

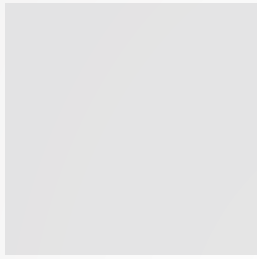


CÓMO MEJORAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEMOCRÁTICA A NIVEL MUNDIAL

UN MANUAL PARA
LEGISLADORES SOBRE LA
FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN
QUE CORRESPONDE EJERCER
AL CONGRESO EN LOS SISTEMAS
PRESIDENCIALES

NOVIEMBRE DE 2013





CONTENIDO

Introducción	1
Evolución en la rendición de cuentas – Implicaciones para la fiscalización ejercida por el legislativo	3
Rendición de cuentas y forma de gobierno	7
Marco para el análisis de las herramientas de fiscalización y los factores contextuales	11
Uniando todas las piezas	25
Desarrollo de un enfoque dinámico	31
Referencias	33

1

INTRODUCCIÓN

Este manual presenta una síntesis de los hallazgos e implicaciones de una investigación realizada recientemente sobre fiscalización en los países que se rigen por el sistema presidencial de gobierno. También se actualizan y se examinan las buenas prácticas en sistemas parlamentarios. Los hallazgos completos de la investigación y sus implicaciones se hallan disponibles en el documento titulado Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización legislativa, auspiciado por GOPAC y el Instituto del Banco Mundial y publicado por Routledge cuyos autores son Riccardo Pelizzo y Frederick Staphenurst.

La importancia que tiene el ejercicio de la función de fiscalización por parte del legislativo y el impacto que el mismo puede generar sobre la corrupción han sido ampliamente demostrados, así como el consecuente mejoramiento en el desarrollo económico y en el nivel de vida que produce esta reducción en la corrupción (Ver Casilla 1). La fiscalización por parte del legislativo depende de las herramientas de fiscalización a su disposición, la existencia de condiciones propensas a dicha fiscalización y el contexto socio político en el cual opere el legislativo.

El manual ha sido desarrollado secuencialmente, de la siguiente manera:

En primera instancia muestra la forma como la fiscalización ejercida por parte del legislativo produce una reducción en la corrupción al realzar la importancia que tienen las herramientas para ejercer la fiscalización, las condiciones que favorezcan su ejercicio y los factores contextuales. Prosigue examinando el lazo entre la rendición de cuentas y el tipo de gobierno y hace notar aquello que funciona y las razones por las cuáles es así difiere entre los sistemas parlamentarios, presidenciales y semi presidenciales. Posteriormente presenta un marco de análisis de las herramientas de fiscalización, las condiciones de facilitación y los factores contextuales. También se efectúa una diferenciación de las herramientas internas, tales como comisiones permanentes, períodos de preguntas, censura, los mecanismos de fiscalización externos tales como defensorías del pueblo, instituciones de auditoría supremas, y las condiciones de facilitación tales como la biblioteca legislativa y personal encargado de realizar el trabajo de investigación, así como los factores contextuales, tales como la forma de gobierno, los partidos políticos y los sistemas electorales.

CASILLA 1: LA CORRUPCIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La investigación ha confirmado cuan adverso es el impacto que genera la corrupción sobre el crecimiento económico. El análisis que realizó Mauro (1997) de más de 100 países contiene un estimativo cuantitativo de dicho impacto. Encontró que si un país específico se propusiera mejorar su puntaje de corrupción en 2.38 puntos dentro de una escala de 10 puntos, su PIB anual incrementaría en más de medio punto porcentual (Mauro 1997, p. 91). Esto quiere decir por ejemplo que si un país como Yemen hubiese podido reducir su corrupción en 2001 a los niveles de Jordania u Omán, el incremento en su PIB per cápita hubiese sido superior a 45% (EE:UU \$2.105 vs. EE:UU \$1.360).

Staphenurst, Pelizzo y Jacobs (cuya publicación se realizará pronto) hallaron que la percepción de corrupción *disminuye* a medida que se incrementan las herramientas de fiscalización y la forma de gobierno se hace más parlamentaria.

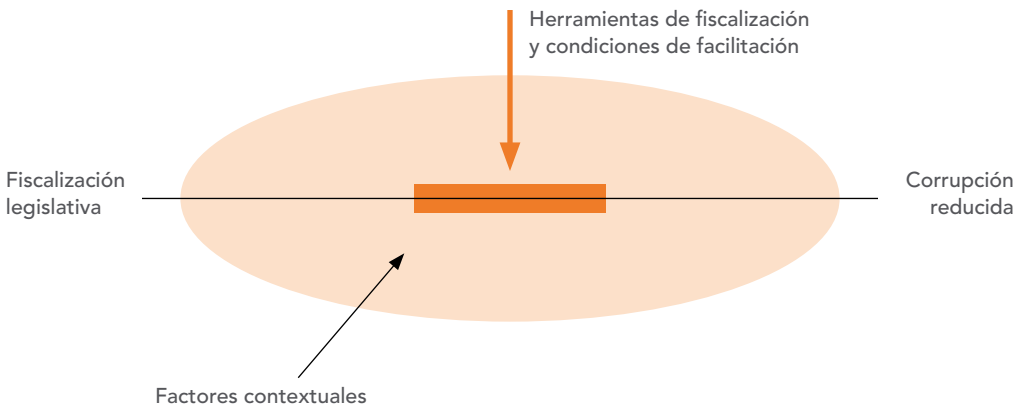
La fiscalización legislativa y la corrupción

Un factor importante para determinar el nivel de corrupción de un país es la forma de gobierno, presidencial, semi presidencial o parlamentaria. En los sistemas parlamentarios, el jefe de gobierno no es el jefe de estado, los electores votan en las elecciones legislativas y el partido o la coalición que gane la mayoría de las curules parlamentarias, goza del derecho a conformar el gobierno (rama ejecutiva). En este tipo de sistema, el ejecutivo permanece en el cargo únicamente mientras cuente con el apoyo (la confianza) de la mayoría de los parlamentarios. En los sistemas presidenciales el jefe de estado (el presidente) es también jefe de gobierno y es elegido por los electores para desempeñar este cargo durante un período fijo. En este tipo de sistema, el cuerpo legislativo también es elegido por un período fijo y no puede ser disuelto por el ejecutivo y tampoco tiene la potestad de destituir al ejecutivo. En los sistemas semi presidenciales, el poder ejecutivo es compartido por el presidente y el primer ministro. El presidente es elegido directamente por los electores mientras el primer ministro es el líder del partido que más curules detiene dentro del cuerpo colegiado y permanece vigente en tanto que el cuerpo legislativo cese de otorgarle su voto de confianza.

Algunos expertos arguyen que la forma presidencial de gobierno es la más problemática. Se considera que puede ser la más propensa a experimentar un desmoronamiento del orden institucional y se le relaciona con mayores niveles de corrupción. Sin embargo, investigaciones ulteriores sobre el tema y otros temas conexos han demostrado por el contrario, que los niveles más altos de corrupción se registran en los países que tienen la forma de gobierno semi presidencial (Pelizzo y Stapenhurst, 2012).

El Instituto del Banco Mundial (WBI) y la organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC) han señalado recientemente que se trata de un proceso de política en donde se define la relación entre la fiscalización ejercida por parte del legislativo y la corrupción. La fiscalización por parte del legislativo comprende herramientas de fiscalización que el cuerpo legislativo adopta además de las condiciones que las respaldan y el contexto socio político. El objetivo que se persigue es reducir la corrupción (producto) para lo cual el cuerpo legislativo ejerce la fiscalización que le atañe (insumo). Esta noción de insumo producto se ilustra en el diagrama 1.

Diagrama 1: Explicación de la relación entre la fiscalización legislativa y la corrupción



2

EVOLUCIÓN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS – IMPLICACIONES PARA LA FISCALIZACIÓN EJERCIDA POR EL LEGISLATIVO

La *rendición de cuentas* existe entre una persona natural o institución y las acciones que las mismas emprendan. Estas acciones se hallan sujetas a la fiscalización de otra persona natural u otra institución.

Existen dos aspectos de la rendición de cuentas: *responder* y *hacer cumplir*. *Responder* se refiere a la obligación de dar respuesta a interrogantes fundamentándose en decisiones. *Hacer cumplir*, es el albedrío de imponer sanciones a aquellas personas naturales o instituciones responsables de la comisión de los actos. Responder sin hacer cumplir e imponer sanciones sin que se cumplan menoscaba la rendición de cuentas.

Así mismo, existen tres tipos de rendición de cuentas: horizontal, vertical y diagonal. Uno de los aspectos del tipo diagonal de rendición de cuentas es la rendición de cuentas social¹. Los especialistas difieren en cuanto a la definición de la rendición de cuentas en razón de los diversos contextos políticos. En esta sección se recalca la rendición de cuentas en diferentes regímenes de gobierno.

Visión actual de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas comprende cuatro componentes (ver el diagrama 2):

1. Rendición de cuentas horizontal

El cuerpo legislativo y las entidades encargadas de la lucha contra la corrupción fiscalizan los abusos cometidos por las diferentes ramas del gobierno y las entidades públicas.

2. Rendición de cuentas vertical

El medio mediante el cual los ciudadanos, los medios masivos de comunicación y la sociedad civil obligan al desempeño eficaz de los funcionarios del ministerio público.

3. Rendición de cuentas diagonal

Las instituciones que tienen una rendición de cuentas horizontal involucran directamente a los ciudadanos. La función de vigilancia por parte de la sociedad civil, antes limitada, aumenta al romperse el monopolio del estado sobre la responsabilidad de ejercer la fiscalización oficial únicamente a través del ejecutivo.

4. Rendición de cuentas social

Es la movilización cívica la que asegura la rendición de cuentas. Ver casilla 2.

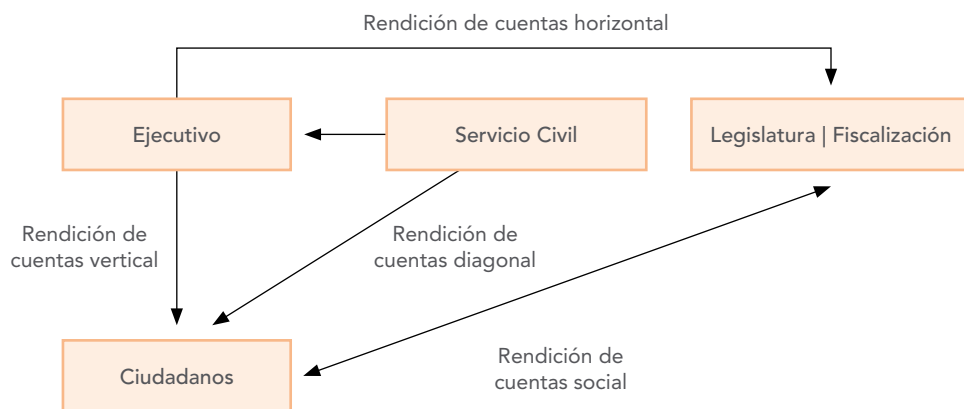
Independientemente del régimen de gobierno o la rendición de cuentas, el cuerpo legislativo juega un papel crucial en la promoción de la rendición de cuentas gubernamental.

En este manual se desarrolla una tipología de la rendición de cuentas. Dicha tipología reconoce los diversos mecanismos existentes para la fiscalización ejercida por el cuerpo legislativo de un país, es decir, las nociones horizontal, vertical o diagonal de la rendición de cuentas y frecuentemente, se clasifican estos mecanismos como altos o bajos dependiendo de su capacidad para

¹ Estos cuatro tipos han surgido de diversas escuelas de pensamiento y no se ha hecho mucho por sintetizar los diferentes conceptos. De hecho, existen definiciones opuestas sobre el significado de cada uno de estos tipos, lo cual ha dado lugar a publicaciones confusas y desarticuladas en la literatura sobre el tema, ocasionando la consecuente dificultad en la aplicación de los conceptos sobre rendición de cuentas a asuntos prácticos de gobernabilidad. Una de las causas de esta confusión radica en que la noción de rendición de cuentas tiene un significado diferente en los distintos conceptos políticos.

hacer cumplir las sanciones y las sanciones mismas, (ver Cuadro 1). Esta tipología puede ayudar a los cuerpos colegiados de diversas maneras. En primera instancia, focaliza los esfuerzos por mejorar la fiscalización al concentrarse en los mecanismos orientados hacia una alta capacidad para hacer cumplir y aplicar sanciones (tales como comisiones legislativas, audiencia en el parlamento o interpelaciones) o que podrían promulgar (por ejemplo la ley de libertad de información). Por otra parte, cuando otras entidades y organizaciones tienen una alta capacidad para hacer cumplir y aplicar sanciones, los cuerpos legislativos pueden cosechar mayores beneficios para la fiscalización que si tuvieran que concentrar sus esfuerzos en el desarrollo o el mejoramiento de esos mecanismos en donde hay menor capacidad para hacerlas cumplir o aplicarlas, (tales como paneles de alto nivel y oficinas de defensorías del pueblo).

