

## Capítulo 2

### Auditoría gubernamental.

### Evolución y situación internacional actual.

“La teoría y la práctica de la fiscalización y rendición de cuentas adquirieron relevancia de manera relativamente reciente, desde principios de los años ochenta y particularmente a partir de los procesos de transición política de gobiernos autoritarios a regímenes democráticos”<sup>97</sup>. Esta afirmación nos refiere a una auditoría gubernamental que pareciera naciente, por ello, es fundamental contar con una perspectiva histórica toda vez que para entender su situación actual y vislumbrarla de manera prospectiva, conviene comprender sus orígenes constitucionales, su evolución hacia las instituciones de auditoría contemporáneas.

La experiencia de la II guerra mundial impulsó las primeras alianzas entre países y sentó las bases para la creación del “Estado Internacional”, la sociedad que predijera M. Parker Follet a principios del siglo XX y que se erigiera entonces como la Organización de las Naciones Unidas (UN: 1945). Las oportunidades consecuentes de la “depresión de los 30’s” y la segunda guerra mundial, propiciaron que los organismos de Auditoría gubernamental, previendo la necesidad de hacer algo contra los abusos y la corrupción en forma coordinada, en 1953 impulsaran la creación de la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI), o de Entidades de Fiscalización Superior<sup>98</sup> (SAI, por sus siglas en inglés).

Hoy, tras 62 años de que se emitieran sus primeros acuerdos, la INTOSAI busca erigirse como una organización

<sup>97</sup> Palabras del diputado José Luis Muñoz Soria, en su calidad de presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados durante la XLII Legislatura y en su Presentación al libro, del Dr. Roberto Rives Sánchez, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*. Ed. Congreso de la Unión, Unidad de Evaluación y Control, México, abril de 2015. P.15.

<sup>98</sup> La INTOSAI, cuya organización y constitución fue convocada y presidida en 1953 por el Dr. Emilio Fernández Camus, el entonces titular de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de Cuba, inició con 34 países miembros y hoy reúne a todos los países miembros de las Naciones Unidas (192). [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

## Jerónimo Jesús Salinas García

internacional modelo, no sólo por su compromiso de compartir información y experiencias en torno a la fiscalización, coordinar políticas y estrategias de avanzada sobre la materia y fortalecer la capacidad técnica de las SAI del mundo, sino porque busca calidad y excelencia en su práctica administrativa interna y congruencia como instrumento de impulso a “un buen gobierno” entre los países miembros. Desde entonces, la INTOSAI, de acuerdo con su lema “*experientia mutua omnibus prodest*”, “la experiencia mutua beneficia a todos”, las ha reunido hasta llegar a construir un valioso bagaje de políticas, estrategias y normativa de gran contenido insoslayable en todo estudio del control, la auditoría, la evaluación, la transparencia, la rendición y fiscalización de cuentas gubernamental.

Las entidades de fiscalización, del control externo e interno en el mundo, necesitan no sólo ser congruentes y coherentes con los principios de transparencia, rendición de cuentas e integridad que técnicamente promueven, sino ser y servir con el ejemplo y el acompañamiento en sus prácticas auditadoras, a fin de impulsar una gestión pública productiva y al mismo tiempo ser más reconocidas, aceptadas y obtener la confianza y credibilidad que su función necesita. Ese es, en un sentido amplio, el criterio rector que mueve las estrategias no solo de la INTOSAI sino de muchas SAI del mundo. Más aún, las entidades fiscalizadoras al ser ellas mismas agencias del Estado y fungir como entidades de control para la optimización de los recursos públicos, están no solo sujetas por la Ley igual que los entes que auditán, sino socialmente más obligadas por su carácter y naturaleza funcional.

Siguiendo la armonización y orientación que promueve la INTOSAI, las SAI adoptan una estructura constitucional que muestra un patrón estatal bastante estandarizado lo que se evidencia en los modelos de fiscalización superior comúnmente aceptados, muy similares y concurrentes, ellos son *el modelo napoleónico*, *el modelo anglosajón* y *el modelo de consejos*, sobre los que se aporta y destaca, en esta investigación, una clasificación basada no en sus orígenes geopolíticos ni en su nomenclatura o mecanismos de designación de sus titulares, pues, como se ha constatado, ello no corresponde con la verdadera naturaleza de su función, como ha sido en el caso de

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

la ASF de México antes de la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción, sino en su constitución, organización y gestión, como la forma en que ejercen sus facultades y funciones fiscalizadoras, ya sean *argumentativas, sancionatorias o mixtas*.

### **1. Evolución de la auditoría gubernamental en el mundo**

Los Estados han comprendido siempre, en su estructura de organización esencial, mecanismos de control gubernamental. Desde la antigüedad, si bien no como una teoría propiamente dicha pero sí como un control-auditor práctico del poder-autoridad y una inspección, vigilancia y evaluación directa sobre la comisión, el oficio y la administración pública delegados, la *auditoría* se ha institucionalizado y practicado desde el momento en que se constituyeron las primeras sociedades organizadas mucho antes de Cristo<sup>99</sup>.

Desde el Código de Hammurabi (c. 1750? a. C.) que establecía juicios sumarios a quien hiciera mal uso del patrimonio público, el Tribunal Supremo de Justicia que investigara los casos de corrupción en las ciudades Estado de Aristóteles (348 a. C.), la inspección de la conducta de los servidores del Rey en la India según Kaultiya (322 a. C.) y los magistrados que controlaban la hacienda pública y su ejercicio en el imperio de Roma (Polibio, 218 a.C.), la auditoría gubernamental ha estado ligada al poder. Siempre se ha reconocido que los individuos, principalmente quienes ejercen un ministerio público, dado que están sujetos a la corrupción, “poseen naturalmente un carácter voluble en su temperamento que hace necesario sean inspeccionados en su trabajo”. Las formas de corrupción, así como las estrategias para prevenirlas o combatirlas, se detallaron hasta en 40 modos distintos por “la institución de los espías” según el *Arthasastra*<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Sobre historia y antecedentes de la administración pública en su conjunto, pero particularmente sobre control gubernamental, han sido muy útiles las investigaciones del Dr. Roberto Rives Sánchez, entre otras, *La rendición de cuentas en México*, en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas Tomo 2*. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, diciembre 2015.

