

# **CAMBIO INSTITUCIONAL EN ENTIDADES DE FISCALIZACION SUPERIOR. LOS CASOS DE COSTA RICA Y ARGENTINA.**

**Dra. Andrea Mora B**

Uno de los desafíos de la democracia consiste en la reforma de las instituciones, a fin de facilitar el gobierno y generar más eficiencia, por un lado y, por otro, a fin de reforzar la transparencia, el control y la accountability (Nohlen, 2006: 34)

## **Introducción**

En la medida en que la democracia ha dado muestras de durabilidad en América Latina, el foco del trabajo académico también ha tendido a moverse desde una preocupación central por la transición y la consolidación, hacia el interés por la calidad de las democracias, y hacia una renovada atención por las reformas, el funcionamiento de las instituciones y el ejercicio del poder político. La democracia de calidad es aquel régimen donde no solamente se celebran elecciones competitivas con regularidad bajo ciertas condiciones de libertad y justicia, sino también donde se garantiza un Estado democrático de derecho, se ejercen libertades políticas y civiles, y existen mecanismos institucionales de control y rendición de cuentas. Uno de los principales desafíos que confronta la región latinoamericana es el mejoramiento de la calidad institucional de la democracia. Por ello, una condición fundamental para el funcionamiento de un régimen democrático es la existencia de un sistema de rendición de cuentas que permita el escrutinio del ejercicio público de las autoridades, su eventual sanción y remoción (Casar, Marván y Puente, 2010:333).

Como mecanismos de control horizontal las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) juegan un rol importante dentro de la estructura de rendición de cuentas de cualquier país

democrático, ya que éstas se dedican a auditar el gasto público y el desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el buen cumplimiento de las metas y partidas asentadas en el presupuesto anual, así como el cumplimiento de la normativa aplicable (Ackerman, 2006: 25). Éstas controlan si los fondos públicos se aplican de forma eficaz, eficiente, económica y de acuerdo a los principios de legalidad y regularidad, y limita la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos por parte del gobierno. De tal modo, en la medida que las EFS logren llevar a cabo sus funciones básicas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia al promover la obligación de rendir cuentas.

La literatura sobre la rendición de cuentas horizontal subraya que a pesar de que los diseños institucionales existentes han dado muestras de cambio, aún sigue habiendo un profundo déficit de rendición de cuentas. Al respecto, O'Donnell (2008) destaca que si bien es posible reconocer que en América Latina se han desarrollado diversos mecanismos institucionales destinados a establecer los controles necesarios para que las transgresiones sean prevenidas y, llegado el caso, castigadas (checks and balances mutuos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, auditorías públicas, fiscalías y ombudsmen), éstas no han llegado a desempeñar su cometido. La legislación general ha privado a estas instituciones de los recursos mínimos indispensables para desempeñar su función; así como casos en los que el poder ejecutivo controla o subordina celosamente esas mismas instituciones. De esta manera, aunque la rendición de cuentas horizontal existe en el papel, es de hecho suprimida (O'Donnell, 2008: 38).

En este mismo sentido, Rose Ackerman (2003) plantea que las instituciones de fiscalización y control en América Latina todavía son débiles a pesar de los avances en la creación de comisiones contra la corrupción y agencias fiscalizadoras, pues éstas no han

tenido el impacto que se esperaba en cuanto al aumento de la rendición de cuentas. Del mismo modo, se reconoce que aún prevalece una extendida percepción de que los funcionarios de gobierno no están suficientemente sujetos al control rutinario de las agencias supervisoras. La corrupción, la falta de supervisión, la impunidad de los actos estatales, y el uso incorrecto de los recursos públicos continúan siendo problemas de gran importancia en la mayoría de los países de la región (Mainwaring, Scott y Welna, 2003). En tal sentido, el problema que subyace es que, a pesar de que se han experimentado cambios en los mecanismos de rendición de cuentas, éstos siguen sin producir resultados ampliamente satisfactorios para solventar el déficit de rendición de cuentas.

Como bien lo ha reconocido O'Donnell (2008), sigue existiendo gran insatisfacción en el avance de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal, existen más cambios formales que en los hechos, pero incluso en ese plano formal es posible identificar que unos diseños institucionales han cambiado más que otros y permiten mayor rendición de cuentas. Las EFS como instituciones de control pueden tener una función muy importante como mecanismos de rendición de cuentas, en tanto controlan la discrecionalidad gubernamental. Sin embargo, el papel que éstas puedan llegar a desempeñar como agentes de control y rendición de cuentas, se encuentra limitado, por un lado, por las capacidades que legalmente se le asignen y, por otro, por la dinámica de las configuraciones políticas que permiten poner en práctica dichas capacidades (Ríos, 2004; Figueroa 2009).

Ante estos hechos cabe cuestionarse ¿por qué a pesar experimentar cambios en los diseños de instituciones de control sigue existiendo déficit de RCH?, ¿por qué no se ha podido avanzar hacia mejores mecanismos de rendición de cuentas, y por qué estos no se han traducido en una mayor democratización y rendición de cuentas?, en especial porque en el

ideal democrático se esperaba que los procesos de democratización llevarían implícito una mayor rendición de cuentas.

Una respuesta tentativa a estas interrogantes se deriva de que, en el caso de las EFS las cuales funcionan como mecanismos de control a las funciones que desempeña el poder ejecutivo, el cambio en su diseño institucional no es neutral. Esto porque quienes deciden que se ejerza más o menos rendición de cuentas, mayor o menor control sobre el Ejecutivo, son instituciones políticas como los partidos políticos, los cuales están integrados por individuos con intereses e incentivos, a partir de los cuales promueven y moldean los cambios en las instituciones de control. Estos actores son quienes en última instancia deciden cuánta fuerza de control va a ejercer la EFS, su composición, facultades, autonomía y estatus normativo, entre otras características. De tal modo, el diseño de control es el resultado del conflicto de intereses que se presenta entre los partidos políticos intervinientes en el proceso de cambio del diseño institucional de la EFS.

Por lo tanto, es innegable que las EFS tienen una naturaleza institucional política, pues son los partidos políticos los que inciden en el proceso de reforma y los que tendrán la capacidad, por un lado, de promover o limitar el cambio y, por otro, de orientar los resultados. En este sentido, el cambio en los diseños institucionales de las EFS es un acto deliberado, orientado por las preferencias particulares e incentivos de estos actores, y tales preferencias están a su vez determinadas por el contexto en el que encuentren; la posición relativa que ocupen en la estructura de poder y la competencia política a la que se enfrenten.

