

Doctorado en Administración

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Tesis:

**Metodología para la rendición de cuentas por resultados
en el sector público**

Emilia Raquel Lerner

Director de tesis: Dra. Nora Gorrochategui

Junio de 2019

Resumen y palabras clave

El objetivo general es desarrollar una metodología para la rendición de cuentas por resultados en organizaciones públicas, definiendo pautas que sustenten el desarrollo de un proceso de rendición de cuentas en las organizaciones del sector público. Se formula un marco conceptual que integra los principios de la rendición de cuentas por resultados, y los criterios e instrumentos relevantes para su efectivo desarrollo.

La investigación tiene un carácter exploratorio, cualitativo, y cuantitativo.

Se propone un modelo que comprende cinco dimensiones, enfocadas desde el punto de vista institucional, y desde el punto de vista de los individuos que forman parte de la organización.

Como forma de validación de la metodología propuesta, se ha desarrollado un indicador que se orienta a estimar el grado de desarrollo en cada país seleccionado en la muestra, de las variables identificadas en cada dimensión de la metodología.

Los resultados muestran que los valores más altos del indicador se verifican en aquellos países que otorgan una mayor prioridad a la evaluación de resultados, a la planificación estratégica, y a los planes nacionales de desarrollo en los sistemas de evaluación.

La metodología propuesta se aplicó al análisis de ocho países de América Latina, y dos países de América del Norte.

Los principales hallazgos se refieren a que no todos los países de América Latina tienen definido el presupuesto por resultados, y aún definido, la experiencia es reciente, como se ha indicado. Existen además limitaciones relacionadas con la disponibilidad y uso de información, la integración de sistemas y la coordinación interinstitucional, la debilidad en los mecanismos de evaluación, autoevaluación e incentivos, los mecanismos de rendición de cuentas, y falta de mecanismos de consultas a la ciudadanía y responsabilidad social.

Las limitaciones de la investigación se refieren principalmente a la base exclusivamente bibliográfica de los procesos de validación. Podría pensarse, en investigaciones futuras, en realizar encuestas en algunos los organismos de gestión de los países seleccionados con el objeto de validar la información y limitaciones identificadas.

Dado que no existe un consenso unívoco sobre la naturaleza de la idea de la rendición de cuentas y su alcance, y que hay varias formas de utilizar el término incluso contradictorias, el principal aporte del trabajo para el desarrollo disciplinar es que se propone precisar el alcance y las herramientas de rendición de cuentas por resultados, lo que posibilita acotar y delimitar su significado, sujeto al marco institucional de cada país.

Palabras clave: gestión gubernamental, rendición de cuentas, políticas públicas

Contenidos

Contenido

I. Introducción	6
I.1 Planteamiento del tema	6
I.2 Tipo de investigación	11
I.3 Población objeto de la validación	12
I.4 Metodologías y técnicas aplicadas	13
I.5 Contenido	15
II. Marco Teórico	18
II.1. La noción de rendición de cuentas	18
II.2. La visión gerencialista del Estado	34
II.3. El alcance de la rendición de cuentas por resultados	46
II.4. El ciclo de la rendición de cuentas por resultados	49
III. Metodología para la determinación de dimensiones significativas para una rendición de cuentas por resultados	54
1.La dimensión “compromisos”	56
2.La dimensión “informativa/explicativa”	58
3.La dimensión “receptividad”	62
4.La dimensión “evaluativa / retroalimentadora”	65
5.La dimensión “incentivos y desincentivos”	68
6.Indicador de nivel de desarrollo de la rendición de cuentas por resultados	70
IV. Experiencia internacional	75
1) Chile	76
2) Colombia	83
3) Costa Rica	88
4) Uruguay	92
5) Brasil	95
6) México	101

7)	Bolivia	103
8)	Argentina.....	107
9)	Estados Unidos	118
10)	Canadá.....	130
V.	Aplicación del indicador propuesto.....	148
VI.	Análisis comparativo de los países estudiados.	151
VII.	Conclusiones.....	163
VIII.	Referencias.....	181

I. Introducción

I.1 Planteamiento del tema

La rendición de cuentas mediante la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública se funda en la necesidad de que el gobierno responda ante la sociedad no sólo por los recursos gastados, sino por los productos, servicios e impactos generados a través de las actividades públicas.

Este tipo de responsabilidad gubernamental ha constituido una demanda social importante, especialmente en las últimas décadas, en las que el papel del Estado ha sido repensado y replanteado, siendo la administración orientada a resultados uno de los paradigmas predominantes, y haciendo foco en una orientación hacia una producción eficiente, eficaz y económica de las actividades públicas.

La gestión por resultados en la esfera del sector público surge como propuesta de redefinición del modo de producción pública en la década de los '90. Se enfatiza la reforma del aparato del Estado, la gestión orientada a la eficiencia, y la efectividad para generar condiciones de mayor competitividad y asegurar que la evolución democrática se consolide. En la administración pública, se plantea avanzar más allá del enfoque burocrático y efectuar reformas con orientación gerencial.

El “Modelo Abierto de Gestión para Resultados” (BID-CLAD, 2007), desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, define la lógica gerencial aplicada al sector público a partir de tres objetivos principales:

a) asegurar un uso óptimo de los recursos públicos en la producción y distribución de bienes públicos para generar más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad; b) asegurar la transparencia, equidad y control del proceso de producción de bienes y servicios públicos, la asignación, la distribución, y la mejora de la productividad; c) promover y desarrollar la mejora del desempeño de los recursos humanos, para incrementar la efectividad de los organismos públicos. (p.7)

El mismo trabajo plantea que la base principal de la legitimidad del Estado, junto con la democracia, se apoya en estas demandas ciudadanas que la Gestión para Resultados se propone atender. De este modo, esta nueva manera de organizar la gestión pública y exponer los resultados e impactos alcanzados se orienta a mejorar el grado de gobernabilidad del sistema político.

En el contexto descrito, la rendición de cuentas por resultados es el conjunto de mecanismos e instrumentos orientados a mostrar y demostrar los logros e impactos generados por la burocracia estatal sobre las políticas públicas en el desempeño de sus funciones.

La rendición de cuentas por resultados tiene un enfoque más flexible, en comparación con la emergente del modelo burocrático clásico, debido a que sus procedimientos y mecanismos están aún en desarrollo, son menos estandarizados y deben adaptarse a las políticas públicas desarrolladas en cada contexto geográfico.

En este sentido, la experiencia en el tema es relativamente reciente en el debate y la práctica en el Estado, mientras que la rendición de cuentas por medio de mecanismos clásicos está vigente desde la conformación de los Estados Nación. Los procedimientos orientados a dar cuenta de los resultados logrados no se encuentran aún tan desarrollados ni normalizados como los mecanismos de rendición de cuentas por medio de los controles clásicos, y su

grado de desarrollo está condicionado por el avance de los sistemas de medición y monitoreo por resultados al interior del aparato público. Estas herramientas tienen un grado de evolución relativo diverso en los diferentes países, y particularmente en América Latina su impulso es aún limitado.

La relevancia del tema propuesto para una tesis doctoral se origina en varias cuestiones. Por una parte, la temática de la rendición de cuentas por resultados constituye una cuestión relativamente reciente en el debate académico y profesional del ámbito público. Ha sido una materia importante en gran parte de los congresos de administración pública desarrollados en los últimos años. Sin embargo, los aportes, algunos de los cuales son relevantes para los desarrollos conceptuales y aplicados sobre el tema, dejan abiertos múltiples interrogantes y problemáticas sobre los cuales existe un campo importante de profundización.

Por otra parte, la bibliografía académica se ha enfocado con más énfasis en analizar el concepto de *accountability*, con diversas interpretaciones sobre su alcance, a veces divergentes. Sin embargo, los aspectos operativos de la rendición de cuentas, y su traducción a mecanismos concretos para hacerla efectiva, no han sido objeto de mucho desarrollo teórico y aplicado.

Peruzzotti (2007) plantea que no se ha llegado a un único acuerdo sobre el carácter del concepto de rendición de cuentas, sobre su significación y su aporte al sistema democrático, ni sobre los diferentes tipos de rendición de cuentas característicos de muchos sistemas republicanos

Un trabajo del World Bank (2007) va más allá, diciendo que hay varias formas de usar el término *accountability*, y que éstas pueden ser contradictorias, lo que implica que no es neutral la elección de un sistema particular de rendición de cuentas y control, ya que tiene efectos sobre los resultados a obtener.

Debe aclararse que la configuración específica de los aparatos públicos en los diferentes países, que constituye un marco de referencia con características institucionales particulares, condiciona la reflexión y desarrollo de los modos y herramientas de rendición de cuentas orientada a resultados. En este sentido, la sistematización de experiencias concretas puede proporcionar material para reflexionar sobre las modalidades e impactos de la aplicación de estos conceptos y herramientas asociadas a un contexto particular.

La elección de la temática no resulta casual desde la óptica de la experiencia profesional personal, en razón de que el control público y la rendición de cuentas han sido el objeto y la materia de mi desempeño académico y laboral de las últimas décadas. Esta circunstancia ha determinado la producción de escritos, participación en foros y debates sobre el tema, que considero pueden aportar a la reflexión sobre la cuestión central de la tesis.

Cabe destacar, por otra parte, que dentro del campo de estudio de la administración en general, y de la administración pública en particular, esta temática resulta pertinente, ya que constituye el foco del ciclo de gestión, caracterizado por las fases de planificación, tanto estratégica como operativa, ejecución y control. Los mecanismos de rendición de cuentas, para ser efectivos, deben constituir el eje articulador que atraviese dichas fases, si se pretende que los resultados a alcanzar resulten consistentes con los objetivos que se persiguen.

Sin duda, las organizaciones obtienen algún resultado, pero no siempre puede garantizarse que dicho resultado sea el que pretendían alcanzar. Para lograr coherencia entre los objetivos planeados y los logros obtenidos, es preciso articular las diferentes etapas del ciclo de la gestión, lo que implica alinear la planificación y la ejecución con los recursos, con las actividades y las responsabilidades necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos y operativos.

La tesis se propone trabajar sobre la rendición de cuentas por resultados en el sector público, a través de la propuesta de una metodología y la definición de pautas que constituyan una base de sustento para el impulso de un proceso de rendición de cuentas en las organizaciones del sector público.

El objetivo general es desarrollar una metodología para la rendición de cuentas por resultados para organizaciones públicas.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Identificar las dimensiones relevantes para rendición de cuentas por resultados.
2. Construir una metodología de rendición de cuentas por resultados
3. Validar la metodología propuesta, a nivel organizacional.

Se plantean dos hipótesis:

1. Las dimensiones relevantes que caracterizan la rendición de cuentas por resultados propuestas por la literatura son insuficientes, debido a que no abarcan, para ser efectivas y consistentes con una buena gobernanza, todas las etapas de la gestión, desde el planeamiento, la cadena de valor, las políticas de recursos humanos, los sistemas de monitoreo y evaluación, y la sujeción de la organización a mecanismos de control interno y externo.
2. Las debilidades en la vinculación entre la planificación, el presupuesto, los productos y resultados, y la evaluación, atenúan la eficacia de la rendición de cuentas por resultados.

Para ello, se formula un marco conceptual que integra los principios de la rendición de cuentas por resultados, y los criterios e instrumentos que se consideran relevantes para que este proceso tenga lugar de manera efectiva. En tal sentido, se plantea responder a las siguientes preguntas: ¿qué implica

rendir cuentas por resultados?; ¿qué mecanismos se utilizan para rendir cuentas por resultados, y cómo se caracterizan?

1.2 Tipo de investigación

La primera parte la investigación tiene un carácter exploratorio y cualitativo. El carácter exploratorio se deriva de que el objetivo es examinar un tema de investigación poco estudiado. El carácter cualitativo se evidencia a través del análisis de documentación escrita poco estructurada, difícil de cuantificar, que permite la interpretación de los datos a medida que se van recolectando, permitiendo de tal modo la construcción de conceptos teóricos a medida que se desarrolló el proceso de análisis.

Así, el objeto de estudio se construyó y delimitó a partir del conocimiento vivencial del trabajo sobre rendición de cuentas, la observación directa de experiencias de control de gestión por resultados, el análisis de experiencias exitosas, y la comparación constante entre experiencias en la gestión y el control por resultados y el análisis de diversas fuentes documentales. En tal sentido, se puede afirmar que para el análisis de la información se ha aplicado la triangulación, a fin de determinar los aspectos esenciales de la rendición de cuentas por resultado, utilizando distintas fuentes de datos en el tiempo y en el espacio (momentos diferentes en distintos países) así como distintos niveles de análisis (organizacional, país).

Se utilizó la teoría fundamentada y el método comparativo constante, aplicando sus etapas en versión libre y modificando su objetivo, dado que el propósito no ha sido generar teoría sino desarrollar una metodología.

En tal sentido, en primer término, se desarrolló la etapa de descubrimiento de conceptos relevantes, aplicando un análisis de contenido cualitativo basado en técnicas cuyo objetivo es recuperar el sentido latente de

los textos sobre rendición y control de gestión por resultados. Con tal propósito, se realizó una revisión teórica bibliográfica de los enfoques y debates que se identifican como relevantes en la temática de rendición de cuentas por resultados en el sector público, aplicando un enfoque descriptivo y explicativo.

Luego, se procedió a la codificación, integrando las categorías que darían fundamento a la metodología, estableciendo sus propiedades; y a medida que avanzaba en el análisis, comenzaron a hacerse evidentes sus nexos. Puesto en términos sencillos, se analizaron palabras y frases utilizadas por diferentes autores y se las clasificó en categorías más simples con la finalidad de descubrir patrones o tendencias en función de los objetivos de investigación planteados. Así, surgieron los conceptos teóricos de los datos documentales y se seleccionan las categorías. Al interrelacionar las categorías se le dio un ordenamiento lógico que posibilitó la construcción de la metodología de rendición de cuentas por resultados.

Posteriormente, para el diseño y validación de la metodología desarrollada, se efectuaron análisis de tipo cualitativo y cuantitativo, y el estudio en este caso se torna descriptivo, puesto que mide los conceptos bajo estudio. De esta manera se mide cada una de las variables propuestas para decir cómo es y cómo se manifiesta el fenómeno de interés.

1.3 Población objeto de la validación

La población objeto de la validación está constituida por algunos países seleccionados de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay, Brasil), y se agregaron Canadá y Estados Unidos a los efectos de comparar con experiencias más exitosas. Las razones que llevaron a elegir esta población son la búsqueda de disponibilidad de la

información y la homogeneidad de los datos a tratar. Asimismo, la selección de la muestra se basó, por un lado, en la identidad geográfica y cultural y, por otro, en la selección de experiencias exitosas que pudieran servir de base a la comparación. Por lo tanto, las fuentes utilizadas para la recolección de datos son secundarias, ya que el estudio se centró en la recopilación.

1.4 Metodologías y técnicas aplicadas

Para dar respuesta a los objetivos específicos se aplicaron las siguientes metodologías:

- Objetivo 1: “Identificar dimensiones relevantes en la gestión por resultados”

Se aplicó el análisis de contenido, lo cual permite analizar las palabras y frases que han abordado los autores y clasificarlas en categorías más simples con la finalidad de descubrir patrones o tendencias en función de los objetivos de investigación planteados.

Además, este análisis permitió determinar la frecuencia de las variables, dimensiones e indicadores abordados. Se realizó una selección conceptual.

- Objetivo 2: “Construir una metodología de rendición de cuentas por resultados”

Se realizó la identificación y la operacionalización de las variables. Se integró conceptualmente la metodología, a partir del diseño del modelo y la interrelación de sus componentes. Se diseñó el procedimiento para la aplicación de la metodología en las organizaciones del sector público de diferentes países. Es una metodología que se aplica a nivel organizacional.

Se procedió a desarrollar un producto derivado como es la construcción de un indicador de nivel de desarrollo de la rendición de cuentas por resultados, a nivel país.

- Objetivo 3: “Validar la metodología, a nivel organizacional”

Se aplicó la metodología a la identificación de experiencias en países seleccionados. El criterio de selección se integró con algunos países de Mercosur ampliado, para poder comparar con los países más cercanos tanto geográfica como políticamente (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile). Se agregaron los casos de Colombia y México, que son países de América Latina con un sector público de dimensiones importantes, y Costa Rica, por su desarrollo en la planificación del sector público. Asimismo, se adicionaron las experiencias de países del Common Wealth y Estados Unidos de Norteamérica, que tienen una mayor tradición en la rendición de cuentas por resultados, con el objeto contribuir a la determinación de estándares de comparación.

En base a la descripción de la metodología aplicada a los diferentes países, se calculó el valor del indicador propuesto de nivel de desarrollo de la rendición de cuentas por resultados. Se compararon los valores resultantes con índices similares para su validación.

Las limitaciones de la investigación se refieren principalmente a la base exclusivamente bibliográfica de los procesos de validación. Podría pensarse, en investigaciones futuras, en realizar encuestas en algunos los organismos de gestión de los países seleccionados con el objeto de validar la información y limitaciones identificadas.

1.5 Contenido

En el capítulo II se expone el marco teórico aplicable a la rendición de cuentas por resultados, que incorpora el debate sobre la noción del concepto, su lógica en el sector público, los mecanismos utilizados, la visión gerencialista del Estado, y cómo se insertan estas temáticas en los debates sobre la relación entre el Estado y la sociedad, y su emergencia en el pensamiento y el debate sobre el papel del Estado y la formulación y ejecución de las políticas públicas.

El capítulo III expone la metodología propuesta para la rendición de cuentas por resultados en las organizaciones públicas, que abarca la determinación de las variables consideradas significativas para una rendición de cuentas efectiva, en términos del ciclo de la gestión y la cadena de valor público.

Para el cumplimiento del primer objetivo específico, el trabajo identifica las dimensiones relevantes para el proceso de rendición de cuentas por resultados, con el objeto de precisar el alcance del término, y encontrar su expresión concreta en términos del ciclo de la gestión en las organizaciones del ámbito público. En esta línea, los interrogantes que emergen son del tipo: ¿qué aspectos del ciclo de gestión son relevantes a los efectos de la rendición de cuentas?; ¿qué criterios deberán tenerse en cuenta para rendir cuentas por resultados?

En relación con el segundo objetivo específico, se relevan los modelos y las tecnologías relacionadas más usuales utilizadas para la rendición de cuentas por resultados, con el objeto de generar una propuesta metodológica que integre los aspectos o variables críticas considerados esenciales en el proceso, y permita sintetizar un esquema superador aplicable a las organizaciones del sector público. Se conformó una clasificación de los tipos de rendición de cuentas por resultados.

En línea con los criterios identificados, se desarrolló un indicador que estima el grado de desarrollo en cada país de las variables identificadas en la metodología propuesta, en función del grado de avance existente en la organización del sector público de que se trate. La asignación de una escala numérica a dicho rango de evaluación permite asignar un valor al indicador, que sirve para proporcionar una herramienta comparativa del desarrollo relativo de los diferentes países considerados en la muestra.

En el capítulo IV se presenta el indicador de grado de desarrollo de las variables significativas consideradas en la metodología para la rendición de cuentas por resultados. Se propone una escala de valoración que permite su comparación entre los diferentes países considerados en la muestra seleccionada.

Para el tercer objetivo específico, es decir la validación de la metodología, se distinguen las experiencias y modalidades concretas más significativas, utilizando una metodología descriptiva, sobre países en los que la gestión por resultados haya tenido desarrollo, y se identifican las mejores prácticas de gestión y de rendición de cuentas por resultados. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay, Brasil, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

El capítulo V está integrado por el análisis de experiencias consideradas relevantes en los países seleccionados, con el objeto de proponer una clasificación de las modalidades de rendición de cuentas utilizadas.

En el capítulo VI, se realiza un análisis comparativo de los países incluidos en la muestra seleccionada.

Los resultados de la aplicación del indicador propuesto pueden visualizarse en el capítulo VII.

Finalmente, las conclusiones se incluyen en el capítulo VIII.

II. Marco Teórico

El marco teórico utilizado para sustentar el desarrollo de esta tesis se apoya en los debates sobre la rendición de cuentas no sólo en las organizaciones públicas sino también en la sociedad, y el influjo que tuvieron las teorías sobre la Nueva Gestión Pública en el ámbito estatal, que contribuyeron a redefinir las nociones de resultados de la gestión pública, sus impactos en las políticas públicas, y el modo de concebir y evaluar los logros obtenidos.

II.1. La noción de rendición de cuentas

La noción de rendición de cuentas está asociada a la existencia de un gobierno democrático representativo.

Ackerman (2005) plantea que, en su sentido más literal, el término “accountability” tiene una interpretación minimalista, y un significado que va poco más allá que la “habilidad” o “posibilidad” de que alguien o algo pueda ser “justificado” o “evaluado”. En tal sentido, la rendición de cuentas implicaría una forma básica de contabilidad o teneduría de libros. Por lo tanto, conceptos como transparencia, sanciones, gestión, corrupción, control externo, interés público, poder, y relaciones principal-agente quedarían afuera de esta concepción básica del término.

En su versión denominada clásica, la rendición de cuentas abarca los mecanismos tanto políticos como legales para que los gobiernos den cuenta a la sociedad sobre su acción, la aplicación de las leyes, y la asignación de los fondos públicos. La forma operativa que adopta esta rendición de cuentas no es única, y existen diferencias no solamente entre países, sino también entre gobiernos.

Peruzzoti (2007) plantea que no se ha alcanzado un consenso único sobre la esencia del concepto de rendición de cuentas, de su significado y su aporte al gobierno representativo y sobre las diferentes modalidades de rendición de cuentas que caracterizan usualmente los sistemas democráticos.

Plantea que, en América Latina, caracterizada por la inestabilidad institucional y la ineficacia de los mecanismos de rendición de cuentas, este concepto es relativamente nuevo.

A pesar de ello, la existencia de instituciones de control, como tribunales de cuentas o contralorías, data de la época de la colonia española, y la herramienta de control central ha sido la rendición de cuentas a “la manera tradicional”, basada en verificaciones financiero contables, o presupuestarias, orientadas a comprobar la cuantía y utilización de los fondos en cabeza de los responsables de su administración.

En su acepción más actual, la rendición de cuentas en sentido clásico configura uno de los requisitos básicos para garantizar la transparencia de los actos del gobierno, y asegurar un uso de los recursos públicos, sujeto a las autorizaciones legales otorgadas para gastar, por medio de los mecanismos democráticos que surgen de los juegos y contrapesos que surge de la interacción entre los poderes administrativo, legislativo y judicial.

Para designar estos mecanismos, se ha acuñado el término responsabilización, que fue propuesto por el trabajo del CLAD (2000), en su estudio coordinado por el Consejo Científico, como una traducción de la palabra inglesa *accountability*, y hace referencia a los mecanismos utilizados por los gobiernos para hacer transparente su gestión y rendir de sus actos a los ciudadanos.

La noción de “*accountability*” supone en principio la existencia de dos partes como mínimo: el mandante, que asigna la responsabilidad, y el

mandatario, que acepta esa responsabilidad, consintiendo implícitamente a su vez que deberá dar cuenta sobre la forma en que cumplió con el mandato delegado.