<sup>100</sup> *Código de Hammurabi*, disponible en <https://app.box.com/shared/sxdp8kndq3>; Aristóteles, *Obras*. Ed. Aguilar, Madrid, España 1967; Polibio, *Historias*, México, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuantos..., 1970; y Kautilya, *Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. Otra de las grandes aportaciones que debemos al Dr. Omar Guerrero. M.A., Porrúa y UAEM-FCPAP, México, 2008. p.156.

Las antiguas formas de auditoría gubernamental se afilaron después de Cristo con los funcionarios que actuaban en calidad de delegados del emperador romano, los procuradores que ejercían la hacienda pública, los auditores que recibían las apelaciones que los particulares interponían contra las sentencias pronunciadas, los interventores que tomaban parte en un pleito intercediendo o condenando y los fiscalizadores encargados de proteger el erario (*aerarium*) y los intereses del emperador<sup>101</sup>. No obstante, los antecedentes de una auditoría superior institucional, propiamente dicha, se remontan a 1190 en la edad media del siglo XII con la *Curia regis* el origen de la *Cámera computorum* (*Chambre des Comptes*) que se convirtió en la *Cour des comptes* de Francia; el *Maior domus* que pasó a ser la *Contaduría Mayor* y actual Tribunal de Cuentas en España en 1252; y el “Auditor del Ministerio de Hacienda” (*Auditor of the exchequer*) en 1314 en el Reino Unido que hoy es el Contralor y Auditor General” (C&AG) del Reino Unido, tres de los países con mayor tradición auditora.

Así, la auditoría gubernamental evolucionó hasta formalizarse en las estructuras del Estado durante la edad media, pasando de un régimen primario que prevaleció como sistema imperativo durante la transición de la monarquía absolutista, pasando por el llamado “Estado moderno” (Bodino: 1576), hasta consolidarse en las democracias representativas y en el “Estado de derecho” de nuestros días. La “declaración de los derechos del hombre y del ciudadano”, la separación de los poderes y el derecho a pedir cuentas a todo funcionario público de su administración” (Art. 15) cambiaron el fundamento del control político-administrativo del poder y el concepto de la responsabilidad de las autoridades e instituciones del Estado frente a los particulares. Por ello en este apartado, se aborda brevemente el origen y la evolución de la auditoría desde una perspectiva institucional, centrada particularmente en Francia, España y el Reino Unido que representan las instituciones de fiscalización base de los modelos de auditorías, cortes, tribunales y cámaras de cuentas adoptados por muchas naciones del mundo contemporáneo.

---

<sup>101</sup> Para más detalles, véase López Díaz, Gustavo A., *Historia de la fiscalización*, en *¿Por qué la revisoría fiscal no es auditoría?* Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia, 1 de marzo de 2008.

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

### *1.1. Francia: Curia Regis (1190)<sup>102</sup>*

Fue una orden Real dictada por Philippe II Auguste, en 1190, donde se mencionaba el procedimiento de rendición de cuentas públicas al rey en su *curia regis*, la semilla que diera luz a la *Camera Computorum* instituida por Saint Louis en 1256 y que posteriormente se convirtiera en *Chambre des Comptes* en 1303 hasta que Philippe V, en su Ordenanza (de Vivier en Brie, 1319-1320) fijó la primera organización de la institución como “Cámara Real” separada para que los alcaldes de Normandía le rindieran cuentas cada año.

En el transcurso de la edad media se establecieron ocho cámaras de cuentas que prevalecieron hasta la revolución, cuando fueron suprimidas en 1791, pues estaban ligadas al antiguo régimen. Fue así como, en la Asamblea Nacional (Ley de 16 de septiembre de 1807), Napoleón decidió reconstruir una “corte financiera” que creaba y organizaba la actual *Court des Comptes* (la Corte de Cuentas) con una estructura centralizada, cuya autoridad reportaba sólo al Rey y al Consejo de Estado. Esa estructura fue encargada de supervisar la principal fuente de los recursos del Estado, así como de regular, vigilar y controlar las cuentas y ejercer la fiscalización superior a través de multas e incluso castigos, con independencia de la operación contable y de la recaudación de impuestos.

La Constitución de 1946 amplió su misión para auditar a las empresas nacionalizadas y organismos de seguridad social, luego, en 1958, el artículo 47-2, le extendió facultades para incluir “la evaluación de las políticas públicas”, desde entonces. En 1982, se crearon las “Cámaras Regionales de Cuentas” para la fiscalización de los gobiernos locales, con lo cual se descentralizó la operación auditora. Hasta hoy, las *Chambres des Comptes dans les regions* se mantienen cerca de las autoridades locales, para no perder de vista el control que siempre ha sido centralizado y jurisdiccional, es decir, vinculante o sancionatorio.

---

<sup>102</sup> Con base a [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) Última modificación el: 25/06/2015.

## 1.2. España: *Maior Domus* (1252)<sup>103</sup>

Los antecedentes del actual Tribunal de Cuentas español se sitúan en la Alta Edad Media en figuras como la del *Maior domus* recogido en el “Código de las Partidas” de Alfonso X el Sabio, Rey de Castilla entre 1252 y 1284, el “Contador Mayor” en la Corte castellana y el “Maestre Racional” en el Reino de Aragón (1479-1516). Sin embargo, es la “Contaduría Mayor de Cuentas”, creada bajo el reinado de Juan II, Rey de Castilla y León (1406-1454), el organismo que asumió funciones de Tribunal de Justicia en materia de Hacienda, hasta que, en el siglo XVI, Felipe II dispuso la creación de un “Tribunal de Contaduría”, cuya finalidad era la de resolver sobre los juicios de lo contencioso relativos a la gestión económico-financiera pública y el registro contable.

En la Constitución de 1812, aprobada por las Cortes de Cádiz, se dispuso nuevamente la creación de la “Contaduría Mayor de Cuentas”, el antecedente del modelo mexicano, cuya función fue el examen de todas las cuentas de los caudales públicos, hasta que en 1828 se aprobó la Ordenanza por la que se creó el “Tribunal Mayor de Cuentas” que estuvo vigente hasta 1851 como el auténtico germen de la institución actual, atribuyéndole la fiscalización financiera de la administración pública. En 1924, se creó el “Tribunal Supremo de la Hacienda Pública”, en el que quedaron integradas tanto las funciones de control externo como las de control interno del sector público, hasta la “Ley de Organización, Funciones y Procedimientos del Tribunal de Cuentas del Reino” en 1953, modificada en 1961, en la que se define al Tribunal de Cuentas como el órgano superior de control externo del Estado, delimitándolas de las de control interno, con la función de informar al Jefe del Estado y a las Cortes del resultado de su actividad y con el reconocimiento de una auténtica función jurisdiccional.