En las siguientes páginas se estudia el cambio en el diseño institucional<sup>1</sup> en las entidades de fiscalización de Argentina y Costa Rica. Se busca exponer el proceso que permite entender el por qué se logró llevar a cabo el cambio en el diseño institucional en ambas instituciones y las características que sus diseños adoptaron.

### **Dos rutas de cambio.**

#### **El contexto económico: las reformas en tiempo de crisis y urgencia económica.**

Siguiendo a Nohlen “las variables del contexto y su dinámica histórica influyen igualmente en la formación y cambio de los arreglos institucionales Nohlen, 2006; 24”. En otras palabras, en todo proceso de reforma o cambio las coyunturas –el entorno en que se dan– influyen en buena medida y generan las condiciones para facilitar o impedir que dichos cambios se realicen. En los casos en estudio el contexto económico que enmarcaron ambos procesos de cambio institucional. El contexto de crisis económica e hiperinflación vivido en Argentina generó las condiciones que orillaron al gobierno a implementar una serie de reformas estatales, dentro de las cuales estuvo el cambio institucional de la entidad de fiscalización. En contraste, el caso costarricense, a pesar de no haberse desarrollado en una situación económica tan crítica como en el caso de Argentina, en buena medida obligó al gobierno a tener que aprobar la reforma a la legislación de control para facilitar la aprobación de proyectos de carácter económico que eran de interés del gobierno entrante.

En esta sección se destaca cómo en ambos casos ciertos aspectos del contexto económico y

---

<sup>1</sup> Cambio entendido como las modificaciones a la legislación y estructura organizacional de las entidades de fiscalización, el cual se analiza a partir de tres dimensiones: 1) Legal, que contiene los criterios de: fundamento constitucional, autonomía y facultades; 2) Administrativa funcional, que contempla las categorías de: recursos financieros y recursos humanos; y 3) Relación y vínculo con los poderes del Estado, que supone las relaciones entre la EFS y los poderes del Estado y la relación de dependencia que se establecen entre estos. Según estén presentes o ausentes los criterios mencionados en los nuevos diseños se determinará la dirección del cambio, si es hacia un diseño institucional fuerte o débil. Para dicho análisis se retoman algunas categorías empleadas en el estudio realizado por Aimée Figueroa (2009) sobre la calidad de las leyes y los órganos de fiscalización en México, la normativa internacional básica de las EFS y la declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización (1977).

político influyeron con mayor o menor intensidad en el proceso de cambio, y cómo éstos pudieron haber contribuido a generar las condiciones necesarias para que el cambio en las EFS se llevara a cabo.

### **Crisis y coyunturas económicas como impulsores para generar cambios.**

El proceso de cambio llevado a cabo en Argentina se insertó en un contexto de profunda crisis económica, que obligó al gobierno del presidente Menem a tomar una serie de medidas de urgencia para lograr sostener la deteriorada economía nacional. Entre los años de 1989 y 1991 Argentina vivió una profunda crisis económica e hiperinflacionaria que obligó al gobierno a adoptar una serie de reformas estructurales dirigidas por los Organismo Financieros Internacionales (OFI) con el propósito de acceder a importantes créditos internacionales. Las primeras reformas que se realizaron tuvieron como objetivo central reducir el déficit fiscal y contener la inflación. En forma paralela a las medidas de estabilización económica, se lanzaron políticas de cambio estructural, como lo fueron la Ley de reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica, las cuales se dirigieron a limitar la participación del Estado en la actividad económica y a disminuir el gasto público mediante la venta de empresas estatales. Dentro de este contexto de importantes reformas, se efectuó también el programa de reforma de la administración financiera gubernamental, el cual tenía como objetivo modernizar y hacer más eficiente la administración de las finanzas públicas.

Si bien estas reformas fueron conducidas e implementadas por los actores políticos internos, los organismos financieros internacionales, el BM y el FMI, jugaron un rol muy importante en la gestión de dichas reformas, al proveer el soporte técnico y financiero que

posibilitaría su implementación. Dentro de la ola de reformas promovidas por los OFI se encontraba el plan de reforma administrativa, el cual buscaba un desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de cada uno de los sistemas que componían la administración central. Así, como parte de los acuerdos firmados, y como condición para acceder a un préstamo por 325mdd (BIRD, 1991), el gobierno de Argentina tuvo que reformar la ley de administración financiera y de los sistemas de control del gasto nacional.

Aunque en los acuerdos firmados por el gobierno argentino y los OFI no se estableció expresamente la condición de realizar algún tipo de reforma al órgano de control y su legislación, el cambio se dio por medio de la reforma a la ley de administración financiera que contenía las principales disposiciones legales que regían el funcionamiento de la EFS, el entonces Tribunal de Cuentas de la Nación.

A partir los hechos ocurridos, se puede destacar que, producto de la complicada situación económica vivida durante los años de 1989 y 1991, el gobierno de Menem tuvo que adoptar medidas urgentes para lograr contener el derrumbe económico. Así, ante las consecuencias políticas que tenía la complicada situación económica, el gobierno de Menem vio como una buena alternativa el adoptar las políticas y reformas estructurales dirigidas por los OFI. Si bien, la coyuntura económica generó importantes limitaciones y condicionantes al gobierno de Menem que lo condujo a dar un importante giro ideología respecto de las políticas y propuestas de campaña, lo cierto es que Menem nunca se mostró en desacuerdo con la aplicación de las políticas de corte liberal. La adopción de estas políticas, le permitió no sólo acceder a importantes créditos de los OFI, sino también permitió que cierto sector de la oposición –especialmente el partido UCéDe -se aliara al PJ para la aprobación de estas reformas.

El realizar cambios al sistema de administración financiera, y con ello acceder a un importante crédito fue, en gran medida, el principal motor de cambio que impulsó el que se pudiera realizar la reforma al entonces Tribunal de Cuentas y que dio como resultado la nueva entidad de control, la Auditoría General de la Nación.

En términos generales, el contexto de crisis económica permite comprender por qué se logró dar la reforma al sistema de control durante el gobierno de Menem. Así, el caso argentino expone un proceso de cambio que estuvo impulsado por una serie de factores externos al propio gobierno. Se puede decir que la influencia externa que en cierta medida ejercieron los OFI y la necesidad de contar con mayores recursos económicos generaron la coyuntura que hizo posible que el presidente Menem promoviera la reforma al sistema de administración financiera de la cual formaba parte la EFS. En este sentido, más que verse este proceso de cambio como una clara intención por parte del gobierno de querer elevar los controles en el manejo de los recursos públicos, éste fue un medio por el cual el gobierno accedería a los recursos económicos que ofrecían los OFI's y con ello buscar estabilizar la economía.