Sin embargo, se ha puntualizado que esta definición no contempla la emergencia de enfoques alternativos, como convenios entre los niveles de gobierno federal y subnacional o provincial, en los que las responsabilidades pueden no ser conferidas de una parte senior a una junior, y los acuerdos incluyen, entre otros, el control por resultados.

Tampoco incluye la necesidad de poner más atención sobre la gerencia basada en la gestión enfocada en los resultados en el ámbito público, ni la importancia de la transparencia como un elemento esencial de la *accountability* en el sector público.

En consecuencia, se ha planteado una definición ampliada de *accountability* como una relación que se sustenta en el deber de justificar y tomar responsabilidades para la gestión en línea con los acuerdos sobre expectativas. Implica que la *accountability* puede existir sobre una base diferente que las relaciones jerárquicas, de forma que no es necesario “conferirle” que tenga lugar. Entonces, el foco sobre la rendición de cuentas cubre tanto los beneficios y resultados logrados como el debido proceso y el cumplimiento en la entrega de servicio.

La noción de *accountability* se vincula con la idea subyacente de *governabilidad*, considerada central en el pensamiento sobre las relaciones Estado-sociedad, que expresa la acción de gobierno en materia económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país. Es concebida, de acuerdo con Joan Prats (2000) como “la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse, enfrentando positivamente retos y oportunidades que tenga planteados”.

La noción de gobernanza está asociada a este concepto. Ésta es definida por la UNPD (2007) como:

el sistema de valores, políticas e instituciones a través del cual la sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de interacciones con y entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en la cual la sociedad se organiza para tomar e implementar decisiones – logrando un entendimiento mutuo – acuerdos y acción. Comprende los mecanismos y procesos para los ciudadanos y grupos para articular sus intereses, mediar sus diferencias y ejercer sus derechos legales y obligaciones. (p.2.)

Renate Mayntz (Mayntz, 1998) denomina gobernanza moderna a un modo de gobierno colaborativo, el que se distingue del modelo jerárquico prevaleciente previamente, en el que en el que desde el Estado se ejercitaban, de modo soberano, potestades sobre los sectores y ciudadanos que integraban la sociedad civil. Para la autora,

en la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”. (Mayntz, 2001, p.53)

Las nociones de gobernabilidad y de gobernanza se encuentran en la raíz de la existencia de un nuevo rol del Estado, concebido como productor de valor público, creador de requisitos para los procesos de desarrollo y generación de bienestar social, la producción o regulación de servicios públicos y la creación de infraestructura. Se desarrollan nuevos conceptos de administración, gestión pública y valor público, que le dan sustento a este proceso, como así también nuevas destrezas de los responsables de la gestión pública (tanto políticos como administrativos) y la teoría que sustenta su accionar.

El sistema de control también cambia su foco, migrando desde los procedimientos hacia la exigencia de productos (bienes y servicios), resultados e impactos de la acción estatal sobre las políticas públicas.

De este modo, las formas de rendición de cuentas, responsabilización o *accountability* constituyen la herramienta a partir de la cual los gobiernos se hacen responsables ante los ciudadanos, con el compromiso de ser transparentes y rendir cuentas de su accionar.

Se definen los controles horizontales, al interior de las propias instituciones del Estado, ejercidos por los diferentes organismos y mecanismos de control. Por otra parte, los ciudadanos tienen el derecho de controlar la acción de los gobiernos, a través del control denominado vertical, desde las instituciones estatales hacia la sociedad a la que rinden cuenta.

Las formas clásicas de rendición de cuentas incluyen las modalidades de control de procedimientos por superiores jerárquicos y por el sistema de auditoría, y el control parlamentario.

O'Donnel (2004, p.13) ha denominado rendición de cuentas horizontal o *accountability* horizontal a un conjunto de instituciones que interactúan y que tienen un propósito común, que se refiere a las acciones de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar las acciones (o la falta de ellas) presumidas como ilegales (ya sea por trasgresión o corrupción) de instituciones o agentes.

La rendición de cuentas tradicional, que está constituida por los denominados controles clásicos, se sustenta en los principios del constitucionalismo en sus diversas variantes y se funda en los principios de la teoría democrática. Estos controles son clásicos porque constituyen la base de la concepción democrática. Se basan en el principio de los balances y contrapesos entre los poderes, para evitar el ejercicio del poder absoluto, y en

el principio de control de los mandantes (la ciudadanía) sobre los mandatarios. Se caracterizan por el cotejo entre los actos o hechos con las normas existentes, para comprobar el cumplimiento de estas últimas.

Las formas modernas o gerenciales incluyen el control por resultados, y el control social, tanto en los controles horizontales como en los verticales.

La noción de *accountability* vertical fue desarrollada por O'Donnell (2004), y Peruzzoti y Smulovitz (2002). Ésta noción se basa en los mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos hacia la sociedad, a través de dos tipos: 1) *accountability vertical electoral*, entendida como la realización de elecciones periódicas y limpias, orientadas a legitimar la propia existencia del régimen democrático y 2) *accountability vertical societal*, que consiste en la existencia de mecanismos de control de las autoridades políticas a través de la acción de un conjunto variado de asociaciones de ciudadanos y de movimientos sociales, con el objetivo monitorear la acción gubernamental, incorporar cuestiones relevantes a la agenda pública o impulsar la acción de agencias horizontales de *accountability*. Esta última variante puede también implicar la utilización de mecanismos no institucionales, a través de movilizaciones sociales que expresen las demandas ciudadanas al gobierno.

La rendición de cuentas a través de la implantación de la lógica de los resultados se lleva a cabo mediante la evaluación ex - post o posterior, del desempeño de las políticas públicas.

Mora Quirós (2000), en un trabajo considerado fundacional en la temática, cuestiona los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales, y plantea que éstos en general se reducen a un acto político, publicitario, del tipo de la memoria anual, en el cual se presenta un informe general de las actividades realizadas, que carece de un sentido estratégico coherente con el plan de gobierno. No se incluye un reporte sobre el logro de metas y resultados, y no se propicia la participación social en su análisis.

En tal contexto, para este autor ese proceso de responsabilización por resultados no resulta ni democrático ni transparente, en tanto no es capaz de dar cuenta de los compromisos adquiridos por los funcionarios públicos con la sociedad. En consecuencia, expresa una visión limitada de los procesos de rendición de cuentas por resultados, y carente de significado para la sociedad.

Oscar Oszlak (2003) plantea que el concepto de rendición de cuentas abarca una noción que excede la idea de una mera enumeración de las tareas realizadas como resultado de las competencias asignadas.

Discute sobre el alcance del término *accountability*, concepto que se origina en una palabra de idioma inglés, y plantea que no tiene, a su criterio, un término en español que pueda reflejar completamente su significado. Señala que la noción incluye en su significado tres conceptos que podrían abarcarse en dicha noción, que constituyen tres dimensiones abarcadas por dicho término:

1. El concepto de “responsabilidad”, concebido como la relación principal-agente, dentro de la administración pública. Según esta idea, la responsabilidad surge de la relación jerárquica entre el principal y el agente dentro de la administración pública, como resultado de los mandatos que el agente recibe de su superior, por los cuales debe rendir cuentas.
2. El concepto de “responsabilización”, que es la contracara de la noción de responsabilidad, y abarca los procesos a través de los que los servidores públicos deben rendir cuentas por la responsabilidad conferida.
3. Finalmente, el concepto de “responsabilidad”, un término acuñado por el autor, y que tiene una connotación que excede los dos conceptos anteriores, en tanto implica que el agente público se hace responsable y rinde cuentas, aunque la obligación no esté explícitamente conferida. Aquí se identifica una noción de voluntad y compromiso por parte del agente público, que lo lleva a hacerse cargo de su responsabilidad ante la sociedad.

Como puede observarse, su noción de *accountability* es superadora de la idea tradicional de los controles en la administración pública, basados en una sujeción a normas y procedimientos que son considerados “objetivos”, y agrega un enfoque subjetivo, a través del cual el funcionario público se compromete con el deber de ofrecer a la sociedad una rendición sobre las acciones desarrolladas.

Francisco Longo (2005) sostiene que los mecanismos tradicionales de responsabilización propios de las burocracias del ámbito público han sido cuestionados a partir de la aplicación de la lógica gerencial en la administración pública, en el contexto de las reformas gerencialistas gestadas en las últimas décadas. Este cuestionamiento ha sido paralelo al incremento de exigencias por parte de las sociedades contemporáneas sobre el estilo de gobierno y la gestión pública. Identifica un aumento de los requerimientos de la sociedad en términos de transparencia y responsabilidad asociado a un aumento de la crítica hacia la práctica política y el desempeño de la administración pública.

Esta demanda de la sociedad hacia el Estado no se ha visto reflejada en un cambio en la definición de sus objetivos ni de la cultura de las administraciones públicas en el mismo sentido.

La definición de *accountability* de Richard Mulgan (2000) incluye tres elementos centrales: 1) es externo, ya que el reporte es emitido por una persona o cuerpo externo a la persona o cuerpo que debe rendir cuentas; 2) abarca una interacción social e intercambio, ya que por un lado, la vocación de rendir cuentas requiere respuestas y rectificaciones, mientras que por el otro lado, rendir cuentas implica responder y aceptar sanciones; 3) implica derechos de autoridad, ya que los que rinden cuentas están aceptando los derechos de una autoridad superior hacia la cual deben rendir cuentas.

Ackerman (2005) plantea que a pesar de que la externalidad y la autoridad superior son elementos importantes de las relaciones de rendición

de cuentas, ellos no son necesarios para que ésta exista. También deben considerarse las relaciones “internas” de rendición de cuentas.

Además, considera a las relaciones usuales en la política de rendición de cuentas “horizontales” entre dos actores de igual autoridad, como las que se dan entre el *Ombudsman* y una agencia del Poder Ejecutivo.

También otorga importancia a la dimensión temporal de la rendición de cuentas, en lo referido a su carácter “ex -ante”, “concomitante” o “ex -post”. Plantea que, en un sentido estricto, la rendición de cuentas puede ser solamente ejercida luego de completados los hechos o actos. Sin embargo, ello no debería implicar que los agentes públicos no ofrezcan información y explicaciones sobre sus actos en el transcurso de su gestión.

En este sentido, enfatiza un elemento adicional central de la rendición de cuentas, que es entender que constituye un proceso y no un estado. Rendir cuentas es estar en movimiento, y no sentado en una oficina “abierto a la crítica”, es trabajar con la sociedad y las agencias de rendición de cuentas para acrecentar la honestidad y fortalecer la gestión del gobierno en lugar de intentar escapar del escrutinio, es decir una actitud proactiva que requiere diálogo, explicaciones y justificación.

Un trabajo de Naciones Unidas (2011) desarrolla un marco de rendición de cuentas para la institución. Identifica dos pilares que caracterizan el proceso de rendición de cuentas: la transparencia, y la cultura orientada a la rendición de cuentas.

La transparencia se expresa en una actitud abierta de la organización en relación con sus acciones, y la difusión de información oportuna y adecuada sobre sus actividades y la forma en que las desarrolla, así como sobre los resultados que obtiene, tanto de carácter interno como la relación con las partes interesadas.

La cultura de la rendición de cuentas debe abarcar la organización en su conjunto, desde los niveles jerárquicos superiores hasta la base. De esta forma, expresa mayoritariamente a las personas, sus comportamientos, y la interacción entre ellas, mientras que los sistemas constituirán un vehículo para el logro de los resultados que se prevé obtener.

Así, identifican cinco principios que se encuentran íntimamente asociados al pilar cultural de la rendición de cuentas:

1. Liderazgo mediante los valores y el ejemplo – rendición de cuentas como objetivo prioritario en el funcionamiento cotidiano sobre la base del más alto grado de integridad del personal directivo superior.
2. Liderazgo mediante la información y la comunicación – rendición de cuentas a través de procesos transparentes de adopción de decisiones.
3. Liderazgo mediante la motivación – rendición de cuentas a través del reconocimiento de los logros del personal.
4. Liderazgo mediante la orientación y la disciplina – política de tolerancia cero a todos los niveles para los comportamientos inaceptables.
5. Liderazgo mediante la participación – diálogo abierto para alentar la rendición de cuentas mutua. (Banco Mundial, 2003, p.9)

El cumplimiento de estos principios contribuye a conformar una cultura orientada a la rendición de cuentas en las organizaciones.

Estos pilares sientan las bases para la rendición de cuentas por resultados. Sin información transparente y abierta el proceso no puede tener lugar. Y, por otro lado, los factores culturales, y la política de recursos humanos organizacionales, constituyen el sustrato sobre el cual se asienta la capacidad de la institución de obtener resultados. Los recursos humanos son la base sobre

la cual se sostiene la gestión, constituyen el recurso fundamental para el cumplimiento de los objetivos.

Mora Quirós (2000) sostiene al respecto que la experiencia internacional disponible corrobora que la responsabilización por resultados resulta efectiva siempre y cuando el rol del Estado y las instituciones que lo integren se encuentren claramente definidos políticamente, y constituyan un marco de referencia para la conformación de una democracia institucional estratégica y para reconstruir una institucionalidad democrática estratégica y renovada, que se encuentre preparada para enfrentar los retos de la economía globalizada y las demandas de largo plazo de la sociedad.

Al respecto, plantea que, si no se avanza en desarrollar una cultura pública idónea para absorber e institucionalizar los cambios, reformar los instrumentos sería estéril. En este sentido, considera que la rendición de cuentas es una herramienta importante para apoyar la conformación de un Estado innovador, eficiente y dúctil.

En el mismo sentido, Oszlak (2000) avanza en la definición del concepto de *accountability*, integrando a su definición un conjunto de términos que para él tampoco tienen traducción directa del inglés:

- *Responsiveness*: se refiere a un Estado que responde a las necesidades y a las demandas de los ciudadanos
- *Delivery*: se refiera a un Estado que provee bienes y servicios
- *Ownership*: el Estado se apropia de los cambios tecnológicos y culturales orientados a acrecentar el desempeño
- *Transparency*: el Estado hace visible su gestión
- *Advocacy*: el Estado se apropia de las reivindicaciones de los sectores débiles de la sociedad o que carecen de respuesta política
- *Empowerment*: el Estado asume como propios los poderes entregados a sus ciudadanos con el objeto de cumplir sus misiones y funciones de un modo eficaz

Estas funciones que el Estado debiera cumplir durante los procesos de *accountability* dan cuenta de un concepto de Estado responsable ante la sociedad, que rinde cuentas no solamente por medio del cumplimiento de procedimientos administrativos, sino también por el valor agregado a la sociedad a través de los bienes, servicios, e impactos generados por las políticas públicas.

En este sentido, puede destacarse un trabajo de Friedman (OECD, 2009), en el que expone un marco de referencia para llevar a la práctica lo que denomina “Rendición de cuentas basada en resultados” (*Results-Based Accountability* – RBA), también conocida en UK y Australia como OBA (*Outcomes-Based Accountability* - OBA).

En este planteo se realiza una distinción considerada fundamental entre lo que se denomina “Rendición de Cuentas a la Población”, y “Rendición de Cuentas por Desempeño”. La Rendición de Cuentas a la Población se enfoca en la calidad de vida en un área geográfica como una comunidad, ciudad, país, área municipal local o regional, estado o nación. Este proceso de mejora de la calidad de vida de la población requiere de la participación de un amplio espectro de participantes que trabajen conjuntamente.

La Rendición de Cuentas por Desempeño, en contraste, según este enfoque, se trata de si los servicios gubernamentales y no gubernamentales se proveen en forma adecuada y si están haciendo una diferencia en las vidas de los usuarios. En esta línea, el marco propone un método de cinco pasos para identificar las medidas de gestión más importantes para cada servicio.

En tal sentido, los procesos de responsabilización por resultados han sido identificados como generadores de innovación e impacto sobre la comunidad donde inciden los bienes y servicios que ofrece el sector público.

La Comisión Técnica de Buena Gobernanza de la Organización para América Latina y el Caribe de Entidades de Fiscalización Superior - OLACEF (2004b) plantea que, independientemente de las formas que adoptan los mecanismos de rendición de cuentas, existe un consenso sobre las dimensiones que los caracterizan. Una dimensión *informativa*, relativa a la acción de mostrar los hechos originados a través del ejercicio de la función pública; una dimensión *explicativa*, que implica justificar las acciones encaradas para llevar adelante las decisiones adoptadas; y una dimensión *sancionatoria*, relacionada con la potestad de penalizar los incumplimientos identificados. También menciona una cuarta dimensión, de acuñación más reciente, la *receptividad*, que expresa la aptitud de los funcionarios públicos y políticos de tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos y usuarios en ocasión de rendir cuentas.

Esta última dimensión se encuentra en la base de la noción de resultados y valor público generados por el gobierno, como forma de agregar valor a los recursos administrados por el Estado, captando en ese proceso las demandas de la ciudadanía y orientando la acción a cubrir las expectativas sociales.

Las dos primeras dimensiones han sido planteadas por Shedler (2004). La dimensión informativa, que incluye el deber de los políticos y funcionarios públicos de dar cuenta sobre las decisiones adoptadas y de explicarlas públicamente. En segundo lugar, la dimensión sancionatoria, que es la potestad para sancionar a políticos y funcionarios en el caso de incumplimiento de sus deberes. En la literatura anglosajona, la primera dimensión se denomina *answerability*, mientras que la segunda dimensión se designa *enforcement*.

El cumplimiento de la dimensión informativa conlleva varios requisitos, que se reconocen como relevantes para su cumplimiento. El acceso a la información, la transparencia y el gobierno abierto, los que garantizan a los ciudadanos contar con las herramientas para ejercer su derecho de demandar la rendición de cuentas.

La dimensión sancionatoria se asocia al combate de la corrupción y las irregularidades en el ejercicio de la función. Es la capacidad de sancionar a los funcionarios públicos cuando éstos han cometido algún ilícito o han incumplido con sus deberes.

Desde el punto de vista de la visión tradicional, la rendición de cuentas está constituida por la obligación de los funcionarios públicos de informar sus acciones y justificarlas. Este proceso puede generar la aplicación de sanciones, cuando no satisface los requisitos fijados.

En cuanto a la responsabilidad emergente, ésta se diferencia en función de la aplicación o falta de ella, de lo que se denomina control jurisdiccional, atribuidos en general por los organismos de control.

En un trabajo anterior (Lerner, 2017) desarrollamos la naturaleza de los controles jurisdiccionales. Éstos son en general atribución de algunos Tribunales de Cuentas, que poseen esta competencia delegada. Su ejercicio origina por un lado el juicio de cuentas, con el objeto de determinar la responsabilidad contable, concerniente a la administración y cuidado de los bienes públicos. Por otro lado, da lugar al juicio de responsabilidad, cuyo propósito es determinar la responsabilidad administrativa, originada en la violación de los deberes en ejercicio de la función pública.

En general, los organismos que poseen la potestad de ejercer el poder jurisdiccional tienen asimismo la competencia para la aplicación de sanciones.

En cuanto a los controles por resultados, éstos son considerados por la doctrina jurídica de “oportunidad, mérito y conveniencia”.

La idea de “oportunidad, mérito y conveniencia” refiere al concepto de las atribuciones, o potestades discrecionales de los responsables de la gestión,

que implican la posibilidad de adoptar de entre dos o más soluciones válidas e igualmente justas, aquella que satisfaga en "mayor" medida en el caso "singular" y "concreto" la finalidad de interés público. Como consecuencia de ello, consideran que estas decisiones no son revisables por principio por los órganos con atribuciones jurisdiccionales. (Lerner, 2017, p. 71)

El concepto de oportunidad remite a la temporalidad y momento de ocurrencia, mientras que el mérito se refiere a la apreciación subjetiva asignada por el responsable del control, y la conveniencia se refiere al beneficio o rédito que proviene del análisis del acto administrativo en cuestión.

Este último tipo de controles no están incluidos en las competencias de algunos organismos de control externo (Chile o Uruguay son ejemplo de ello), lo que implica una limitación para realizar controles de gestión, y sus facultades se circunscriben a los controles de cumplimiento.

Este diseño jurídico se origina en la noción de que el control debe circunscribirse a lo establecido por las leyes y la normativa aplicable, y no a lo útil o conveniente. Le asignan al control de gestión no solamente una base legal o formal, sino también un componente relacionado con una resolución que implica una decisión cuya ecuanimidad depende del responsable que la adopta.

Al respecto, debe diferenciarse entre la existencia de controles de gestión y por resultados, y la aplicación de sanciones.

En la actualidad, podría decirse que las competencias de la gran mayoría de los organismos de control comprenden, además de los controles de cumplimiento, las auditorías de gestión.

Sin embargo, aun cuando también posean facultades jurisdiccionales, la aplicación de sanciones no sería adecuada en el caso de resultados no alcanzados. Ello se debería reflejar en el carácter de las recomendaciones, que

no deberían ser vinculantes en estos casos, sino orientativas y dirigidas a retroalimentar la gestión.

Esto es así, ya que las responsabilidades de gestión están en cabeza de los responsables de la administración, y los resultados no alcanzados, en tanto y en cuanto no sean producto de negligencia o dolo, no debieran ser objeto de sanciones.

En este sentido, muchos organismos de control solicitan a los organismos fiscalizados la elaboración de planes de acción, que contengan compromisos para la adecuación de sus acciones futuras, de forma de mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión. De ese modo, éstos constituyen la base para controles futuros.

La rendición de cuentas por resultados, por las razones descriptas, suele estar relacionada con la existencia de mecanismos de incentivos que permitan alentar la eficacia y la eficiencia, y estimular la obtención de resultados e impactos.

Las características relevantes descriptas pueden sintetizarse en el siguiente cuadro.

RENDICIÓN DE CUENTAS EN SENTIDO CLÁSICO Y POR RESULTADOS

	Rendición de cuentas en sentido clásico	Rendición de cuentas por resultados
Alcance	Mecanismos políticos y legales para que los gobiernos den cuenta a la sociedad sobre su acción, la aplicación de las leyes, y la asignación de los fondos públicos	Evaluación ex post del desempeño de las políticas. Demostración del valor agregado a la sociedad a través de los bienes, servicios, e impactos generados por las políticas públicas
Controles	Verificaciones financiero contables, presupuestarias y legales.	Examen de los procesos administrativos y de la gestión y de los resultados e impactos logrados, bajo criterios de economía, eficiencia y efectividad.
Marco normativo	Leyes, ley de presupuesto, normas contables	Leyes, ley de presupuesto, planificación estratégica, definiciones de metas e impactos.
Potestad jurisdiccional	Juicios de cuentas y juicios de responsabilidad	Los controles por resultados son considerados como de "oportunidad, mérito y conveniencia". Estas decisiones forman parte de la competencia de los órganos con atribuciones jurisdiccionales.
Poder sancionatorio	Sanciones y responsabilidad penal	No aplican si la falta de resultados no responde a conducta ilegal o corrupción.
Carácter de las recomendaciones	Vinculantes	Orientativas y dirigidas a retroalimentar la gestión.
Sistema de incentivos	No suele aplicarse	El sistema de incentivos se orienta a alentar la eficacia y la eficiencia, y la generación de resultados e impactos.