Desde entonces, el Tribunal de Cuentas mantiene el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de control de legalidad, procuración e impartición de justicia. Ello es, controlar las cuentas, investigar las faltas administrativas y, en su caso, sancionarlas.

<sup>103</sup> Con base a [www.tcu.es](http://www.tcu.es), actualizado al 12 de julio de 2015

## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

### 1.3. Reino Unido: Auditor of the Exchequer (1314)<sup>104</sup>

En el Reino Unido, pese que no existe una constitución escrita, existen leyes específicas en la materia. La “Oficina Nacional de Auditoría” (*NAO* por *National Audit Office*), tiene sus antecedentes en 1314 con el “Auditor del Ministerio de Hacienda” (*Auditor of the Exchequer*). La fiscalización gubernamental se practicaba por “Auditores Contables” bajo el Reinado de Elizabeth I con la responsabilidad sobre las recaudaciones hacendarias (1559).

En 1780 se modificaron las funciones de los Auditores Contables quienes fueron nombrados “Comisarios de Cuentas” y adscritos bajo la tutela del “Contralor del Ministerio de Hacienda”, de manera que la operación y la revisión quedaron subordinadas en una misma dirección, lo que al final derivó en reiteradas acusaciones de manipulación de los fondos del gobierno y una fiscalización débil. Fue así, hasta que en 1866 la “Ley de Servicios de Auditoría” creó la figura del “Contralor y Auditor General” (C&AG) del Reino Unido que prevalece hasta hoy. Desde ahí, destaca la base del proceso actual de rendición de cuentas del mundo:

### CICLO PROCESAL BÁSICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL REINO UNIDO



FUENTE: Ley de Servicios de Auditoría 1866 en [WWW.NAO.GOB.UK](http://WWW.NAO.GOB.UK) 12 de julio de 2015

<sup>104</sup> Con base a [www.nao.gov.uk](http://www.nao.gov.uk). Última actualización el 12 de julio de 2015

En 1983, la “Ley de la auditoría nacional” le facultó expresamente para realizar auditorías de desempeño bajo criterios de economía, eficiencia y eficacia con que las entidades utilizan los fondos públicos. Con ello, formalmente se convirtió al C&AG en un oficial de la Cámara de los Comunes; se creó la “Oficina de Auditoría Nacional” (NAO) en apoyo de la C&AG; se estableció la Comisión de Cuentas Públicas, (The Committee on Public Account (PAC)) algo como la CVASF en México, para autorizar la financiación anual, supervisar el trabajo, nombrar los auditores externos y aprobar los informes de la NAO.

La reforma más reciente en la “Ley de auditoría local y rendición de cuentas” de 2014, facultó al C&AG para la preparación, publicación y mantenimiento del “Código de Prácticas de Auditoría en los gobiernos locales”. Este Código destaca, entre otras disposiciones, por la incorporación de la auditoría y el trabajo del auditor sustentado en análisis de costo-beneficio, o en análisis de valor-precio de las organizaciones, políticas y programas gubernamentales para el Reino Unido (*value for money*), incluyendo a los gobiernos autónomos del País de Gales, de Escocia e Irlanda del Norte, respectivamente.

## ***2. Arquitectura del sistema internacional de fiscalización contemporánea***

Esta breve reseña histórica de la auditoría gubernamental en naciones cuyos imperios lo extendieron generando un efecto multiplicador en el mundo, en las formas comúnmente aceptadas como modelos napoleónico, de cámaras y anglosajón respectivamente, que se abordan con detalle en este mismo capítulo, nos permiten, fundamentar sus bases para tratar de explicar la arquitectura del sistema internacional de fiscalización contemporáneo.

La INTOSAI es el centro del sistema internacional de auditoría. Se concibe a sí misma como “un organismo no gubernamental autónomo, independiente y apolítico, con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas”, que ha proporcionado un marco institucional para que las SAI mejoren su nivel y capacidades profesionales. Sus principales declaraciones, se realizaron en las conferencias

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

de Lima donde se aprobaron los *Principios Básicos del Control Financiero* en 1977 y, de México en 2007, sobre la *independencia de las SAI*. La independencia de las SAI es quizá la aspiración que más preocupa, ocupa y se reitera por sus miembros en los simposios, políticas y estrategias. Es la imparcialidad, objetividad y plena independencia de su función respecto a los poderes públicos el mayor de sus desafíos.

Ambos documentos, considerados clave, definen lo que se entiende por SAI profesionales e independientes y, ponen de relieve, “la seguridad jurídica, la transparencia, el manejo de la información, los mecanismos de seguimiento y disponibilidad de recursos, una actitud comprometida de servicio, una conducta ética intachable, habilidades y capacidades técnicas suficientes e instrumentos administrativos y legales apropiados”. Éstos, junto con los valores institucionales: “independencia, integridad, profesionalismo, credibilidad, inclusión, cooperación e innovación”, son el imperativo que orienta a las SAI en sus respectivos países.

La INTOSAI es dirigida por un Comité integrado por 18 miembros de todos los países (la ASF de México la presidió durante 2007-2010). Sesiona en un Congreso cada tres años (INCOSAI), donde se reúnen para intercambiar experiencias y revisar, formular y dar seguimiento a sus acuerdos y objetivos estratégicos, así como para elegir presidente al titular de la SAI que actuó como anfitriona. Conforme a sus Estatutos, el Auditor General de Austria funge invariablemente como Secretario General, por lo que la sede se encuentra en Viena. Además de “asegurar el logro de los objetivos estratégicos de la INTOSAI”, las principales tareas de la Secretaría General consisten en actuar como nexo, contribuyendo a la transparencia, calidad del trabajo y realzar el papel de las SAI como instituciones independientes, capaces y eficientes.

La SAI de Noruega asumió en el 2001 la presidencia de la “Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI” (IDI), mientras que la General Accountability Office (GAO), la Oficina para la Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de América (USA) se encarga de la *International Journal of Government Auditing*, Revista Internacional de Auditoría Gubernamental. La INTOSAI opera como una estructura global por medio de comités y

grupos de trabajo que propician el desarrollo y el intercambio para optimizar la auditoría gubernamental, fortalecer las capacidades profesionales y el influjo de sus miembros en sus respectivas naciones.