En el caso costarricense, los factores externos parecen no haber incidido con la misma fuerza con que lo hicieron en el caso argentino. El contexto inmediato en el cual se insertó la reforma a la Ley Orgánica de la CGR estuvo enmarcado por una clara necesidad, por parte del presidente Figueres, de contar con el apoyo de la oposición para aprobar una serie de reformas de tipo económico que le permitirían contar con mayores recursos, y con ello hacerle frente a la comprometida situación económica vivida al inicio de su gobierno.

Al inicio de su administración, Figueres tuvo que hacer frente a un elevado déficit fiscal, el cual alcanzó casi el 7 por ciento del PIB, que a su vez incrementó el ya elevado y creciente nivel de endeudamiento interno del gobierno. Este elevado déficit era producto de un ciclo económico de origen político, que generaba un aumento del déficit fiscal al cierre de cada administración (Estado de la Nación, 1994). A raíz de esto, en Costa Rica se hacía costumbre que durante el primer año de gobierno se tuviera que aprobar un paquete tributario y realizar recortes en el gasto público, de manera tal que le permitieran a la administración que asumía el gobierno balancear los desequilibrios provocados en las finanzas públicas durante el año preelectoral.

A esta necesidad de aprobar un paquete tributario, mediante el cual el gobierno esperaba recaudar unos 260mdd que le permitirían reducir el déficit fiscal de un 7 por ciento a un 3.5 por ciento y con ello poder negociar un préstamo “stand by” con el FMI, se le sumó la aprobación del PAE III, el cual exigía realizar una serie de reformas a la legislación interna para acceder a ciertos créditos por parte de los OFI. Una de las reformas que dentro de este contexto se llevó a cabo fue la reforma a la ley de administración financiera, cuyo principal propósito era lograr una modernización integral del sistema de administración financiera costarricense para lograr una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Dicha reforma llegaba a complementar la reforma a la ley de la Contraloría General, que ponía de manifiesto la intención del gobierno por fortalecer el marco normativo relativo a la administración y control del gasto gubernamental. Sin embargo, para la aprobación del paquete tributario, el PAE III y la reforma a la ley de administración financiera, el gobierno de Figueres requería de un alto consenso político no sólo a lo interno de la Asamblea Legislativa, sino también ante la opinión pública.

En este sentido, la presión que pudo existir sobre el gobierno para buscar reformar la ley de la CGR, no provino de un condicionamiento por parte de los OFI, sino de la necesidad del gobierno de buscar lograr un consenso con la oposición para aprobar los proyectos y reformas de su interés como lo fueron el PAE III, la reforma fiscal y la ley de administración financiera. Éstos le permitirían acceder a importantes recursos económicos, los cuales contribuirían, en buena medida, a mejorar la complicada situación económica que enfrentaba al inicio de su administración. Por lo tanto, el darle continuidad y mostrarse a favor de aprobar la ley de la CGR le permitiría, por un lado, legitimarse ante la opinión pública, al poner de manifiesto su interés por fortalecer a una de las más importantes instituciones de control del gasto público, como lo era la CGR, y por otro, le permitiría poder negociar el apoyo de la oposición para los proyectos de mayor interés para su gobierno.

A pesar de los contrastes que se presentaron en ambos casos, Argentina con la elevada inflación y presión de los OFI para adoptar políticas económicas y reformas estructurales que tenían como objetivo contener la crisis económica, y Costa Rica que aunque no presentó una situación económica tan crítica como en Argentina, indirectamente existió cierta presión por parte de los OFI para implementar el PAEIII, el cual obligó al gobierno de Figueres a negociar con la oposición para lograr aprobar dicho programa. Estos aspectos ponen en evidencia cómo el contexto en el cual se insertan los procesos de cambio, en ocasiones puede llegar a influir de forma importante en la decisión y los motivos que conducen a los gobiernos para querer realizar reformas a la legislación de control.

## **Nuevos diseños institucionales de control. Dos esquemas de control fuertes.**

En este apartado se analizan y contrastan los diseños institucionales en Argentina y Costa Rica. Para ello, se retoman las tres dimensiones de análisis: legal, funcional-administrativa y de relación con los poderes<sup>2</sup>. A pesar de que ambos casos parten de puntos distintos, en Argentina el diseño del TCN carecía de autonomía y facultades indispensables para el desarrollo de sus funciones, ya que en distintas disposiciones se establecían fuertes vínculos con el poder Ejecutivo, y la CGR de 1950, que pese a que poseía una mayor autonomía otorgada desde 1949, adolecía de ciertas facultades que le impedían llevar a cabo una función real de control, ambos casos avanzaron hacia diseños de control más fuertes respecto de su anterior diseño, aunque en distintos niveles.

Sería imposible negar el importante avance que experimentó el diseño de la EFS argentina, el cual logró aumentar su autonomía respecto a la elección de sus titulares y su capacidad para la determinación de su universo de trabajo y gestión interna, se le otorgaron mayores facultades para el ejercicio del control, se establecieron mecanismos para aumentar la profesionalización de su personal, así como una mayor independencia financiera, y se estableció al poder legislativo como el principal poder al cual estaría vinculado. Por otro lado, el diseño de control de la CGR de Costa Rica, aunque no presentó tantos avances –en términos de cantidad- como sucedió en el caso argentino, los cambios efectuados en el diseño de la CGR de 1994, le otorgaron una mayor autonomía para la determinación de su universo de trabajo y determinación de daños, se aumentaron sus facultades de control e investigación, se establecieron mecanismos permanentes para la profesionalización de su personal. Un cambio muy significativo fue que se estableció a la CGR como el órgano

---

<sup>2</sup> Ver tabla Anexo 1

rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, lo cual permitía que las disposiciones, normas, políticas o directrices que ella dictara fueran de acatamiento obligatorio y prevalecería sobre cualquier otra disposición de los entes sujetos a su control que se le opusieran. Estos aspectos dotaron de mayor fortaleza a la CGR para ejercer su función de control y hacer más exigibles sus recomendaciones. En las siguientes páginas se exponen los principales contrastes que se lograron observar en las EFS de Costa Rica y Argentina.