Diagrama 2: Conceptos actuales de rendición de cuentas



CASILLA 2: RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

Las iniciativas de rendición de cuentas social son variadas y diferentes en cuanto a presupuestos participativos, normas sobre procedimientos administrativos, auditorías sociales y tarjetas de informe para ciudadanos, todas ellas involucran la participación ciudadana en la fiscalización y el control del gobierno. Lo anterior puede contrastarse con las iniciativas o las entidades gubernamentales tales como las juntas consultivas de ciudadanos que cumplen funciones públicas.

La Red de Gobernabilidad de los Comités de Asistencia al Desarrollo (2010a) ha señalado que independientemente de la forma de gobierno, el reciente énfasis sobre la rendición de cuentas social quizás haya menoscabado la responsabilidad del estado y está instando al fortalecimiento de los – ‘canales que sirven como puente’ uniendo a los ciudadanos y al estado. El trabajo realizado por el Centro para el estado Futuro, ha enfatizado, por ejemplo, que el apoyo a un conjunto aislado de actores (tal como las OSC) independientemente de otros actores, no resulta particularmente eficaz y que por el contrario, el apoyo debe prestarse para ayudar a desarrollar ‘una base amplia de alianzas’ que aglutinen una gama de actores que tengan un interés común en reformar y que transversal la división público-privada salvando cualquier.

A manera de ilustración cabe mencionar el caso de Uganda en donde el programa de enlaces de USAID tiene por objetivo fortalecer los vínculos en el seno del parlamento mismo y entre el parlamento, gobiernos locales y OSC seleccionados, así como mejorar sus competencias para prestar idóneamente sus servicios mejor y elevar a un nivel superior la rendición de cuentas (Tsekpo y Hudson, 2010). Este programa presta su apoyo a las comisiones parlamentarias y el gabinete a la sombra y apoya también la divulgación a través de foros sobre políticas y financiamiento para que las OSC realicen conferencias sobre presupuesto a nivel local con el objeto de fortalecer la movilización ciudadana en el proceso presupuestal.

Cuadro 1: Tipología de la rendición de cuentas con ejemplos ilustrativos

	Rendición de cuentas en el seno del gobierno (horizontal)	Rendición de cuentas externa al gobierno (vertical)	Rendición de cuentas externa al gobierno (diagonal)	Rendición de cuentas externa al gobierno (social)
Alta capacidad de imposición y cumplimiento de sanciones	<p>Instituciones Supremas de Auditoría</p> <p>Comisiones legislativas</p> <p>Interpelaciones</p> <p>Tribunales</p> <p>Entidades encargadas de hacer cumplir las sanciones</p>	<p>Elecciones</p> <p>Códigos de Conducta Profesionales</p> <p>Órganos nacionales e internacionales encargados de emitir la normatividad</p> <p>Entidades de Acreditación</p> <p>Referendos</p>	<p>Audiencias en el parlamento</p> <p>Consejos de Veeduría Administrativa</p>	<p>Ley de Protección de los Intereses Públicos</p> <p>Leyes sobre la Libertad de información</p>
Baja Capacidad de imposición y cumplimiento de sanciones	<p>Período de Preguntas</p> <p>Defensorías del pueblo</p> <p>Juntas consultivas</p> <p>Comisiones interministeriales</p> <p>Paneles de alto</p>	<p>Investigación sobre políticas</p> <p>Sondeos sobre los servicios recibidos</p> <p>Periodismo investigativo</p>		<p>Carta política</p> <p>Comités de fiscalización ciudadana</p> <p>Instituciones de "Veeduría" ciudadana</p>

Esta tipología se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. La rendición de cuentas originada por iniciativa de la sociedad civil cuenta con una capacidad limitada para imponer y hacer cumplir sanciones.
2. Las instituciones y mecanismos con mayor capacidad para imponer y hacer cumplir sanciones se hallan en el seno del estado.
3. Los ciudadanos, los grupos ciudadanos y las instituciones estatales de rendición de cuentas se hallan conectados por la rendición de cuentas social (y diagonal).

Los factores enumerados a continuación son cruciales tanto para las instituciones de la sociedad civil como para las instituciones estatales, para que puedan desempeñar una función eficaz:

1. Calidad de la democracia y espacio político para la fiscalización por parte del legislativo, la libertad de expresión y de información.
2. Capacidad de movilización ciudadana, de la sociedad civil y de las instituciones estatales de rendición de cuentas.

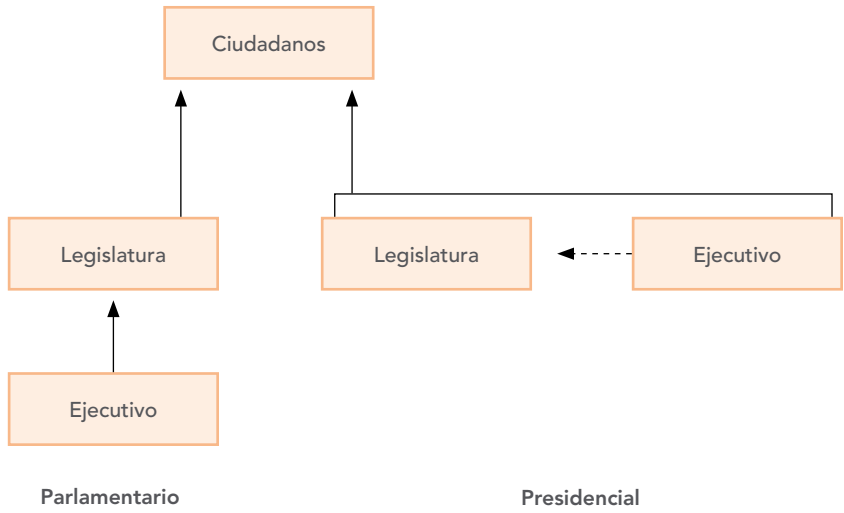
Esta sección se basa en los Capítulos 1 y 2 de [Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización legislativa](#), cuyos autores son Riccardo Pelizzo y Frederick Staphenurst.

3

RENDICIÓN DE CUENTAS Y FORMA DE GOBIERNO

En el Diagrama 3 se ilustra la diferencia entre la rendición de cuentas en los gobiernos presidenciales y los gobiernos parlamentarios.

Diagrama 3: Rendición de cuentas gubernamental en los sistemas Parlamentarios y Presidenciales



El sistema parlamentario se caracteriza por la fusión de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. El jefe de gobierno, Primer Ministro o Canciller y el gabinete hacen parte del cuerpo legislativo y dependen de su voto de confianza. El gobierno permanece en el poder únicamente si goza del apoyo de la mayoría del parlamento. Ver Diagrama 4.

Los sistemas presidenciales se caracterizan por una separación de los poderes. Ni el presidente ni los miembros del gabinete pueden ser miembros del parlamento y no se requiere su voto de confianza. Tanto el cuerpo legislativo como el gobierno responden directamente a la ciudadanía. Ver Diagrama 5.

Los sistemas semi presidenciales son híbridos que comparten características tanto del sistema presidencial como del sistema parlamentario; ver Diagrama 6.

Todos los cuerpos legislativos, independientemente de su tipo, han desarrollado diversas herramientas de fiscalización para cumplir su deber de *responder* y *hacer cumplir*. Para hacer *responder* utilizan herramientas legislativas tales como comisiones de fiscalización, períodos de preguntas y la revisión-aprobación de algunos nombramientos y designaciones. Para *hacer cumplir* utilizan herramientas tales como mociones de confianza, mociones de censura, impugnación del cargo y elección-selección de los ministros del gabinete. La adopción de estas herramientas depende de la forma de gobierno.

En los sistemas parlamentarios como el que tiene el Reino Unido, el cuerpo legislativo exige la rendición de cuentas del gobierno mediante la moción de *desconfianza* la cual, una vez se promulgue producirá la dimisión del gobierno. Los miembros del gabinete son miembros electos del parlamento y conservan sus curules en él hasta tanto dure su cartera ministerial. Esto significa que a la postre responden ante el electorado. Durante el Período de Preguntas y de interpelaciones, los miembros del parlamento cuestionan el que hacer gubernamental y exigen respuestas cotidianamente. Aunque la designación de los ministros y funcionarios de alto rango no son revisadas rutinariamente por el parlamento existe la posibilidad de revisar, ocasionalmente, los nombramientos de algunos funcionarios gubernamentales de alto rango. Se crean comisiones pero, al menos históricamente, son débiles con una salvedad importante, la Comisión de Cuentas Públicas.

En los países que tienen una forma de gobierno presidencial, por ejemplo los Estados Unidos, el gobierno no se halla sujeto a la moción de *desconfianza*. La rama ejecutiva del gobierno no puede ser destituida mediante tal moción. Por otra parte, el gabinete es seleccionado por el presidente y sus miembros no pueden ser legisladores. No obstante, la selección que haga el presidente de los miembros del gabinete y otros funcionarios gubernamentales de alto rango se halla sujeta a su revisión y ratificación por parte del senado. El cargo del presidente puede ser impugnado únicamente si el presidente o presidenta hubieren violado la constitución o la ley. Esta impugnación tiene lugar a través de una votación que se realiza en la cámara de representantes y se refrenda en el senado. El sistema presidencial carece de Período de Preguntas. Las comisiones son más fuertes por gozar de una mayor disponibilidad de recursos y un mayor acceso a la información.

En los países que tienen una forma de gobierno semi presidencial, por ejemplo Francia, la relación entre el ejecutivo y el legislativo presenta algunas semejanzas con la existente en los sistemas tanto parlamentarios como presidenciales. No es posible destituir al presidente de su cargo mediante un voto de desconfianza, mientras el primer ministro sí puede ser destituido y reemplazado por el presidente si se considera que el Primer ministro ha dejado de gozar de la confianza del cuerpo legislativo.