Fuente: Elaboración propia

II.2. La visión gerencialista del Estado

El cambio de foco en la gestión pública, desde los procedimientos hacia los productos, resultados e impactos, se fue desarrollando a partir de la evolución de la teoría del Estado hacia una visión gerencialista.

La problemática de los fines que el Estado cumple a través de sus acciones se relaciona fundamentalmente con la cuestión del modo de asignación de los recursos públicos y el papel que el Estado cumple a través de la función de redistribución que desempeña. En este sentido, el debate sobre el

rol que debe desempeñar el Estado ha ocupado en forma permanente la agenda pública.

A partir de la expansión del tamaño y las acciones estatales se puede decir que el margen para reducir su intervención social y económica se ha achicado, si no se quiere poner en riesgo la cobertura de necesidades sociales que el Estado realiza a través de las diferentes finalidades del gasto público, y el papel promotor del desarrollo que desempeña a través de la inversión pública.

En períodos de crecimiento económico las funciones sociales, que son netamente distributivas, y las funciones económicas, orientadas a impulsar el desarrollo, y por tanto con un efecto multiplicador importante, han ocupado una parte creciente de su accionar. Sin embargo, el debate sobre la eficiencia y la distribución de los recursos públicos surgió a partir de la emergencia de la crisis de la deuda, y las crisis económicas subsecuentes, que pusieron en cuestión al denominado Estado del Bienestar.

La rendición de cuentas por resultados en el sector público comenzó a instalarse en el debate teórico a partir de las reformas del Estado que llevaron a la implantación de una visión gerencialista al interior del aparato público, especialmente a partir de la década de 1980 en América Latina, y fundamentalmente durante la década de 1990, en los procesos de reforma del Estado conocidos como de “segunda generación”.

La visión gerencialista aplicada al sector público, conocida como la Nueva Gestión Pública, o *New Public Management*, ha sido adoptada en forma generalizada, y es aplicada en muchos países. En los países de la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*) hay una tradición consolidada en materia de gestión y *accountability* por resultados.

En América Latina y el Caribe, según un trabajo del BID (2015), en los últimos cinco años se ha verificado un fortalecimiento de la capacidad de las

instituciones públicas para la implementación de una gestión pública basada en resultados. Sin embargo, los mecanismos para dar cuenta de dichos resultados no han tenido el mismo desarrollo.

Según Cunill (2004) la intención de las reformas administrativas de la década de 1980 encaradas por el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia fue disminuir el poder del servicio civil para lograr que el aparato del Estado responda a la dirección política. En este modelo es el primer ministro y el gabinete los que tienen discrecionalidad para decidir en cuestiones administrativas.

Sin embargo, esta delegación de autoridad a la administración no debería implicar, en la lógica del modelo, un incremento de poder de la burocracia.

La incorporación de las técnicas de gestión por resultados en el ámbito de las administraciones públicas ha generado un intenso debate, centrado en las profundas transformaciones en el Estado y el quehacer de las organizaciones que implica, como así también en las limitaciones y cuestionamientos sobre el alcance y efectividad de los procedimientos de rendición de cuentas que se aplican a los funcionarios públicos.

Algunos trabajos (López, 2002) puntualizan ciertas críticas efectuadas desde la bibliografía al enfoque gerencialista. Por una parte, estos enfoques suelen trasladar al ámbito público una lógica privada basada en la racionalidad económica que persigue intereses individuales y egoístas, que es aplicada a una lógica inherente a una organización independiente, el que resulta insuficiente en un contexto de colaboración interinstitucional necesario en la gestión de políticas públicas. Por otra parte, la insuficiencia de iniciativas al interior del ámbito público para desarrollar una cultura de la responsabilidad, que permita vincular e interrelacionar las funciones políticas y administrativas. En este sentido, se plantea la necesidad de incorporar el componente político a la

gestión pública, que constituye la base de la legitimación de la gestión, y el elemento central de definición del sentido que ésta se propone.

En América Latina, donde una gran parte de las administraciones públicas están caracterizadas por la ancestral prevalencia de clientelismo y patrimonialismo, la introducción de una lógica gerencial aparece como difícil o incompatible, en función de los propósitos divergentes entre ambas lógicas.

Otros autores (Rob Jenkins, 2007) ponen el énfasis de los problemas que enfrenta América Latina relativos a la informalidad y falta de apego a las normas que caracterizan la cultura de la administración pública. Esto se vería favorecido por la ampliación de la discrecionalidad de los funcionarios públicos que alientan las técnicas de gestión por resultados. Ello podría alentar en los funcionarios una conducta impropia, si cruzan la barrera de las decisiones discrecionales hacia conductas arbitrarias, abusivas y corruptas.

En contradicción con este planteo, Verónica Figueroa Huencho (2012) plantea que la existencia de mecanismos que confieran autonomía a los funcionarios públicos en sus acciones se erige como una condición para posibilitar la innovación en la gestión pública.

La innovación constituye uno de los rasgos que han sido identificados como característicos de la gestión por resultados, y de un estilo de administración por competencias y resultados. Este rasgo es diferente del estilo de gestión tradicional, basado en procesos fundamentalmente jerárquicos.

Son los gerentes públicos los que deben trasladar los objetivos estratégicos de las políticas públicas al plano operativo de corto y mediano plazo.

En tal sentido, este proceso implicará generar instrumentos que otorguen una mayor autonomía a la actividad de los gerentes públicos. Esta

forma de gerenciamiento implica cambiar la concepción arcaica sobre la gestión pública como un proceso sometido a controles detallados, priorizar la obtención de resultados en la gestión por encima de los procesos, e identificar oportunidades efectivas para la innovación.

Al respecto, Nuria Cunil (2004) plantea que mientras los circuitos de poder de la administración pública estén dominados por intereses particulares, ya sea de funcionarios o corporaciones privadas, o intereses partidarios, los resultados de la administración seguirán siendo limitados, y los bienes, servicios y regulaciones de baja calidad. Además, pone el énfasis en la falta de equidad que esto genera, lo que se ve robustecido por la presencia de una estructura tributaria inequitativa o desviaciones de recursos. Ello se deriva, para la autora, de la existencia de un déficit de control de la sociedad sobre el Estado.

Francisco Longo (2005) recoge algunas reflexiones sobre gobierno y gestión pública que asignan a las reformas gerencialistas un riesgo de deterioro de los mecanismos desarrollados para la rendición de cuentas en la gestión pública. Estas críticas se fundan en la idea de que la introducción de medidas concretas en esta línea facilitarían a los gerentes eludir sus responsabilidades a medida que se incrementa su discrecionalidad. Sostienen que este mecanismo involucra un relajamiento de los controles tradicionales.

Longo (2005) sostiene que los modelos característicos de la relación de agencia, que proponen separar las responsabilidades políticas y de gestión, han sido vistos como una tentativa orientada a esquivar los controles sociales y políticos, y trasladar a los gerentes, bajo la modalidad de la autonomía decisoria, la responsabilidad por desaciertos o irregularidades.

También expone que se ha criticado la dispersión de responsabilidades característica de los diseños descentralizados de la reforma gerencial, perdiendo así esquemas uniformes y normas comunes que otorgan claridad y

homogeneidad al sector público, y complicando desde la lógica tradicional del control, la exigencia de responsabilidades.

Mora Quirós (2000) reconoce algún fundamento en estas críticas, ya que considera que, si bien la rendición de cuentas por resultados se orienta a obtener sistemas de control más modernos y simples, los actos de corrupción han crecido en el tiempo, lo que ha generado que el número de controles se incrementen, aunque no su calidad.

Plantea el hecho de que en aquellos países donde la demanda social contra la corrupción es muy fuerte, y los poderes Ejecutivo y Legislativo se encuentran enfrentados, es muy difícil que pueda avanzarse hacia formas modernas de control. En esos contextos, los planteos orientados a otorgar mayor discrecionalidad y mayor flexibilidad en la asignación de recursos públicos podrían repercutir negativamente sobre las expectativas sociales.

Sin embargo, Figueroa Huencho (2012) destaca que no puede asignarse la responsabilidad de los éxitos o los fracasos a los administradores, cuando no cuentan con las competencias esenciales para la adopción de decisiones orientadas a la consecución de las metas fijadas.

Al respecto, Longo (2005) considera que las experiencias descentralizadoras, características de la gestión por resultados, se inscriben en un esquema de control nuevo competente para asegurar la rendición de cuentas a través de formas diferentes de las tradicionales aplicadas a la burocracia pública, y que tienen como protagonista al directivo público. El marco de responsabilidad de esta forma de rendición de cuentas tiene cuatro elementos, según el autor:

- a) una esfera de discrecionalidad protegida de la intromisión política y la interferencia burocrática; b) un instrumental específico de control centrado en la evaluación del rendimiento; c) un régimen de

premios y sanciones resultante de lo anterior; y d) un *ethos* anclado en los valores de la racionalidad económica. (Longo, 2005, p.2).

Estos mecanismos, para el autor, no suponen una contradicción o colisión con respecto a los tradicionales.

Mora Quirós (2000) plantea que los controles clásicos se han vuelto menos efectivos a partir de la existencia de una mayor complejidad estatal, y la redefinición de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad. Plantea que un efecto negativo derivado de la incapacidad en la evolución de los sistemas de control ha sido el crecimiento desmedido de normas y procedimientos, que terminaron dificultando una administración eficiente.

Adicionalmente, otra cuestión planteada por el autor es la existencia de múltiples controles, o superposición entre ellos, de naturaleza poco relevante, lo que ha favorecido la conformación de estructuras del sector público verticales, y caracterizadas a su vez por la rigidez, la fragmentación, la dispersión y la falta de funcionalidad.

A su vez, plantea que la práctica de evaluar por evaluar, inherente a la administración pública, transforma los procedimientos orientados a la medición del desempeño en un proceso poco creíble y por ende la evaluación resulta falaz.

Estos efectos negativos de los controles ex – post suelen derivarse de un enfoque que privilegia las sanciones a lo que se determina como incumplimiento. Por ello, en general, los controles de desempeño suelen asociarse al desarrollo de sistemas de incentivos, que premien la eficiencia, la mayor productividad, y la obtención de resultados, permitiendo establecer diferencias entre los éxitos y los fracasos.

Sin embargo, Longo (2005) destaca como contraposición entre lo nuevo y lo tradicional la crítica a la discrecionalidad por parte de los controles internos y externos ejercidos por los organismos de control (bajo la forma contralorías, auditorías públicas, inspecciones, cámaras o tribunales de cuentas, etc.). La discrecionalidad gerencial se considera como una expresión de la politización de la dirección administrativa o de su captura por parte de intereses sectoriales o particulares, y un factor debilitante de las garantías necesarias.

Ello lo lleva a extraer dos conclusiones. En primer lugar, una condición de la reforma gerencial es asignar una mayor responsabilización a la derivada de los mecanismos clásicos de control, orientada a agregar la competencia sobre la rendición de cuentas por la gestión o rendimiento de la gestión, y deseablemente por los resultados obtenidos.

En segundo lugar, para que ese proceso pueda generar una mayor eficacia de los mecanismos de responsabilización, se requiere replantear de manera innovadora los conceptos de responsabilización, y de eficiencia de la gestión.

En consecuencia, propone seis afirmaciones sobre la responsabilización por el resultado (o rendimiento), que le permiten formular una caracterización del problema y una propuesta de enfoque, que se transcriben a continuación:

1. La responsabilización por el rendimiento, característica de la reforma gerencial, responde a una necesidad de eficacia de la gestión pública, no resuelta por los mecanismos tradicionales de responsabilización.
2. La implantación de la responsabilización por el rendimiento obliga a reconsiderar el funcionamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilización por la probidad/equidad.
3. La responsabilización por el rendimiento afronta en la gestión pública problemas específicos, que le confieren una especial dificultad.

4. La dificultad para implantar sistemas de responsabilización por el rendimiento se multiplica en entornos de gestión pública que exigen la colaboración interorganizativa.
5. Afrontar las dificultades propias de la responsabilización por el rendimiento obliga a asumir enfoques de exigencia y rendición de cuentas distintos de los burocrático-jerárquicos.
6. La responsabilización por el rendimiento obliga a construir nuevos entornos de control orientados a la mejora de los resultados. Para conseguirlos, la iniciativa y el trabajo del directivo público son fundamentales. (Longo, 2005, p. 64)

Sugiere vencer el “miedo a la discrecionalidad”, es decir, la aprensión a que los gerentes públicos tomen decisiones de acuerdo a su discreción, y cambiar el criterio basado en la investigación fundada en la desconfianza característico de los controles burocráticos por uno orientado a la verificación derivada de la confianza.

Sin embargo, confiar no implica que el proceso de responsabilización no exista, sino que parte de la idea de que los gerentes deben disponer de un margen de decisión, y una potestad para delegar. En este sentido, se visualiza como un proceso más horizontal de colaboración entre actores, que requiere, para ser efectivo, de la confianza e interacción entre los miembros.

Levy (1998) plantea que el control de resultados, a pesar de que fortaleció los procesos de responsabilización, en tanto los objetivos y procesos asociados a las políticas públicas tienen una mayor explicitación, podría resultar poco democrático cuando los indicadores y/o los resultados son determinados por pocos agentes. En tal sentido, sugiere que es una condición necesaria de la medición de resultados la participación de partes interesadas, dado que este proceso no tiene una naturaleza objetiva.

Por su parte, Echebarría (2005), expone que en muchos países se ha realizado una interpretación interesada de la responsabilización por resultados, ya que amplía la discrecionalidad de los decisores, aunque no establece mecanismos de control por resultados, ni consecuencias sobre los responsables. Explica que esta circunstancia es producto de la existencia de funciones directivas como extensión de la responsabilidad política y no como un ámbito de responsabilidad profesional, lo que requiere de condiciones de acceso y desempeño.

Además, sugiere que bajo la excusa de la reforma gerencial se han desmontado controles administrativos sin generar una alternativa de control por resultados, lo que ha reforzado la arbitrariedad y la corrupción.

Las fortalezas y debilidades planteadas pueden ser visualizados de manera sintética en el cuadro siguiente:

RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS Y VISIÓN GERENCIALISTA DEL ESTADO-

FORTALEZAS Y DEBILIDADES

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
Políticos	Resulta efectiva siempre y cuando el rol y organización del Estado sea claramente definido (Mora Quirós, 2000).	Traslada al ámbito público una lógica privada (López, 2002).
	Es una oportunidad para actualizar y hacer más simples los sistemas de control (Mora Quirós, 2000).	Cuando existe corrupción, es contraproducente e impopular aumentar la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos (Mora Quirós, 2000).
		Los resultados son pobres mientras la administración pública esté dominada por intereses particulares (Cunil, 2004).
		En muchos casos se ha ensanchado la discrecionalidad de los decisores pero no se han establecido mecanismos de control por resultados, ni consecuencias del mismo, desmontando controles administrativos sin generar alternativas (Echebarría, 2005).
Culturales		Si no se avanza en el desarrollo de una cultura pública que asimile los cambios, es inútil cambiar los procedimientos (Mora Quirós, 2000).
		Insuficiencia de iniciativas al interior del ámbito público para desarrollar una cultura de la responsabilidad, que permita vincular e interrelacionar las funciones políticas y administrativas (López, 2002).
		En América Latina, donde sobreviven sistemas clientelares y/o patrimonialistas, la introducción de una lógica gerencial aparece como difícil o incompatible, en función de los propósitos divergentes entre ambas lógicas (López, 2002).
Sociales	Generan innovación e impacto sobre la comunidad (Figueroa Huencho, 2012).	
Normativos		La mayor discrecionalidad de los gerentes públicos favorecen la cultura de la informalidad y falta de respeto a las normas (Jenkins, 2007).
Administrativos	Dotar de mayor autonomía a los directivos públicos mejora la posibilidad de innovación en la gestión. (Figueroa Huencho, 2012).	El incremento de la discrecionalidad de los gerentes debilita los mecanismos de rendición de cuentas ya que haría más factible la elusión de responsabilidades (Longo, 2005).
	No puede asignarse la responsabilidad por los éxitos y fracasos a los administradores si no tienen competencias para tomar decisiones necesarias para alcanzar las metas (Figueroa Huencho, 2012).	Separar las responsabilidades políticas y de gestión se ha considerado como una forma de evadir el control político y social, y trasladar a los gerentes, en la forma de una mayor autonomía decisoria, la responsabilidad por errores o irregularidades (Longo, 2005).
	Las experiencias descentralizadoras, características de la gestión por resultados, parten de una lógica orientada a asegurar que los directivos públicos rindan cuentas de modo distinto al que caracteriza a los controles clásicos (Longo, 2005).	Dispersión de responsabilidades característica de los diseños descentralizados de la reforma gerencial (Longo, 2005).
	La reforma gerencial adiciona a los mecanismos de control clásicos una mayor responsabilización orientada a exigir la rendición de cuentas sobre la gestión y el rendimiento, con preferencia medida en resultados (Longo, 2005).	Un efecto negativo derivado de la incapacidad en la evolución de los sistemas de control ha sido el crecimiento desmedido de normas y procedimientos, que terminaron dificultando una administración eficiente. (Mora Quirós, 2000).
		El control de resultados, a pesar de que fortaleció los procesos de responsabilización, en tanto los objetivos y procesos asociados a las políticas públicas tienen una mayor explicitación, podría resultar poco democrático cuando los indicadores y/o los resultados son determinados por pocos agentes (Levy, 1998).
		Es una condición necesaria de la medición de resultados la participación de partes interesadas, dado que este proceso no tiene una naturaleza objetiva (Levy, 1998).

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar, teniendo en cuenta los diferentes aspectos planteados en el debate precedente, que para que la rendición de cuentas por resultados

redunde en un proceso efectivo y valioso para la sociedad, la formulación de políticas públicas deberá basarse en una gestión que se oriente a la generación de valor público. Esta noción, que los canadienses denominan “valor por dinero”, parte de la idea de que la gestión de los directivos públicos deberá comprender las mejores soluciones en relación con la esfera de decisiones técnicas, que sean operativamente viables, como así también con la espera de decisiones sustantivas, que expresen lo que la sociedad y las partes interesadas demandan en términos de eficacia resultados y valor agregado por el Estado. (Lerner, 2015)

Ello es consistente con el Objetivo 16 - “Paz, justicia e instituciones sólidas”, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas – CEPAL, 2018, p. 71). Este objetivo pretende “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. La Meta 16.6 propone “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”, y uno de los indicadores fijados, el 16.6.2, establece la proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos. (p.73)

Al respecto, Martínez Nogueira (2013) enfatiza la necesidad de asignar una prioridad al desarrollo de las aptitudes políticas y administrativas del Estado, que den lugar a ingenierías políticas e involucramientos sociales para que el aparato estatal sea un vehículo para una mejor institucionalidad. Para ello plantea un conjunto de modificaciones normativas estratégicas (entre las que destaca la planeación, la gestión en base a resultados, y la mejora de las capacidades de recursos humanos), el refuerzo de los mecanismos de análisis, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, la incorporación de tecnologías para otorgar mayor eficiencia y transparencia, y la consolidación de los ámbitos orientados al control de la gestión pública y la participación social.

El control por resultados no debería debilitar los controles sino reforzarlos, y la mayor discrecionalidad no debería implicar mayor arbitrariedad, ni reforzar la inequidad y el poder de grupos burocráticos, o corporaciones.

En consecuencia, si no hay un proyecto de Estado legitimado por la sociedad, la gestión por resultados, como así también la rendición de cuentas por resultados, no tendrán otro propósito que hacer más eficiente lo políticamente incorrecto.

II.3. El alcance de la rendición de cuentas por resultados

A pesar de los reparos planteados, la gestión por resultados ha tenido un desarrollo creciente en el mundo, y posibilita un incremento de la legitimidad del Estado, en cuanto permite exponer su función de producción, los resultados logrados, y dar cuenta del cumplimiento de las políticas públicas de una manera más transparente y sustantiva que la exposición meramente financiera de la gestión de recursos públicos.

La implantación de la gestión por resultados requiere expandir la noción de rendición de cuentas, y no basarla solamente en un alcance legal y financiero, sino en la necesidad de encontrar un enfoque que permita una rendición de cuentas de los productos y servicios generados, y los resultados logrados en términos de las políticas públicas que se proponen modificar. Para ello, es pertinente reflexionar sobre los criterios sobre los cuales debería basarse, con el objeto de precisar su alcance.

En este sentido, la rendición de cuentas por resultados implica una consolidación de los mecanismos de control, ya que abarca un enfoque mucho

más amplio que el implícito en los controles clásicos, dado que no solamente se orienta a verificar la legalidad, regularidad e integridad de las acciones estatales, características de los controles clásicos, sino que adiciona una evaluación sobre la economía, eficiencia y eficacia de las acciones públicas.

La rendición de cuentas por resultados se orienta no solamente a dar cuenta de cuánto se gastó, y si se cumplieron las normas, sino también a responder por el destino de la aplicación de los fondos públicos, y los resultados o el rendimiento obtenido. Ello implica un alcance mucho más integral y consistente con la idea de un Estado orientado a la generación de valor público a través de su accionar.

Con respecto a la mayor discrecionalidad por parte de los gerentes que la gestión por resultados involucra, no tiende a debilitar los controles, sino que permite reforzarlos, en la medida en que la asunción de decisiones involucre una asignación de responsabilidades. Los niveles gerenciales poseen un mayor empoderamiento, una mayor confianza y motivación, pero mayor responsabilidad. Los liderazgos se consiguen a través de sistemas de gerenciamiento que incluyan a los recursos humanos involucrados en los resultados que se pretende obtener.

Para ello, deberían reforzarse los sistemas de mérito, que alienten la obtención de resultados, sujeto a los planes aprobados, y a las normas existentes.

La implementación de un enfoque enfocado a los resultados implica un cambio sustantivo en la cultura, la forma de pensar, de actuar y de gestionar el sector público, debido a que la atención se desplaza desde los procesos y el cumplimiento normativo hacia los beneficios y resultados de la acción estatal.

Ello requiere seleccionar gerentes con capacidad para lograr estos objetivos, otorgarles un mayor grado de discrecionalidad, pero también

encontrar nuevos modos de rendición de cuentas, que permitan a los ciudadanos informarse sobre las acciones públicas que el Estado genera para satisfacer las demandas sociales, y cumplir con el mandato que es transferido a través del proceso democrático, aumentando el control sobre la administración pública. Es decir, gerentes que integren la racionalidad de medios con la racionalidad de fines, permitiendo una confluencia entre lo administrativo y lo político, que es lo que otorga legitimidad a su accionar.

Asimismo, la tendencia actual es migrar desde los controles ex – post hacia los controles concomitantes, y desde las transacciones hacia los resultados basados en programas y riesgos.

Los cambios culturales y de gestión no se hacen por decreto, y tampoco se logran en el corto plazo. Constituyen un proceso temporal e histórico, que requiere construir una sinergia entre gobernantes y gobernados para mejorar el rol del Estado y agregar valor a las acciones gubernamentales para cumplir con la demanda de la ciudadanía.