<b>Cambios en el diseño institucional en Argentina y Costa Rica</b>						
<b>Dimensión</b>	<b>Categoría</b>	<b>Componente</b>	<b>Argentina</b>		<b>Costa Rica</b>	
			<b>TCN 1956</b>	<b>AGN 1992</b>	<b>CGR 1950</b>	<b>CGR 1994</b>
<b>Legal</b>	Fundamento Constitucional	Naturaleza jurídica	Ausente	Ausente	Presente	Presente
	Autonomía	Elección del titular	Baja	Alta	Alta	Alta
		Gestión interna	Baja	Media	Alta	Alta
		Universo de trabajo	Baja	Media	Baja	Alta
		Determinación de daños	Alta	Media	Baja	Alta
	Facultades	Fiscalizar operaciones estatales	Medias (control previo)	Máximas (control ex - post)	Medias (control ex - post)	Máximas (control ex - post)
		Investigación	Máxima	Máxima	Medias	Máxima
		Asesoría	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima
<b>Funcional-administrativa</b>	Recursos financieros	Proceso de asignación	Intervención del Ejecutivo	Por medio de la CPMRC	Por medio del legislativo	Estado por medio del presupuesto nacional
		Montos asignados por año	ND	116 (1993) <sup>1</sup> 66.4 (2002) 81 (2006)	474 (1988) 1.289 (1992)	2.998 (1998) <sup>2</sup> 4.902 (2000) 6.466 (2002)
	Recursos humanos	Total de personal	ND	629 empleados	ND	ND
		Profesionalización y reclutamiento	Personal Capacitado Título universitario de contador público para altos mandos.	Personal Capacitado capacitación constante del personal mediante convenios con universidades nacionales	Los controladores contaban con título universitario	Personal Calificado Centro de capacitación y consejo consultivo

<b>Relación y Vínculo con los poderes del estado</b>	Relación y vínculos con los poderes del Estado	vínculos entre la EFS y poder ejecutivo y legislativo	Ejecutivo nombra los titulares del TCN. El congreso monitorea el funcionamiento del TCN.	Congreso – CPMRC-	Legislativo: nombra a los titulares e interviene en el presupuesto. Resuelve controversias derivadas de la labor de control de la CGR.	Legislativo La CGR era el órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores.
		Relación de dependencia	Congreso	Congreso – CPMRC-	Legislativo	Legislativo
Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la CGR y AGN. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N°1252 de 1950, Ley de Orgánica de la Contraloría General de la República N°7428 y memorias anuales CGR. Ley de Contabilidad N°23.354 de 1956 y Ley de Administración Financiera N°24.156. (1) En millones de pesos (2) en millones de colones (ND) Dato no disponible.						

### Cumplimiento de principios básicos

Ahora bien, si se contrastan las características que poseían los diseños de control en Argentina y Costa Rica con los ocho principios de independencia de las EFS establecidos por el INTOSAI (1977), es posible observar algunos avances importantes en ambos casos. En el caso costarricense, de los ocho principios del INTOSAI, en la ley de la CGR de 1950 se cumplía a cabalidad con seis de los ocho principios, y en la ley de 1994 se llegó a cumplir con los ocho principios básicos. En el caso de la EFS de Argentina, el diseño del TCN solamente cumplía tres de los principios, y con los cambios realizados, la AGN avanzó de forma importante, pues logró cumplir con siete de los ocho principios.

<b>Principios de independencia del INTOSAI</b>				
	Argentina		Costa Rica	
<b>Principio</b>	TCN	AGN	CGR 1950	CGR 1994
<b>1.Existencia de un marco constitucional</b>	No cumple	No cumple	Cumple	Cumple
<b>2. Independencia de la autoridad superior de la EFS, y de los “miembros”</b>	No cumple	Cumple	Cumple	Cumple
<b>3. Mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS</b>	No cumple	Cumple	Cumple	Cumple
<b>4. Acceso irrestricto a la información</b>	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
<b>5. Derecho y la obligación de informar sobre su trabajo</b>	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
<b>6. Libertad de decidir el contenido y la oportunidad de sus informes y auditorías</b>	No Cumple	Cumple	No Cumple	Cumple
<b>7. Existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS</b>	Cumple	Cumple	Cumple	Cumple
<b>8. Autonomía financiera y gerencia administrativa, disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos</b>	No cumple	Cumple	No cumple	Cumple

**Fuente: Elaboración propia.**

Respecto a la existencia de un marco constitucional, la CGR contaba con una alta autonomía, ya que desde 1949 se incluyeron dos artículos relativos a la CGR en la constitución. Esto respaldaba sus principales funciones y atribuciones, contribuyendo a su fortaleza institucional. En el caso de la AGN ésta característica se mantuvo ausente en ambos diseños, por lo cual no cumple con este principio.

En cuanto a la independencia de la autoridad superior de las EFS y la existencia de un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales, el caso argentino experimentó un importante avance, ya que el diseño del TCN no cumplía este principio, pues dependían del poder ejecutivo las principales disposiciones para el nombramiento de los titulares, no poseían seguridad en su cargo, no existía un proceso de destitución claros ni se establecía la duración del mandato. Y los titulares no tenían inmunidad legal en el cumplimiento de sus obligaciones. En el diseño de la AGN se limitó la intervención del ejecutivo, se establecieron mecanismos más claros para la designación y destitución de los titulares, proceso que quedó a cargo del congreso, lo cual permitía cumplir con este principio. En el caso costarricense, esta característica se mantuvo igual en ambos diseños. Ambas leyes le otorgaban una alta autonomía en tanto la designación se realizaba por medio de la Asamblea Legislativa y, existía un proceso de designación y destitución claros. Además, sus titulares gozaban de las mismas inmunidades y prerrogativas que los miembros de los supremos poderes. Así, ambos diseños cumplieron con dicho principio.

En relación al principio que se refiere a la independencia de las EFS para el acceso irrestricto a la información, en ambos casos de estudio se pudo observar que las EFS tenían una importante autonomía para el acceso a información relativa a sus funciones. Éstas podían exigir todo tipo de información vinculada a su universo de trabajo y podían

emprender todos los procedimientos que consideraran convenientes para realizar sus labores de inspección e investigación.

Por otro lado, en cuanto al derecho y la obligación de informar sobre su trabajo, en ambos diseños, tanto en Costa Rica como en Argentina, las EFS tenían una importante independencia para informar sobre su trabajo, pues se establecía que éstas debían presentar un informe o memoria anual sobre el desempeño o de sus funciones en el mes de mayo.