La disponibilidad, la variedad y el carácter incisivo de las herramientas de fiscalización tienen un impacto importante sobre la eficacia de los mecanismos utilizados para realizar la fiscalización. En el Cuadro 2 se ilustra un panorama general de las herramientas más importantes utilizadas por los cuerpos legislativos en diversos sistemas y en la siguiente sección se efectúa un análisis más detallado de dichas herramientas. ;

Diagrama 4: Forma de gobierno parlamentario

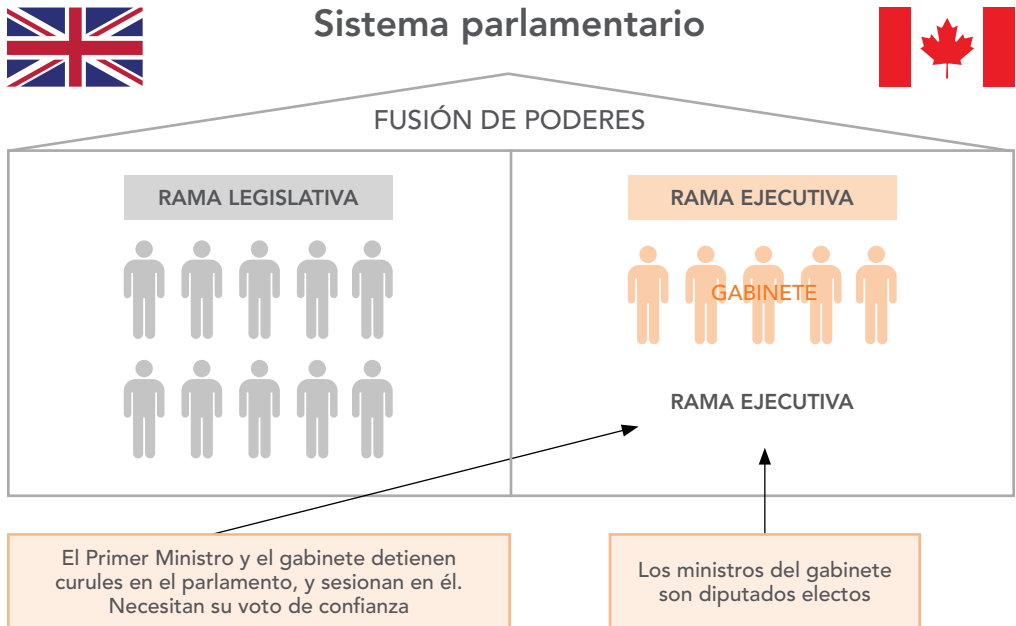


Diagrama 5: Forma de gobierno presidencial

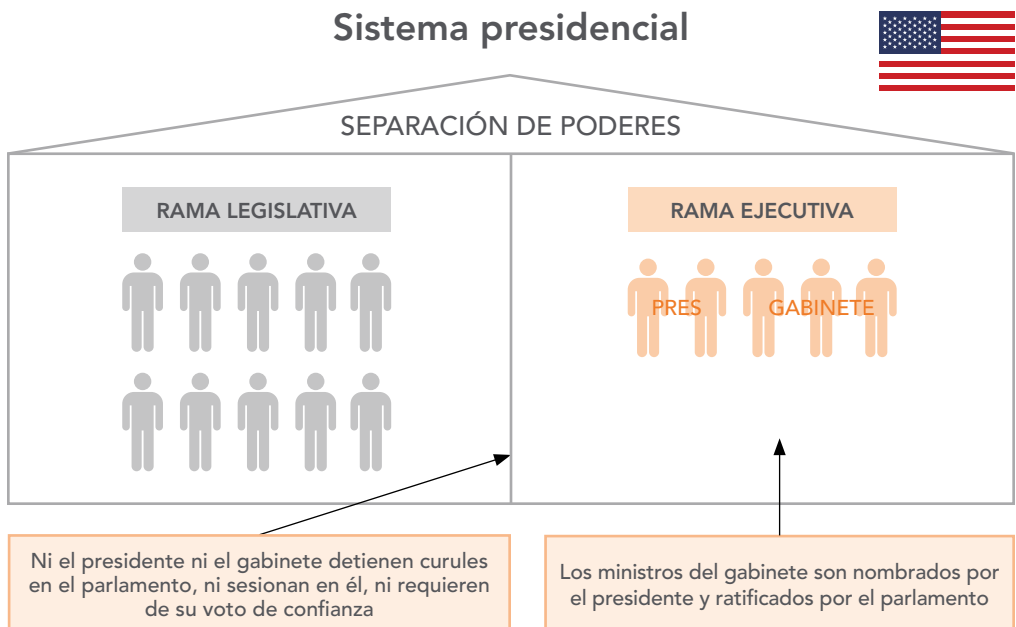
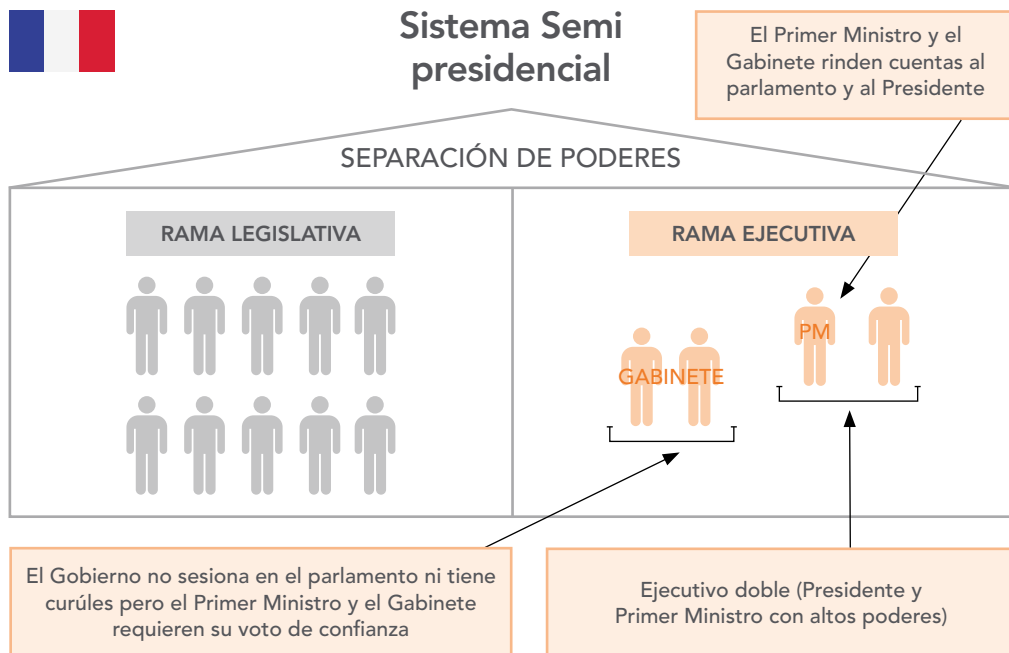


Diagrama 6: Forma de gobierno semi presidencial



Cuadro 2: Panorámica general de las herramientas para la rendición de cuentas

	Parlamentario	Presidencial	Semi-Presidencial
Preguntas e Interpelaciones	✓	-	✓
Comisiones	✓ (tienden a ser débiles, salvo PAC)	✓ (tienden a ser fuertes)	✓
Comisiones especiales	✓	✓	✓
Defensorías del pueblo	✓	✓	✓
Instituciones Supremas de Auditoría	✓	✓	✓
Sin voto de confianza	✓	-	-
Impugnación del cargo	-	✓	-
Selección del gabinete	Electo	Ratificado	-
Revisión de los nombramientos/designaciones	-	✓	-

Fuente: Dubrow (2001)

Para mayores detalles le invitamos a remitirse a Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización ejercida por el legislativo (Riccardo Pelizzo y Frederick Stapenhurst) Capítulo 1.

4

MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE FISCALIZACIÓN Y LOS FACTORES CONTEXTUALES

En el marco del contexto de la fiscalización en los Estados Unidos, Ogul (1976) sugirió siete “factores de oportunidad” que promueven o limitan la posibilidad de fiscalizar, cuales son la potestad u obligación jurídica, el personal adecuado, la importancia de la política objeto de la fiscalización, el sistema de comisiones legislativas y su estatus en el seno del cuerpo legislativo, el ámbito de la fiscalización dada la relación entre el ejecutivo y el legislativo, la incidencia de los partidos políticos y las prioridades individuales de los legisladores. El diagrama 6 ilustra un marco diagramático que tiene en cuenta estas variables. En él es posible ver que las herramientas de fiscalización, sombreadas en púrpura pueden ser internas a la organización del cuerpo legislativo, (comisiones, inquisiciones, etc.) o externas (defensorías, instituciones supremas de auditoría). Los factores contextuales y facilitadores también involucran el entorno externo al cuerpo legislativo. Los especialistas difieren respecto a la importancia de dichos factores.

Herramientas de fiscalización interna

En esta sección se describen tres tipos principales de fiscalización.

Diagrama 7: Factores de fiscalización legislativa: Marco Extendido



Formulación de preguntas al gobierno

El Período de Preguntas es la herramienta de fiscalización más común en los sistemas parlamentarios y semi presidenciales pero no en los sistemas presidenciales. Es posible formular preguntas verbalmente o por escrito. En este último caso, las preguntas formuladas por escrito no se debaten en el parlamento y reciben una respuesta por escrito. Durante el Período de Preguntas, se formulan preguntas al gobierno verbalmente. Por otra parte, es posible que las preguntas se consideren de carácter 'urgente' en cuyo caso se requiere una respuesta rápida por parte del gobierno.

Interpelaciones

Las interpelaciones se utilizan frecuentemente para obtener información del ejecutivo. Difieren de las preguntas formuladas durante el Período de Preguntas, en los siguientes aspectos :

1. Las reglas permiten a un diputado formular preguntas pero no le permiten interponer interpelaciones. Las interpelaciones deben ser interpuestas por un grupo parlamentario de uno de los partidos o por un número mínimo prescrito de diputados.
2. Durante el Período de Preguntas, los diputados formulan preguntas al ejecutivo sobre hechos tales como si la información recibida por el gobierno para la toma de decisiones es correcta o si el gobierno piensa socializar esta información con el cuerpo legislativo o si el gobierno ha adoptado o está dispuesto a adoptar un curso de acción específico. En las interpelaciones, el objetivo que se persigue no se limita a hechos sino a la obtención de información sobre las razones y los motivos que llevaron a una decisión particular del gobierno.
3. A diferencia del Período de Preguntas, las interpelaciones pueden dar lugar a una crisis gubernamental y a mociones de censura.

Mociones

Los cuerpos legislativos utilizan dos tipos de mociones:

1. **Mociones para debatir** – Se utilizan cuando se desea realizar un escrutinio de la ejecución de las políticas del que hacer gubernamental.
2. **Mociones de censura** – Se utilizan para censurar al gobierno en su totalidad o al jefe de gobierno y pueden acarrear una gama amplia de consecuencias. En algunos de los países cuyo régimen es el presidencial, por ejemplo Burundi, se utilizan únicamente para que conste en actas sin que esto produzca ninguna consecuencia sustantiva. En otros países como Liberia, pueden llegar a producir la destitución del jefe de gobierno.

Comisiones

Las comisiones son uno de los rasgos característicos más distintivos de la organización de los cuerpos legislativos en el mundo. Pueden presentar variaciones en cuanto a su tamaño y número pero invariablemente prestan su asistencia a los cuerpos legislativos en el desempeño de sus funciones legislativas y de fiscalización. Existen dos tipos de comisiones, a saber:

1. **Comisiones permanentes** – Como su nombre lo indica, existen mientras exista el cuerpo legislativo.
2. **Comisiones Ad Hoc/de investigación** – Se crean por un período específico o mientras se examina un asunto específico.

Las dimensiones que constituyen y caracterizan el sistema de comisiones son: su tamaño, cantidad e índole (es decir permanente, ad hoc o investigativa).

Una diferencia clave entre las comisiones permanentes y las comisiones ad hoc es el término de su vigencia. Otra diferencia es la forma como están constituidas. Las comisiones permanentes están previstas por la constitución o por ordenanza de carácter permanente, emitida por el cuerpo legislativo. Las comisiones ad hoc son creadas por el cuerpo legislativo.

La comisión de fiscalización especializada más popular es la Comisión de Cuentas Públicas (CCP) – encargada de revisar el gasto gubernamental y de asegurar que el gobierno rinda cuentas respecto al mismo. En una época existía únicamente en algunos países que tenían el legado institucional británico (el Mancomunado e Irlanda). Algunos países que no forman parte del Mancomunado y/o que se rigen por el sistema de gobierno presidencial (entre ellos Nigeria, Liberia, Seychelles, Bután, los Estados Federales de Micronesia) adoptaron posteriormente esta práctica.

Las audiencias son la herramienta más comúnmente utilizada por parte de las comisiones para la fiscalización. Las comisiones gozan de la potestad para convocar, si lo considerasen necesario, a ministros y a funcionarios de alto rango, así como otros testigos con el fin de recabar información relativa al quehacer gubernamental y a la aplicación de las políticas y mantener al gobierno respondiendo.

Comisión especial de investigación

Muchos de los cuerpos legislativos han creado comisiones y subcomisiones de investigación para realizar la investigación de asuntos de particular prominencia. Estas comisiones no son de carácter permanente. Se disuelven una vez concluida la labor que les fue encomendada y para la cual fueron creadas o porque el término de su vigencia expiró.

Misiones e informes

En algunos países (por ejemplo Benín, Burundi, Congo, Yibuti e Indonesia), los cuerpos legislativos pueden encargarse de las misiones de hallazgo de los hechos con el fin de recabar la información necesaria sobre la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de las políticas gubernamentales. En muchos otros (por ejemplo Chipre, Yibuti y Corea del Sur), existen diversas disposiciones que estipulan la obligación del ejecutivo de presentar informes periódicos al cuerpo legislativo sobre el cumplimiento de sus políticas y programas. En ocasiones, estos informes se hallan sujetos a debate en plenaria.