Se requiere utilizar instrumentos que posibiliten cumplir los objetivos de la rendición de cuentas, y que permitan de ese modo reforzar la transparencia y la gobernanza.

El fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas por resultados constituye, en el sentido expuesto, uno de los mecanismos importantes para reforzar la gobernabilidad y la credibilidad de las instituciones estatales.

Asimismo, puede ser utilizado como un valioso instrumento de control social, en tanto los informes sobre los resultados del gobierno estén disponibles para la ciudadanía, de manera comprensible y abierta, y posibilitando la participación de los clientes y usuarios en la definición de los resultados a alcanzar en las políticas públicas.

II.4. El ciclo de la rendición de cuentas por resultados

Los atributos que caracterizan la gestión para resultados en el ámbito del sector público (término que utiliza este trabajo) han sido puntualizados en un trabajo de BID-CLAD (2007):

- una estrategia en la que se definen los resultados esperados por un organismo público en cuanto al cambio social y a la producción de bienes y servicios;
- una cultura y un instrumental de gestión orientados a mejorar la eficacia, eficiencia, productividad y efectividad en el uso de los recursos del Estado para mejorar los resultados del desempeño de las organizaciones y funcionarios públicos;
- sistemas de información que permitan monitorear la acción pública, informar a la ciudadanía e identificar y evaluar el aporte realizado;
- promoción de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos a través de un proceso de mejoramiento continuo;
- sistemas de contratación de los funcionarios de dirección pública con miras a profundizar su responsabilidad, compromiso y capacidad de acción;
- sistemas de información que favorezcan la toma de decisiones de los actores que participan en estos procesos. (BID-CLAD, 2007, pp.17-18)

Podrá observarse que el componente cultural, y la asignación de responsabilidades a los funcionarios públicos son elementos que se consideran importantes, además de los componentes técnicos tradicionalmente considerados en el ciclo de gestión.

Los atributos descriptos dan cuenta de las transformaciones que son necesarias para implementar esta modalidad de gestión en las organizaciones públicas. Estas transformaciones alcanzan no sólo a las tecnologías de gestión, sino también al estilo de gerenciamiento, y a la relación de la organización con las partes interesadas, y los destinatarios de las políticas públicas.

Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, hemos comentado que la caracterización tradicional de sus dimensiones comprende las cuatro siguientes (OLACEFS, 2014B): la dimensión “informativa”, la dimensión “explicativa”, la dimensión “sancionatoria”, y la “receptividad”.

En el caso de la rendición de cuentas por los resultados de la gestión, las dimensiones a tener en cuenta deberían considerar el ciclo de la gestión para resultados, y los elementos relevantes que cada etapa aporta para su generación, y, en consecuencia, para dar cuenta de los logros alcanzados.

En línea con esta lógica, la cuestión puede enfocarse desde el punto de vista institucional, y también desde el punto de vista de los recursos humanos que componen la organización.

Desde el punto de vista institucional, las instituciones que deben rendir cuentas deberían encontrar instrumentos a través de los cuales exponer en forma transparente las metas y los impactos de las actividades desarrolladas para el logro de resultados valiosos para sus partes interesadas o usuarios.

Ello implica abarcar el ciclo de la gestión, desde el momento de la planificación, que expresa los compromisos organizacionales, recorriendo la cadena de valor para el logro de resultados, y teniendo en cuenta las variables que la afectan para generar una gobernanza con alcance productivo y social. También incluye la intervención de organismos e instancias externas a la organización, que contribuyen a dar una garantía de cumplimiento de las expectativas de rendición de cuentas, es decir los organismos de control.

Desde el punto de vista interno a las organizaciones, la rendición de cuentas por resultados abarca las herramientas que se aplican para asegurar que los recursos humanos de la organización cumplen con las metas y objetivos fijados en los procesos de trabajo que se derivan de la planificación estratégica. Ello asegura que la organización se encuentra alineada con los objetivos generales planteados, y que se desarrolla una planificación estratégica de recursos humanos, que hace énfasis en la participación, el planeamiento estratégico, una organización que aprende (*learning organisation*), que es abierta a los cambios, recursos humanos comprometidos con la organización, la gestión de calidad, la noción de cliente interno y externo, la organización del trabajo en equipos, la administración por competencias y la gestión del conocimiento.

Los recursos humanos constituyen un factor esencial para la eficacia de las organizaciones, y la gestión de recursos humanos debería integrarse a todos los aspectos de la gestión, para asegurar la eficacia, la eficiencia, y el logro de resultados.

De esta forma, el concepto de rendición de cuentas por resultados está representado por un ciclo que comprende las siguientes instancias:

a) los compromisos planeados a través de la planificación estratégica y operativa, los que deberán hacerse explícitos a través de reportes sobre metas y resultados programados;

b) reportes sobre la ejecución y resultados logrados, y los desvíos sobre lo planeado;

c) explicaciones sobre la ejecución y los desvíos;

d) información relevante sobre la relación con los *stakeholders* y su participación en la organización;

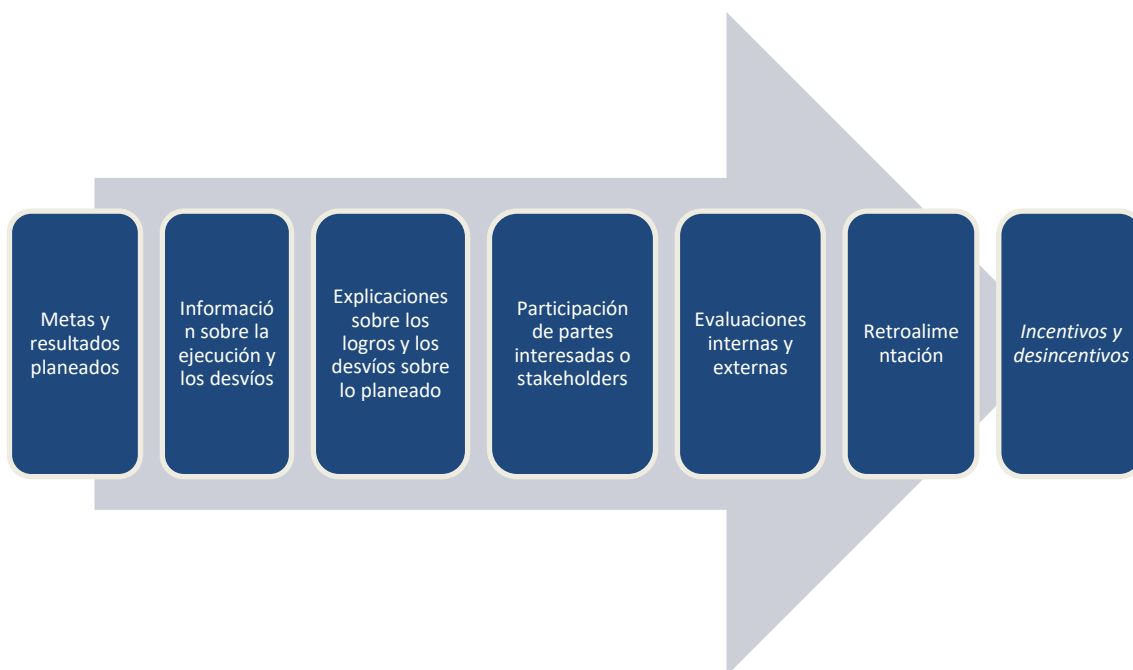
e) mecanismos de monitoreo y evaluación, tanto internos como externos, que pueden ser aplicados tanto dentro de la organización, como por

parte de organismos externos a ella, como instituciones de evaluación de políticas públicas, organismos de control interno, organismos de control externo;

f) retroalimentación, a través de recomendaciones y medidas correctivas;

g) incentivos internos y externos, y desincentivos internos o externos.

CICLO DE RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS



Fuente: Elaboración propia

El alcance propuesto responde en primer lugar, a una mirada de la rendición de cuentas que refleja la cadena de valor de las organizaciones públicas orientada a generar resultados.

En segundo lugar, contempla la inclusión de la perspectiva de los usuarios y otras partes interesadas, y se encuentran en línea con lo que se entiende por responsabilidad social del sector público, y que ha sido recogida por la norma ISO 26000. En efecto, y como ha sido planteado *ut supra*, el proceso de medición de resultados no es un proceso objetivo, razón por la cual

debe estar vinculado con la participación de las partes interesadas, para otorgarle legitimidad de fines.

En tercer lugar, se incluyen los reportes derivados de la intervención de instancias de evaluación, tanto internas (sistemas de monitoreo y evaluación implementados en cada organismo; intervención de las unidades de auditoría interna u órganos equivalentes, en cada país), como externas (organismos de evaluación y control, auditorías gubernamentales, tribunales de cuentas, contralorías, auditorías privadas).

Por último, en un contexto de resultados no corresponde la implementación de acciones sancionatorias, sino que se contemplan los incentivos positivos, tanto organizacionales como individuales, y los desincentivos. Las sanciones quedarán reservadas para las circunstancias en las que se verifiquen apartamientos de normas legales, sujetos a procesos de deslinde de responsabilidades o procedimientos jurídicos.

III. Metodología para la determinación de dimensiones significativas para una rendición de cuentas por resultados

Se han planteado las dimensiones de la rendición de cuentas identificadas por la literatura relevante en el tema.

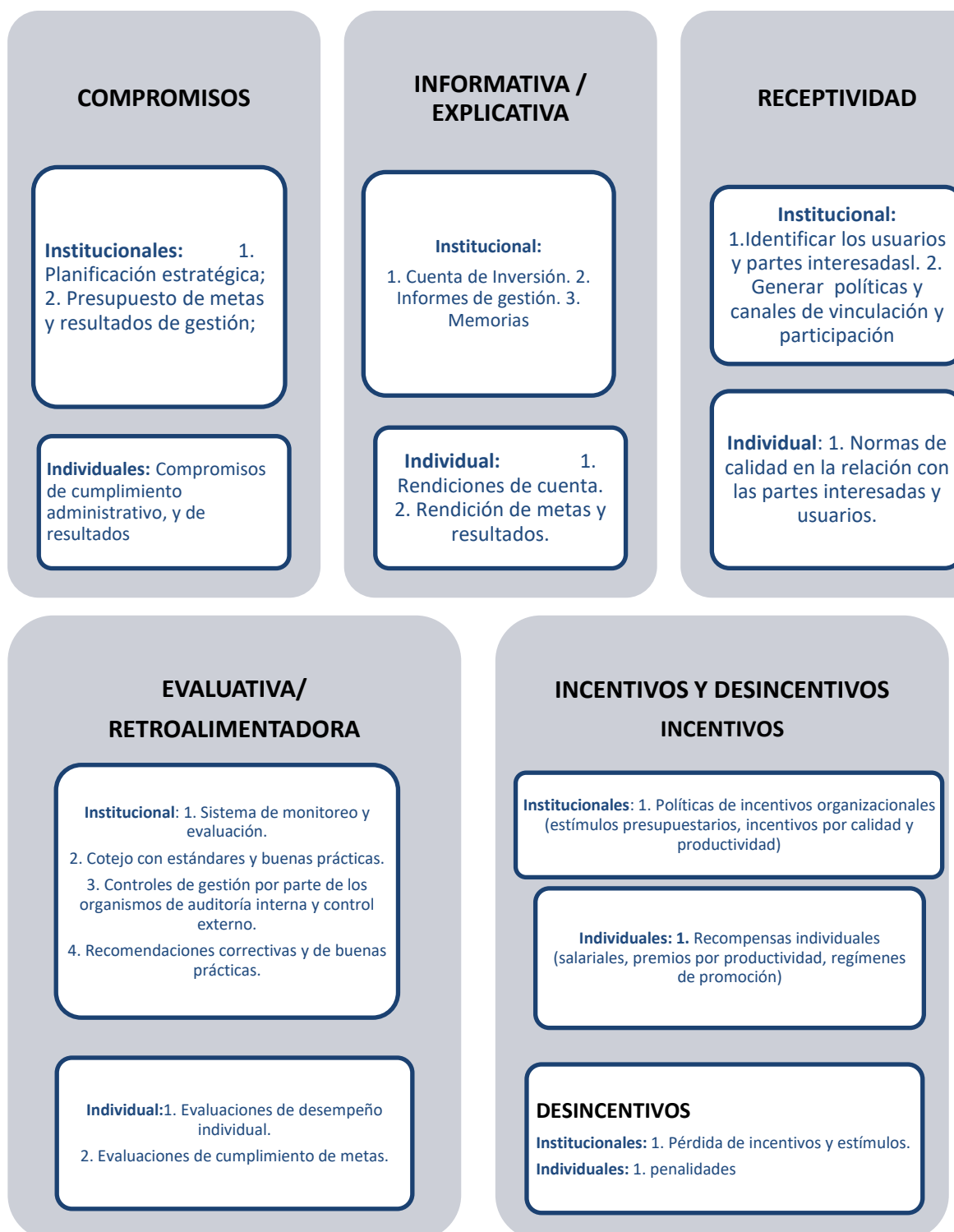
Desde la óptica de la rendición de cuentas por los resultados de la gestión, consideramos que estas dimensiones son insuficientes, y que el proceso debe pensarse con una lógica que abarque con más precisión los procesos que comprende, y que permita reflexionar sobre el alcance de las dimensiones planteadas cuando nos enfocamos en los logros de la gestión pública.

Se ha reflexionado sobre la necesidad de abarcar un ciclo de gestión más representativo tanto de la cadena de valor para la generación de resultados, como de una orientación de la organización pública hacia la responsabilidad social, y también incluyendo las instancias de evaluación internas y externas, y la política de incentivos positivos y negativos.

En consecuencia, se propone un modelo que comprende cinco dimensiones. Cada dimensión se enfoca desde la perspectiva institucional, y desde el punto de vista de los individuos que forman parte de los recursos humanos de la organización. Comprenden los mecanismos considerados relevantes del ciclo de la gestión, a través de los cuales tanto la organización como los individuos debieran rendir cuenta de las acciones y logros alcanzados.

El esquema del modelo se presenta a continuación:

DIMENSIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS



Fuente: Elaboración propia

Debe tenerse en cuenta que algunas de las dimensiones pueden considerarse desde dos perspectivas: el de la oferta de rendición de cuentas por resultados, constituida por las obligaciones de las instituciones e individuos de exponer sus resultados; y el de la demanda de rendición de cuentas, representada por aquellas instituciones que intervienen en el proceso por las competencias que invisten.

En este segundo caso incluimos los organismos de control interno, los organismos de control externo (como los Tribunales de Cuenta, Contralorías o Auditorías Nacionales), que ejercen mayormente un control objetivo sobre las organizaciones del sector público, en el sentido de que comprenden la verificación de programas, actividades y operaciones. Asimismo, incluimos las demandas de las partes interesadas y sectores sociales involucrados, que expresan una expectativa de resultados hacia la organización.

Algunos de estos organismos, en ciertos países, tienen competencias que les habilitan un control subjetivo, o jurisdiccional, en cuyo caso tendrán capacidad para la imposición de sanciones, aunque éstas no se encuentran orientadas a penalizar la falta de logro de resultados, sino los incumplimientos normativos, o la identificación de fondos no justificados o incorrectamente asignados. En estos casos están comprendidos, a los efectos sancionatorios, los mecanismos de responsabilización, que pueden estar en cabeza de organismos de control, o bien a través de la intervención de fiscalías, o la justicia.

1.La dimensión “compromisos”

Desde esta perspectiva, consideramos una primera dimensión, que denominamos “compromisos”. En primer lugar, esta dimensión está compuesta, a nivel institucional, por las acciones de planificación estratégica y operativa que encaren los diferentes entes gubernamentales.

Estas acciones no solamente abarcan los objetivos estratégicos organizacionales, sino también la planificación estratégica de recursos humanos, que implica alinear las políticas de recursos humanos con los objetivos institucionales. Así, deberán preverse acciones de anticipación, valorización y adaptación de recursos humanos a los desafíos actuales y futuros de la organización, para generar las condiciones necesarias para el logro de resultados.

La planificación estratégica determina la dirección, la trayectoria que debe perseguir toda la organización, asumiendo como objetivo final, el lograr las metas fijadas, que se traducen en un desarrollo organizacional, humano o tecnológico. La planificación estratégica es el marco que debe proporcionar congruencia a la organización, y por ello todas las demás herramientas deben estar alineadas con los objetivos estratégicos determinados por la planificación y derivarse de ella. En particular, el presupuesto debería estar vinculado a la planificación estratégica y su formulación debería responder a los objetivos de política pública formulados en la etapa de planificación.

Asimismo, se incluyen los compromisos de metas y resultados de gestión, tanto organizacionales como individuales.

Los compromisos de metas y resultados de gestión comprenden aquellos que se derivan de administrar el presupuesto público a través de unidades presupuestarias, por un tiempo definido. En este sentido, será importante conocer de qué manera está formulado el presupuesto, y si existe una articulación entre plan y presupuesto.

Si el presupuesto es por programas, tendrá fijados los programas, las metas físicas asociadas, y las relaciones insumo-producto. Según Makón (2008), la herramienta del presupuesto por programas se propuso inicialmente disponer de un instrumento técnico que permitiera relacionar los objetivos, las

metas y las políticas establecidos en los planes de desarrollo con las políticas, los objetivos y las metas del presupuesto. Para ello, se requiere definir indicadores de producción y de resultados e impacto.

Si el presupuesto es por resultados, se hace hincapié en la definición de políticas como marco para la definición de la producción pública, se expresan las relaciones insumo-producto del proceso presupuestario, desarrollando indicadores de impacto o resultado y determinando sus relaciones causales con la producción pública de las instituciones.

Dentro de esta categoría también están comprendidos aquellos compromisos adoptados al interior de cada organización, expresados en términos de logro de resultados operativos o productos.

2.La dimensión “informativa/explicativa”

Sin dudas, la dimensión “informativa/explicativa” es un componente importante de la rendición de cuentas, tanto tradicional como por resultados. La acción de informar constituye la base fundamental de la rendición de cuentas. La acción de explicar también conforma la noción de rendición de cuentas por los resultados, en tanto componente fundamental orientado a justificar adecuadamente las acciones y logros verificados. En este campo, lo razonable debería ser, desde la perspectiva institucional, que, a partir de la planificación estratégica desarrollada en la organización, y de los resultados alcanzados, se proporcionara información sobre lo realizado-logrado, explicaciones pertinentes para fundamentar por qué se lograron, o no, los objetivos estratégicos proyectados, y exponer las razones de los desvíos identificados, atribuibles tanto a factores internos como externos.

Esta dimensión deberá contener la información relevante e integral de la organización, que se utilizará como referencia para el resto de las dimensiones propuestas.

Desde el punto de vista institucional, los aspectos jurídicos de la rendición de cuentas se relacionan con el cumplimiento de las leyes, las normas y las regulaciones, que constituyen el límite del obrar permitido para los funcionarios públicos.

Las rendiciones contable financieras constituyen otra de las modalidades de la dimensión informativa, y consisten en el cumplimiento de las normas y las regulaciones vigentes en materia de ejecución presupuestaria, de estados contables. Una de las expresiones más relevantes de esta rendición es la Cuenta de Inversión, o Cuenta de Origen y Aplicación de Fondos del Estado, donde se expone la ejecución de los gastos del gobierno durante un ejercicio, e incluye la aplicación de los fondos presupuestarios aprobados por el Parlamento.

Ahora bien, cuando pensamos en la gestión por resultados, ¿cuál es el límite del obrar permitido? Está constituido por las leyes y regulaciones pertinentes, y también por lo que se entiende como buenas prácticas y observancia de estándares razonables en la gestión. Estos estándares no son universales, sino que se derivan de un contexto institucional, y la cadena de valor característica de dicho entorno, que se desarrolla con el objeto de lograr los objetivos, las metas y los impactos de la acción pública que dicha organización lleva adelante.

Entonces, nos encontramos en parte con límites un poco menos definidos en términos normativos, en comparación con la visión tradicional de rendición de cuentas, y, en consecuencia, determinado por los estándares existentes en la actividad de que se trate. En consecuencia, en la medida en que estas normas o estándares de gestión estén más precisamente definidos,

encontraremos que el proceso de rendición de cuentas por resultados resultará más eficaz.

La voluntad de dar cuenta de lo actuado deberá expresarse en una práctica orientada a exhibir y comunicar lo realizado y lo logrado, en términos de los bienes y servicios generados a través de la gestión pública, y de los impactos logrados sobre las políticas públicas.

En este sentido, resulta oportuno revisar no solo el cumplimiento de las metas fijadas, sino también evaluar si en el diseño de la política pública, de los programas y de las metas planteadas, se observan procesos, formas de producción y estándares razonables en el contexto institucional en el que se realizan. Ello no implica cuestionar la política pública, sino verificar si los parámetros utilizados para su instrumentación y medición se ajustan a normas razonables de rendimiento y resultados.

Entonces, un tercer aspecto de esta rendición es la referida a las metas y los resultados. En los últimos años, se ha incluido una obligación de presentar en las Cuentas de Inversión un detalle del cumplimiento de metas y resultados.

Sin embargo, esta obligación no está generalizada aún. En general se cumple a través de informes de gestión, en donde se incluyen las metas y resultados alcanzados por las organizaciones gubernamentales. En los últimos años este tipo de información se incluye como información de gobierno, lo que ha agregado transparencia a los actos de gobierno.

Desde el punto de vista individual, una primera herramienta de rendición de cuentas está constituida por lo que se conoce como rendiciones de cuenta. Los aspectos contable-financieros están vinculados con la presentación de las cuentas relativas a los recursos cuya responsabilidad está bajo la jurisdicción de un funcionario, o, como se solía plantear en la antigua ley de contabilidad, un “cuentadante”. Esta rendición de cuentas también debe

estar sujeta a las normas y regulaciones existentes. Estas obligaciones se encuentran comprendidas en esta dimensión.

Una segunda herramienta son las rendiciones de metas y resultados. El aspecto subjetivo se refiere a la contribución a los resultados logrados por parte de cada una de las personas que componen los recursos humanos participantes de dicha cadena de valor. En efecto, la consecución de metas e impactos organizacionales está explicada en una parte significativa por la sinergia generada a partir de la contribución de cada uno de los miembros integrantes del componente “recursos humanos” que se integra como insumo a la cadena de valor específica de la actividad que se está desarrollando. En su defecto, podría plantearse una rendición de cuentas subjetiva referida al equipo de trabajo que contribuyó a ese proceso productivo. Ello partiendo de la noción de que la generación de resultados es la consecuencia de un trabajo en equipo, en el que los bienes o servicios generados son la consecuencia de un proceso de trabajo colaborativo.

En este sentido, la práctica de publicar memorias e informes de gestión por parte de los organismos públicos contribuye a fortalecer las acciones de esta dimensión.