Actualmente participan las SAI de 192 países miembros de la ONU<sup>105</sup> organizadas en siete grupos regionales: la Organización de SAI de Latinoamericana y del Caribe (OLACSAI: 1965); Organización de SAI de África (AFROSAI: 1976), Organización Árabe de SAI (ARABOSAI: 1976), Organización de SAI de Asia (ASOSAI: 1978), Asociación de SAI del Pacífico (PASAI: 1987), Organización de SAI del Caribe CAROSAI: 1988) y la Organización de SAI de Europa (EUROSAI: 1990). Participan también, el supranacional Tribunal de Cuentas Europeo (TCE); cinco miembros asociados: la Association des Institutions Supérieures de Contrôle Ayant en Commun l'usage du Français (AISCCUF), el Banco Mundial (BM), la Organización de las SAI de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (OISC/CPLP), The Institute of Internal Auditors (IIA) y el Tribunal de Cuentas de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA); así como otras organizaciones asociadas como la Unión Interparlamentaria (IPU), la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Todos ellos juntos, funcionan como un sistema internacional de cooperación específica y especializada que técnicamente abarca los principales modelos de fiscalización gubernamental y los principales tipos de auditoría dotando de un valioso bagaje normativo, de experiencia y conocimiento a las SAI en los cinco continentes del mundo, lo que sin duda las ha fortalecido.

### **3. Políticas públicas y estrategias mundiales de fiscalización actual**

Las SAI gozan hoy de una posición única que las ha erigido como el principal brazo ejecutor de las Naciones Unidas para impulsar no solo las mejores prácticas de administración pública que

<sup>105</sup> Disponible en <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organisation/lista-de-miembros.html> al 18-11-2015

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

en materia de rendición y fiscalización superior de cuentas les corresponde, sino además para trabajar en pro de Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que han supuesto un hito en el desarrollo global desde el año 2000 y que se han convertido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin duda, reconociendo que, para cumplir los nobles y ambiciosos propósitos de los programas para el desarrollo mundial, se tendrá que ir mucho más allá del 2015 y 2030.

En los últimos 20 años, los acuerdos de las asambleas plenarias de la INTOSAI (1995-2015) se han orientado principalmente a impulsar reformas para fortalecer la independencia o autonomía técnica y la imparcialidad de sus integrantes. En cuanto a las prácticas de las SAI, se ha insistido en ampliar el enfoque de la auditoría de cumplimiento financiero tradicional, para abarcar además las auditorías de gestión o de desempeño. En el XVIII *International Congress of Supreme Audit Institutions* (INCOSAI) de Budapest, la INTOSAI formalizó su primer “*Plan Estratégico 2005-2010*”, el cual, incluía “tres metas relativas a la misión y una meta organizacional” para orientar sus operaciones.

El *Informe de la INTOSAI sobre el Plan Estratégico 2005-2010*<sup>106</sup>, describe los resultados relativos a la implementación de esa estrategia y el detalle de su estructura organizacional. Durante ese periodo, la INTOSAI celebró acuerdos con diversas organizaciones para mejorar el desarrollo de capacidades de las SAI<sup>107</sup> a fin de aumentar su eficiencia en la gobernanza y lucha contra la corrupción en sus respectivos países. Se buscaba, y se continúa insistiendo, que las SAI sean cada vez más independientes, protegerlas contra cualquier forma de influencia externa, que sus métodos estén basados en conocimientos técnicos y científicos, que los auditores tengan las calificaciones profesionales e integridad moral necesarias y que los resultados de auditoría sean imparciales, confiables y objetivos.

Durante ese periodo destacó la adopción de la *Declaración de México sobre la Independencia de las SAI* (2007), el

<sup>106</sup> Detalles disponibles en [www.intosaijournal.org/pdf/05\\_rep\\_strat\\_plan2005\\_2010\\_s.pdf](http://www.intosaijournal.org/pdf/05_rep_strat_plan2005_2010_s.pdf) (25-07-2016)

<sup>107</sup> En México, por ejemplo, gracias a que actualmente el BM apoya con recursos el *Programa de certificación profesional de auditores*, en 2014 por fin, se tuvieron los primeros resultados, pese haber sido un mandato reglamentario a la ASF desde 2007.

## Jerónimo Jesús Salinas García

establecimiento de las “Normas Internacionales de auditoría, la Guía de la INTOSAI para la Buena Gobernanza (INTOSAI GOV), la “Guía para la Creación de Capacidades en las SAI” y el “Directorio de Proyectos de Creación de Capacidades”, entre otros<sup>108</sup>, la implementación de las “Normas Profesionales para las Entidades de Fiscalización Superiores” y una base de datos de proyectos de desarrollo de capacidad<sup>109</sup>. Con ello, se puso en marcha el segundo *Plan Estratégico 2011-2016 de la INTOSAI*, como se resume:

PLAN ESTRÁTÉGICO DE LA INTOSAI 2011-2016	
Visión	Metas Estratégicas
“Promover el buen gobierno, habilitando a las SAI para que ayuden a sus respectivas Administraciones a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública, y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos”.	<p>1.- Normas profesionales: Promover SAI fuertes, independientes y multidisciplinarias, y alentar la buena gobernanza: (1) Proporcionando y manteniendo normas internacionales para las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI), Y (2) Contribuyendo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces.</p> <p>2.- Creación de capacidades Institucionales: Crear competencias y capacidades profesionales en las SAI mediante la formación, la asistencia técnica, el compartir información y otras actividades de creación de capacidades.</p> <p>3.- Compartir conocimientos/servicios de conocimiento: Alentar la cooperación, la colaboración y la mejoría continuada de las SAI, compartiendo conocimientos, incluido el establecimiento de valores de referencia, estudiando las mejores prácticas, elaborando material orientador de la fiscalización, e investigando los temas de interés y preocupación mutuos.</p> <p>4. Organización Internacional Modelo</p> <p>Organizar y gobernar la INTOSAI de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y las prácticas eficaces de gobernanza, realizando el mismo tiempo una adecuada defensa de la autonomía y el equilibrio regionales, y de los diferentes modelos y enfoques de las SAI miembros.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en el Plan Estratégico disponible en <http://www.intosaijournal.org/pdf/spanishplan2011-2016.pdf> (25-07-2016)

Este Plan, sugería constituirse como una Organización Internacional Modelo”, destacando, particularmente, el objetivo estratégico No.4, para “organizar y gobernar la INTOSAI de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes

<sup>108</sup> Entre otras, la Guía para la Creación de Capacidad en las EFS; Introducción de Certificaciones Profesionales para el Personal de Auditoría; y Guía, lista y apéndice de Verificación para la Evaluación entre Pares; Guía para Aumentar el Uso e Impacto de los Informes de Auditoría; y Gestión de los Recursos Humanos en las EFS, 2012).