Respecto a la capacidad para decidir el contenido de sus informes y auditorías, su publicación y divulgación, en el caso de la CGR de 1950 no se cumplía con este principio, en tanto que ésta no poseía la facultad para realizar investigaciones específicas solicitadas por el poder legislativo. En la ley de 1994 se cumplió con dicho principio, en tanto no sólo se le otorgaron importantes facultades a la CGR para decidir el contenido de sus informes, realizar recomendaciones a los entes sujetos a su control, sino también la facultad para emprender investigaciones especiales. En el caso argentino, en el diseño del TCN se consideró que la autonomía que dicha entidad tenía al respecto era baja, en tanto era el poder ejecutivo el que fijaba los plazos en los que los procesos de rendición de cuentas se realizarían, por lo cual no se llegaba a cumplir con este principio. Esto cambió en el diseño del AGN y se logró cumplir con este principio, ya que se le otorgó la autonomía suficiente para formular los criterios de control y auditoría, y el contenido de sus informes.

Asimismo, en cuanto a la existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS, tanto el caso argentino como el costarricense, cumplieron con este principio, ya que poseían los mecanismos necesarios para asegurar que las entidades auditadas siguieran adecuadamente sus observaciones y recomendaciones.

Finalmente, en cuanto a la autonomía financiera y gerencia administrativa, la disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos, en el diseño del TCN no se cumplía con este principio, en tanto que el poder ejecutivo intervenía en la asignación de su presupuesto. El diseño de la AGN avanzó en este aspecto y se llegó a cumplir con este principio, en tanto el proceso de asignación del presupuesto de la AGN se realizaría por medio del poder legislativo. Además, se establecieron mecanismos que le permitirían contar con recursos humanos mucho más capacitados para la función de control. Para el caso costarricense, aunque ambos diseños (el de 1950 y 1994) otorgaban una importante autonomía a la CGR para elaborar y ejecutar su presupuesto, respecto de los recursos humanos, la ley de 1994 avanzó de manera importante, ya que en ella se estableció que la CGR poseería un centro de capacitación y un consejo consultivo que permitirían contar con un personal más capacitado para el adecuado desempeño de sus funciones, disposición que se encontraba ausente en la ley de 1950.

### **Capacidades de negociación y estrategias para generar cambios.**

En esta sección se contrasta del marco político de Costa Rica y Argentina en proceso de reforma. Más allá de abordar las diferencias que por sus estructuras políticas formales poseen ambos casos, se analiza la capacidad explicativa que tuvieron en ambos casos de estudio las variables de concentración de poder y competitividad electoral<sup>3</sup>. Asimismo, se

---

<sup>3</sup> La competitividad electoral hace referencia a la expectativa que tiene el poder ejecutivo de perder en el corto plazo las elecciones. Para medirla se utiliza el margen de victoria, que corresponde a la distancia en el porcentaje de votos que hay entre el primero y el segundo partido. De tal modo, si el partido en el gobierno prevé perder en el corto plazo las elecciones, tendrá mayores incentivos para aumentar el control. Sin embargo, si en el corto plazo prevé ganar las elecciones, los incentivos para aumentar los controles serán menores. La concentración del poder que posea el ejecutivo – su gobierno tiene mayoría legislativa- y el grado de competitividad electoral a la que se enfrente – el margen de victoria electoral-. En este sentido, si el gobierno tiene mayoría legislativa puede promover cambios en la legislación de control; además, cuando el ejecutivo prevea perder las elecciones en el corto plazo será más proclive a generar cambios que

busca destacar ciertos aspectos de las dinámicas de negociación y las posturas de los actores involucrados en la reforma de las EFS.

### **Incentivos políticos para el cambio: competencia electoral y necesidad de legitimación política.**

Respecto a la variable de competitividad electoral y los incentivos que en determinado contexto el comportamiento de esta variable podría tener, se planteó que la competitividad electoral era una variable de incentivo y reflejaba la dirección que podía tomar el cambio. Se partió del supuesto que si la competitividad electoral era alta (el partido en gobierno preveía perder las siguientes elecciones), tendría mayores incentivos para aumentar el control. Sin embargo, si la competitividad electoral era baja (el partido en el gobierno prevé ganar las siguientes elecciones) los incentivos para aumentar los controles serían menores. En este sentido, el diseño resultante estaría vinculado a los incentivos políticos que los actores involucrados llegaran a poseer en determinado contexto de competencia electoral.

En el caso costarricense, se encontró que el proyecto de ley de la CGR se aprobó en un contexto donde el PLN enfrentó unas de las elecciones más reñidas de su historia, lo cual en buena medida ponía en evidencia que su partido había perdido un importante apoyo por parte del electorado. Bajo estas circunstancias de alta competitividad electoral era probable que el gobierno optara por aumentar los controles. Sin embargo, al realizarse esta reforma al inicio de su administración más que querer controlar a quien ostentara el poder en el

---

fortalezcan el diseño de control de la EFS. Por el contrario, si prevé ganar las elecciones venideras, el gobierno tenderá a mantener el status quo o a debilitar a la EFS

La competitividad electoral hace referencia a la expectativa que tiene el poder ejecutivo de perder en el corto plazo las elecciones. Para medirla se utiliza el margen de victoria, que corresponde a la distancia en el porcentaje de votos que hay entre el primero y el segundo partido

futuro, el principal incentivo del gobierno fue promover una reforma que procurara aumentar la legitimidad de su gobierno.

Cabe destacar que en Costa Rica, durante el periodo de estudio, el sistema de partido, se había caracterizado por una configuración bipartidista con poca distancia ideológica, con una estructura de conflicto caracterizada por ser relativamente simple, bipolar, centrípeta y basada en la alternancia en el poder de los principales partidos políticos Partido Liberación Nacional y Partido Unidad Social Cristiana (Rojas, 1995). Por otra parte, al observar el comportamiento de los datos electorales, se pudo observar cómo el apoyo hacia el PLN fue decreciendo a partir de las elecciones de 1982, en la cual ganó con el 58.8 por ciento de los votos; para las elecciones de 1986, aunque igualmente ganó el PLN, lo hizo con un 6.5 por ciento menos de los votos obtenidos en la elección anterior. Para 1990 perdió las elecciones con el 47.2, por ciento frente a un 51.5 por ciento que obtuvo el PUSC, lo cual le significó una pérdida del 5.1 por ciento del apoyo del electorado respecto de las elecciones de 1986. En las elecciones de 1994 logró ganar con el 49.6 por ciento de los votos frente a un 47.7 por ciento que obtuvo el PUSC, siendo ésta una de las elecciones más reñidas que tuvo que enfrentar el PLN. Al respecto, al observar el margen de victoria con el que logró ganar el PLN en 1994, éste fue de tan sólo el 1.9 por ciento, siendo así el margen más ajustado de las últimas elecciones, en contraste con las elecciones de 1982, donde el PLN ganó con un amplio margen de victoria del 25.2 por ciento y en 1986 con el 6.5 por ciento. Este comportamiento evidenciaba, por un lado, que las elecciones cada vez se estaban haciendo más reñidas y, por otro, una importante pérdida de apoyo del electorado hacia el PLN de electorado.