Por último, una cuestión importante que se deriva de la dimensión informativa es quién informa y a quién. Y aquí corresponde efectuar las siguientes consideraciones. En primer lugar, si existe en la organización un sistema de control interno robusto que promueva el liderazgo, la comunicación y los circuitos de información y rendición de cuentas subjetiva interna. En segundo lugar, si la organización ha desarrollado sistemas de información que presenten datos y reportes que reflejen adecuadamente las actividades de la organización, y que se basen en información de respaldo confiable. En tercer lugar, si los datos son publicados con cierta frecuencia y regularidad. En cuarto lugar, si es suficiente con la publicación de datos y su disponibilidad para su

consulta por el público o usuarios autorizados, o bien, sería necesaria la emisión de reportes y su presentación a los medios y el público interesado.

Estas cuestiones no son menores, y, en definitiva, reflejan el ambiente de control institucional del sector público.

Los mismos argumentos son aplicables a la rendición de cuentas individual, ya que una buena planificación estratégica debería traducirse en metas fijadas para cada uno de los recursos humanos intervinientes, o al menos para cada equipo de trabajo.

3.La dimensión “receptividad”

La “receptividad” está íntimamente ligada a la dimensión “explicativa”, ya que si la planificación estratégica fue adecuadamente desarrollada, deberían haberse tenido en cuenta las “partes interesadas” en el proceso de generación de valor público, no solamente desde la perspectiva de la identificación de las respectivas expectativas, sino también de la generación de políticas y acciones orientadas a aspectos sociales de la gestión, y que son los abarcados por el concepto de responsabilidad social en el sector público.

Se ha planteado que la medición de resultados no puede considerarse como un proceso objetivo y requiere vincularse con un grupo de partes interesadas de la organización. La capacidad de los responsables de gerenciar la organización para la obtención de valor público está íntimamente ligada a la generación de acciones en este campo, de forma de hacer consistentes las acciones de la organización pública con las expectativas de las partes interesadas de la institución y de la sociedad.

En las últimas décadas se ha desarrollado una variedad de instrumentos de autoevaluación, diagnóstico, información, monitoreo y control, que las organizaciones pueden utilizar para evaluar su gestión. Particularmente, los aspectos sociales del *management* están recogidos con mayor énfasis en algunas de esas herramientas. Sin embargo, con el tiempo se han ido adaptando otras herramientas tradicionalmente más enfocadas a los aspectos productivos propiamente dichos, para incorporar cuestiones relacionadas con las variables sociales, en particular aquellas identificadas por los enfoques de responsabilidad social empresarial, que abarcan aspectos como medioambiente, ambiente laboral, ética, sustentabilidad, relaciones con la comunidad, relación con los *stakeholders*, y otras variables.

Para el sector privado, la bibliografía identifica las tendencias y compromisos que se fueron adoptando para incorporar variables sociales a la gestión de las organizaciones, e informar al público interesado sobre sus resultados. Gorrochategui (2011) reflexiona sobre los diez principios derivados del Pacto Global, cuyos preceptos en el área de derechos humanos, social y medioambiental definen los campos que debieran incorporar las empresas que adhieren como acciones concretas, encarando a su vez actividades de monitoreo y control a través de indicadores sobre aspectos económicos, ambientales y sociales que permiten medir las actividades, los productos y los servicios que brinda la organización, que debieran ser exhibidos.

Hubbard (2006) propone un tablero de comando (basado en el Balanced Scorecard, de Kaplan y Norton), que denomina “Tablero de comando sustentable”, el que, partiendo de la definición de los *stakeholders*, incorpora otras variables adicionales a las tradicionales, para obtener un índice de gestión sustentable organizacional. Las variables son las económicas y financieras, capacitación y formación, medioambiente, desempeño social y satisfacción de los empleados, acciones filantrópicas, entre otras.

Esta dimensión, desde el punto de vista institucional, comprende dos acciones. Por un lado, identificar las variables que se derivan de la noción de responsabilidad social en el sector público, tanto en el proceso de planificación estratégica, como en la gestión. Por otro lado, generar reportes que den cuenta de las políticas adoptadas, y los canales de vinculación y participación de las partes interesadas, lo que implica arbitrar acciones para incluir la perspectiva y el interés de los usuarios tanto internos como externos y otras partes, con el objeto de mejorar la calidad de los procesos de gestión.

Debe destacarse que, en las organizaciones del sector público, estas políticas no están suficientemente desarrolladas, al menos con el alcance identificado en la literatura. Sin embargo, pueden encontrarse algunas acciones en este sentido, aunque su amplitud varía sensiblemente entre los diferentes países.

Algunos autores puntualizan que en lo relativo a las empresas públicas, su naturaleza a veces monopólica o de gran tamaño, la índole de los servicios que proveen, y las leyes y normas que las regulan, origina un comportamiento aletargado que obstaculiza su acción hacia cuestiones sociales que deberían enfrentar de acuerdo a su característica y su capacidad institucional. (Vives y Peinado-Varas comp., 2011)

Esta reflexión es aplicable asimismo a la administración pública, y podría agregarse un factor adicional que suele generar inflexibilidades en la gestión, la naturaleza generalmente política de los cuadros gerenciales y la consecuente asignación de prioridades para el manejo del conflicto.

Al respecto, el trabajo citado plantea la existencia de una serie de limitaciones para que las empresas públicas desarrollen efectivamente un comportamiento social responsable: la expansión de prácticas corruptas, el clientelismo y la práctica burocrática en la gestión de recursos humanos, la falta

de orientación a la calidad y el servicio al cliente, y el otorgamiento de una prioridad adecuada a las políticas internas o de corto plazo.

Sin embargo, se identifican algunas experiencias exitosas que muestran la viabilidad para la creación de un contexto favorable a la generación de valor las dimensiones que abarca este concepto: la económica, la social y la ambiental.

Desde el punto de vista individual, esta dimensión se expresa fundamentalmente en una actitud de los recursos humanos orientada a la calidad de servicio, especialmente aquellos que tienen relación con los usuarios directos de la organización.

4.La dimensión “evaluativa / retroalimentadora”

Denominamos dimensión “evaluativa” a aquella que concierne a los procesos de evaluación y de control de los aspectos informativos y explicativos del proceso de gestión. Tiene que ver con la existencia de un circuito de monitoreo y evaluación, y otro de verificación o control, tanto a nivel interno como externo de la organización, concomitantes y posteriores, y que se propone comprobar o cotejar los aspectos informativos y explicativos del proceso de rendición de cuentas con la expectativa o la norma establecida, y las buenas prácticas reconocidas como aceptables en materia de gestión.

Comprende mecanismos internos de la organización orientados al seguimiento de la ejecución de actividades, responsabilidades, resultados y beneficiarios de los programas de la organización, como así también la evaluación de los resultados tanto esperados como alcanzados, el examen de la cadena de valor para la obtención de resultados (que comprende los insumos, las actividades, los productos, los resultados y los impactos), los procesos o

actividades abarcados, los factores del contexto y las causalidades identificadas. Asimismo, abarca la producción y publicación de informes que interpreten los resultados obtenidos, conteniendo una evaluación de la relevancia, el impacto, la eficacia, la eficiencia y la sustentabilidad de los programas y actividades públicas y su contribución al logro de resultados. Estos reportes pueden surgir de áreas internas de la organización, auditorías internas, o bien áreas gubernamentales especializadas en la evaluación de políticas públicas o evaluación de la ejecución.

También abarca la intervención de las auditorías internas y las auditorías externas, que proporcionan una opinión sobre la adecuación de la información y las explicaciones que integran la rendición de cuentas, a las normas y expectativas existentes. Estos organismos proporcionan una garantía de integridad de las informaciones y explicaciones proporcionadas, ya que son organismos independientes y externos a las organizaciones que controlan.

En segundo lugar, el otro aspecto de esta dimensión, la “retroalimentación”, que se deriva del anterior, se origina en las recomendaciones para mejorar la gestión, y tomar las medidas necesarias para ajustarla a los estándares reconocidos como adecuados para contribuir al logro de metas y generación de resultados e impactos sobre las políticas públicas.

Este atributo se hace efectivo a través del circuito de control interno, que es de naturaleza ex – ante, la intervención de las auditorías internas, que puede ser concomitante y ex – post, y la acción de las auditorías externas, que suele ser ex - post. Es a través de estas instancias que se generan recomendaciones orientadas a corregir los desvíos identificados entre la gestión de la organización de que se trate, y las normas consideradas como buenas prácticas en la materia.

Desde la óptica de los procesos objetivos de rendición de cuentas, los informes y auditorías de gestión pueden ser realizados a través de la

intervención de las auditorías internas, al interior de la organización, y de las auditorías externas, las que en sus diferentes modalidades, constituyen una mirada independiente que proporciona una garantía de integridad (en cuanto a la información contable-financiera), de cumplimiento (en lo referido al cumplimiento normativo-reglamentario), y de rendimiento (en lo relativo a la gestión operativa y por resultados) a la información de la organización.

Las auditorías operativas, y las auditorías de gestión, constituyen las herramientas orientadas a verificar tanto los procesos que la organización arbitra para el cumplimiento de metas y resultados, como la economía, la eficiencia y la eficacia de la organización para obtener los productos, y cumplir con los objetivos y resultados planteados. Estas auditorías han tenido en los últimos años un desarrollo metodológico muy importante, y son consideradas importantes para otorgar una garantía independiente sobre el cumplimiento de resultados organizacionales.

En materia de auditorías operativas y de gestión, las recomendaciones no son vinculantes, sino orientativas, ya que las observaciones no se derivan en general de incumplimientos normativos, sino de cuestiones de gestión y organización para la obtención de resultados.

En lo que respecta a los procedimientos aplicados a los recursos humanos de la organización, esta dimensión abarca las evaluaciones de desempeño individual o grupal, en su caso, y las evaluaciones individuales de cumplimiento de metas.

Cuando se habla de resultados, es más lógico considerar evaluaciones de desempeño grupales, o de equipo, ya que los resultados no son consecuencia de la acción individual solamente, sino que se obtienen a través de la interacción de los integrantes del equipo o grupo de trabajo. Es a partir de la sinergia entre los integrantes que los resultados pueden lograrse.

Cabe señalar que las evaluaciones de desempeño individuales constituyen la base para la aplicación de incentivos al interior de la organización.

5.La dimensión “incentivos y desincentivos”

En último término, proponemos una dimensión que denominamos “incentivos y desincentivos”. En esta dimensión incluimos los incentivos positivos, dentro de los cuales se encuentran los organizacionales, como las políticas de incentivos (estímulos presupuestarios, incentivos por calidad y productividad); y los individuales (recompensas individuales (salariales, premios por productividad, regímenes de promoción).

Asimismo, deben considerarse incluidos dentro de esta dimensión los incentivos negativos, de forma que la dimensión “sancionatoria” estaría abarcada dentro de este concepto, pero con un alcance diferente. De este modo, los desincentivos emergentes del proceso de rendición de cuentas por resultados se originan en incumplimientos que son de tipo organizacional (metas, objetivos organizacionales), o individual (incumplimientos de compromisos adquiridos). En el primer caso, los desincentivos son organizacionales (pérdida de incentivos presupuestarios y estímulos por productividad y calidad), y en el segundo caso son individuales.

Desde la perspectiva de los procesos subjetivos de los recursos humanos involucrados en la organización, la responsabilidad de la evaluación caerá en el superior jerárquico que encomienda las tareas o fija los objetivos o metas a cumplir. En el caso de evaluaciones negativas, podrán aplicarse medidas internas como pérdida de incentivos, ascensos, u otro tipo de sistemas.

En este concepto están también comprendidos los mecanismos para desestimular y/o penalizar conductas inapropiadas o ilícitas, cuando éstas son verificadas y derivadas de la acción de los funcionarios públicos. Estos mecanismos están comprendidos en las competencias de organismos de control interno, de control externo, fiscalías de investigaciones administrativas, según las competencias fijadas para cada uno de ellos en los diferentes países.

Hay una reflexión que cabe realizar cuando hablamos de sanciones. No es lo mismo hablar de desincentivos por no lograr los resultados deseados, o por incapacidad de gestión, que de sanciones por incumplimiento de normas o reglamentaciones. En el primer caso, se trata de la existencia de condiciones adversas al logro de resultados, que podrán deberse a derroche o ineficacia. Por tanto, este tipo de actos no pueden estar sujetos a sanciones.

En el segundo caso, el incumplimiento de normas o reglas, y en su caso, la afectación patrimonial derivada de la existencia de responsabilidades administrativas o, en su caso, penales, tiene una naturaleza jurídica diferente, y, por tanto, es pasible de otro tipo de sanciones, que ponen en juego los procesos administrativos de deslinde de responsabilidades, o en su caso, procesos judiciales.

De forma que la naturaleza de las sanciones en uno y otro caso es diferente.

En tal sentido, se rescata el planteo del trabajo de Naciones Unidas (2003), que parte de la suposición de que la existencia de sistemas que posibiliten anticipar y corregir problemas, la gestión transparente y la presencia de una sólida cultura que promueva la rendición de cuentas constituyen las condiciones para la implantación de un marco de rendición de cuentas.

6. Indicador de nivel de desarrollo de la rendición de cuentas por resultados

Se ha desarrollado un indicador que se orienta a estimar el grado de desarrollo en cada país seleccionado en la muestra, de las variables identificadas en cada dimensión de la metodología propuesta. Se estima el nivel de desarrollo o maduración de cada variable, en función de la información bibliográfica relevada y organizada en términos de las dimensiones planteadas, para el sector público de cada país.

De acuerdo con Bonnefoy y Armijo (2005), este tipo de indicadores se propone generar información relevante para la toma de decisiones de naturaleza política y administrativa. Los autores refieren al concepto desarrollado por Weiss (como se cita en Bonnefoy et al., 2005) por el cual la evaluación consiste en la medición sistemática de la ejecución o el impacto de un programa o política pública, en comparación con estándares fijados de forma implícita o explícita, con el propósito de contribuir a su mejora.

El indicador propuesto se orienta, de acuerdo su objeto, a la evaluación de la gestión y los resultados logrados por las entidades públicas.

El trabajo citado refiere también al concepto de indicador de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (como se cita en Bonnefoy et al., 2005), que lo define como una unidad de medida orientada al seguimiento y la evaluación, en forma periódica, de las variables clave de una organización, a través de su comparación a lo largo del tiempo con estándares externos o internos pertinentes.

El indicador tiene una función descriptiva, es decir que aporta información sobre la situación de la actividad pública o programa. Asimismo, tiene un propósito de mérito, ya que agrega un juicio de valor que se funda los

antecedentes existentes sobre el desempeño del programa o actividad, y su desenvolvimiento adecuado o no.

Según la etapa de la evaluación, se entiende como un indicador ex – post, cuando se realiza luego de finalizada la intervención gubernamental, o la gestión en un período determinado, y cuando implica el análisis de los resultados inmediatos, los resultados intermedios y los impactos o resultados finales.

Para medir el nivel de desarrollo del indicador propuesto, éste se ha clasificado a partir de la siguiente escala valorativa: buen desarrollo; desarrollo medio; desarrollo incipiente; desarrollo nulo.

La valoración de los niveles de desarrollo se realizó a partir de una evaluación subjetiva (juicio de valor) basada en la evaluación de la bibliografía relevada.

Con el objeto de poder cuantificar el indicador, se asignó un valor numérico a cada uno de los niveles cualitativos propuestos.

Los puntajes asignados son los siguientes:

- 1 (un punto) para el caso de desarrollo aceptable, que implica la presencia de herramientas representativas de las variables consideradas en cada dimensión, y un grado alto de vinculación entre ellas.
- 0,5 (medio punto) en el caso de desarrollo medio, que implica la presencia parcial de las herramientas representativas de las variables consideradas, o la ausencia de alguna de ellas, y un grado débil de vinculación entre ellas.
- 0,25 (un cuarto de punto) para el caso de desarrollo incipiente, que implica la ausencia importante de las herramientas representativas de las variables consideradas, o un grado de vinculación o maduración muy débil.

- 0 (cero puntos) en el caso de desarrollo nulo, lo que implica la ausencia de herramientas representativas de las variables consideradas en la dimensión correspondiente.

La sumatoria de los puntos de las variables de cada dimensión permite obtener el puntaje total de dicha dimensión, y a través de la sumatoria de los puntajes de las distintas dimensiones se obtiene un valor general del indicador. Las herramientas asociadas a cada variable tienen una expresión particular en cada país, con lo cual para la determinación de las herramientas representativas de cada variable debe considerarse la realidad y el contexto especial de cada país.

Debe aclararse que la asignación de los puntajes es de naturaleza subjetiva, basada en la evaluación de la información obtenida a través del relevamiento bibliográfico. Por tanto, está condicionada por la calidad de la información relevada y obtenida, y afectada por la naturaleza del evaluador que dictamina dicha información.

El resultado tiene el propósito de aportar una herramienta comparativa del desarrollo relativo de los diferentes países considerados en la muestra.

Las dimensiones y variables que se consideraron a los efectos del cálculo del indicador fueron las siguientes:

**DIMENSIONES Y VARIABLES CONSIDERADAS PARA EL INDICADOR DE NIVEL DE
DESARROLLO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS**

DIMENSIONES	VARIABLES	
COMPROMISOS	Institucionales	Planif. Estratég.
		Presup. por programas
		Presup. por resultados
		Vinculac. plan-presup.
	Individuales	Comprom. de gestión
INFORMATIVA - EXPLICATIVA	Institucional	Cuenta de Inversión/ Rend. de Cuentas/ Informes de gestión
		Memorias
	Individual	Informes de gestión/ Rendic. de cuentas
RECEPTIVIDAD	Institucional	Canales con stakeholders
	Individual	Pautas de calidad en la relación con stakeholders
EVALUATIVA/ RETROALIM.	Institucional	Monit. y eval.
		Controles de gestión
	Individual	Evaluac. de desemp
INCENTIVOS Y SANCIONES	Institucional	Política de incentivos
		Desincentivos/ Sanciones
	Individual	Incentivos
		Desincentivos/ Sanciones
Indicador global de rendición de cuentas por resultados		

Fuente: Elaboración propia

Debe destacarse que se incluyó, dentro de la dimensión compromisos, la variable “vinculación planificación – presupuesto”, ya que la existencia de esa vinculación es una condición necesaria para que la formulación de presupuesto responda a los objetivos de política pública plasmados en la planificación.

Con respecto a los procedimientos orientados a la validación del indicador propuesto, si bien se realizaron algunos procedimientos informales con expertos, las respuestas obtenidas no fueron las esperadas. Podrían

efectuarse, en una futura extensión de la investigación, dos tipos de validación, a través de la consulta a expertos en la materia de diferentes países. Una primera orientada a validar las variables seleccionadas, y una segunda, dirigida a validar los valores obtenidos.

Ello probablemente requeriría de la disponibilidad de mayor cantidad de recursos destinados a esta investigación.

IV. Experiencia internacional

La metodología propuesta se aplicó al análisis de ocho países de América Latina, y dos países de América del Norte.

Los países seleccionados de América Latina son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay.

Los casos de Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Colombia y Argentina forman parte del bloque MERCOSUR y Países Asociados. El MERCOSUR está integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión.

Actualmente, la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

El Mercosur tiene, además, como países asociados, a Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

Estos países, encararon un proceso de integración regional, y por ello pueden encontrarse algunas características comunes, como la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países integrantes, la vigencia de una política comercial común, la acción coordinada de las políticas sectoriales y políticas macroeconómicas, y la implantación de un arancel externo común. Sin embargo, presentan diferencias en lo que respecta a la configuración estatal, y también a las modalidades de rendición de cuentas por resultados.

Se agregaron los casos de Costa Rica, y México con el objeto de otorgar una mayor diversidad comparativa con algunos países extra bloque regional.

Adicionalmente, se incluye la experiencia de Canadá y Estados Unidos, en razón de que son países pioneros en materia de gestión por resultados, y cuentan con una larga experiencia en el tema, así como con una cultura muy fuertemente orientada a la rendición de cuentas. Se los incorporó a los efectos de comparar los grados de avance relativos, entendiendo que estos países, dados sus antecedentes en la materia, pueden considerarse a los efectos de la medición como poseedores de estándares de mayor desarrollo relativo.

La información sobre América Latina fue extraída en una proporción importante del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre reforma del Estado, gestión y políticas públicas (SIARE) desarrollado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Este sistema contiene información sobre los diferentes países de América Latina en lo referido a los procesos de modernización adoptados en la organización y gestión del Estado de cada país.

Además, se han consultado otras fuentes bibliográficas, y también páginas web, que han sido referenciadas. En particular, se han consultado las páginas web correspondientes a los organismos de control externo de cada país.

La información obtenida se ha organizado de acuerdo a las dimensiones planteadas en la metodología, con el objeto de exponer las diferentes variables identificadas.

1) Chile

a) Dimensión compromisos

- Institucionales

Planificación:

En este país el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública es realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en adelante DIPRES. También existen planificaciones estratégicas a nivel de los organismos del sector público.

Presupuesto:

Se aplica la técnica de presupuesto por programas. La Ley de Presupuesto Nacional incluye indicadores de desempeño para todas las entidades, contemplando productos relevantes (bienes o servicios), y cumplimiento de metas comprometidas. La evaluación presupuestaria se realiza en términos de eficiencia, efectividad, calidad y costo.

Vinculación planificación-presupuesto:

El presupuesto está vinculado con la planificación. Cada vez que se discuten los presupuestos con la DIPRES, tienen que justificarlos con las respectivas planificaciones de que disponen. La información que se genera sobre los resultados de la gestión se vincula con la distribución de los recursos presupuestarios.

- Individuales

Existen compromisos individuales que obligan a los agentes a cumplir metas y objetivos. Son compromisos de desempeño, en el marco de los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

b) Dimensión informativa/explicativa

- Institucionales

Los Balances de Gestión Integral, son presentados al Congreso, con el objeto de presentar una rendición de cuentas pública sobre resultados logrados durante el ejercicio.

Desde la elaboración del presupuesto 2011 se ha incluido información orientada a evaluar algunos programas determinados, y se agregaron indicadores de desempeño de los servicios públicos.

- Individuales

Los agentes están obligados por ley a efectuar rendiciones de cuentas. Las analiza cada servicio y la DIPRES. No todos los organismos cumplen con este cometido.

c) Dimensión receptividad – responsabilidad social

- Institucionales

En lo relativo al medio ambiente, el Ministerio de Economía, que coordina el tema con quince instituciones que representan todos los sectores del país, creó el Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible.

Éste está integrado por: a) Director de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores; b) Director General de Relaciones Económicas Internacionales; e) Jefe División Recursos Naturales y Residuos y Evaluación de Riesgo del Ministerio de Medio Ambiente; d) Director de ChileCompra; e) Director del Instituto de Derechos Humanos; f) Director Ejecutivo Pacto Global Chile; g) La persona designada como Punto Nacional de Contacto para las líneas directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales; h) Un representante del Ministro del Trabajo y Previsión Social; i) Un representante del Ministro de Economía Fomento y Turismo; j) Tres representantes de asociaciones empresariales; k) Dos representantes de asociaciones que agrupen a empresas de menor tamaño y emprendedores; l) Dos representantes de organizaciones no gubernamentales; m) Un representante de organizaciones sindicales; n) Dos representantes del/sector académico; o) Secretario Ejecutivo del Consejo.