Herramientas de fiscalización interna en los sistemas presidenciales

En el Cuadro 3 se ilustra la adopción de diversas variaciones de las herramientas utilizadas para la fiscalización interna en distintos cuerpos legislativos en los países que se rigen por el sistema presidencial. Los cuerpos legislativos cuentan con una selección variada de herramientas para la fiscalización interna a su disposición. Namibia cuenta con la totalidad de las 9 herramientas de fiscalización. Las audiencias en las comisiones se aplican en 22 de los 24 países estudiados, las preguntas verbales o escritas en 21 de los 24 países, las comisiones de investigación en 20 países y las preguntas de carácter urgente en 19 países. En contraste, las misiones se emplean en tan solo 9 de los 24 países, las mociones para debate en 12 países, los informes en 15 países y las mociones de censura en 14 países.

**Cuadro 3: Herramientas de fiscalización interna
en los países que se rigen por el sistema presidencial**

País	Preguntas verbales y escritas	Preguntas de carácter urgente	Interpelaciones	Moción de debate
Argentina	SÍ	NO	SÍ	NO
Benín	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Burundi	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Chile	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Congo	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Costa de Marfil	SÍ	SÍ	NO	NO
Chipre	SÍ	SÍ	NO	NO
Yibuti	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Georgia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Indonesia	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Corea	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Liberia	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Islas Marshall	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Moldavia	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Namibia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	NO	*	SÍ	NO
Paraguay	NO	NO	SÍ	SÍ
Filipinas	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Seychelles	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Sri Lanka	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Tayikistán	NO	SÍ	NO	NO
Túnez	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Uruguay	SÍ	NO	SÍ	SÍ

Cuadro 3: Herramientas de fiscalización interna en los países que se rigen por el sistema presidencial (seguido)

País	Moción de censura	Audiencias de las comisiones	Comisión de investigación	Misiones	Informes
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Benín	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Burundi	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Chile	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Congo	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Costa de Marfil	NO	NO	SÍ	NO	NO
Chipre	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Yibuti	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Georgia	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Indonesia	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Corea	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Liberia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Islas Marshall	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Moldavia	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ
Namibia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	NO	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ
Filipinas	NO	SÍ	SÍ	NO	NO
Seychelles	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Sri Lanka	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Tayikistán	NO	NO	NO	NO	NO
Túnez	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: Sí significa que el cuerpo legislativo cuenta con la herramienta de fiscalización señalada. No indica que el cuerpo legislativo no utiliza la herramienta de fiscalización señalada y * significa que la información sobre su existencia no fue suministrada.

(Para mayores detalles le invitamos a remitirse a Rendición de Cuentas Gubernamental y Fiscalización Legislativa (Riccardo Pelizzo y Frederick Stapenhurst) Capítulo 3.

Herramientas de fiscalización externa

Creación de instituciones por fuera del legislativo con el objeto de “mejorar la rendición de cuentas gubernamental, las cuales funcionan de manera externa al cuerpo legislativo y al proceso político expresado a través de este último” (Evans 1991, page 1). Paradójicamente, su creación ha sido “impulsada en gran medida por la percepción de tener un cuerpo legislativo inadecuado para fungir como mecanismo de rendición de cuentas” Aunque existen otros mecanismos, la literatura diferencia tres estructuras institucionales principales:² las instituciones supremas de auditoría (ISAs), las entidades de lucha contra la corrupción y las defensorías.

Instituciones supremas de auditoría

Las ISAs se encargan de verificar el cumplimiento financiero, jurídico, y frecuentemente el desempeño en términos del “valor’-por-el-dinero” de los gobiernos, a través de la realización de auditorías.

Frecuentemente, la relación entre el cuerpo legislativo y la ISA es simbiótica en cuanto a que el primero depende de la presentación por parte de las segundas de información confiable y oportuna. La ISA depende del cuerpo legislativo con relación a que es éste último quien provee un foro público para la presentación y la discusión de los resultados de la auditoría y de las acciones correctivas recomendadas. En muchos países, la constitución prevé que la ISA debe ser nombrada por el cuerpo legislativo y responder ante el mismo e informarle. También es el cuerpo legislativo quien aprueba, frecuentemente, un presupuesto independiente para la ISA como forma de garantizar su independencia.

Existen tres modelos generales de ISA, los cuales son el modelo Westminster (conocido también como el modelo anglosajón o parlamentario), el modelo Colegiado o de Consejo y el modelo Jurídico o Napoleónico (Stapenhurst y Titsworth, 2001). Estos tres modelos de auditoría pueden encontrarse en países que se rigen por la forma de gobierno presidencial. En los países que siguen la tradición Westminsteriana, sea parlamentaria, presidencial o semi presidencial, la ISA trabaja de cerca con una comisión o subcomisión legislativa dedicada (por ejemplo, la Comisión de Cuentas Públicas (CCP), las comisiones de auditoría del estado o las comisiones financieras y de presupuesto) y en algunos casos provee asistencia técnica especial a la comisión. Los estudios de investigación realizados demuestran que los niveles de percepción de corrupción son significativamente superiores en los países que se rigen por el modelo judicial o napoleónico (Blume y Voight, 2007; Pronto en francés).

Entidades de lucha contra la corrupción

La práctica de contar con entidades de lucha contra la corrupción es bastante común en el mundo, especialmente en los países que se rigen por las formas de gobierno presidencial o semi presidencial. En estos casos existen cuatro modelos, a saber:

1. El *modelo universal*, combina las funciones de investigación, prevención y comunicaciones.
2. El *modelo investigativo*, se caracteriza por tener una comisión investigativa pequeña y centralizada.
3. El *multi-agency model*, incluye diversas oficinas en los distintos ministerios o departamentos diferenciadas individualmente pero conforman una red de entidades para combatir la corrupción.
4. El *parliamentary model*, incluye diversas entidades de lucha contra la corrupción que dependen directamente del cuerpo legislativo y son independientes del ejecutivo y el judicial.

² La crisis financiera ha inducido a diversas naciones europeas a considerar la posibilidad de adoptar la práctica de instaurar ‘consejos fiscales’, órganos compuestos por especialistas con conocimiento técnico a quienes se debe encargar la tarea de realizar la fiscalización ex ante y ex post de los asuntos presupuestales y fiscales. Algunos países tales como Bélgica, Alemania y el Reino Unido ya han creado estos ‘consejos fiscales’. Aunque se espera que todos ellos sean independientes de la influencia tanto de la rama ejecutiva como de la rama legislativa del gobierno, en algunos casos se espera que estos ‘consejos fiscales’ apoyen el desempeño de la fiscalización legislativa, mientras en otros, deben ayudar al ejecutivo.

En general, el desempeño de las entidades de lucha contra la corrupción ha sido decepcionante. Con frecuencia, son ‘capturadas’ por el gobierno para proteger su propio liderazgo y/o acosar a los líderes de la oposición. No se han realizado análisis de cobertura nacional sobre la eficacia de estas entidades para disminuir la corrupción. No obstante es posible, hipotéticamente, que las entidades de lucha contra la corrupción puedan ser más eficaces cuando son independientes del gobierno y libres de interferencias políticas. Aunque su desempeño haya sido decepcionante, su popularidad es cada vez mayor.

Defensorías

Las defensorías tienen su origen en Suecia donde se remontan a 1809. La defensoría representa los intereses del público y desempeña labores de investigación y resolución de quejas interpuestas por los ciudadanos individualmente contra las autoridades públicas. Algunas defensorías incluyen en su mandato la defensa de los derechos humanos y la mediación entre los ciudadanos y las autoridades públicas mientras otras, por ejemplo las de Papúa Nueva Guinea, Uganda y Namibia, tienen un mandato claro de lucha contra la corrupción.

En algunos países como Bélgica, la defensoría puede, por solicitud del cuerpo legislativo, investigar una administración en particular. El ímpetu de la fiscalización legislativa es reforzado por la defensoría puesto que es esta última quien se encarga de velar porque el resultado se halle ampliamente disponible a los medios y al público en general.

Las decisiones de las defensorías son no vinculantes por la mayor parte y sus potestades se limitan a la función de mediación y conciliación, guía, recomendaciones y emisión de reprimendas. Únicamente en un puñado de países como Finlandia y Suecia, las defensorías pueden entablar juicios penales.

Las defensorías tienen muchos nombres diferentes y varían de manera significativa entre un país y otro. Algunas de estas diferencias conciernen la institucionalización, los nombramientos, el término de vigencia y la posibilidad de renovarlo, el mandato, la cantidad de recursos disponibles, y su habilidad para sancionar a los infractores.

Herramientas de fiscalización externa en los sistemas presidenciales

El Cuadro 4 ilustra que la gran mayoría de los cuerpos legislativos de los sistemas presidenciales tienen la totalidad de las tres herramientas de fiscalización externa, cinco países tienen únicamente dos de las tres herramientas y un país, las Islas Marshall, tiene solamente una de ellas.

La totalidad de los 24 países incluidos en nuestro estudio tienen ISAs. En 21 de los 24 países hay entidades de lucha contra la corrupción, (87.5 por ciento) y 20 tienen defensorías (86.9 per cent). Liberia no respondió respecto a este último aspecto. El número promedio de herramientas externas de fiscalización es de aproximadamente 2.8 de 3.³

³ Este hallazgo indica que existe una diferencia clara entre las herramientas de fiscalización externa y las herramientas de fiscalización interna. Puesto que el número de herramientas de fiscalización interna sobre las cuales se recabó información es muy superior al número de herramientas de fiscalización externa sobre las cuales se buscó información, no resulta sorprendente que, en términos absolutos, el número promedio de herramientas de fiscalización interna que tienen a su disposición los cuerpos legislativos sea considerablemente mayor al número promedio de herramientas de fiscalización externa disponibles. No obstante lo anterior, el panorama es notoriamente diferente si en lugar de considerar los valores absolutos, entramos a considerar los valores relativos, al dividir el número promedio de herramientas por el número total de herramientas máximo que es posible adoptar, en cuyo caso hallaríamos que en términos relativos, en los sistemas presidenciales, la capacidad externa sobrepasa la capacidad interna. De hecho, la capacidad interna alcanza un promedio de 6.2/9, el cual equivale a 68.8, mientras la capacidad externa alcanza un promedio de 2.73/3, el cual equivale a 91.2.

Cuadro 4: Herramientas de fiscalización externa en los países con sistemas presidenciales

País	Instituciones Supremas de Auditoría -ISAs	Entidades de lucha contra la corrupción	Defensoría
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ
Benín	SÍ	SÍ	SÍ
Burundi	SÍ	SÍ	N
Chile	SÍ	N	SÍ
Congo	SÍ	SÍ	SÍ
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ
Costa de Marfil	SÍ	SÍ	SÍ
Chipre	SÍ	SÍ	SÍ
Yibuti	SÍ	SÍ	SÍ
Georgia	SÍ	SÍ	SÍ
Indonesia	SÍ	SÍ	SÍ
Corea	SÍ	SÍ	N
Liberia	SÍ	SÍ	*
Islas Marshall	SÍ	N	N
Moldavia	SÍ	SÍ	SÍ
Namibia	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ
Filipinas	SÍ	SÍ	SÍ
Seychelles	SÍ	N	SÍ
Sri Lanka	SÍ	SÍ	SÍ
Tayikistán	SÍ	SÍ	SÍ
Túnez	SÍ	SÍ	SÍ
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ

Nota: SÍ indica que el cuerpo legislativo tiene la herramienta de fiscalización señalada, N significa que el cuerpo legislativo no emplea esta herramienta de fiscalización y * significa que la información respecto a si tiene o no esta herramienta de fiscalización no fue suministrada.

(Para mayores detalles le invitamos a remitirse a [Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización legislativa](#) (Riccardo Pelizzo y Frederick Stapenhurst) Capítulo 4).

Esto tiene alguna incidencia?

Los estudios de investigación indican que los cuerpos legislativos de los sistemas parlamentarios de países más ricos y más democráticos se hallan mejor equipados que aquellos de países menos democráticos con ingresos medios y medios bajos que se rigen por sistemas presidenciales y semi presidenciales. El número de herramientas que los parlamentos tienen para ejercer la fiscalización de las actividades y el gasto del ejecutivo poco tienen que ver. Es inclusive más importante aún contar con un entorno externo más conducente y factores de facilitación que apoyen la fiscalización y el *deseo, la voluntad política y la determinación de los cuerpos legislativos* de utilizar las herramientas disponibles. Entraremos entonces a discutir estos temas en los siguientes acápite.