Bajo este contexto era de esperar que ante la alta competitividad electoral, el gobierno del presidente Figueres realizara un cambio hacia un diseño de control fuerte. Sin embargo, la reforma se realizó al inicio de su administración, lo cual modificó un poco el supuesto planteado inicialmente. En este sentido, la reforma a la ley de la CGR más que permitirle tener una mejor herramienta para controlar a quien en un futuro próximo ocupara el poder, le permitiría legitimar su posición de querer buscar ordenar el Estado y establecer mejores controles sobre el gasto público. Así, es posible establecer que el principal incentivo que impulsó al PLN a querer apoyar una reforma de tipo fuerte, respondió a la necesidad de querer lograr una mayor legitimidad de su gobierno.

El caso argentino expone un cambio que a pesar de presentarse en un contexto de baja competitividad electoral, de igual forma condujo a un diseño de control de tipo fuerte. En este sentido, la variable de competitividad electoral por sí sola no logró explicar el que se haya presentado este resultado para el caso argentino.

Al respecto, cabe destacar que durante el proceso de discusión de la ley de administración financiera, el PJ no enfrentaba una alta competitividad; durante las elecciones de 1983 a 1995 el porcentaje de votos obtenidos para las elecciones presidenciales presentó un importante crecimiento: de 1983 a 1989 aumento un 7,36 por ciento y, de 1989 a 1995 de un 2,44 por ciento. Además, en las elecciones de 1989 el PJ ganó con un margen de victoria del 14,88 por ciento.

Asimismo, en las elecciones de la Cámara de Diputados para el año de 1989, el margen de victoria ante la UCR fue del 15,93 por ciento; en 1991 el PJ ganó con un margen de victoria del 11,19 por ciento frente a la UCR, y en 1993 volvió a ganar con un margen del 12,23 por

ciento. Este escenario, en buena medida, le permitía al PJ prever una posible victoria en la siguientes elecciones; su partido había venido ganando terreno en la arena política y su principal opositor, la UCR, en las últimas elecciones había mostrado una pérdida importante del apoyo del electorado, por lo cual, según el supuesto planteado inicialmente, los incentivos de promover un cambio hacia un diseño fuerte serían pocos. Este supuesto se cumplió sólo parcialmente, ya que aunque el diseño final representaba un avance hacia un diseño de control fuerte. Durante la discusión que se llevó a cabo del proyecto de ley, el partido de la UCR buscó aprobar un diseño de control un poco más fuerte del que inicialmente presentó el Ejecutivo. Sin embargo, la UCR no logró mantener las modificaciones realizadas a la propuesta del Ejecutivo, lo cual ponía en evidencia que si bien se estaba fortaleciendo el sistema de control que establecía el TCN, el Ejecutivo pretendía realizar una reforma “controlada”.

Por otra parte, un aspecto que permite entender por qué el PJ terminó por aprobar un diseño de control que representaba un claro fortalecimiento respecto del diseño del TCN, fue el contexto económico. La crisis económica, la presión de los OFI y las condiciones bajo las cuales se accedería a los créditos, generaron las condiciones necesarias para que el gobierno de Menem aprobara la reforma al sistema de administración financiera del cual formaba parte el sistema de control. En este sentido, bajo este contexto, el presidente Menem no podía negarse a realizar la reforma al sistema de administración financiera, pues con ello accedería a un importante crédito. A pesar de ello, éste logró aprobar una ley cercana a sus preferencias.

## **El apoyo político para generar cambios: Gobiernos sin mayoría**

Uno de los aspectos que se tomaron como categoría de análisis para explicar el cambio institucional en las EFS fue la variable de concentración de poder; esta variable buscaba reflejar la capacidad o potencial del poder ejecutivo para generar cambios, esto quería decir que a partir de cuánto poder concentrará el ejecutivo, el cambio podía o no darse. Así, si el poder ejecutivo poseía una mayoría absoluta en el congreso, tendría mayor capacidad de promover cambios, ya que por sí solo, éste contaría con el contingente legislativo suficiente para hacerlo. Por el contrario, si el poder ejecutivo no poseía una mayoría, su capacidad para promover cambios se vería limitada al estar obligado a establecer algún tipo de alianza con otros partidos. En este caso las capacidades y características de la oposición serían determinantes en el resultado.

Al respecto, los casos de estudios correspondieron a dos gobiernos en los cuales el ejecutivo no poseía mayoría absoluta en el congreso, pese a ello ambos logran promover cambios en los diseños institucionales de las EFS. Para comprender ambos resultados es necesario tomar en cuenta algunos otros elementos.

En el caso de Argentina, para lograr entender este resultado, es necesario tomar en cuenta varios aspectos. En primer lugar, por dirección del presidente Menem fue que se envió el proyecto de reforma a la ley de administración financiera al congreso, lo cual indicaba la intención por parte de éste de querer reformar dicha ley (en gran medida porque por medio de ésta, el gobierno accedería a un importante crédito). En segundo, durante el periodo de discusión del proyecto de reforma, el PJ, aunque no poseía una mayoría absoluta en la cámara de diputados, sí poseía una importante mayoría de 117 diputados que lo colocaba

como la primera minoría en el congreso. Además, en esta cámara tenía el apoyo de dos partidos minoritarios: el Bloque Demócrata Progresista y el Movimiento Popular Fueguíño, que le permitían sesionar con quórum, sin necesidad de contar con la presencia del radicalismo. Asimismo, en la cámara de senadores, el PJ tenía mayoría absoluta, (poseía el 62,5 por ciento de representación); esto, según lo planteado le daría un mayor margen de negociación en dicha cámara, y en esta instancia podría plantar un cambio institucional más cercano a sus preferencias.

Así, a pesar de que el PJ no contaba con una mayoría absoluta en la cámara de diputados, siguió teniendo una importante concentración de poder en la cámara de senadores. Además, las diversas políticas planteadas por el presidente Menem para tratar de sostener la crisis económica, le permitieron sumar el apoyo de dos partidos minoritarios que le permitirían contar con el número necesario de diputados para someter el proyecto a votación, sin necesidad del apoyo de la UCR. Asimismo, el proyecto se votó mediante una mayoría simple; por lo tanto, pese a no contar con mayoría absoluta, el PJ pudo aprobar el proyecto, a pesar de la inconformidad del bloque de la UCR.