(Diario Oficial de la República de Chile, 2013 (3 de junio), Decreto número 60.- Crea Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, p.1)

El sitio web de Chile Desarrollo Sustentable (www.chiledesarrollosustentable.cl) entre otros temas considera la responsabilidad social, y conformada por un equipo multidisciplinario que trabaja para asegurar la sustentabilidad, y produce informes de naturaleza diaria, semanal, mensual o anual, basándose en sólidas fuentes informativas. Se enfocan en la discusión y análisis de las tendencias en materia de medio ambiente, eficiencia energética, biodiversidad e innovación tecnológica.

En materia de calidad de servicio, algunos organismos incluyen compromisos de gestión que contienen objetivos de calidad de servicio para los usuarios. El marco de la Responsabilidad Social abarca, entre otras, las siguientes iniciativas:

- Prácticas laborales: Código de Buenas Prácticas Laborales (CBPL)
- Cuestionario SuSeSo Ista 21/Riesgos Psicosociales
- Programa de Asistencia Técnica de Buenas Prácticas Laborales en Mipymes;
- Uso sustentable de los recursos (Medio Ambiente): Agencia Chilena de Eficiencia Energética (AChEE)
- Ministerio del Medio Ambiente
- Plan de Acción Nacional sobre el Cambio Climático
- Consejo de Ministros para la Sustentabilidad;
- Consumo y Producción Sostenible (Medio Ambiente): Consejo Nacional de Producción Limpia (CNPL). (Candia, 2011, p. 35)
- Política de Compras Públicas Sostenibles (ChileCompra). Es un sistema de compras públicas que se orienta a promover prácticas equitativas y a hacer más transparente las compras, determina que los bienes y servicios que se contratan se pagan en un lapso de 30 días. La Dirección ChileCompra administra la plataforma de licitaciones del Estado, www.mercadopublico.cl, la plataforma de comercio electrónico más grande

del país, a través de la cual más de 850 organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y contrataciones a más de 125 mil empresas. (Chilecompra, Quiénes somos, párrafo 1).

- Política de Responsabilidad Social del Ministerio de Defensa. Reportes de RS Ejército. Proyecto Responsabilidad Social Tributaria Proyecto RSET(Candia, 2011, p. 35)

- Individuales

d) Dimensión evaluativa – retroalimentadora

- Institucionales

La DIPRES realiza evaluaciones de resultados. Se realizan los Balances de Gestión Integral (BGI) para las diferentes instituciones, y se evalúa la gestión presupuestaria antes de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional. Se realizan evaluaciones de políticas y programas (nivel macro), de desempeño institucional (nivel meso) y de desempeño individual (nivel micro). Se realizan evaluaciones ex-ante, y evaluaciones de procesos y de productos, si bien se aplican en forma gradual. También se realizan evaluaciones comprehensivas del gasto, evaluaciones de programas aplicando la metodología del marco lógico y evaluaciones exhaustivas de programas públicos. (Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile, DIPRES, pestaña Evaluación y Control de Gestión).

- Individuales

La DIPRES realiza evaluaciones de desempeño individual (nivel micro).

e) Dimensión incentivos y desincentivos

- Institucionales

Desde el punto de vista de los incentivos, se utilizan con el fin de alentar el cumplimiento con las metas comprometidas. Los incentivos se alimentan de la información de evaluación de los programas, que cuentan con indicadores de desempeño de servicios públicos. También existe un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable), al que se presentan nuevas iniciativas de ampliación o reformulación de programas existentes.

- Individuales

Se utiliza el sistema de calificaciones del personal para el otorgamiento de incentivos. A través de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de la DIPRES, se impulsa en los organismos públicos la adopción de sistemas de evaluación de desempeño individual.

En lo referido al sistema de sanciones, la Contraloría General de la República de Chile tiene entre sus atribuciones una función jurisdiccional. En efecto, de acuerdo con la Constitución Política, la Contraloría General de la República tiene como competencia el juicio de cuentas de las personas o funcionarios que son cuentadantes, es decir están a cargo fondos o bienes públicos, y preservar la legalidad de los ingresos, los gastos públicos, como así también la integridad del patrimonio del Estado. Este procedimiento se dirige a determinar la responsabilidad civil extracontractual por daños al patrimonio público, de los funcionarios o ex funcionarios. La Ley N° 10.336 es la que determina que la Contraloría de la República de Chile debe ejercer esa función jurisdiccional, para lo cual prevé la existencia de una Fiscalía y de los Tribunales de Cuentas de Primera y Segunda Instancia. (Contraloría de la República de Chile)

El juicio de cuentas se tramita en primera instancia ante el Juzgado de Cuentas, siendo su juez el Subcontralor de la Contraloría. En segunda instancia

interviene el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, compuesto por el Contralor General, que ejerce de presidente, y por dos abogados nombrados por el presidente de la República. Este Tribunal entiende en los recursos de apelación y de revisión interpuestos mientras se sustancie un juicio de cuentas. La Fiscalía de la Contraloría General de la República actúa como parte en defensa del patrimonio del Estado. (Contraloría de la República de Chile)

A través del juicio de cuentas de primera instancia se determina la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios públicos que han sido objeto del juicio de cuentas. La Contraloría tiene la potestad de aplicar multas en función de la evaluación del daño infligido al erario público.

f) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

El SIARE ha puntualizado un conjunto de limitaciones sobre la evaluación de los sistemas en Chile. Por un lado, el requerimiento de mejorar la vinculación de los resultados alcanzados con el proceso de formulación y ejecución del presupuesto, y de integrar procesos orientados a flexibilizar la gestión. Por otra parte, se requiere fortalecer la medición adecuada de los resultados, los productos y los servicios claves para el logro de los objetivos estratégicos planteados por las instituciones estatales. Con dicho objeto, se proyecta perfeccionar la formulación de indicadores, fortalecer la producción de información para su medición, tendiendo a formular y medir resultados de programas y actividades en forma agregada.

Asimismo, se ha indicado la necesidad de identificar los vínculos entre los productos incorporados en indicadores y las asignaciones presupuestarias correspondientes.

En lo que hace a la dimensión informativa, se plantea desarrollar las fuentes de información disponibles con el objeto de medir el desempeño, y

fortaleciendo los sistemas para el seguimiento y evaluación futura, a partir de la identificación de las líneas de base de los programas. (SIARE)

2) Colombia

a) Dimensión compromisos

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia es el responsable del diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión de resultados. A tal fin, realiza una coordinación con los ministerios sectoriales, las regiones administrativas y las autoridades de los territorios. Antes de ser presentado al Ministerio de Hacienda su alineación con el presupuesto de la Nación, son analizados por Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (Naciones Unidas, CEPAL, Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, pestaña Instituciones, DNP Colombia)

En los Documentos CONPES de Compromisos y en las cartillas de metas se incluyen los compromisos sobre resultados a nivel sectorial, los que son divulgados al público. Asimismo, se vinculan los indicadores del Sistema Nacional para la Gobernabilidad (SIGOB), desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con los indicadores contenidos en el Banco Nacional de programas y proyectos (BPIN).

El SIARE (s.f.) registra que se han registrado progresos en el Presupuesto General de la Nación por objetivos y programas, en lo referido a la clasificación del componente de inversión. Ello constituye un requisito para posibilitar la vinculación de los resultados con los recursos ejecutados.

b) Dimensión informativa

Los documentos denominados "Planes Indicativos" incluyen la información sobre los compromisos en materia de metas físicas y sobre la definición de los indicadores para su medición. Asimismo, se refiere cómo se articula la información de seguimiento del Sistema y el manejo presupuestal.

El sistema registra 607 indicadores, agrupados en 302 Programas de Acción Gubernamental (PAG). La información sobre los indicadores se incluye en formato web, aunque solamente se encuentran datos de alrededor del 40%.

c) Dimensión explicativa

Anualmente el presidente realiza un informe anual al Congreso con la presentación y explicación del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

La práctica administrativa incluye la realización de controles de gestión, y el funcionamiento de Concejos de Ministros destinado a la rendición de cuentas al Gobierno Nacional. Este ejercicio de rendición de cuentas es transmitido por televisión.

d) Dimensión receptividad

La Constitución Política de Colombia (art. 2) establece en relación con los fines del Estado, “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación” .

El Estatuto Contra la Corrupción, Ley 190 de 1995, constituye el marco legal para estimular la participación ciudadana en el combate a la corrupción, conjuntamente con el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, los Decretos 127 de 2001, y 519 de

2003. A través del Decreto 127 se crea el "Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción."

A su vez, la Ley 859, dictada en 2003, crea las Veedurías Ciudadanas y las define como "el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público." (Art. 1) (OEA, Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Guía, Colombia)

La Ley 489 de 1998 (Estatuto de la Administración Pública) trata sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, y en el artículo 3 define los principios de la función administrativa: "buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia". El artículo 4 establece que la finalidad de la función administrativa es la "satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes", de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. (OEA, Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Guía, Colombia)

También se prevén mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, como las veedurías público-privadas, audiencias públicas, consejos comunales, presupuesto participativo, pactos de transparencia con gobiernos locales y ferias de transparencia. (Arisi y González, 2007)

Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación Estatal) regula la interpretación de la Contratación Estatal en Colombia y dispone que la

transparencia, la responsabilidad, la economía constituyen los principios rectores que rigen la función pública, con el propósito de ejecutar correctamente las actuaciones en los procesos de la Contratación Estatal. (OEA, Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Guía, Colombia)

En el Distrito Capital, a través del Decreto Distrital 176 de 2010 se creó el Sistema Integrado de Gestión (SIG), que incluye el subsistema de responsabilidad social; el Decreto Distrital 651 de 2011 crea el Sistema Integrado de Gestión Distrital; y el Decreto Distrital 652 de 2011 adopta la Norma Técnica Distrital del Sistema Integrado de Gestión -NTDSIG 001:2011. Esta última define los aspectos mínimos que las Entidades y Organismos Distritales deben establecer para implementar el Sistema Integrado de Gestión. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2015)

Existen estrategias de servicio al ciudadano, tanto personal, como telefónico, y por intermedio de mecanismos *e-Government*.

e) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

En Colombia existe el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA). El propósito del sistema es realizar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas definidas a nivel estratégico incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo. El seguimiento se realiza a través del monitoreo y evaluación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, definidas para los Ministerios sectoriales y departamentos de la administración pública nacional, así como también de los territorios. Asimismo, se evalúa la evolución y el impacto de las políticas relevantes. (Departamento Nacional de Planeación, SINERGIA, s.f.)

Se realizan evaluaciones de naturaleza estratégica, y evaluaciones de resultados de políticas sectoriales y programas. El seguimiento se realiza a

partir del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB), instrumentado a partir de una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Departamento Nacional de Planeación, SINERGIA, s.f.)

La Contraloría General de la República evalúa los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental.

Examina la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal y determina en qué medida logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos.

Tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado.

Impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal.

f) Dimensión incentivos y desincentivos

En el nivel individual, los puestos gerenciales están sujetos a una evaluación de gestión, y deben cumplir acuerdos de gestión.

Según el Estatuto del Empleo Público, los empleados deben cumplimentar una evaluación de desempeño por parte de sus superiores jerárquicos.

Sin embargo, estos acuerdos no afectan la discrecionalidad en su designación o remoción.

El Código Disciplinario Único establece en el Título V las Faltas y Sanciones de los empleados públicos. Las sanciones pueden ser, de acuerdo con la gravedad de la falta, la suspensión, la multa o la destitución e inhabilitación. (Procuraduría General de la Nación, 2011).

g) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

Las limitaciones planteadas se refieren al bajo impacto del sistema sobre la toma de decisiones, y una articulación débil entre los procesos referidos a la planeación, el presupuesto y la evaluación. Asimismo, con respecto a la disponibilidad de información, se indica su insuficiencia y limitada periodicidad, como así también la existencia de controles de calidad exiguos. A su vez, se identifican debilidades en cuanto a la integración vertical de los sistemas de seguimiento y evaluación de resultados de las políticas sectoriales y programas, con los procesos de medición de desempeño a nivel de Ministerios, y los de evaluación de desempeño individual. (SIARE, s.f.)

3) Costa Rica

a) Dimensión compromisos

Los compromisos están incorporados en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP), que fija los objetivos, y el Plan Anual Operativo (PAO), que incluye las acciones estratégicas, los programas y los subprogramas a nivel de cada institución pública. Ambos son elaborados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) como ente rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP).

. El PAO establece las metas y los indicadores asociados a cada objetivo. Asimismo, contiene información sobre los insumos, tanto de recursos

humanos, materiales, como financieros, requeridos para el logro de resultados. También el PAO registra a los responsables de cumplir con las metas establecidas. (CEPAL, s.f., Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo)

La información incluida sobre las metas y resultados de la gestión se encuentra vinculada con el Presupuesto, y el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República coordinan sus acciones para la fiscalización de la gestión. (Contraloría General de la República (CGR), s.f.)

b) Dimensión informativa

El SINE (Sistema Nacional de Evaluación) funciona como un instrumento retroalimentador de las decisiones adoptadas y de rendición de cuentas que tiene por objeto mejorar la gestión pública. Constituye una herramienta de gestión del presidente, que posibilita que los ministros y presidentes ejecutivos de los servicios públicos rindan cuentas por sus acciones. (CEPAL, Sistema Nacional de Evaluación (SINE), s.f.)

El SINE está integrado por tres módulos: Evaluación, Información e Incentivos. Cada institución pública presenta anualmente, antes del 1° de marzo de cada año, un informe de evaluación final, que contiene una evaluación de la ejecución presupuestaria a nivel físico y financiero, y el seguimiento de los compromisos de resultados programados., en cumplimiento de las leyes y disposiciones del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y la Contraloría General de la República. (CEPAL, Sistema Nacional de Evaluación (SINE), s.f.)

c) Dimensión explicativa

La ejecución presupuestaria, y la elaboración de informes de aplicación de fondos del presupuesto se encuentran en cabeza de las instituciones del

Estado, tanto a nivel central (ministerios), a nivel de entidades descentralizadas, como también los gobiernos locales. Dichas instituciones poseen sendos departamentos contables y auditorías internas encargados de dichas funciones. La liquidación del presupuesto es presentada a la Contraloría General de la República (CGR), conjuntamente con informes bimestrales sobre la ejecución presupuestaria. (Contraloría General de la República (CGR), s.f.)

La CGR realiza el control posterior del presupuesto, a través del dictamen sobre la Liquidación de ingresos y egresos del Presupuesto de la República, y sobre el Informe de Resultados Físicos de los Programas Ejecutados, los que son presentados por Ministerio de Hacienda. También dictamina sobre el Informe de cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Los resultados se publican en la Memoria Anual de la CGR y en informes a la Asamblea Legislativa. (CGR, Memoria Anual 2018, 2019)

d) Dimensión receptividad

Las cuestiones relacionadas con la responsabilidad social en las instituciones estatales de Costa Rica constituyen una cuestión que se encuentra en un estado de desarrollo incipiente. Se ha avanzado en las cuestiones relacionadas con la mejora del acceso a la información de la ciudadanía, pero no en los aspectos relacionados con la participación de partes interesadas. (CGR, Memoria Anual 2018, 2019)

Recientemente, se ha desarrollado la Política Nacional de Responsabilidad Social 2017-2030, con el objeto de promover las buenas prácticas entre organizaciones públicas y empresas. Se compone de siete ejes: la promoción de la responsabilidad social; la transparencia y el buen gobierno; articulación y participación y lucha contra la pobreza; la gestión de las personas y fomento del empleo; respeto al medio ambiente, mitigación y adaptación al cambio climático; gestión integral de la cadena de valor, consumidores y

proveedores; responsabilidad social en las relaciones exteriores de Costa Rica. (Política Nacional de Responsabilidad Social 2017-2030, 2018)

e) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) dispone, dentro del Módulo de Evaluación, de un Componente de Evaluaciones Estratégicas, orientado a analizar las acciones estratégicas de las entidades, en base a los Planes Anuales Operativos. Asimismo, incluye un componente de Autoevaluación Institucional. (CEPAL, Sistema Nacional de Evaluación (SINE), s.f.)

De acuerdo a la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017 realizada por la *International Budget Partnership*, la vigilancia del presupuesto por parte de la Legislatura y la CGR es adecuada. Sin embargo, se concluye que Costa Rica ofrece público pocas oportunidades de participación en el proceso de elaboración presupuestaria. (Encuesta de Presupuesto Abierto 2017)

A partir del año 2000, la Constitución contempla explícitamente el deber de los funcionarios de rendir cuentas, aunque esta obligación no ha sido generalizada. (International Budget Partnership, s.f.)

f) Dimensión incentivos y desincentivos

El SINE tiene un módulo de incentivos orientado a promover y recompensar el incremento en la eficiencia, la productividad y el ahorro público. (CEPAL, Sistema Nacional de Evaluación (SINE), s.f.)

La Contraloría General de la República posee funciones jurisdiccionales en sede administrativa, y tiene previsto un sistema de sanciones en su ley orgánica (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley Nº 7428).

g) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

El módulo de incentivos no ha sido implementado. El Componente de Autoevaluación Institucional no ha sido implementado. Se identifican como principal limitación la existencia de rigidez a nivel presupuestario, lo que dificulta el avance en la responsabilización por medio de resultados, como asimismo la falta de flexibilidad en los procesos de contratación de bienes y la asignación de recursos. No se han extendido a nivel regional y local los procesos de seguimiento y evaluación. (SIARE, s.f.)

4) Uruguay

a) Dimensión compromisos

Se desarrolla un Plan Estratégico de Gestión, de alcance plurianual, el que constituye el fundamento para la formulación del presupuesto, que se desarrolla para las unidades ejecutoras del gobierno, acompañado de planes anuales de gestión (PAG) con metas a nivel de centro de actividad. (SIARE, s.f.)

Los LEG (Lineamientos Estratégicos de Gobierno) constituyen el marco general para la definición de los objetivos y las metas relevantes de gobierno. Los mencionados lineamientos se derivan de las definiciones programáticas del partido de gobierno.

De cada lineamiento estratégico pueden vincularse a más de un Objetivo Estratégico. El Presupuesto Nacional se formula por centros de actividad y por resultados. Sin embargo, su presentación y aprobación se realiza de modo tradicional (por objeto del gasto y por unidad ejecutora). El presupuesto estratégico (por centros de actividad, metas, y objetivos) se adjunta como tomo Anexo (tomo VI), solo tiene un valor informativo e ilustra sobre el fundamento de las estimaciones incluidas en el presupuesto. El sistema AGPP (Asignación del Gasto por Producto) es un sistema de información, que posibilita detallar los gastos directos e indirectos asociados a los

principales productos públicos. Para ello se vale de información del Sistema de Gastos por Centro de Actividad y del Sistema de Remuneraciones. (SIARE, s.f.)

b) Dimensión informativa y explicativa

Se realizan informes sobre Resultados de la Gestión Pública, los que son presentados ante el Parlamento. Asimismo, se elaboran Rendiciones de Cuentas anuales, las que contienen todos los indicadores a nivel de ejecución, las que son publicadas en la página web del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE). (SIARE, s.f.)

c) Dimensión receptividad

No se han identificado políticas de responsabilidad social en el sector público. Solo se encontraron iniciativas en el sector privado.

d) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

Existe una serie de sistemas orientados a la evaluación presupuestaria. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) contiene un Subsistema de Evaluación Presupuestal (SEV); el Sistema informático de Evaluación de Gestión Pública (SEV); la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión; el Costeo de metas (parcial); los Tableros de mando de Ministerios; y el sistema de indicadores de impacto a nivel informativo. (SIARE, s.f.)

A través del Sistema de Evaluación (SEV-PEG) y de los Lineamientos Estratégicos de gobierno (LEGs) se realiza una evaluación de nivel macro de las políticas públicas, enfocada en la gestión estratégica política, que agrega una visión más global a la evaluación de la gestión. (SIARE, s.f.)

A nivel sectorial existe el Observatorio Social de Programas e Indicadores del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y el Programa de Transformación Democrática del Estado y la Reforma del Estado junto a la Agencia para el Gobierno Electrónico y la

Sociedad de la Información y el Conocimiento y la Oficina Nacional de Servicio Civil.
(SIARE, s.f.)

El Fondo de Evaluación de Inversiones, en cabeza de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se utiliza para la evaluar de forma independiente una selección de los proyectos de inversión aprobados en el Presupuesto Nacional. (SIARE, s.f.)

e) Dimensión incentivos y desincentivos

La normativa prevé el otorgamiento de incentivos por eficiencia, a través de los cuales las Unidades Ejecutoras de la Administración Central que produzcan economías en la ejecución de los créditos en concepto de gastos de funcionamiento, estarán habilitadas en el Ejercicio siguiente a disponer de hasta el 100% de las citadas economías para incrementar sus créditos de inversión, siempre en función de las autorizaciones del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros. (SIARE, s.f.)

Los resultados del desempeño no generan consecuencias, debido a que ni el Poder Ejecutivo (a través de la Auditoría Interna de la Nación, u otras unidades competentes) ni los organismos de control (Parlamento o Tribunal de Cuentas) no realizan evaluaciones con el enfoque de desempeño. El Sistema de Evaluación no prevé un proceso de evaluación ex – post de naturaleza externa, y tampoco están previstos los incentivos y desincentivos para las Unidades Ejecutoras. (SIARE, s.f.)

De acuerdo con la Constitución Nacional, la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de control de toda gestión relativa a la Hacienda Pública será de cargo del Tribunal de Cuentas. Éste tiene también funciones jurisdiccionales.

f) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

Se ha puntualizado la carencia de un vínculo manifiesto y la debilidad en la coordinación entre los controles de la Contaduría General de la Nación y los de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, lo que genera un costo en términos de la

eficacia del presupuesto para ser utilizado como herramienta de gestión del gasto. A nivel de los organismos de control, se identifica una falta de coordinación entre la Auditoría Interna de la Nación (que realiza el control ex -post), el Tribunal de Cuentas (TC) (que realiza el control previo, concomitante y posterior, de naturaleza legal, financiera y presupuestaria) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Sin embargo, la coordinación es más robusta a nivel de los lazos con la Contaduría General de la Nación. (SIARE, s.f.)

También se puntualiza el uso insuficiente del SEV como herramienta de soporte de decisiones, y su utilización insuficiente para la difusión y la rendición de cuentas, así como también el bajo involucramiento del personal jerárquico y los funcionarios. (SIARE, s.f.)

5) Brasil

a) Dimensión compromisos

Aprueban un "Plan Plurianual" (PPA) para un período de cuatro años.

El mismo contiene lineamientos de participación social para la elaboración del plan. Incorpora la Agenda Nacional de Desarrollo, formulada en el Consejo de Desarrollo Económico y Social, las Orientaciones Estratégicas del gobierno, la construcción conjunta de prioridades por parte de los ministerios y consejos sectoriales.

Se creó por Decreto el Comité de Gestión del PPA, para monitorear el plan a nivel estratégico; se instituyó la figura del Coordinador Ejecutivo de Acción, para apoyar al Coordinador de Acción. Por Decreto se creó el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual, compuesto por la Comisión de Monitoreo y Evaluación del PPA (CMA) y por las Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMA) de cada Ministerio u órgano equivalente. El Ministerio de

Planeamiento, Presupuesto y Gestión es el subcoordinador del PPA. (SIARE, s.f.)

