundancia de los efectos fijos

Modelos de datos de panel Percepción del Estado de derecho Variable explicativa/independiente: índice SAIs Con base en una probabilidad de la Chi-square ( $\chi^2$ ) menor al p-valor < 0.05.

Nº	Variable de- pendiente	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.

## Sobre el autor(a) o autores/About the autor(s)

Jorge Alejandro Ortiz Ramírez es Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, asimismo cuenta con estudios de doctorado en The State University of New York, es Maestro en Administración Pública por la School of Public Administration of The University of New Mexico y licenciado en economía por la Universidad de Guadalajara. Profesor en el posgrado en la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Asimismo, en diplomados de la CEPAL y de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados.

José Adrián Cruz Pérez es Doctor en Administración Pública por el INAP-México, Máster en Análisis Económico Aplicado por la Universidad Pompeu Fabra in Barcelona, Cuenta con el grado de Maestro en Finanzas Públicas por el INAP – México y Economista por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Actualmente se desempeña como Subdirector de Evaluación de la Fiscalización Superior de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de ASF de la Cámara de Diputados – México. Es profesor de posgrado en la Universidad del Valle de México y ha colaborado como profesor en el INAP – México, en la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán de la UNAM, así como en el Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas (CIJUREP) de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515