<sup>109</sup> Disponible en: [www.cbdirectory.org](http://www.cbdirectory.org)

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

y eficaces, la toma de decisiones oportuna y las prácticas eficaces de gobernanza a través de los miembros”.

En el 23º Simposio UN/INTOSAI<sup>110</sup>, se subrayó el fomentar la conciencia de que los recursos públicos no sólo deben ser ejercidos con mayor responsabilidad, sino que deben liberarse de la presión permanente a la corrupción y al manejo discrecional de la burocracia, muchas veces ineficiente, para canalizarlos al desarrollo social. Más aún, ante los incipientes resultados de los malogrados “objetivos del milenio” y el gran compromiso que les han conferido las Naciones Unidas, la INTOSAI aprobó el Plan Estratégico 2017-2022<sup>111</sup>, manteniendo en esencia, las cuatro metas estratégicas del Plan anterior. Prácticamente, se reitera la visión que promueve “una buena gobernanza” (en lugar de un “buen gobierno”), de modo que se insiste y exhorta a las SAI para que ayuden a mejorar el desempeño de sus gobiernos, la transparencia, la rendición de cuentas, luchar contra la corrupción, promover la confianza del público y fomentar el uso eficiente de los recursos públicos, para lo cual se les está “habilitando” con normas, apoyos financieros y conocimientos técnicos permanentemente.

Ello es fundamental, ya que la importancia de reforzar las capacidades de las SAI implica un fuerte compromiso frente a las expectativas que sobre ellas existen, sin embargo, eso no significa crecer indiscriminadamente sus estructuras, sino que actúen de manera congruente con su función, racionalmente y con el ejemplo, como el más poderoso influjo, cuando lo que se pretende es una gobernanza pública sustentada en condiciones de integridad, pero también de productividad.

En suma, se considera, una política moderna de control administrativo, no se limita a la pura función tradicional auditora que señala a posteriori la existencia de deficiencias

<sup>110</sup> Celebrado del 2 al 4 de marzo de 2015 en Viena, con la participación de la INTOSAI y las naciones Unidas. [www.intosai.org](http://www.intosai.org).

<sup>111</sup> Este Plan estratégico se adoptó en el Congreso de la INTOSAI celebrado en diciembre de 2016 en Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos 1. Los debates y decisiones resultantes en ese Congreso giraron en torno a dos temas: I: *Metas de Desarrollo Sostenible*: ¿Cómo puede la INTOSAI contribuir a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluida la buena gobernanza con el fin de reforzar la lucha contra la corrupción? y II: *Profesionalización*: ¿Qué puede promover la credibilidad de la INTOSAI para que se convierta en una organización internacional más destacada? Disponible en [http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/strategic\\_plan/SP\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.PDF](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF)

y anomalías en el sector público y mucho menos se agota con las recomendaciones a la entidad auditada o con el informe de auditoría. Se reconoce que las SAI juegan un rol muy valioso no solo en el control de las cuentas y del cumplimiento de la legalidad, de la integridad y de los objetivos programáticos del gobierno, sino por lo que pueden hacer como modelos de gestión pública a partir de su dualidad como contralores, auditores y evaluadores de la misma administración pública a la que auditán y de la cual forman parte normativamente, no solo igual, sino con mayor responsabilidad que los entes públicos auditados, dada la facultad que tienen para inspeccionar e investigar las organizaciones en forma integral y con acceso libre a la información, para documentar y comprobar exhaustivamente *in situ* los hechos, en las bases mismas y en el campo de operación donde se ejecutan y producen las operaciones.

#### **4. Modelos alternativos de fiscalización superior en el mundo**

Siguiendo la armonización y orientación que promueve la INTOSAI, las SAI adoptan una estructura constitucional que muestra un patrón estatal bastante estandarizado lo que se evidencia en dos modelos de fiscalización superior comúnmente aceptados, el primero de Lerner y Groisman (2000)<sup>112</sup> y el segundo de Stapenhurst y Titsworth (2001)<sup>113</sup>, los cuales, pese haber sido construidos bajo diferentes investigaciones, con algunos distingos, básicamente son complementarios y similares, como se evidencia a continuación:

---

<sup>112</sup> Lerner, Emilia y Groisman, Enrique, *Responsabilización por medio de los controles clásicos*, documento coeditado por el CLAD y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2000, p. 13.

<sup>113</sup> Stapenhurst, Rick; Titsworth, Jack. 2001. *Features and functions of supreme audit institutions*. África Region findings; no. 208. Washington, DC: World Bank.

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

<b>ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO</b>	
<b>MODELO DE LERNER Y GROISMAN (2000)</b>	<b>MODELO DE STAPENHURST Y TITSWORTH (2001)</b>
<p><b>Modelo Francés de Corte de Cuentas:</b> con reconocida independencia. Sin embargo, en algunos países, sus titulares son designados por el poder Ejecutivo, variando en cada caso su grado de Independencia. Poseen funciones jurisdiccionales y emiten juicios administrativos sobre las cuentas además de que las fiscalizan. Su enfoque auditor predominante es el cumplimiento de la legalidad.</p> <p><b>Modelo angloamericano, de "Contralor", o "Auditor".</b> Órgano unipersonal en la órbita del Congreso. En general tienen una competencia que incluye el control financiero de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales e incorporan el control o auditoría de gestión (desempeño), con el propósito de verificar la economía, la eficiencia, eficacia y efectividad de la administración pública (Llamadas "las 4 E").</p>	<p>Judicial o Napoleónico: de Tribunales o Cortes de Cuentas</p> <p>Se utiliza en los países latinos de Europa y algunos de América Latina y africanos con influencia francesa. Tienen autoridad judicial y administrativa; son órganos colegiados independientes que generalmente son parte del poder Judicial; y emiten juicios sobre el cumplimiento de la legalidad del gobierno, al mismo tiempo que vigilan el debido ejercicio del ingreso y gasto público.</p> <p>Westminster: también llamado parlamento "Se utiliza en muchos países con dominación de la Commonwealth. Son Oficinas Nacionales de Auditoría o de Contraloría con cierta independencia, pero no tienen función judicial puesto están vinculadas al parlamento quien impulsa sus recomendaciones hacia el gobierno, pero con mayor énfasis en el rendimiento.</p>
<p><b>Modelo Italiano (<i>Corte dei Conti</i>) y español (Tribunal de Cuentas).</b> Constituyen ejemplos de un modelo de instituciones colegiadas caracterizadas por su independencia y que constitucionalmente tienen funciones resarcitorias administrativas</p>	<p>Collegiado o de Junta: También llamado de Cámaras, Comités o de Consejos *Prevalece en Asia, es similar al modelo Westminster en cuanto que es independiente del ejecutivo y ayuda al Parlamento a realizar la supervisión del ejercicio del gasto del gobierno. Cuentan con una oficina ejecutiva general, un Consejo de vigilancia, no tienen funciones jurisdiccionales, pero pueden imponer medidas sancionatorias administrativa; y la toma de decisiones colegiada.</p>