Los programas del PPA son integrados al presupuesto, poseen metas e indicadores cuantitativos. Explicita metas y prioridades referidas a cada año con sus debidos recursos para la ejecución. (SIARE, s.f.)

b) Dimensión informativa y explicativa

El Sistema de Información Gerencial desarrollado está compuesto de los siguientes módulos: 1. Módulo Gerente: catastros de programas, panel de control, con información de programa (datos generales, información de situación, vinculación presupuestaria y financiamiento, agenda de eventos, indicadores y acciones, responsable, indicadores de resultado, ejecución física y financiera del Programa y sus acciones, restricciones, informes, validación de acciones). 2. Programa Plurianual Físico- Financiero. 3. Módulo de Evaluación: evaluación del Gerente, evaluación sectorial. 4. Catastro de Usuarios. 5. Módulo Sociedad (no está funcionando actualmente).

c) Dimensión receptividad

No se identificó información sobre esta dimensión.

d) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

El Sistema de Evaluación Gerencial contiene un módulo de evaluación, con la evaluación del gerente, y la evaluación sectorial. La metodología de evaluación del Plan Plurianual presenta un modelo híbrido, que combina elementos de más de una tipología de evaluación. Una de sus características fundamentales es estar basado en una autoevaluación gerencial realizada internamente por los equipos ejecutores, coordinada y validada externamente

por el MP. La evaluación analiza el proceso de implementación, los resultados de los programas y el impacto producido en la sociedad.

Se dictaron varias leyes (ley 11.784, de 22 de septiembre de 2008, y el Decreto 7.133, del 19 de marzo de 2010) destinadas a sistematizar la evaluación de desempeño en el sector público. En 2013, la Secretaria de Gestión Pública (SEGEP), del Ministerio do Planeamiento, Presupuesto y Gestión, publicó el “Manual de orientación para a Gestión del Desempeño”. (SIARE, s.f.)

Según el art. 141 de la Ley 11.784/2008 se define la evaluación de desempeño como el monitoreo sistemático y continuo de la actuación individual del servidor público e institucional de los órganos y entidades que componen el Sistema de Personal Civil de la Administración Federal (SIPEC), teniendo como referencia sus metas globales e intermedias. La norma distingue entre dos aspectos del desempeño a ser evaluados: el institucional y el individual. El primero está compuesto por criterios y factores que reflejen la contribución de los equipos para el cumplimiento de las metas intermedias y los resultados alcanzados por la institución como un todo (metas globales). (SIARE, s.f.)

El desempeño individual consiste en la medición de los factores que reflejen las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) verificadas en el desempeño individual de las tareas, actividades o proyectos. (SIARE, s.f.)

e) Dimensión incentivos y desincentivos

Brasil adoptó el Sistema de Tribunales de Cuentas, que está actualmente organizado de la siguiente manera (Bemquerer Costa, s.f.):

- un Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), con sede en el Distrito Federal y representación en todas las Unidades de la Federación;

- veintiséis Tribunales de Cuentas Estatales, estando uno en cada Unidad de la Federación;
- cuatro Tribunales de Cuentas de los Municipios, localizados en los Estados de Bahía, Ceará, Pará y Goiás; y
- Dos Tribunales de Cuentas Municipales, localizados en los Municipios de Sao Paulo y Río de Janeiro.

Según el artículo 70 de la Constitución Federal, el Congreso Nacional ejerce la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, sobre la legalidad, legitimidad, calidad económica, aplicación de las subvenciones y renuncia de ingresos, a través del organismo de control externo, y por parte del sistema de control interno de cada Poder. (Bemquerer Costa, s.f.)

Por fuerza del art. 71 de la Constitución Federal, el control externo, a cargo del Congreso Nacional, es ejercido con el apoyo del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). El TCU es un órgano autónomo y soberano, porque desempeña una función esencial a la caracterización de la forma de gobierno en Brasil.

Los fundamentos de la jurisdicción que ejerce el Tribunal de Cuentas de Brasil son Constitucionales, relacionados a la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial (arts. 71, 72, § 1º, 73, 74, § 2º, y 161, párrafo único, de la Constitución Federal); y legales, de acuerdo con leyes ordinarias que otorgan al TCU atribuciones adicionales (Ley N° 8,443/1992).

La Jurisdicción que ejerce el TCU es propia y privativa, en todo el territorio nacional, sobre personas y materias sometidas a su competencia. La jurisdicción del TCU abarca a cualquier persona física, órgano o entidad que utilice, recaude, guarde, gestione o administre dinero, bienes y valores públicos

o por los cuales la Unión responda, o que, en nombre de esta asuma obligaciones de naturaleza pecuniaria. (Bemquerer Costa, s.f.)

El art. 71 de la Constitución Federal fijó la competencia del TCU, la cual fue detallada por su Ley Orgánica:

- realizar el juicio de cuentas de los administradores y los responsables en general por el manejo de dinero, bienes y valores públicos de las unidades orgánicas de los poderes de la Unión y de las entidades de la administración indirecta o delegada, estando comprendidas las fundaciones y sociedades establecidas y financiadas por el poder público federal, y las cuentas de quienes provoquen pérdida, extravío u otra irregularidad que redunde en un daño al Erario;
- proceder, por iniciativa propia o por solicitud del Congreso Nacional, de las Casas o de las comisiones que lo integran, a la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de las unidades orgánicas que componen los poderes de la Unión y de las demás entidades referidas en el inciso anterior;
- evaluar las cuentas rendidas anualmente por el Presidente de la República, en los términos del art. 36 de esta Ley;
- aplicar a los responsables las sanciones contempladas en la Ley Orgánica del TCU. (Bemquerer Costa, s.f.)

La acción punitiva del TCU encuentra amparo en la Constitución Federal, que, entre otras atribuciones, otorgó al Tribunal, en su art. 71, inciso VIII, la competencia para aplicar las siguientes sanciones, cuando se verifique la ilegalidad en los gastos, o irregularidades en las cuentas:

- Multa en proporción al daño causado al erario;
- Inhabilitación. Por fuerza del art. 60 de la Ley N° 8,443/1992, siempre y cuando el TCU, por mayoría absoluta de sus miembros, considere grave la infracción cometida, podrá declarar la inhabilitación del responsable para ejercer su cargo o función en el ámbito de la Administración Pública, por un periodo que variará de cinco a ocho años.

- Falta de idoneidad. Con base en el art. 46 de la Ley N° 8,443/1992, verificado y comprobado el hecho fraudulento en la licitación, el Tribunal declarará la falta de idoneidad del licitante defraudador para presentarse, por hasta cinco años, en licitación en la Administración Pública Federal.
- Embargo de bienes. El Tribunal de Cuentas de la Unión podrá, por intermedio del Ministerio Público, solicitar a la Abogacía General de la Unión o, de acuerdo al caso, a los dirigentes de las entidades que sean de su jurisdicción, las medidas necesarias para el embargo de bienes de los responsables por deudas, debiendo ser oído sobre la liberación de los bienes embargados y su restitución. (art. 61 de la Ley n. 8,443/1992).
- Declaración de ilegitimidad. El TCU enviará al Ministerio Público Electoral, en tiempo hábil, el nombre de los responsables cuyas cuentas hayan sido juzgadas como irregulares en los cinco años inmediatamente anteriores a la realización de cada elección, para fines de declaración de inelegibilidad. (Bemquerer Costa, s.f.)

f) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

Los desafíos identificados se orientan a varias líneas de acción:

- Promover una flexibilización del modelo de gestión del PPA, menos dirigista, centralista, y burocrático.
- Fortalecer la micro gerencia, principalmente en la figura del coordinador de acción.
- Introducir mecanismos de evaluación múltiple, con participación de otros actores, principalmente usuarios, disminuyendo las restricciones de la autoevaluación, que tiende a la auto-tolerancia.
- Articular con la Secretaría de Políticas de Largo plazo para alinear el PPA a la estrategia de desarrollo de largo plazo.
- Abrir el sistema, sin restricciones ni permisos, a cualquier interesado.
- Mejorar la integración con los demás sistemas de monitoreo y evaluación, buscando superposiciones menores y más integradoras.

6) México

a) Dimensión compromisos

México elaboró el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Se enmarca, en primer término, en la Ley de Planeación, que establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, por el cual se debe evaluar los avances y el cumplimiento del Plan, y los programas de gobierno. (SIARE, s.f.)

El SIMEP se encuentra previsto por el Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental, que propende a la innovación social dentro de la Administración Pública Federal. Se propone que los ciudadanos vuelvan a confiar en el gobierno, y transformarlo en una institución competitiva capaz de lograr los resultados planeados en materia de crecimiento económico, de desarrollo humano y social, y de orden y respeto. (SIARE, s.f.)

Los titulares de las dependencias y entidades del sector público establecen, con acuerdo del Presidente de la República, las metas, vinculadas con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales. El monitoreo y evaluación se realiza por sectores, y los respectivos responsables tienen el deber de producir información y reportes. (SIARE, s.f.)

b) Dimensión informativa y explicativa

Los informes periódicos incluyen recomendaciones sobre el cumplimiento de las metas comprometidas y sobre su ejecución. El presidente recibe los reportes el día 10 de cada mes con la evolución verificada.

Los informes periódicos incluyen explicaciones acerca de la ejecución del gasto y el cumplimiento de las metas. (SIARE, s.f.)

c) Dimensión receptividad

El Sistema Integral de información de los ingresos y gastos públicos incorpora informes de las diferentes dependencias públicas y el Banco de México, y al cual pueden acceder los ciudadanos para su consulta (Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, 2014)

d) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

La Ley de Planeación prevé la existencia de un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, orientado a medir el desempeño en la consecución de los objetivos y metas anuales del Plan, por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada. (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, CEPAL, s.f.)

e) Dimensión incentivos y desincentivos

El Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño prevé compensaciones y estímulos por buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos. (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, CEPAL, s.f.)

f) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

Las limitaciones identificadas se orientan a:

- Debilidades en la articulación entre la administración de las metas presidenciales y el presupuesto.
- Incrementar y perfeccionar las evaluaciones externas.
- Desarrollar y consolidar una cultura de evaluación, con un enfoque interactivo que enfatice el aprendizaje, la participación y la negociación.
- Las evaluaciones deberían agregar al tradicional criterio de eficacia, los criterios de eficiencia, calidad, y oportunidad.
- Perfeccionar el Sistema de Evaluación de Metas Presidenciales automatizado, agregando información integrada de los diferentes poderes, y las unidades responsables de la gestión y la fiscalización de programas, incorporando métodos de verificación y validación, y respetando los principios de oportunidad y claridad.
- Los intentos de inclusión y participación de todos los agentes no fueron fructíferos, a pesar de ciertos logros parciales alcanzados a partir de la aplicación de metodologías de participación aplicadas. (SIARE, s.f.)

7) Bolivia

a) Dimensión compromisos

Por medio del D.S. 25.410 de 1999 se creó el Sistema de Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER), enmarcado en los lineamientos del Plan Nacional de Integridad (PNI). (SIARE, s.f.)

El sistema contempla que las entidades públicas establezcan los objetivos y metas, en base a su Plan Operativo Anual y su presupuesto, e identifiquen las acciones requeridas para su cumplimiento como así también la forma de ejecución anual de las mismas y la distribución mensual prevista tanto física como financiera.

Se requiere la fijación de entre cinco y veinte compromisos de resultado, en términos físicos y financieros, y cuya ejecución se pueda verificar. En 2003, se aplicó el SISER para el seguimiento y evaluación del Plan de Gobierno.

A partir de 2005 la recolección y análisis de información, se organizó a partir de la clasificación en: 1) Ministerios y Entidades Desconcentradas y Descentralizadas y 2) Prefecturas de Departamento. (SIARE, s.f.)

Las direcciones General de Gestión Pública o General de Coordinación Gubernamental, en su caso, son las encargadas de revisar y validar la información y de la conformación de compromisos de resultado entre la máxima autoridad de la entidad y el presidente de la República. (SIARE, s.f.)

b) Dimensión informativa y explicativa

La política de transparencia de la propuesta por el gobierno de Bolivia, da lugar a la presentación de la Memoria de la Economía Boliviana, el Informe Fiscal y otras publicaciones, además del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.

En el portal de dicho Ministerio pueden encontrarse publicaciones por año de la ejecución presupuestaria, la Publicación de la Memoria de la Economía Boliviana, Boletines informativos, Zoom Económico, cartillas informativas, el Boletín Económico – Informe Fiscal, publicaciones sobre las Empresas Públicas en el Nuevo Modelo Económico Boliviano.

c) Dimensión receptividad

La participación social en Bolivia se instrumenta a través de diferentes modos, como la disponibilidad de información pública para los ciudadanos, las peticiones a la administración pública, la planificación participativa (diálogo

nacional), la participación en la toma de decisiones (audiencias públicas, y otros mecanismos), la consulta, el control de la gestión y la capacidad de influir en la elaboración e implementación de las políticas públicas. (Sosa, 2016)

d) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

Existen varios sistemas de Seguimiento:

- Ejecución física y financiera de la inversión pública.
- Ejecución del gasto corriente.
- Número de funcionarios por entidad pública.

Se realiza una identificación de problemas y recomendaciones de solución.

A nivel de ministerios, existen Gabinetes de evaluación de la gestión, en los campos económico, social y político.

En 1995 se aprobó la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), que impulsa el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, y define la "responsabilidad por la función pública" que implica que los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos son responsables plenos por sus actos, y deben rendir cuentas sobre el destino de los recursos públicos, y la forma y los resultados logrados a partir de su aplicación. (SIARE, s.f.)

La ley instituye la gestión pública por resultados, y crea nuevos sistemas de administración y control, asociados a la política de responsabilidad por la función pública. (SIARE, s.f.)

El Decreto Supremo 25.410 se orienta a impulsar la reforma de la Administración Pública con criterios de eficiencia, eficacia, economía e integridad, y una gestión orientada a resultados, desarrollada y a ser evaluada en el marco de los Planes y Políticas de Desarrollo Nacional. (Portal Jurídico Lexivox, s.f.)

El Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER) es creado para el seguimiento y evaluación del desempeño y del cumplimiento del POA, de acuerdo con la Ley SAFCO. Asimismo, permite el control social de los resultados de la gestión a la sociedad civil.

El Decreto Supremo 26255 se orienta a generar un marco de transparencia de la gestión por resultados orientado a promover el control social por parte de la sociedad civil. (Portal Jurídico Lexivox, s.f.)

e) Dimensión incentivos y desincentivos

El sistema no prevé incentivos ni castigos por el logro o no de los resultados, o de las recomendaciones de la entidad rectora. Ello genera una buena percepción del sistema. (SIARE, s.f.)

f) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

Se han identificado una serie de logros:

- El SISER ha conseguido realizar eficazmente el seguimiento de la gestión, pero no ha sido exitoso en la evaluación de resultados. El sistema generó un cambio importante en la cultura burocrática de las entidades en lo referido al desarrollo y sistematización de información sobre la gestión, y su utilización para hacer la gestión más transparente y mejorar su desempeño, y su imagen. (SIARE, s.f.) La contratación de un servicio especializado para mejorar el sistema en los aspectos conceptuales de evaluación y tecnología resulta promisorio en cuanto al mejoramiento de los procesos de evaluación de resultados. (SIARE, s.f.)

Los retos identificados son:

- Promover una discusión sobre el significado de gestión pública para el país.

- Jerarquizar el sistema.
- Relacionar el SISER con la planificación y el presupuesto.
- Enlazar el SISER con la actividad de fiscalización de la Contraloría General de la República y del Congreso Nacional.
- Perfeccionar la tecnología del SISER.
- Definir una política de difusión de la información originada en el SISER.
- Fortalecer el trabajo en equipo y la coordinación intergubernamental. (SIARE, s.f.)

8) Argentina

a) Dimensión compromisos

El presupuesto de la Administración Pública Nacional comprende los tres poderes del Estado, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, y el Poder Judicial. También abarca el Ministerio Público, los *organismos descentralizados* y a las *instituciones de seguridad social*. En forma separada, incluye también los Fondos Fiduciarios. (Ministerio de Economía, s.f.)

Los presupuestos de Empresas Públicas Nacionales, otros Entes del Sector Público Nacional, los gobiernos provinciales y municipales y las empresas públicas provinciales y municipales no están incluidos en la Administración Nacional, y poseen sus propios presupuestos.

La Administración Central está integrada por las jurisdicciones y entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y el Ministerio Público.

Los organismos descentralizados poseen patrimonio propio y personería jurídica, y se encuentran en jurisdicción de alguno de los poderes.

También son organismos descentralizados las Instituciones de seguridad social son organismos descentralizados, y se consideran por separado en función del volumen significativo de gasto. Son la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Instituto de Ayuda Financiera para el personal de las Fuerzas Armadas y la Caja de Retiros y Jubilaciones de la Policía Federal.

El Sector Público Nacional está compuesto por la Administración Pública Nacional, los Fondos Fiduciarios, los otros Entes del Sector Público Nacional y las empresas públicas nacionales. También incluye los recursos (ingresos y gastos) del régimen de coparticipación federal, que se destinan a las provincias, lo que permite calcular la presión tributaria. (Ministerio de Economía, s.f.)

La ley 24.156 de Administración financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional regula la administración de los recursos y gastos de la Administración Pública Nacional. La administración financiera abarca los sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que posibilitan la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el logro de los objetivos del Estado. (Infoleg, s.f.)

Los sistemas de control están integrados por los sistemas de control interno y externo del sector público nacional y el deber de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión. (Infoleg, s.f.)

La administración financiera está compuesta por los siguientes sistemas, interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas está conducido por un órgano rector, con dependencia directa del órgano que desempeña la coordinación de todos ellos. (Infoleg, s.f.)

Las actividades presupuestarias se ejecutan a través de un ciclo anual que comprende las siguientes etapas, que deben cumplirse en forma sucesiva:

- Formulación (o programación)
- Aprobación (o autorización)
- Distribución Administrativa
- Programación de la Ejecución
- Modificaciones al Presupuesto
- Ejecución
- Control y Evaluación

La formulación presupuestaria se realiza de acuerdo a la técnica del presupuesto por programas. El presupuesto por programas asigna los recursos en forma anual para la provisión de bienes y servicios a categorías programáticas, por jurisdicción o entidad. Este tipo de presupuestación agiliza la formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria, tanto física como financiera. Se vincula con el planeamiento estratégico, el presupuesto preliminar, el presupuesto plurianual y se orienta a la obtención de resultados. (Ministerio de Economía, s.f.)

En los últimos años, se instrumentaron decisiones orientadas a mejorar los procesos de elaboración, gestión y análisis del presupuesto, y hacer más transparente sus procesos. Con ese fin, en algunos programas, se determinaron indicadores de desempeño y se implantaron procesos de evaluación de programas en términos de los objetivos y resultados presupuestados planeados. (Ministerio de Economía, s.f.)

Complementariamente, la Ley 25.152, de "Solvencia o Responsabilidad Fiscal" promulgada por Decreto 1.017/99 instituyó que el Poder Ejecutivo debe

elaborar un Presupuesto Plurianual de tres años como mínimo que, según el artículo 6º, deberá contener información sobre:

- “- Proyecciones de recursos por rubros;
- Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- Programa de inversiones del período;
- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
- Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.” (Dec. 1017/99, art. 6º, Infoleg)

Posteriormente la Ley 25.917 crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, que determina la elaboración de presupuestos plurianuales por parte del Gobierno Nacional (artículo 5º) y de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 6º). (Infoleg, s.f.)

La Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917), en el artículo 7º (texto actualizado por Art. Nº 4 de la Ley 27.428), determina, para las jurisdicciones provinciales que hubieran adherido a esa norma que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) deberán publicar el presupuesto anual en su página web, una vez aprobado, las proyecciones del presupuesto plurianual y la Cuenta de Inversión.

Además, deberán difundir información trimestral (del trimestre anterior) de la ejecución presupuestaria (devengado y base caja), del gasto (devengado) por finalidad y función, y por tipo de acreedor, el stock de la deuda pública, incluida la flotante, y los programas multilaterales de financiamiento, el pago de servicios. Además, deberán incluir información

sobre nivel de ocupación a mediados y a fin de año (planta permanente, transitoria y contratados).

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal publicará e informará al Congreso los datos difundidos. (Ley 25.917, art. 7, Infoleg)

La Ley 25.917 establece un Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, a través del que se estandarizan las reglas de juego fiscales y financieras. Un Consejo Federal integrado con la representación de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Gobierno Nacional es el encargado de realizar el seguimiento, control y aplicación de sanciones, en carácter de única autoridad de aplicación. Este mecanismo favorece el consenso y coordinación entre distintos niveles de gobierno y las provincias. (Infoleg, s.f.)

b) Dimensión informativa

El Ministerio de Hacienda elabora informes de gestión que incluyen informes periódicos y principalmente el informe final de la Cuenta de Inversión para su presentación ante el Congreso Nacional, antes del 30 de junio del año siguiente al informado, en los términos previstos por la Ley 24.156. Son elaborados de acuerdo con las instrucciones de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). (Ministerio de Economía, s.f.)

Complementariamente, se desarrollan informes integrales de gestión, de alcance más específico, más desarrollados, con un alcance temporal mayor, no periódicos, que preparan expertos sectorialistas de la Oficina Nacional de Presupuesto, las jurisdicciones o entidades, los responsables de programas (autoevaluación) o especialistas externos (evaluación independiente). (Ministerio de Economía, s.f.)

Los organismos deben remitir a la ONP los datos totales anuales de ejecución física a la ONP, ratificando o rectificando los datos trimestrales

enviados en su oportunidad. Sobre esta base se elabora el Informe de Evaluación sobre Resultados de la Gestión (que se adjunta a la Cuenta de Inversión del Ejercicio), que incluye comentarios sobre el desempeño de los programas y los resultados logrados. (Ministerio de Economía, s.f.)

Otros informes elaborados para realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria son los siguientes:

- Informes de seguimiento físico-financiero del Presupuesto de la Administración Nacional, trimestrales, con perspectiva funcional – institucional, orientados a evaluar el cumplimiento de las políticas presupuestarias y análisis del desempeño.

- Síntesis ejecutiva para el seguimiento físico – financiero.

- Los Informes de ejecución de la inversión pública nacional que incluyen la ejecución de la inversión real directa, de acuerdo a las distintas clasificaciones presupuestarias (jurisdicción, fuente de financiamiento, categoría programática, ubicación geográfica, etc.), el avance físico financiero de los principales proyectos, y un anexo financiero con todos los proyectos, las principales transferencias de capital, incluyendo los datos más significativos. (Ministerio de Economía, s.f.)

c) Dimensión explicativa

El Artículo 45 de la Ley 24.156 establece que, en base a la información de la ejecución física del presupuesto, y la que suministra el sistema de contabilidad gubernamental, la ONP efectuará un análisis de los resultados físicos y financieros alcanzados y los efectos generados, analizará los desvíos producidos en relación a lo programado, intentando determinar sus causas, y elaborando en consecuencia informes con recomendaciones para las respectivas autoridades superiores y responsables. (Ministerio de Economía, s.f.)