En el caso costarricense, para comprender por qué si el PLN no contaba con mayoría absoluta logró aprobar la ley de la CGR, se deben tomar en cuenta algunos aspectos del proceso legislativo y el papel que jugó la oposición. En primer lugar, cabe mencionar que si bien en el año 1994 el PLN no contaba con una mayoría absoluta pues contaba con 28 diputados, únicamente necesitaba del apoyo de un diputado más para alcanzarla. En segundo lugar, dentro del trámite legislativo que se le dio al proyecto, se presentó una

moción para que este se votara en una Comisión Legislativa Plena<sup>4</sup>, para lo cual se necesitaba de la aprobación de por lo menos dos terceras partes de los legisladores. Este hecho indica que debió existir un gran consenso por parte de ambos partidos para delegar la discusión a esta instancia. Asimismo, el PLN, desde la administración del presidente Alberto Monge, se había mostrado muy anuente a aprobar el proyecto de ley de la CGR, y en 1994 el presidente Figueres incluyó en la agenda de los proyectos a discutirse en la sesión extraordinaria el proyecto de la CGR, con lo cual demostraba su interés por darle trámite a la ley de la CGR.

En términos generales, a pesar de que el PLN no contaba estrictamente con la mayoría absoluta, poseía una fuerte concentración de poder, pues, el presidente tenía el poder de agenda, lo cual le permitió darle continuidad o no al proyecto de ley de la CGR. Además, no solamente podía contar con el apoyo de los miembros de su partidos, sino que también los diputados del PUSC estaban muy interesados en aprobar la ley de la CGR que le permitiría tener una mejor herramienta para ejercer el control sobre el gobierno. Esto sumado a que el PLN necesitaba consensuar con el PUSC el apoyo para aprobar las reformas de carácter económico, y el mostrarse a favor de la ley de la CGR le representaría un importante apoyo para los proyectos de su interés.

En este sentido, el poder explicativo de la variable concentración de poder queda un tanto limitado, al tomarse en cuenta solamente como indicador el contingente legislativo – gobierno con mayoría y sin mayoría -. Si bien el que un gobierno cuente con una mayoría importante en el congreso le permite aprobar los proyectos de su interés con mayor

---

<sup>4</sup> Cabe recordar que una Comisión Plena se componía de 19 diputados y se necesitaban sólo 7 votos para aprobar un proyecto de ley en esta instancia.

facilidad, la realidad es claramente más compleja y son múltiples los factores que pueden llegar a intervenir para que en determinado contexto un poder ejecutivo llegue a concentrar mayor poder. En el caso costarricense el apoyo de la oposición fue clave para poder enviar el proyecto a una Comisión Plena, que en buena medida facilitaría su trámite al requerir de un número menor de legisladores para su final aprobación. En caso argentino, el que el PJ contara con mayoría absoluta en la cámara de senadores facilitó el aprobar un proyecto más cercano a la propuesta inicial del presidente Menem, y a pesar de no contar con una mayoría absoluta en la cámara de diputados, el apoyo de los dos partidos minoritarios y el requerir solamente de una mayoría simple, le permitió al PJ votar el proyecto de ley de administración financiera sin mayores dificultades.

### **El cambio forzado en Argentina y la adaptación costarricense**

El cambio presentado en Argentina se puede calificar como un cambio “forzado”, producto de un contexto político y económico complejo, que si bien fortaleció el diseño de la AGN, siguió teniendo algunas falencias que limitan el buen ejercicio de control. El caso costarricense se puede clasificar como un cambio que respondió a una necesidad de adaptación a las nuevas estructuras de la administración pública costarricense y a la necesidad del gobierno de lograr una mayor legitimidad y apoyo de los partidos de oposición para la aprobación de los proyectos económicos.

Como se pudo apreciar en el caso argentino, a pesar de los factores políticos internos –baja competitividad electoral y un congreso con una mayoría importante en ambas cámaras- la presión que ejerció la crisis económica y, con ella, la aprobación de los convenios establecidos con los OFI, condujo a que el cambio en la legislación del control se llevara a

cabo. De este contexto se destaca que el principal incentivo para el gobierno de realizar la reforma a ley de administración financiera era el contar con el crédito condicionado a su reforma.

A pesar de no haberse visto la reforma al sistema de control como una prioridad para el gobierno, el diseño de control argentino presentó avances importantes. El diseño de control de la AGN avanzó hacia a un diseño de control de tipo fuerte, en tanto se le otorgó una mayor autonomía para la elección de sus titulares, y se ampliaron sus facultades para ejercer el control del gasto público. Además, los principales vínculos y relaciones con los poderes del Estado se establecieron con el congreso, lo cual limitó de forma importante la intervención que tenía el poder ejecutivo en el funcionamiento de ésta. Asimismo, se fortaleció su capacidad institucional al dotarla de los mecanismos necesarios para la capacitación y profesionalización de su personal, y otorgarle mayor independencia financiera.

En el caso de la CGR el texto del proyecto que se discutió en la Asamblea Legislativa provino de la propia Contraloría General. Esta institución venía trabajando desde hacía varios años en un proyecto de ley que le permitiría a la entidad contar con mayores herramientas para funcionar como un verdadero órgano de control y fiscalización. Así, a pesar del apoyo político que recibió el proyecto, fue la misma entidad la que estableció los criterios que a su consideración eran necesarios reformar. Asimismo, el proceso de cambio del diseño institucional de la CGR pone de manifiesto que, a pesar de las capacidades institucionales internas del Estado, la capacidad del ejecutivo de lograr imponer una agenda parlamentaria y el contar con una mayoría importante en el congreso, otros elementos como, la necesidad de lograr el apoyo de la oposición para la aprobación de los proyectos

de mayor urgencia para el gobierno y la participación de actores claves como el ex – contralor Rafael Ángel Chinchilla, fueron factores claves que permitieron concretar la aprobación de la ley orgánica de la CGR a inicios de la administración de Figueres Olsen. Además, el proceso de reforma se insertó en un contexto donde se estaban realizando importantes transformaciones en la institucionalidad costarricense (la creación de la Defensoría de los Habitantes y la reforma a la ley de jurisdicción construccional), se estaban discutiendo proyectos de gran importancia para el partido en gobierno como lo fueron el PAE III, la reforma tributaria y la ley de administración financiera. En este sentido, la reforma a la ley de la CGR vendría a contribuir a la serie de reforma estatales que permitían una mayor organización y control del gasto gubernamental.