Condiciones de facilitación

Procederemos a examinar las condiciones, íntimamente ligadas, de facilitación de información y capacidad para realizar estudios de investigación, prestando interés particular a los sistemas de información financiera.

Información

La información es vital para el buen funcionamiento de los cuerpos legislativos en una democracia. Profundizando un poco hallaremos que la necesidad de información es probablemente mayor en los países en proceso de democratización y en desarrollo, en los cuales la “información esencial y atinente a las políticas se halla con frecuencia bajo el fuero exclusivo del ejecutivo del gobierno” (Lowenberg y Patterson, 1979, p. 164). En estos países, la rama legislativa necesita información confiable y libre de la incidencia del gobierno con el objeto de entender las opciones, decisiones y políticas gubernamentales y evaluar si tienen valor o no y de no ser así poder criticarlas y proponer políticas alternativas. No es sorprendente la inhabilidad de los cuerpos legislativos para mantener la rendición de cuentas por parte de los gobiernos en lo que respecta a sus acciones, tales como por ejemplo, la elaboración del presupuesto y la consecuente asignación de recursos lo cual refleja con frecuencia la ‘falta de independencia del control del ejecutivo’ frente a su inhabilidad para procesar la información disponible. Si la información que tiene a su disposición el cuerpo legislativo proviene de la rama ejecutiva o de una de sus entidades, únicamente, o si no hay información a disposición del cuerpo legislativo, o si éste último no está en capacidad de comprender la información que tiene a su disposición, no podrá cuestionar de manera material el contenido de las elecciones optadas por el gobierno, ni sus decisiones o sus acciones⁴.

La información y el conocimiento que los legisladores y los cuerpos legislativos requieren para poder desempeñar idóneamente sus funciones y labores, debe ser suministrada por instituciones externas e internas del cuerpo legislativo mismo. Existe una variedad de Fuentes de información externas, entre ellas, una de las más importantes para efectos de fiscalizar es la provista por los informes periódicos generados por los sistemas de gestión de la información gubernamental (SGI); ver Casilla 3.

Las instituciones internas principales incluyen las bibliotecas parlamentarias y los institutos legislativos. Estas dos instituciones se diferencian entre ellas en diversos aspectos: las bibliotecas parlamentarias siempre hacen parte del cuerpo legislativo, mientras que los institutos pueden ser internos o externos al cuerpo legislativo. Por otra parte, a diferencia de las bibliotecas parlamentarias a las cuales se encomienda siempre el estudio de investigación en nombre del cuerpo legislativo y de proveerle a este último la información que necesite, los institutos legislativos pueden tener una capacidad bastante limitada para realizar estudios de investigación y no constituir fuentes de información. Finalmente, algunos análisis empíricos han revelado que mientras, en general, es poco común que las bibliotecas parlamentarias provean formación a los parlamentarios, el mandato de algunos institutos es justamente ese.

⁴ Este concepto goza de amplio reconocimiento en la literatura. Loewenberg y Patterson anotaron al respecto que “la disponibilidad de recursos de información independientes de las entidades del ejecutivo mejora la habilidad del cuerpo legislativo para ejercer su influencia sobre la rama ejecutiva”, ver Gerhard Loewenberg y Samuel C. Patterson, *Comparación de los cuerpos legislativos*, op. cit., p. 164.

Las bibliotecas parlamentarias cumplen varias funciones, albergan los libros, proveen servicios de referencia buscando datos, fuentes y materiales bibliográficos disponibles, ponen a disposición copias de asuntos específicos y servicios de acopio de artículos específicos publicados en la prensa, y “prácticamente todos los cuerpos legislativos cuentan con su propia biblioteca parlamentaria para que les asista en la obtención y el empleo de la información en sus deliberaciones” (Robinson, 1998, página 815).

CASILLA 3: SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

En general, el término “IFMIS”, por su sigla en inglés, se refiere al uso de tecnología informática y de comunicaciones para las operaciones financieras utilizadas para apoyar las decisiones de gestión y presupuesto, las responsabilidades fiduciarias y la elaboración de informes y estados financieros.

En el entorno gubernamental, IFMIS se refiere más específicamente a la computarización de los procesos involucrados en la gestión de las Finanzas Públicas (GFP) los cuales comprenden desde la elaboración y ejecución, hasta la contabilidad y los informes con la ayuda de un sistema integrado para la gestión financiera de los ministerios, las entidades ejecutoras del presupuesto y otras operaciones del sector público.

Con el objeto de promover la transparencia y reducir la corrupción, es posible otorgar acceso a los parlamentos a un sistema integral de elaboración de presupuestos, control presupuestal, rentas, deuda, gestión de recursos, recursos humanos, nómina, contabilidad, informes financieros y auditorías transversales, todas las instancias gubernamentales del gobierno central o inclusive de los gobiernos locales y otras entidades y operaciones del sector público y casi gubernamentales.

El primer elemento que “integra” un IFMIS es una base de datos común, única y confiable o una serie de bases de datos interconectadas entre ellas a partir de las cuales todos los datos se expresan en un caudal de términos financieros.

La integración constituye la clave para cualquier IFMIS exitoso. En breve, la integración implica que el sistema cuenta con las siguientes características básicas:

1. Clasificación estándar de datos para el registro de los eventos financieros;
2. Controles internos para el ingreso de datos, el procesamiento de transacciones, la rendición de informes; y
3. Procesos comunes para transacciones similares y un diseño del sistema que elimine la duplicación innecesaria de alimentación de datos.

Un IFMIS almacena, organiza y provee acceso fácil a la información. No se limita a almacenar únicamente la información financiera relacionada con el gasto del año anterior y el año corriente sino almacena también los presupuestos aprobados para esos años, detalles sobre los flujos entrantes y salientes de fondos así como inventarios de los activos financieros, por ejemplo, equipos, predios y edificaciones y de los pasivos (deuda).

Al registrar la información en un sistema integrado que emplea valores comunes, los usuarios del IFMIS pueden acceder al sistema y extraer la información específica que requieran para la ejecución de diversas funciones y tareas.

Es posible generar toda suerte de informes: balances, fuentes y aplicación de los fondos, informes de costos, rendimiento sobre la inversión, vencimiento de las cuentas por cobrar y por pagar, proyecciones de flujo de caja, variaciones frente al presupuesto y todo tipo de informes sobre el desempeño.

La función de fiscalización del cuerpo legislativo se verá fortalecida porque esta información puede ser utilizada por la secretaría de la comisión de seguimiento con el fin de examinar los resultados contra los presupuestos y los planes; gestionar los saldos de caja; rastrear el estado actual de las deudas y cuentas por cobrar; hacer un seguimiento de los activos fijos; llevar un control del desempeño de departamentos o unidades específicos.

(Para mayores detalles le invitamos a remitirse a [Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización legislativa](#) (Riccardo Pelizzo y Frederick Staphenurst) Capítulo 5).

Factores contextuales

Los factores contextuales incluyen el tipo de gobierno, el sistema electoral, los partidos políticos, la legitimización social, la cultura política, la estructura administrativa, los actores externos y los patrocinadores y los grupos de interés⁵. La forma de gobierno ha sido considerada con anterioridad en este documento, en este caso examinaremos otros factores.

Sistema electoral

El sistema electoral es importante en términos de la forma como se conduzcan las elecciones y cual sea su naturaleza. Existen sugerencias respecto a que la yuxtaposición entre la forma de gobierno y el sistema electoral constituye un factor determinante en el poder de fiscalización del cuerpo legislativo. Por ejemplo, los sistemas presidenciales acompañados por sistemas pluralistas de un solo miembro, como el que existe en los Estados Unidos, tiende a producir dos partidos relativamente fuertes y unidos lo cual hace que la posibilidad de contar con una fiscalización más fuerte sea alta y que los sistemas parlamentarios que tienen una representación proporcional tienden a producir gobiernos de coalición multipartidistas también con una alta posibilidad de tener una fiscalización más fuerte. El presidencialismo y la representación proporcional que caracterizan muchos de los sistemas políticos de Latinoamérica no han generado un estancamiento sino más bien los presidentes se han visto abocados a negociar con partidos desorganizados y fragmentados⁶. El parlamentarismo con sistemas pluralistas de un solo miembro como el que existe en el Reino Unido tienden a generar un dominio del ejecutivo. Este argumento se presenta en el Diagrama 8.

Partidos políticos

La fiscalización legislativa se ejerce en un contexto político más amplio. No obstante, la dinámica de los partidos políticos tiende a ser más fluida que las disposiciones constitucionales o los sistemas electorales. Los partidos políticos son parte de las instituciones que median entre el gobierno y los ciudadanos y la fiscalización es mediada en cierta medida a través de la contienda y la competencia entre los partidos políticos.

La cooperación entre el partido de gobierno y el partido de oposición es un elemento importante dentro de una gobernabilidad constructiva y eficiente, particularmente cuando se trata de fiscalizar. Existen sugerencias que indican que los legisladores tienen la responsabilidad de poner el bienestar de su país por encima de las preocupaciones limitadas de sus partidos, cuando ejercen su función de fiscalización, independientemente de su afiliación política.

⁵ Es difícil hacer una diferenciación clara entre algunos de los factores contextuales y las variables internas al cuerpo legislativo mismo (por ejemplo, los partidos políticos funcionan tanto al interior como al exterior del cuerpo legislativo) mientras hay otras variables que se yuxtaponen y los especialistas utilizan nombres diferentes para variables semejantes.

⁶ Al mismo tiempo, los sistemas parlamentarios combinados con representación proporcional en las listas de los partidos, pueden llegar a menoscabar la fiscalización como es el caso cuando las carreras parlamentarias de los diputados dependen de su inclusión en la lista de su partido, en cuyo caso lo último que desearían hacer es comprometerse en actividades que cuestionen las políticas y actos del gobierno de su propio partido" (Bach citado en el Instituto Democrático Nacional, 2000, p. 20). Más adelante, Gerring y Thacker (2004) demostraron que los países con formas de gobierno parlamentario y representación proporcional tienden a tener niveles inferiores de corrupción puesto que el gobierno resultante tiende a ser más débil. Con mayorías muy pequeñas y /o una coalición de partidos políticos. Estos autores sugieren que estas dos características fortalecen la capacidad de fiscalización del parlamento.

También se ha sugerido que existen dos variables que es posible aplicar a la fiscalización de manera más general y pueden forjar el equilibrio de poder de los partidos políticos en el contexto en el cual ejerzan los cuerpos colegiados su función de fiscalización:

1. **Partidos políticos mayoritarios:** La existencia de partidos políticos mayoritarios en el cuerpo legislativo ayuda a garantizar la predictibilidad de los resultados de las votaciones. Esto mismo ocurre en los sistemas bipartidistas los cuales pueden, especialmente en los sistemas parlamentarios limitar al cuerpo legislativo mediante un partido mayoritario unido y disciplinado. No obstante presentar la posibilidad de ser más estables, estos dos podrían restringir la fiscalización. Por el contrario, los gobiernos de coalición o los sistemas multipartidistas podrían generar una mayor fiscalización. Al mismo tiempo, los sistemas partidistas altamente fragmentados podrían incapacitar al cuerpo legislativo, aminorando al extremo su capacidad para tomar decisiones y los partidos de oposición podrían ser objeto de críticas severas si la percepción es que desempeñan un papel meramente obstruccionista.
2. **Cohesión partidista.** La segunda variable es la cohesión intrapartidista, puesto que las mayorías partidistas únicamente garantizan la predictibilidad del comportamiento legislativo cuando se equiparan con una disciplina estricta del partido. La cohesión partidista "...implica votar dentro de las líneas del partido aún si el resultado no refleja las preferencias individuales del legislador." Cuando existe una fuerte unión partidista, los legisladores pertenecientes al partido de gobierno tendrán menor oportunidad de ejercer su función de fiscalización de manera objetiva.