FUENTE: Elaboración propia con base a Lerner Emilia y Groisman Enrique. Responsabilización por medio de los controles clásicos, CLAD-BID, 2000, P.13. Stapenhurst Rick y Titsworth Jack. 2001 Features and functions of supreme audit Institutions. World Bank , 2001 pp.1-2

Como se observa, se trata de dos tipologías con una diferencia en su publicación de un año, lo que explica quizá su marcada similitud, ya que ambas observan “tres modelos” que se distinguen por sus nomenclaturas, enfoque y resultados. Se trata de dos modelos sustentados en el influjo de dominación de los países europeos con mayor tradición imperial como son Francia, España, Italia y el Reino Unido, los cuales por lo general se centran en la designación de la autoridad (monocrática o colegiada) y en la orientación geopolítica.

El *Modelo Francés de Corte de Cuentas* de Lerner y Groisman corresponde prácticamente al *Judicial o Napoleónico de Tribunales y Cortes de Cuentas* de Stapenhurst y Titsworth, cuya característica es un control que se encuadra en un *modelo sancionatorio*, debido a que ambos coinciden al mantener la función del control administrativo asimilada a las de procuración

## Jerónimo Jesús Salinas García

e impartición de justicia, lo que significa que, al mismo tiempo que auditán, poseen facultades investigadoras de ministerio público, así como sancionatorias de jueces.

En el segundo de los dos modelos, el *Modelo angloamericano, de “Contralor”, o “Auditor,* de Lerner y Groisman, corresponde prácticamente al *Westminster o parlamentario* de Stapenhurst y Titsworth cuya característica es un control que se encuadra aquí en un *Modelo argumentativo*, lo que significa que las SAI no tienen facultad sancionatoria, de procuración o impartición de justicia alguna dado que su facultad radica en la fuerza de sus argumentos y que sus recomendaciones son apoyadas por el poder legislativo, quien las retoma e impulsa su cumplimiento.

En el tercer modelo, el *Modelo Italiano o Español de Tribunales o Corte de Cuentas* de Lerner y Groisman y el de órganos *Colegiados o de Juntas*, de Stapenhurst y Titsworth, la característica que asumen ambos es que se trata de instituciones colegiadas, sin embargo, por la naturaleza constitucional, de gestión y organización de los tribunales y cortes de cuentas, se constata en el análisis comparado aquí, tanto los Tribunales como las Cortes de Cuentas son colegiados.

A partir de ambas aportaciones, pese que no se les diera el crédito en la *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización en México y el Mundo 2005*<sup>114</sup>, la ASF documentó la clasificación de los miembros de la INTOSAI conforme a lo siguiente:

“COMPARATIVO DE MODELOS DE FISCALIZACIÓN”						
Modelo Anglosajón						
Continente	No. de países	Basado en la Oficina Nacional de Auditoría	Contraloría General	Tribunal de Cuentas	Consejos de auditoría	Otros
América	37	11	12	7	0**	7
Europa	42	18	0	18	0***	8
África	51	19	0	21	0	11
Asia	40	23	0	8	4	7
Oceanía	15	13	0	0	0	2

<sup>114</sup> *Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, noviembre 2005. Realizado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) de la Cámara de Diputados en México, con el apoyo de su área técnica, la Unidad de Evaluación y Control (UEC), Disponible el 07 de mayo 2015 en [www3.diputados.gob.mx//012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/](http://www3.diputados.gob.mx//012_unidad_de_evaluacion_y_control/)

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

Total	185	84	12	52	4	33
Distribución		45%	7%	28%	2%	18%

FUENTE: ASF\*

- \* Incluimos al modelo de Contraloría como una variante del modelo anglo-sajón en virtud del carácter monocrático del titular del órgano, del carácter no jurisdiccional de las Contralorías y de que varias de ellas dependen del Congreso.  
Recientemente, algunas contralorías fueron convertidas en entidades autónomas, preservando, sin embargo, su carácter monocromático y sin asumir funciones jurisdiccionales.
- \*\* En el cálculo se omite que Argentina es una Auditoría General que funciona como Consejo de Auditoría, aunque dependiente del Congreso. En estricto sentido, deberíamos computar como Consejo al órgano fiscalizador de Argentina, pero preferimos respetar la división realizada por la ASF.
- \*\*\* El órgano de fiscalización de Alemania se denomina Tribunal de Cuentas pero no es una Corte dado que no tiene funciones jurisdiccionales, es un Consejo de Auditoría, que informa al Congreso. En caso similar están los órganos de fiscalización de los países bajos. En estricto sentido, deberíamos computar como Consejo a estos órganos fiscalizadores de Alemania y de los países bajos, pero de nueva cuenta preferimos respetar la división realizada por la ASF.\*

Como se aprecia, desde 2005 las tendencias de configuración institucional de las SAI apuntaban hacia el *modelo anglosajón*, pues el 45% de las SAI había optado por una figura “basada en órganos de “Auditoría” o de “Contraloría” (7%) en virtud del carácter monocrático del titular del órgano, del carácter no jurisdiccional y de la subordinación al Parlamento”. Le seguía el *modelo napoleónico* de *Tribunales de Cuentas*, con el 28% de las preferencias; y, finalmente, el *modelo de Consejos*, el cual representaba sólo el 2%.