Por otra parte, haciendo un balance del proceso de discusión, se puede decir que a pesar de las posturas individuales de cada uno de los actores, hubo un alto grado de consenso para otorgarle mayores facultades y autonomía a la CGR. El diseño de control de la CGR avanzó hacia un diseño de control de tipo fuerte, en tanto se le otorgó una mayor autonomía –en la elección de sus titulares, gestión interna y universo de trabajo–, gozaba de fundamento constitucional, y mayores facultades para ejercer el control del gasto público. Además, los principales vínculos y relaciones con los poderes del Estado se establecían con la Asamblea Legislativa. Asimismo, se fortaleció su capacidad institucional creando los mecanismos necesarios para la capacitación y profesionalización de su personal. El establecer a la CGR como el órgano rector del sistema de control y fiscalización le otorgaba una mayor fortaleza y exigibilidad a todas sus atribuciones y acciones, lo cual en buena medida transformaba la posición que ocuparía la CGR respecto de otras instituciones gubernamentales, lo cual contribuían en gran medida a su fortalecimiento institucional.

## **Conclusiones generales**

El principal objetivo de este trabajo fue analizar el cambio institucional en EFS. Para ello se partió del supuesto que dada la naturaleza institucional política de las EFS, eran los partidos políticos los que incidían en el proceso de reforma y los que tenían la capacidad, por un lado, de promover o limitar el cambio y, por otro, de orientar los resultados. En este sentido, el cambio en los diseños institucionales de las EFS se consideró un acto deliberado, orientado por las preferencias particulares e incentivos de estos actores, y tales preferencias en buena medida estarían determinadas por la posición relativa que ocuparan en la estructura de poder y la competencia política a la que se enfrenten.

Si bien las variables seleccionadas por sí solas no logran dar los elementos necesarios para comprender los procesos de cambio institucional en ambos casos de estudio, al analizar el contexto en el cual se insertaron éstas se logra comprender de mejor forma porque ambos procesos de cambio condujeron a diseños de control más fuertes.

Así, el proceso de cambio institucional argentino no se lograría comprender si no se toma en consideración, la crisis económica sufrida entre 1989 y 1991, el acercamiento del presidente Menem a las políticas liberales que promovían los OFI, la necesidad de su gobierno de acceder a importantes créditos internacionales y la pérdida de credibilidad en las instituciones de gobierno. En el caso costarricense, de igual forma ciertos aspectos del contexto en el cual se insertó la reforma a la ley de la CGR; la pérdida de apoyo del PLN y la necesidad de aprobar una serie de proyectos de carácter económico –PAEIII, reforma al sistema de administración financiera y el paquete tributarios- permiten comprender el que se haya logrado aprobar dicha reforma.

Estos hechos muestran como los factores del contexto y su dinámica influye en la formación y cambio de los arreglos institucionales. Permite ofrecer un ejemplo de como los actores políticos responden con distinta intensidad a las restricciones institucionales y como las variables institucionales y contextuales estructuran las interacciones y estrategias de los actores políticos intervinientes en los procesos de cambio institucional.

El estudio que aquí se propuso mostró dos procesos de cambio institucional en EFS que avanzaron hacia diseños de control más fuertes respecto de sus anteriores diseños. Se aumentó la autonomía de éstas, se las dotó de mayores facultades para el ejercicio de control, se implementaron los mecanismos necesarios para contar con un personal mucho más capacitado, se aumentó su independencia financiera y se limitó la participación de poder ejecutivo sobre ciertos aspectos del funcionamiento de la EFS.

Sin embargo, pese al avance identificado en los casos de estudio seleccionados, surgen varias interrogantes que conducen a nuevas líneas de investigación. En primer lugar, dentro del campo de estudio de cambio institucional y específicamente dentro del estudio de las EFS, resulta importante someter a prueba otra serie de variables que permitan enriquecer el estudio del cambio institucional, una de ellas son las variables socio-políticas, que aunque en este estudio no se tomaron en consideración, pueden ofrecer elementos que contribuyan a explicar el cambio institucional de las EFS. En segundo lugar, es importante seguir avanzando en la búsqueda de más y mejores indicadores que permitan observar de mejor forma la fortaleza institucional de las EFS

Por otro lado, si bien en este estudio se expuso dos casos en los cuales el proceso de cambio institucional condujo a diseños de control fuertes, cabe preguntarse si estos cambios en los

diseños institucionales de las EFS han tenido un impacto en el ejercicio de control y fiscalización, si estas reformas han logrado reducir el número de casos de corrupción, hacer más efectivos los mecanismos de sanción, y cuales ha sido los efectos que en funcionamiento de las EFS han tenido las reformas en sus diseños institucionales.

## Anexo 1

Dimensiones y categorías de analíticas				
Categoría analítica	Dimensiones	Categorías	Dirección	Fuentes
Cambio en el diseño institucional de las EFS	<b>1. Legal</b>	<p><b>Fundamento constitucional:</b> Actividades especificadas en la Constitución</p> <p><b>Autonomía/ independencia:</b> 1. Nombramiento titular 2. Gestión interna 3. Universo de trabajo 4. Determinación de daños</p> <p><b>Facultades:</b> 1. Control de operaciones estatales 2. Investigación 3. Asesoría</p>	<p>Cambio hacia un diseño institucional fuerte</p> <p>Cambio hacia un diseño institucional débil</p>	<p>Leyes de fiscalización de ambos países, la ley vigente y anterior a la reforma en ambos países. Constituciones políticas.</p> <p>Manuales de fiscalización, reglamentación interna. Informes y memorias de los EFS.</p> <p>Expedientes legislativos del proyecto de ley correspondiente a la última reforma.</p> <p>Actas legislativas de comisiones, diarios de debates y documentos oficiales.</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas a distintos actores políticos (auditores, ex</p>
	<b>2. Funcional - Administrativa</b>	<p><b>Recursos financieros</b> Presupuesto asignación y ejecución</p> <p><b>Recursos humanos</b> 1. Proporción de personal 2. Especialización</p>		
	<b>3. Relación y vínculo con los poderes</b>	<p><b>1. Vínculos con los poderes.</b> <b>2. Relación de</b></p>		

	<b>del Estado</b>	<b>dependencia</b>		<p>diputados, miembros de las comisiones revisoras participantes del proceso de reforma).</p> <p>Busca documental en campo, consulta de periódicos y documentos histórico que permiten contextualizar el proceso de cambio.</p>
<b>Fuente: Elaboración propia</b>				