Diagrama 8: Formas de gobierno presidencial y parlamentario y sistemas electorales

	Un sólo miembro Sistema pluralista	Representación proporcional
Presidencial	Fiscalización fuerte	Fiscalización débil
Parlamentario	Fiscalización débil	Fiscalización fuerte

Legitimación Social

Según Wang (2005, p. 6), "el grado de legitimación social alcanzado por el cuerpo legislativo es un reflejo tanto de su fortaleza como de su posición frente al ejecutivo. Inclusive, la legitimación social combinada con la incidencia que tenga sobre el proceso de políticas son indicativas de la postura futura del cuerpo legislativo dentro del sistema político". La participación de los electores en las elecciones, el cubrimiento de los medios y si el público sigue ó no el cubrimiento que se haga por ejemplo de las sesiones parlamentarias transmitidas por la televisión o la radio, y las encuestas de opinión nos brindan alguna evidencia sobre la percepción que tiene el público respecto al cuerpo legislativo. Entre las preguntas clave se encuentra "... en qué medida poya la opinión pública a su parlamento? Goza el parlamento de su respeto y su confianza? Se percibe al parlamento como una figura decorativa o se considera que cuenta con la habilidad para incidir sobre el ejecutivo? Se perciben los legisladores como defensores únicamente de sus propios intereses y corruptos o se les percibe como competentes y trabajadores?"

Nivel de democracia

La Casa de la Libertad computa un índice anual de libertad para todos los países del mundo. Este índice es considerado por muchos científicos sociales como un indicador indirecto de la democracia. Los estudios de investigación han demostrado que mientras más democrático sea un país mayor será el número de herramientas de fiscalización a disposición del cuerpo legislativo y que mientras más democrático sea un país, mayor será el potencial de fiscalización y menor el nivel de corrupción.

Factores contextuales y condiciones de facilitación en los sistemas presidenciales

Existe una gran variabilidad en el grado al cual las bibliotecas parlamentarias pueden prestar su asistencia a los parlamentarios. Estas diferencias no son un reflejo del tipo de sistema de los cuerpos legislativos en cuestión, es decir parlamentario, presidencial o semi presidencial, sino más bien son un reflejo de las diferencias existentes en cuanto a la disponibilidad de recursos tales como el tamaño de la colección, el número de adquisiciones anuales, el número de revistas, el número de periódicos, la cantidad de personal y la cantidad de personal dedicado a la investigación. El Cuadro 5 indica que existe una notable diferencia entre cada una de las variables de interés. El tamaño de la colección varía entre un mínimo de 50 a 2 millones de libros, el número de adquisiciones oscila entre un mínimo de 10 y un máximo de 85.000, el número de publicaciones periódicas varía entre 1 y 14.350, el número de periódicos oscila entre 0 y 823, el número de miembros del personal entre 1 y 900 miembros, mientras que el de personal dedicado a la investigación entre 0 (cero) y 53.

Nuestro análisis sugiere que aunque el tamaño de la recopilación, el número de adquisiciones anuales, el número de publicaciones periódicas, la cantidad de periódicos, la cantidad de personal son positivos, pero débilmente relacionados con la eficacia de la fiscalización, mientras que la cantidad de personal dedicado a los estudios de investigación guarda una relación positiva y sólida con la eficacia de la fiscalización⁷. En otras palabras, la capacidad de investigación es uno de los factores determinantes clave de la eficacia de la fiscalización y de hecho, este factor en sí, tiene mayor impacto sobre la eficacia de la fiscalización que la capacidad interna y externa de fiscalización juntas.

⁷ Empero, en ambas correlaciones, el coeficiente es insignificante probablemente por causa del tamaño pequeño de la muestra, teniendo en cuenta que no contamos con una cantidad semejante de datos sobre el personal que realice estudios de investigación como ocurre con otros aspectos de la capacidad de fiscalización.

Cuadro 5: Condiciones de facilitación en los países que se rigen por el sistema presidencial

	Año de su fundación	Tamaño de la recopilación (número de libros)	Adquisiciones anuales	Número de publicaciones periódicas/revistas	Cantidad de periódicos	Personal (número de miembros del personal)	Personal para los estudios de investigación
Argentina	1856	2000000	2100	8700	7	900	N.A
Benín	1993	900	N.A	50	5	1	N.A
Burundi	1995	50	50	12	15	2	1
Chile	1883	1500000	41100	1890	30	145	53
Congo	1993	15200	n.a	33	4	15	2
Costa Rica	1953	33500	1200	600	-	23	3
Costa de Marfil	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
Chipre	1960	11400	300	20	13	1	0
Djibuti	1977	2000	40	-	2	5	2
Georgia	1994	5000	-	200	126	3	-
Indonesia	1946	150000	3000	17	21	18	-
Rep. De Corea	1952	1170000	85000	14350	823	276	23
Liberia	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
Islas Marshall	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
Moldavia	1978	11400	60	112	N.A	N.A	N.A
Namibia	1990	2000	500	-	5	2	1
Nicaragua	1980	28000	300	150	8	10	N.A
Paraguay	1992	2000	30	1	0	2	N.A
Filipinas	1987	40726	1566	167	22	35	6
Seychelles	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A
Sri Lanka	1927	33000	400	35	30	14	2
Tayikistán	N.A	400	10	5	5	1	N.A
Túnez	1956	10000	150	55	25	7	N.A
Uruguay	1928	250000	5000	2500	16	146	N.A

Fuente: Pelizzo y Stapenhurst (2013)

(Para mayores detalles le invitamos a remitirse a Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización legislativa (Riccardo Pelizzo y Frederick Stapenhurst) Capítulo 5).

5

UNIENDO TODAS LAS PIEZAS

Ni las herramientas de fiscalización interna ni las de fiscalización externa, ni las condiciones de facilitación, ni los factores contextuales aisladamente, explican los niveles de corrupción, se trata más bien de diferencias en la fiscalización explicadas por una *combinación* de los tres conjuntos de variables y su interacción.

Una herramienta única para medir la fiscalización es el “Índice de Fiscalización Legislativa de Staphenurst-Pelizzo” o SPILO. Esta herramienta utiliza un marco que entiende la fiscalización legislativa como un proceso en el cual la fiscalización legislativa es un instrumento de política con un propósito de política definido y enfocado hacia el mejoramiento de la rendición de cuentas y la reducción de la corrupción.

Reconociendo que la combinación de herramientas de fiscalización interna y externa, las condiciones que las apoyan y los factores contextuales explica mejor la fiscalización legislativa, presentamos un marco de fiscalización legislativa (ver Diagrama 8).

En el centro del diagrama encontramos las herramientas de fiscalización y los factores contextuales. Entre estas variables existe una relación recíproca. Los factores contextuales inciden en el número de herramientas de fiscalización que el cuerpo legislativo tiene a su disposición. Existen fundamentos para creer que mientras mayor sea el número de herramientas de fiscalización que emplea el cuerpo legislativo en los sistemas parlamentarios, reflejarán la mayor debilidad relativa de los factores contextuales en esos sistemas en comparación con los sistemas presidenciales (Staphenurst, 2011).

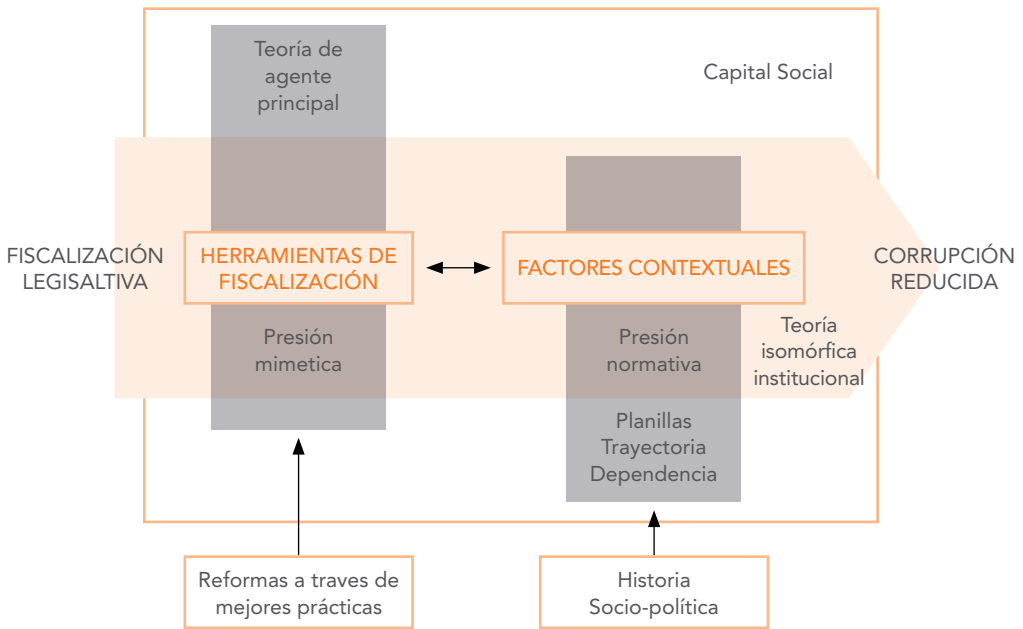
El marco sugiere además que los factores contextuales dependen más de la historia socio política de los países que de las plantillas internacionales relacionadas con las mejores prácticas a nivel internacional. En este caso, el concepto de plantillas vinculadas a arquetipos y dependencia de la trayectoria, es importante. Por ejemplo, las antiguas colonias británicas se rigen usualmente por la forma parlamentaria de gobierno, un sistema electoral mayoritario, mientras que las antiguas colonias francesas se rigen por el sistema semi presidencial de gobierno y un sistema de representación electoral proporcional y las antiguas colonias españolas de Latinoamérica se rigen por sistemas presidenciales con representación proporcional. El marco reconoce también la importancia del capital social – y la confianza del público en su parlamento la cual actúa de manera cohesiva para mantener el marco en pie.

No obstante, un asunto clave continua siendo la funcionalidad de este marco conceptual de forma tal que adquiera la importancia práctica del caso para los cuerpos legislativos y las organizaciones dedicadas al fortalecimiento de los parlamentos por igual.

Funcionalidad del marco: El Índice de Fiscalización Legislativa de Staphenurst-Pelizzo (SPILO)

La presencia de un gran número de herramientas de fiscalización no basta por sí sola para garantizar que las actividades de fiscalización se realicen con eficacia. Es posible que los legisladores no utilicen las herramientas puestas a su disposición o simplemente que las utilicen de manera ineficaz. Según hemos ilustrado, los factores contextuales son cruciales para comprender la forma eficaz de realizarla y la medida en la cual es necesario hacerlo.

Diagrama 9: Marco Conceptual Diagramático



Empleando los datos concernientes al nivel de democracia y la limitante ejecutiva de Polity IV⁸, sobre la fiscalización, según un sondeo realizado por la Unión Inter Parlamentaria y el instituto del Banco Mundial sobre el tamaño del personal legislativo y las bibliotecas tomado de Miller, Pelizzo and Staphenurst, (2004), construimos un Índice de Fiscalización. Proseguimos utilizando este índice con el fin de investigar la relación entre la fiscalización legislativa, según la medición de SPILO que combina dos componentes: la capacidad fiscalizadora y el contexto y la eficacia de la fiscalización.

Medimos la capacidad de fiscalización fundamentándonos en siete dimensiones, particularmente la presencia/ ausencia de preguntas al parlamento, comisiones especializadas, comisiones de investigación, defensoría, si el defensor o defensora son electos por el cuerpo legislativo más la habilidad del cuerpo legislativo para destituir al ejecutivo y el tamaño del personal legislativo. Al combinar los puntajes atribuidos a estas variables determinamos el Índice de la Capacidad de Fiscalización (ICF-IOC por su sigla en inglés), cuyos puntajes oscilan entre 0 (ninguna capacidad) y 1.0 (máxima capacidad); El Cuadro 6 contiene los puntajes.

⁸ Polity IV presenta anualmente una valoración del estado de la democracia y las limitantes del ejecutivo – una aproximación a la fiscalización legislativa para todos los países del mundo.