Sin embargo, como se observa en las “notas” existen algunas discrepancias entre la visión de la ASF y la INTOSAI, pues la primera incluye a las Contralorías en el modelo anglosajón argumentando el carácter monocrático, no jurisdiccional y de subordinación al Congreso. Asimismo, que el órgano fiscalizador de Argentina realmente funge como un Consejo de Auditoría y que los de Alemania y los Países Bajos, pese considerarse como Tribunales de Cuentas, en la práctica operan también como Consejos de Auditoría, dado que no tienen facultades jurisdiccionales. Más aún, destaca que la ASF en México se auto clasificara entonces como una Auditoría, siguiendo su nomenclatura y que no posee facultades jurisdiccionales, sin embargo, a diferencia de las SAI dentro del modelo puro anglosajón, lo cierto es que desde su creación y hasta el nuevo SNA, contra lo que muchos afirmaban (que le faltaban dientes), la ASF poseía un carácter constitucional *míxto* pues podía imponer multas y fincar responsabilidades resarcitorias (CPEUM: 79-I-5), como es común en las colegiados y contralorías.

Ello demostró que los modelos de Lerner y Groisman y de Stabenhurst y Titsworth, adoptados por la INTOSAI, no permiten distinguir claramente la orientación sancionatoria que adoptan o no las SAI. Ello representó un inconveniente pues la ASF, antes del Decreto constitucional y las leyes reglamentarias de 2016 del SNA, correspondía realmente a un carácter de control relativamente mixto, pues tenía facultades para imponer multas y fincar responsabilidades resarcitorias directamente. Es así como, partiendo del carácter coercitivo o no de las SAI miembros de la INTOSAI, actualmente, se determinaron y clasificaron, aquí, tres modelos elementales: el *modelo sancionatorio*, el *modelo argumentativo* y el *modelo mixto*.

Primero, el *modelo sancionatorio* puro, que corresponde con la constitución, gestión y organización de *los tribunales y cortes de cuentas*, dado que en ambos se presenta el principio jurídico de la *vinculatoriedad* o administrativo del ser “*juez y parte*”, que faculta a quien audita para investigar y reprimir al mismo tiempo. Es decir, cuyo peso distintivo es que son responsables del ciclo integral de la fiscalización: del control, la procuración e impartición de justicia.

Segundo, el modelo *argumentativo* (*las oficinas o consejos de auditoría o de rendición de cuentas*), que es totalmente antagónico al sancionatorio, que no es represivo sino convincente, deductivo, e incluso cuestionable, pues no persigue al probable infractor, sino canaliza la observación o la acción derivada de las auditorías a las autoridades ministeriales y judiciales competentes en el orden administrativo, civil o penal que correspondan. De ahí que su peso distintivo, más que por el carácter unipersonal, policrático o colegiado de las SAI, es que no tiene injerencia sancionatoria alguna, pues está basado en la transparencia, la capacidad y la calidad profesional que inspiran sus resultados de auditoría, en el poder probatorio de sus argumentos y, sobre todo, en el control, apoyo e impulso que reciben sus testimonios por parte del legislativo y de la sociedad.

Finalmente, el modelo *Mixto* (*las cámaras de cuentas y las contralorías*), que implica cierta combinación del sancionatorio y del argumentativo, donde se da cierto equilibrio o punto medio al agregar a su intervención auditiva un influjo directo sobre el ejercicio presupuestario y contable con cierto nivel de

## El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

investigación y coacción administrativa, sin que ello signifique mantener funciones de procuración o impartición de justicia. Esto es, de medidas disciplinarias y de resarcimiento de manera que las acciones de responsabilidad civil o penal comprobadas son canalizadas por la vía judicial a la Fiscalía o Ministerio Público según corresponda. Es así como las contralorías (el símil de los OIC en México) y no así las auditorías, tienen más que ver con el modelo mixto que con el liberal por su enfoque a la contabilidad, el resarcimiento y la sanción administrativa por faltas tipificadas como no graves.

Partiendo de esta reclasificación, a doce años de la distribución presentada por la ASF, se observan cambios significativos en los modelos constitucionales que adoptan las SAI, los cuales, se resumen a continuación:

TENDENCIAS CONSTITUCIONALES DE LAS INSTITUCIONES SUPERIORES DE AUDITORÍA CONTEMPORÁNEA						
Continente	No. Países	Modelo Argumentativo	Modelo Sancionatorio	Modelo Mixto		N/E
		Oficinas o Consejos de Auditoría	Tribunales o Cortes de Cuentas	Cámaras o colegiados	Contralorías	
América	37	16	5	2	12	2
Europa	43	25	12	4	2	0
África	51	22	17	6	6	0
Asia	44	20	3	14	5	2
Oceanía	16	15	0	1	0	0
Total	191	98	37	27	25	4
Distribución %		51%	19%	14%	13%	4%

FUENTE: Elaboración y clasificación propia, con base a los modelos definidos según la página [www.intosai.org](http://www.intosai.org), al cierre de 2015.  
La ASF de México se incluye, ahorásí, en el modelo argumentativo, ya que a partir del SNA no tiene facultad de sanción. En las oficinas o Consejos de Auditoría se incluyen las dos Oficinas de Rendición de Cuentas. N/E: No especificado.

Como se observa, en América, predominan las Auditorías (43%) y las Contralorías (32%); en Europa las Auditorías (58%) y los Tribunales y Cortes de Cuentas (28%); en África se replica esa relación, en 43% y 33% respectivamente, por la herencia británica y francesa; en Asia, las Auditorías (45.5%) y los Consejos o Cámaras de Cuentas (32%) y, en Oceanía las Auditorías (94%) principalmente. Esto se aprecia mejor en la tabla siguiente:

## Jerónimo Jesús Salinas García

EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS PREVALECENTES DE LAS INSTITUCIONES SUPERIORES DE AUDITORÍA					
Modelo	SAI miembros de INTOSAI	Número		Participación %	
		2005	2015	2005	2015
Argumentativo	Auditorías	4	98	45	51
Sancionatorio	Tribunales o Cortes de Cuentas	52	37	28	20
Mixto	Consejos o Cámaras de Cuentas	4	27	2	14
	Contralorías	12	25	7	13
	No identificadas	33	4	18	2
Total miembros INTOSAI		185	191	100	100%

FUENTE: Elaboración propia con base al Comparativo de *Modelos de Fiscalización* realizado por ASF en 2005 y el análisis de la situación actual al cierre de 2015 según los miembros de INTOSAI en [www.intosai.org](http://www.intosai.org). En el apartado de “no identificadas” se registran “otras”, aquellas SAI que no fue posible analizar pues no se encontró información pública sobre de ellas en la página de la INTOSAI

La evolución y tipología y, al mismo tiempo, la actual distribución de las SAI en el mundo mantiene a las SAI que optan por el *modelo argumentativo*, de oficinas de Auditoría como la opción predominante con un 51% de participación, lo que representa un crecimiento del 6% con relación al 2005. Los organismos que optan por el *modelo mixto* de dirección Colegiada y las Contralorías, tuvieron un crecimiento relativo aun mayor, al pasar los primeros del 4% al 14% y los segundos del 7% al 13% del total. En contraste, aquellas que optan por el modelo sancionatorio de Tribunales y Cortes de Cuentas han reducido su participación al pasar del 28% al 20%.

Para simplificar y comprender mejor los rasgos que identifican y distinguen la orientación de las SAI, atendiendo al *modelo argumentativo*, *modelo sancionatorio* y al *modelo mixto*, propuestos aquí, se presenta un analítico detallado a continuación:

## **El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

<b>CARACTERÍSTICAS TÍPICAS DE LAS SAI EN FUNCIÓN DEL MODELO DE FISCALIZACIÓN ADOPTADO</b>		
<b>Modelo Argumentativo</b>	<b>Modelo Mixto</b>	<b>Modelo Sancionatorio</b>
"Se incluyen las Auditorías, aunque existen excepciones como Alemania, Austria y Países Bajos que pese traducirse como Tribunales o Cortes de Cuentas, operan como Auditorías. Asimismo, las dos únicas que se llaman oficinas para la Rendición de Cuentas; la de EUA y Egipto; Fungen como organismos técnicos de apoyo al Congreso o Parlamento, específicamente para ejercer el control o fiscalización del gobierno, es , no tienen facultad alguna para procurar o administrar justicia, ni siquiera para aplicar medidas de responsabilidad administrativas. Su autoridad es unipersonal, aunque existe una marcada tendencia a adoptar el esquema colegiado de dirección (Por ejemplo, Alemania, Austria, Holanda y más recientemente del Reino Unido); La duración en el cargo tiende del mediano a largo plazo, entre 6 y máximo 15 años, pero de ningún modo vitalicia; Sus resultados no son vinculatorios, sin embargo su impacto y capacidad para incidir radica en el poder probatorio de sus testimonios y argumentos técnicos; en la confianza ciudadana, la capacidad y la calidad profesional que inspiran; Su función pone énfasis en el desempeño del gobierno en todo su conjunto (Valúe for money); la investigación y la evaluación constructiva ex ante; y el seguimiento preventivo y consultivo de sus recomendaciones; Sobre todo, en sistemas de origen anglosajón, tienen un poderoso influjo en la determinación y la orientación del presupuesto del gobierno; El congreso o Parlamento juega un papel determinante como impulsor de sus determinaciones las cuales se siguen hasta su cumplimiento , además de que son difundidos abierta y ampliamente, ejerciendo una doble presión pública."	Se incluyen los organismos Colegiados y Contralorías, Cámaras, Consejos, Comités o Comisiones como en Japón, China y Rusia, por ejemplo, Contralorías, organismos de Control Financiero e Inspectorías, que prevalecen sobre todo en América Latina, Chile, Colombia, por ejemplo, las cuales en contraste tienen direcciones monárquicas; No se incluyen países como Estado Unidos e India, y vinculados al Reino Unido, donde al titular se le denomina Contralor, ya que la característica aquí es que no tienen facultades para procurar e impartir justicia, pero sí para aplicar medidas de responsabilidad administrativas (De sanción, resarcimiento e incluso de motivación, tales como multas, amonestaciones, suspensiones, destituciones e incluso premiaciones). Las irregularidades graves son remitidas por la vía jurisdiccional según corresponda; Cuentan por lo general con autonomía o independencia expresa en la Constitución o en Leyes especiales (técnica de gestión y organización), aunque no siempre presupuestaria; Aunque existen casos de períodos vitalicios o indefinidos, por lo general la duración en el cargo tiende a ser de mediano plazo, entre 6 y 12 años. Sustareas y resultados son reportadas normalmente al Congreso o Parlamento pero también al Ejecutivo, indistintamente; Su impacto y capacidad para incidir, radica al imponer medidas disciplinarias y resarcitorias <i>in situ</i> , así como en sus determinaciones colegiadas y su fuerte influjo sobre el control financiero y el presupuesto; Contra lo que se cree, su función evidencia un marcado enfoque al rendimiento y desempeño del gobierno, sobre todo en países desarrollados (Japón, China, Rusia, Israel, por ejemplo); Destacan por un fuerte impulso a la auditoría en tiempo real, además de la investigación y la evaluación constructiva ex ante; y el seguimiento preventivo.	Generalmente son Tribunales o Cortes de Cuentas (por ejemplo, Francia, Italia, España, Portugal y Brasil), muchas veces assimiladas o equiparadas al poder Judicial; La característica principal es que integran el conjunto de funciones de control, procuración e impartición de justicia que son típicas del modelo desfiscalización superior "Judicial". Fungen como fiscales y jueces al mismo tiempo que auditán el ingreso y gasto público; Su jurisdicción es únicamente del orden judicial administrativo, por lo que las irregularidades consideradas graves son remitidas por la vía jurisdiccional civil o penal según corresponda; Cuentan con independencia expresa en la Constitución en Leyes especiales, (técnica de gestión, organización y presupuestaria); Su autoridad naturalmente es colegiada y, generalmente, los períodos de duración en los cargos son vitalicios; Aunque están relacionados con el poder Judicial, normalmente asisten al Parlamento en el control de la acción del Gobierno; y al Parlamento y al Gobierno en el control de la ejecución presupuestaria y en la aplicación social de la gestión financiera. Su impacto y capacidad para incidir, radica en la inmediatez de la sanción, el ejercicio del ministerio público o Fiscalía administrativa , el juicio sumario sobre sus decisiones colegiadas y en su poderoso influjo sobre las finanzas y el control de ingresos, egresos, deuda y ejercicio presupuestario del gobierno; Su función contra lo que se cree, le ha dado cierto impulso al enfoque, al rendimiento y desempeño del gobierno y particularmente a la evaluación de las políticas públicas ex ante (como en Italia, por ejemplo), incluso antes que los países anglosajones. El seguimiento de los resultados es considerado fundamental, aunque son excepcionales aún las funciones consultivas, tiene un carácter correctivo-preventivo

FUENTE: Concepción propia con base a información de los países miembros de la INTOSAI disponible en [www.intosai.org](http://www.intosai.org)  
2011-2016