Cuadro 6: Índice de la Capacidad de fiscalización (ICF)

País	Preguntas	Destitución	Comisiones especializadas	Comisiones de investigación	Defensoría	Defensoría designada por el cuerpo legislativo	Personal	ÍNDICE
Argentina	1	1	1	1	1	1	2	1.00
Benín	1	1	1	1	1	0	0	0.63
Burundi	1	1	*	1	0	0	0	0.38
Chile	1	1	1	0	1	0	2	0.75
Congo	1	0	1	1	1	0	1	0.63
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	0,88
Costa de marfil	1	0	*	1	1	0	*	-
Chipre	1	1	1	1	1	.5	0	0.69
Djibuti	1	1	1	1	1	0	0	0.63
Georgia	1	1	1	1	1	1	0	0.75
Indonesia	1	1	1	1	1	1	1	0.88
Corea	1	1	0	1	0	0	2	0.63
Liberia	1	1	1	1	0	0	*	-
Islas Marshall	1	0	1	1	0	0	*	-
Moldavia	1	1	*	0	1	1	*	-
Namibia	1	1	1	1	1	0	0	0.63
Nicaragua	0	1	1	1	1	0	0	0.50
Paraguay	0	1	1	1	1	1	0	0.63
Filipinas	1	1	1	1	1	0	1	0.75
Seychelles	1	1	1	1	1	0	*	-
Sri Lanka	1	1	1	1	1	0	1	0.75
Tajikistan	0	1	1	0	1	.5	0	0.44
Túnez	1	0	1	0	1	0	0	0.38
Uruguay	1	1	1	1	1	1	2	1.00

Leyenda. * = se carece de datos

Según lo anotado, la capacidad global de fiscalización se refiere tanto a la capacidad interna, **como** a las condiciones contextuales. Una de las condiciones contextuales más importante es el nivel o la calidad de la democracia – Aunque, contar con cierto grado de capacidad para fiscalizar al ejecutivo puede incidir sobre la eficacia de la capacidad de fiscalización, es claro que si la voluntad política para darle el uso adecuado a esa capacidad fuera limitada, la fiscalización real nunca se ejercerá eficazmente. Por consiguiente, para captar el papel que juega el contexto para lograr una fiscalización más eficaz y valorar el impacto causal que podría tener la calidad de la democracia sobre la eficacia de la fiscalización computamos el SPILO multiplicando el ICF por el puntaje de Polity 2 (el estado de la democracia). Por lo tanto:

$$\text{SPILO} = \text{ICF} * \text{Polity 2}$$

Empleando el SPILO, el valor para Uruguay sería el siguiente:

$$\text{SPILO} = * 10 = 10$$

En otras palabras, el cuerpo legislativo de Uruguay tiene la mayor capacidad de fiscalización encontrada entre los 24 países incluidos en nuestro estudio. Tiene el puntaje más alto en términos del ICF y también en términos de las condiciones contextuales, como resultado de lo cual tiene el SPILO más alto. Lo anterior también significa que, siempre y cuando la **eficacia** de la fiscalización legislativa sea función o consecuencia de la **capacidad** de fiscalización legislativa, es de esperarse que el cuerpo legislativo de Uruguay sea un fiscalizador más eficaz que los cuerpos legislativos que tienen un SPILO inferior.

Mediante la realización de este cómputo para todos los países incluidos en nuestro estudio, obtuvimos los puntajes presentados en el Cuadro 7. Existe una amplia variación en la eficacia de la fiscalización entre los distintos países, siendo Argentina, Chile y Costa Rica los países que gozan de los niveles más altos y la fiscalización más fuerte y Congo, Tayikistán y Túnez los más débiles.

Cuadro 7: ICF, Puntaje Polity 2 y SPILO

País	ICF	Polity 2	SPILO
Argentina	1	8	8.00
Benín	0,63	7	4.38
Burundi	0,38	6	2.25
Chile	0,75	10	7.50
Congo	0,63	-4	-2.50
Costa Rica	0,875	10	8.75
Costa de Marfil	*	*	*
Chipre	0,688	10	6.88
Yibuti	0,625	2	1.25
Georgia	0,75	6	4.50
Indonesia	0,88	8	7.00
Corea	0,63	8	5.00
Liberia	*	6	*
Islas Marshall	*	*	*

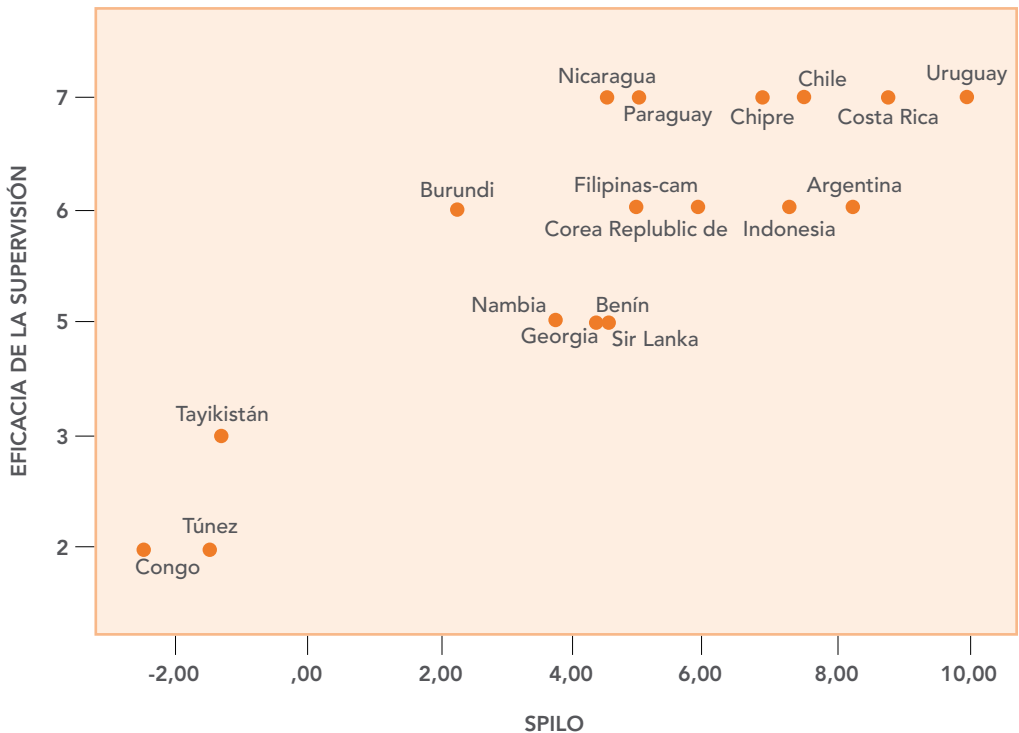
Table 7: IOC, Polity 2 score and SPILO (continued)

País	ICF	Polity 2	SPILO
Moldavia	*	8	*
Namibia	0,63	6	3.75
Nicaragua	0,5	9	4.50
Paraguay	0,63	8	5.00
Filipinas	0,75	8	6.00
Seychelles	*	*	*
Sri Lanka	0,75	6	4.50
Tajikistan	0,44	-3	-1.31
Túnez	0,38	-4	-1.50
Uruguay	1	10	10.0

Leyenda: * se carece de este valor

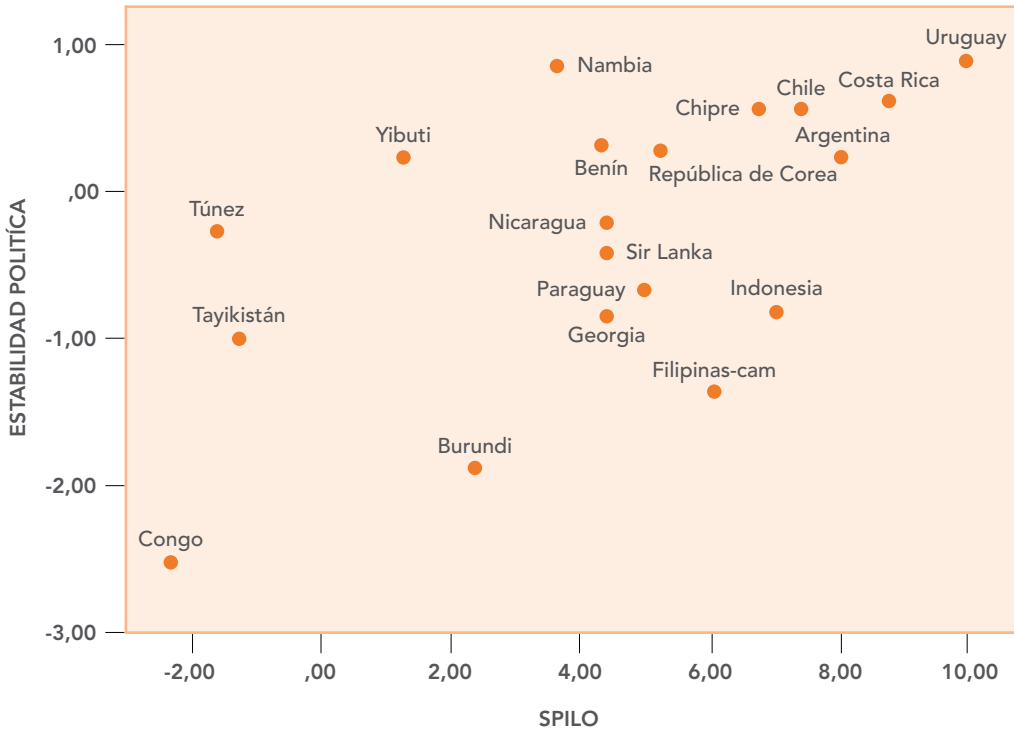
El SPILO tiene gran valor como herramienta de diagnóstico y sus implicaciones de política son múltiples. Primero, predice casi perfectamente la eficacia con la cual ejerce el cuerpo legislativo su función de fiscalización (ver la Figura 1). Por consiguiente, la lección práctica que debemos aprender es que para poder incrementar la eficacia de la fiscalización cuya importancia es vital para combatir la corrupción, la capacidad de fiscalización de los cuerpos legislativos, según la medición SPILO, debe ser incrementada.

Figura 1: SPILO y la Eficacia de la fiscalización



La segunda lección es que SPILO es un pronosticador importante de la estabilidad política. En aquellos países en donde los cuerpos legislativos cuentan con una mayor capacidad de fiscalización (medida por SPILO) y cumplen eficazmente sus labores de fiscalización, políticas, desarrollo de políticas, el sistema político en su totalidad goza de mayores niveles de legitimidad y estabilidad. Los datos ilustrados en la Figura 2 demuestran que cuando el SPILO es mayor, hay mayor estabilidad política, más legitimidad y menor violencia. Consecuentemente, para poder estabilizar y consolidar un sistema político, la capacidad de fiscalización (SPILO) de los cuerpos legislativos debe ser mejorada.

Figura 2: SPILO y la estabilidad política



En tercer lugar, los cuerpos legislativos que cuentan con un SPILO más alto, son más eficaces para combatir la corrupción. Los datos que aparecen en la Figura 3, indican que a medida que el SPILO incrementa, aumenta la habilidad del cuerpo legislativo en cuestión, para controlar la corrupción. Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización es un componente esencial para disminuir la corrupción.

(Para mayores detalles le incitamos a remitirse a [Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización legislativa](#) (Riccardo Pelizzo y Frederick Stapenhurst) Capítulo 6.

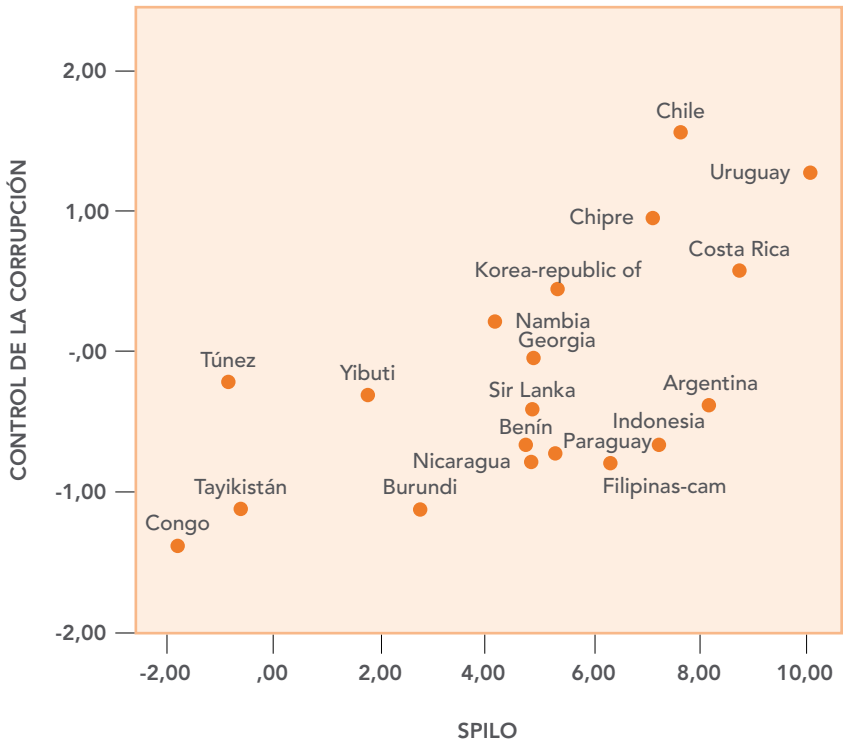
6

DESARROLLO DE UN ENFOQUE DINÁMICO

Este es un paso adicional. La evidencia presentada por un grupo de estudio organizado por GOPAC y el Instituto del Banco Mundial '-WBI, por su sigla en inglés- y cuyo anfitrión fue el Parlamento Europeo, realizado en Bruselas en 2012, resaltó el hecho de que la fiscalización legislativa es ejercida eficazmente cuando los distintos estamentos encargados de la fiscalización (legisladores, comisiones legislativas, parlamentos) tienen interés en fiscalizar eficazmente los actos del ejecutivo. En otras palabras, un cuerpo legislativo se compromete en una actividad de fiscalización cuando tiene una expectativa razonable de derivar algún beneficio (material, simbólico o de otra índole) de uno o más de los resultados que pudiera generar el proceso de fiscalización.

Empero, hay momentos en los cuales es posible que el cuerpo legislativo no cuente con la voluntad política para fiscalizar al ejecutivo, momentos en los cuales el cuerpo legislativo se destaca más por su aquiescencia que por su determinación de mantener la rendición de cuentas del gobierno. En esos casos en los cuales los legisladores no cumplen su función de fiscalización de manera eficaz, no tienen la voluntad de hacerlo porque consideran que pueden ganar más tanto individual como colectivamente siendo fiscalizadores ineficaces que fiscalizadores eficaces.

Figura 3: SPILO y el control de la corrupción

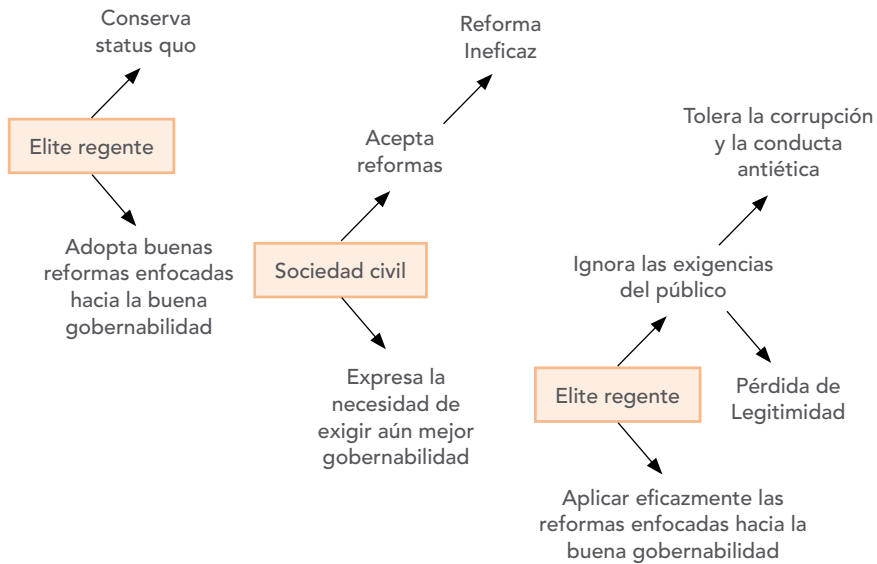


En otras palabras, las presencia o la ausencia de la voluntad política necesaria se reflejará en la estructura de incentivos de los legisladores. Esto implica que si la estructura de incentivos cambia, el cuerpo legislativo que se contentaba antes con evitar los labores de fiscalización que le atañe cumplir, ahora encontrará una proliferación de ellos al cumplir eficazmente su obligación de ejercer la debida fiscalización sobre el ejecutivo. No obstante, cabe preguntarse de qué manera es posible cambiar la estructura de incentivos?

Tan pronto como los electores exijan que el gobierno rinda cuentas por sus actos, la estructura de incentivos cambia y se torna más recompensante para los legisladores involucrase en una fiscalización eficaz y ejercer su labor de fiscalización de los actos del gobierno. Lo anterior significa que es suficiente generar o estimular las exigencias de los electores para que se efectúe la rendición de cuentas para lograr que el cuerpo legislativo cumpla las actividades de fiscalización eficazmente. Si los electores exigen una fiscalización más eficaz, los legisladores hallarán beneficios claros en la institución de procedimientos que aseguren la rendición de cuentas.

Si los electores exigen que se apliquen los principios del buen gobierno, esto querría decir que hay un buen nicho electoral que compensará a los legisladores que participen activamente en la fiscalización con miras a lograr una gobernabilidad que tenga la debida rendición de cuentas y al ocurrir así, los legisladores sentirán que el ejercicio de la debida fiscalización va en pro de su propio beneficio. De no existir tal exigencia, o en aquellos casos en los cuales los electores se sientan satisfechos con verdades a medias y no una rendición de cuentas real, los legisladores sentirán que en realidad no hay beneficio alguno para ellos en comprometerse con una rendición de cuentas eficaz. Ver Diagrama 10.

Diagrama 10: Modelo de interacción estratégica



Por consiguiente, todo esfuerzo por incrementar la eficacia de las actividades de fiscalización y promover la rendición de cuentas involucra dos pasos: equipar a los cuerpos legislativos con las herramientas necesarias para que se fiscalice al ejecutivo y estimular la voluntad del cuerpo legislativo para utilizarlas.

Para mayores detalles le invitamos a remitirse a [Rendición de cuentas gubernamental y fiscalización legislativa](#) (Riccardo Pelizzo and Frederick Staphenurst) Capítulo 7.

REFERENCIAS

Blume, L. & Voight, S. (2007) Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous: A Cross Country Assessment *ICER Working Papers 03-2007*. -

Blume, L. & Voight, S. (2007) *Instituciones Supremas de Auditoría: Supremamente superfluas: Evaluación transversal de los países ICER Documentos de Trabajo 32-2007*.

OECD Development Assistance Committee Network on Governance (2010) "Review of Donor Practices in Strengthening Domestic Accountability" [OECD](#) Paris.

Red de las Comisiones de Asistencia al Desarrollo de la OCDE sobre Gobernabilidad (2010) "Exámen de las prácticas de los donantes para el fortalecimiento de la rendición de cuentas a nivel nacional" OCDE París.

Dubrow, Geoff. (2001) "Systems of Governance and Parliamentary Accountability" in *Parliamentary Accountability and Good Governance: A Parliamentarians Handbook*, Washington, DC and Ottawa: World Bank Institute and Parliamentary Centre. -

Dubrow, Geoff. (2001) *Sistemas de gobernabilidad y rendición de cuentas de los parlamentos" de Rendición de cuentas y buena gobernabilidad de los parlamentos: Manual para parlamentarios, Washington D.C y Ottawa: Instituto del Banco Mundial y Centro Parlamentario*

Evans, H. (1999) *Parliament and Extra-Parliamentary Accountability Institutions*, paper presented at the Accountability in Australian Government Symposium, National Council of the Institute of Public Administration, Brisbane, Australia.

Evans, H. (1999) *El parlamento y las Instituciones extra parlamentarias de rendición de cuentas, documento presentado durante el Simposio del Gobierno Australiano, Consejo Nacional del instituto de Administración Pública, Brisbane, Australia*

Mauro, P. (1997) The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross Country Analysis, in: K.A. Ellio (ed.) *Corruption and the Global Economy*, pp. 83–107 (Washington, DC: Institute for International Economics). -

Mauro, P. (1997) *Los efectos de la corrupción sobre el crecimiento, la inversión y el gasto gubernamentales: Un análisis transversal a nivel nacional, en: K.A. Ellio (ed) Corrupción y la economía global, pp 83-107 (Washington D.C: Instituto para la Economía Internacional)*

Lowenberg, G. & Patterson, S. (1979) *Comparing Legislatures* (Boston, MA: Little Brown). Lowenberg, G. & Patterson, S. (1979) *Un estudio comparativo de los cuerpos legislativos*

Miller, R., Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2004) *Parliamentary Libraries, Institutes and Offices: The Sources of Parliamentary Information World Bank Institute Working Paper no. 37238*.

Miller, R., Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2004) *Bibliotecas, institutos y oficinas del Parlamento, Documento de trabajo No. 37238 del Instituto del Banco Mundial*

National Democratic Institute (2000) *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relation, Legislative Research Series, Paper Nr. 6* (Washington, DC).

Instituto Democrático Nacional (2000) Fortalecimiento de la capacidad legislativa en la relación entre el legislativo y el ejecutivo, Series de Estudios de Investigación legislativa, Documento No 6 (Washington D.C)

Ogul, M. S. (1976) *Congress Oversees the Bureaucracy: Studies in Legislative Supervision* (Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press). -

Ogul, M. S. (1976) *El Congreso fiscaliza la Burocracia: Estudios sobre Supervisión legislativa* (Pittsburg, PA: Prensa de la Universidad de Pittsburg)

Pelizzo, Riccardo and Rick Staphenurst (2011) *Legislative Oversight Tools*. Oxford: Routledge.

Pelizzo, Riccardo and Rick Staphenurst (2011) *Herramientas para la fiscalización legislativa*. Oxford: Routledge

Robinson, W. (1998) Parliamentary Libraries, Information and the Legislative Process, in: G. Kurian (ed.) *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, pp. 815–829. (Montreal: IPSA) - Robinson, W. (1998). *Bibliotecas parlamentarias, Información y el proceso legislativo en: G. Kurian (ed) Enciclopedia Mundial de Parlamentos y Cuerpos Legislativos* pp. 815-829 (Montreal: IPSA)

Staphenurst, Frederick (Rick) (2011) *Presidentialism and Parliamentarianism Revisited*. Unpublished PhD thesis. Australian National University. Staphenurst, Frederick (Rick) (2011)

Replanteamiento del Presidencialismo y el Parlamentarismo. Tesis de doctorado sin publicar. Universidad Nacional de Australia,

Staphenurst, Rick, R. Pelizzo, and K. Jacobs (2003) *Following the Money* London: Pluto Press Staphenurst, Rick, R. Pelizzo, and K. Jacobs (2003) *Siguiendo el dinero*. Londres: Editorial Pluto

Staphenurst, R. & Titsworth, J. (2001) Features and Functions of Supreme Audit Institutions, *Prem Notes* 59 (Washington DC: World Bank).

Staphenurst, R. & Titsworth, J. (2001) *Características y funciones de las Instituciones Supremas de Auditoría, Notas Prem 59* (Washington DC: Banco Mundial)

Tsekpo, Anthony and Alan Hudson (2009) "Parliamentary Strengthening and the Paris Principles" Working Paper: Overseas Development Institute and the Parliamentary Centre Tsekpo, Anthony and Alan Hudson (200) *"Fortalecimiento parlamentario y los Principios de París"* Documento de trabajo: Instituto para el Desarrollo en Ultramar y Centro Parlamentario

Wang, V. (2005) The Accountability Function of Parliament in New Democracies; Tanzanian Perspectives *Christer Michelsen Institute Working Paper 2005:2* (Bergen, Norway). Wang, V. (2005) *La función de rendición de cuentas del Parlamento en las nuevas democracias, Perspectivas tanzanieseas, Documento de trabajo de Instituto Christer Michelsen 2005:2* (Bergen, Noruega)

Organización Mundial de Parlamentarios
Contra la Corrupción (GOPAC)

Suite 904, 255 Albert Street
Ottawa, Ontario, K1P 6A9

Tel: 613-366-3164

Fax: 613-421-7061

Email: info@gopacnetwork.org