El reglamento del artículo 44 delimitó la responsabilidad de las jurisdicciones y entidades, creando los Centros de Coordinación de Información Física en las Unidades de Presupuesto o en los Servicios Administrativos Financieros, con el objeto de centralizar la información de la gestión física de sus respectivos presupuestos. (Ministerio de Economía, s.f.)

d) Dimensión receptividad

En Sitio Web de Consulta para el Ciudadano se puede acceder a una visualización detallada del presupuesto. La sección de la ONP incluye una “visualización detallada” del presupuesto, de periodicidad trimestral, que expone cuadros dinámicos y gráficos sobre la ejecución acumulada de recursos y gastos comparando diferentes períodos, de acuerdo a los distintos clasificadores presupuestarios. Estos datos no incluyen comentarios para que el ciudadano pueda interpretar en forma sencilla la información. (Ministerio de Economía, sitio de Consulta para el Ciudadano, s.f.)

e) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

El seguimiento físico-financiero se realiza en función de las metas anuales programadas a nivel de programa y se incluyen en el Presupuesto y en la ulterior programación de la ejecución. (Ministerio de Economía, s.f.)

La ejecución física de dichas metas es desarrollada en forma trimestral por parte de los responsables de cada programa, con una explicación de las

causas de desvíos entre lo programado y lo ejecutado en el trimestre.
(Ministerio de Economía, s.f.)

El sistema informático registra y organiza la información de la programación y la ejecución, y también se incorpora la información financiera.

El proceso de ejecución presupuestaria, tanto física como financiera, se analiza en forma integral, y se agrega información adicional importante sobre las cuestiones que, de acuerdo a la percepción de los responsables de las unidades ejecutoras, mejoraron o perjudicaron el cumplimiento de los objetivos inicialmente determinados. (Ministerio de Economía, s.f.)

En el período 2007/09 se desarrolló una experiencia piloto aplicada a programas seleccionados, orientados a resultados.

La Ley N° 24.156 asigna a la ONP la función de evaluación presupuestaria, mientras que el control está en cabeza de los organismos de control interno y control externo. (Ministerio de Economía, s.f.)

La evaluación se enfoca en la eficiencia y la eficacia, siendo su propósito retroalimentador, a través de la propuesta de medidas correctivas.

Se definen y cuantifican indicadores para diferentes dependencias de la Administración Nacional, de eficiencia, eficacia, sustentabilidad, insumos, economía, producto, calidad, resultado, impacto, e indicadores referenciales.
(Ministerio de Economía, s.f.)

Como corolario de la evaluación integral de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional se elabora un informe trimestral (materializado en el Boletín Fiscal), de alcance trimestral, que permite la difusión de la ejecución presupuestaria, que expresa el cumplimiento del programa de gobierno. (Ministerio de Economía, s.f.)

El Boletín Fiscal habilita la difusión de información de seguimiento global de la ejecución del presupuesto, e incluye información relativa a la ejecución base caja del presupuesto del Sector Público Nacional, la deuda pública y los activos financieros, la distribución de los recursos de origen nacional a las provincias, la evolución de la deuda exigible de la Administración Central y datos de ocupación y salarios en el Poder Ejecutivo Nacional. (Ministerio de Economía, s.f.)

En algunos organismos se aplican sistemas de evaluación de desempeño individual.

f) Dimensión incentivos y desincentivos

La Ley Nro. 24.156 crea el sistema de control interno, conformado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano normativo, de supervisión y coordinación; y por las Unidades de Auditoría Interna (UAI) creadas en cada jurisdicción y entidades dependientes del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependen jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y serán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General. El año 2018 se dictó una norma a través de la cual los responsables de las UAI son designados por la SIGEN. (Infoleg, s.f.)

En cabeza de la autoridad superior de cada Jurisdicción o Entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional tiene la responsabilidad de mantener un adecuado sistema de control interno. (Infoleg, s.f.)

La Sindicatura General de la Nación, órgano rector del sistema de control interno del Estado, tiene a su cargo el dictado de las normas de control interno, las normas de auditoría interna, la coordinación de la red de Unidades de Auditoría Interna en las jurisdicciones, entidades y empresas, y la

supervisión del sistema de control interno y del cumplimiento de las normas técnicas emitidas.

Es una entidad con personería jurídica y autarquía administrativa y financiera dependiente de la Presidencia de la Nación. (Infoleg, s.f.)

No se encuentra habilitada a aplicar sanciones. Formula recomendaciones referidas al adecuado cumplimiento normativo, la aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia y eficacia. Estas recomendaciones no son vinculantes. (SIGEN, s.f.)

El Sistema de Control Externo está conformado por la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, en jurisdicción del Congreso de la Nación. El órgano de control externo está incorporado en el art. 85 de la Constitución Nacional, el que determina sus funciones fundamentales, y su naturaleza institucional. (Constitución Nacional, infoleg, s.f.)

La Constitución Nacional establece que a la AGN le compete el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización. (Constitución Nacional, infoleg, s.f.)

A partir de su creación se eliminó la intervención previa del órgano de control externo, mecanismo que le permitía observar los actos de la administración.

También se eliminó la intervención jurisdiccional, que le permitía realizar juicios de cuenta y juicios de responsabilidad.

Sus funciones, de acuerdo con lo que establece la Ley 24.156, son las siguientes: fiscalizar la utilización de los recursos del Estado; examinar y

emitir dictámenes sobre los estados contables financieros de los organismos de la administración nacional; controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de crédito público; auditar y emitir dictamen sobre los estados contables financieros del Banco Central de la República Argentina; realizar exámenes especiales de actos y contratos de significación económica; auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables de las empresas y sociedades del Estado; verificar que los órganos de la Administración mantengan el registro patrimonial de sus funcionarios públicos. (Infoleg, s.f.)

La AGN formula recomendaciones a los organismos auditados, aunque éstas no son vinculantes.

No es función propia de la AGN la tramitación de denuncias. El cumplimiento de su función de auditoría y control externo no contempla la recepción ni tramitación de denuncias a investigar, funciones que corresponden a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (Leyes 25.233 y 24.946; Decreto 102/09), y el Defensor del Pueblo de la Nación (Constitución Nacional, art. 86, y Ley 24.284), que tienen competencias específicas en estas materias.

g) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

Las fortalezas identificadas por la ONP en el proceso presupuestario son las siguientes:

- Se mantuvo en el tiempo la metodología y los fundamentos del sistema.
- Permanencia de objetivos.
- La captación, el análisis y la difusión de información son sistemáticos.
- Los indicadores se definen conjuntamente con los diferentes actores.
- Las diferentes fases del proceso tienen responsables asignados.

- El incumplimiento de la remisión de información física se verifica.

Por su parte, se identificaron las siguientes debilidades y obstáculos:

- La provisión pública es diversificada.
- Los productos terminales y los indicadores son definidos con dificultades.
- Es alta la rotación de autoridades, de políticas y de prioridades.
- Los registros de datos físicos tienen uso limitado.
- La ciudadanía no ha manifestado interés por la gestión física de nivel programático, y tampoco las autoridades políticas, que se enfocan mayoritariamente en el presupuesto financiero. (Ministerio de Economía, s.f.)

Desde la perspectiva de los organismos de control, algunas opiniones plantean que las leyes vigentes, al no permitir la aplicación de sanciones, limita la fuerza de sus recomendaciones.

Los desafíos identificados son:

La metodología de identificación de los bienes y servicios, y las unidades de medida empleadas para su cuantificación, deben ser revisados con el objeto de sistematizar la expresión de los productos por programa.

. Avanzar, en función del contexto y viabilidad de cada jurisdicción o entidad, en la definición de indicadores estratégicos de gestión presupuestaria orientada a resultados. (Ministerio de Economía, s.f.)

9) Estados Unidos

a) *Dimensión compromisos*

En 1993, el gobierno de los Estados Unidos aprobó la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (Government Performance and Results Act). Por primera vez, la ley requería que las agencias gubernamentales formularan planes estratégicos, midieran y realizaran informes de gestión. Como resultado de esta ley, las agencias federales debían consultar con las partes interesadas (stakeholders), incluyendo el Congreso de los Estados Unidos, sobre su declaración de misión, sus metas estratégicas de largo plazo, y las estrategias empleadas para lograr resultados. Las agencias también debían producir planes de gestión anuales que mostraran cómo esperaban lograr sus metas anuales e informar a fin de año sobre su gestión real.

La Agenda de Gestión Presidencial del Gobierno Federal incluye como una de sus iniciativas globales la Iniciativa de Mejoramiento de la Gestión (Performance Improvement Initiative - PII), que se propone asegurar que los dólares federales producen un resultado máximo. La iniciativa fue diseñada para superar las debilidades de la implementación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno, especialmente las metas de baja calidad y el uso insuficiente de la información de gestión en la toma de decisiones.

Para lograr esto, las agencias federales y la Oficina de Gestión y Presupuesto colaboran para identificar qué programas funcionan, cuáles son deficientes, y qué puede hacerse para mejorar la gestión en todos los casos. A veces es necesario reasignar fondos desde programas inefectivos a otros más efectivos. Esta y otras decisiones sobre los programas son en última instancia realizados conjuntamente por el Congreso y el presidente, pero el análisis puede ayudar al Poder Ejecutivo y Legislativo a tomar decisiones mejor sustentadas. Otros elementos de la iniciativa incluyen la medición de la eficiencia de los programas utilizando análisis de costos totales y marginales, y expandiendo en general la utilización de información de gestión y toma de decisiones.

La Iniciativa de Mejoramiento de la Gestión mide su éxito a través de dos formas principales:

- Gestión de mejoramiento de programas: a través del uso de evaluaciones de gestión, los programas deben mejorar su gestión todos los años. Esto se realiza a través de la elaboración y el seguimiento de los resultados para cada programa. La actividad precisa que cada agencia identifique las debilidades en la gestión del programa y diseñe, y entonces desarrolle e implemente planes claros y agresivos para conseguir mejor resultado de los impuestos invertidos.
- Mayores inversiones en programas exitosos: en general, los recursos escasos necesitan ser adjudicados a programas de alto desempeño. Adicionalmente, los programas de desempeño pobre que atienden necesidades críticas deberían demostrar mejores resultados. La gestión no será nunca el único factor en las decisiones sobre cuántos fondos reciben los programas. Sin embargo, el Congreso y el Presidente, provistos de información de la Iniciativa de Mejoramiento de la Gestión, pueden considerar la gestión en mayor grado en la toma de decisiones, y gastar primariamente en programas que provén un retorno mayor.

Los estándares utilizados en relación con la PII son los siguientes:

. Los gerentes senior de las agencias se encuentran al menos una vez por cuatrimestre para analizar los informes que integran información financiera y de gestión correspondientes a las responsabilidades más importantes del departamento.

. Los planes estratégicos contienen un número limitado de metas y objetivos orientados a resultados. El presupuesto anual y los documentos de gestión incorporan medidas identificadas y se enfocan en la información utilizada por los gerentes senior en sus informes.

. La Agencia demuestra que tiene evaluación de gestión y sistema de incentivos para sus directivos y su servicio ejecutivo senior, y más del 60% de la fuerza de trabajo, que efectivamente se apega a la misión de la agencia, las

metas, y resultados; mantiene a sus empleados alineados con los resultados apropiados para su nivel de responsabilidad; diferencia entre los diferentes niveles de gestión; y genera consecuencias basadas en gestión. Ello implica que existe evidencia de que las expectativas son claramente comunicadas a los empleados, la información sobre los incentivos demuestra que los gerentes planearon, monitorearon, desarrollaron y evaluaron efectivamente la gestión de los empleados; y que el lugar está listo a vincular el pago a los sistemas de evaluación de gestión. La agencia trabaja para incluir todos los empleados de la agencia.

- . La agencia informa el costo total de lograr las metas de gestión adecuadamente en el presupuesto y los documentos de gestión y puede estimar precisamente el costo marginal de cambiar las metas de gestión.

- . La agencia tiene al menos una medida de eficiencia para todos los programas.

- . La agencia utiliza las evaluaciones para direccionar las mejoras en los programas, y la información de gestión es utilizada consistentemente para fundamentar los requerimientos de fondos, las acciones de la gerencia, y las propuestas legislativas. Menos del 10% de los programas reciben una clasificación de Resultados no Demostrados por dos años.

b) Dimensión informativa

Para maximizar el desempeño del programa, se diseñaron algunos aspectos del PII:

- . Evaluación de gestión con una herramienta denominada PART (Program Assessment Rating Tool).

- . Publicación de un tablero de mando para mantener la rendición de cuentas de las agencias para las recomendaciones del PART.

- . Difusión de los resultados en un sitio Web: www.ExpectMore.gov

- . Implementar programas de mejoramiento inter-agencias.

El sitio Web www.ExpectMore.gov fue lanzado en 2006 para proveer a los americanos con información fehaciente sobre qué programas funcionan, cuáles no funcionan, y qué están haciendo los programas para mejorar cada año.

Los ciudadanos únicamente tienen acceso limitado a la información acerca del desempeño del gobierno federal. En muchos casos, el desempeño es bueno; en algunos casos, es mejor que el del sector privado. El sitio Web contiene resúmenes PART para todos los programas que han sido evaluados a una fecha, y proporciona toda la información que los ciudadanos requerirían para evaluar la gestión. Cada evaluación incluye una breve descripción del propósito del programa, su clasificación general, algunos aspectos destacados de la gestión y los pasos que van a adoptar para mejorar en el futuro.

c) Dimensión explicativa

Para aquellos interesados en mayor información, existen links a las evaluaciones detalladas tanto como al sitio Web del programa. Las evaluaciones PART detalladas incluyen respuestas a cuestiones con explicaciones y evidencia de soporte. También incluye medidas de gestión e información de gestión. Además, existen actualizaciones regulares del avance de las acciones para mejorar la gestión. Estas actualizaciones son por lo menos anuales, y más frecuentemente cuando es necesario.

Un visitante del sitio puede encontrar, al menos inicialmente, que los programas no se están comportando tan bien como deberían, o que los planes de mejoramiento no son lo suficientemente ambiciosos. El sitio ha mejorado para solucionar este tema:

. Se da más atención a la gestión y los resultados.

. Un mayor examen de la acción (o inacción) de la agencia para mejorar los resultados de los programas: los programas de mejoramiento deben ser transparentes; las evaluaciones sobre las metas y logros deben ser más claros.

. La demanda creada por una información de gestión de mejor calidad y más oportuna.

d) Dimensión receptividad

Como resultado de la Ley sobre Gestión y Resultados del Gobierno, se les pide a las agencias que consulten con las partes interesadas, incluido el Congreso de los Estados Unidos, sobre su declaración de misión, sus metas estratégicas de largo plazo y las estrategias que se proponen emplear para lograr resultados.

Una de las herramientas utilizadas más comúnmente por el gobierno federal es lo que se denomina “block grant”, una subvención global que se entrega a algunas áreas de gobierno, especialmente en el área de servicios sociales cuando son los estados y localidades los proveedores de los servicios. Esta herramienta se utiliza debido a su gran flexibilidad para atender necesidades locales, y es criticada porque la rendición de cuentas por resultados puede ser dificultosa cuando los fondos son asignados sobre la base de fórmulas y cantidad de población en lugar que por los logros o necesidades.

Adicionalmente, los *block grants* plantean desafíos en términos de medición de gestión precisamente porque pueden ser utilizados para un amplio rango de actividades.

Otros programas orientados a la comunidad son:

. Investigación sobre innovación para pequeñas empresas -*Small business innovation research* (SBIR)-. Este programa desarrolla investigación,

contrato de desarrollo y fondos de subvención para permitir a las pequeñas empresas encontrar soluciones innovativas para los desafíos del gobierno.

. Programas de crédito. El PII ha identificado la función administrativa de cinco de las agencias más importantes que otorgan créditos (Agricultura, Educación, Vivienda y Desarrollo Urbano, Administración de Pequeñas Empresas y Administración de Veteranos) y la Junta del Tesoro, como objetivos apropiados de análisis. El Director Adjunto para la Gestión ha creado un consejo para evaluar las mejoras en estas funciones, con el propósito de reducir la deuda morosa, y permitir ahorros sustanciales en subsidios y gastos administrativos.

Con el objeto de crear mecanismos de rendición de cuentas, la PII ha incorporado en la Agenda de Gestión del presidente un tablero de mando para incluir un conjunto de estándares para la gestión de los programas de crédito. Se comparan diferentes programas de crédito, y se incluye la información en el portal de Datos de Gestión de los programas de préstamos.

e) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

Las evaluaciones integrales se realizan con el programa PART (*Program Assessment Rating Tool*). Las evaluaciones se realizan anualmente; se han evaluado el 96% de los 1000 programas existentes. (Shea, 2008)

Se evalúan los propósitos de los programas, el diseño, el planeamiento, la gestión, los resultados, y la rendición de cuentas, con el objeto de determinar su efectividad global.

Se identifican las medidas adoptadas para el mejoramiento de los resultados de los programas. Debido a que los programas generan bienes y

servicios utilizando diferentes mecanismos, el PART está personalizado por categoría de programa. Las siete categorías son: federal directo, subvenciones competitivas, subvenciones en bloque/formula; investigación y desarrollo; activos de capital y adquisiciones; crédito; y regulador.

En la página Web www.ExpectMore.gov, los programas están también agrupados por área específica de programa (medio ambiente, transporte, educación, etc.).

El programa de evaluación incluye 25 preguntas básicas y preguntas adicionales adaptadas al tipo de programa. Están divididas en cuatro secciones. La primera pregunta mide si el diseño y el propósito del programa son claros y defendibles. La segunda sección se vincula con el planeamiento estratégico, y mide si la agencia establece metas anuales y de largo plazo válidas para el programa. La tercera sección evalúa la gestión del programa, incluyendo un control financiero y de los esfuerzos de mejoramiento del programa. La cuarta sección de preguntas se enfoca sobre los resultados que los programas pueden informar con exactitud y consistencia.

Las respuestas a estas preguntas resultan en un cuadro numérico para cada una de las cuatro secciones, de 0 a 100 (siendo el último el mejor puntaje). Como informar solamente un cuadro numérico puede sugerir una falsa precisión o desviar la atención de las áreas que más necesitan mejorar, los valores numéricos se convierten en clasificaciones cualitativas (se utilizan categorías como efectivo, moderadamente efectivo, adecuado, inefectivo).

Independientemente de su puntaje general, los programas que no tienen medidas de gestión adecuadas o no han recogido todavía información de gestión generalmente reciben la calificación de “resultados no demostrados”.

Las evaluaciones realizadas con el instrumento PART no resultan en decisiones automáticas sobre el financiamiento. Claramente, a lo largo del tiempo el financiamiento debería ser orientado a los programas que pueden probar que logran resultados medibles. En algunos casos, una evaluación de “inefectivo” o “resultados no demostrados” puede sugerir que es necesario un mayor financiamiento para superar los defectos identificados, mientras que un programa evaluado como “efectivo” puede estar en línea con una disminución de fondos, porque no es prioritario, o ya ha cumplido con su misión. Sin embargo, la mayor parte del tiempo, una evaluación de “efectivo” es un indicador de que el programa está utilizando sus fondos correctamente y de que no es necesario realizar grandes cambios.

Cada trimestre, las agencias reciben dos calificaciones. Primero son evaluadas por el estatus en cumplir las metas globales para cada iniciativa. Se les asigna entonces una clasificación roja, amarilla o verde para identificar su gestión. El estado verde representa el éxito en lograr los resultados para cada uno de los criterios; amarillo es por un nivel intermedio de gestión; y rojo para resultados no satisfactorios.

En segundo lugar, se evalúa el progreso de la agencia para alcanzar los estándares del programa PII. La revisión se realiza caso por caso en términos de los bienes y servicios entregables y los plazos que cada agencia establece. El progreso también se expresa con un color. El verde corresponde a una implementación acorde con los planes acordados con las agencias; el amarillo cuando existe algún deslizamiento u otras cuestiones que requieren ajustes por parte de la agencia para lograr los objetivos planteados oportunamente; rojo cuando la iniciativa está en serio peligro. En tal caso, es poco probable que la agencia cumpla los objetivos sin una intervención significativa de la gerencia.

El tablero de comando es una herramienta efectiva para asegurar que las agencias manejan la gestión de sus programas. Aunque su puntaje en el tablero no está directamente ligado a alguna consecuencia, se entiende en los

altos niveles de la administración como un indicador de la fortaleza o debilidad de la agencia. El tablero de comando global del gobierno que informa de los progresos de las agencias individuales se publica cuatrimestralmente en la página Web www.results.gov/agenda/scorecard.html.

f) Dimensión incentivos y desincentivos

Cada dos años, cuando comienza un nuevo Congreso, la GAO llama la atención a las agencias y áreas programáticas que tienen altos riesgos debido a sus vulnerabilidades al fraude, derroche, abuso y mala gestión, o que tienen más necesidades de transformación. Las actualizaciones que realiza la GAO identifican nuevas áreas de alto riesgo e introdujeron un sistema de clasificación para seguir el progreso.

En la Lista de Alto Riesgo de 2017 la GAO incorporó cuatro nuevas áreas de alto riesgo: Proceso de liquidación de seguridad de personal en todo el gobierno; Mejorando el manejo federal de los programas que sirven a las tribus y sus miembros; Responsabilidad ambiental del gobierno de EE. UU.; Censo del decenio 2020. Ello lleva a 35 las áreas de alto riesgo en 2017. Se expandieron dos áreas para incluir nuevas cuestiones, y otras dos áreas fueron reducidas debido al progreso realizado.

Los elementos clave necesarios para mejorar en las áreas de alto riesgo son una alta atención por parte de los altos directivos de la administración y los líderes de las agencias a los cinco criterios para ser removidos de la Lista de Alto Riesgo, como asimismo alguna acción del Congreso necesaria. Los cinco criterios son:

. Compromiso del liderazgo. Demostrar un fuerte compromiso y apoyo de la alta dirección.

. Capacidad. La agencia tiene la capacidad, en términos de recursos y gente, de resolver los riesgos.

. Plan de acción. Existe un plan de acción correctivo que define las causas, soluciones, y provee medidas correctivas sustantivas incluyendo los pasos necesarios para implementar las soluciones recomendadas.

. Monitoreo. Se ha instituido un programa para monitorear y validar en forma independiente la efectividad y sustentabilidad de las medidas correctivas.

. Progreso demostrado. La habilidad para demostrar progreso en la implementación de las medidas correctivas y la resolución de las áreas de alto riesgo.

Se utiliza una estrella de cinco puntas para ilustrar el progreso en las áreas de Alto Riesgo. La estrella indica si cada uno de los criterios se ha cumplido, parcialmente cumplido o no cumplido para esa área de Alto Riesgo.

g) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

La Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno sentó una base fundacional robusta para la gestión del rendimiento en el gobierno federal.

Sin embargo, se identifican numerosas debilidades en la implementación de la Ley que impiden su progreso. Las medidas de muchas agencias y programas en la implementación de la Ley fueron insuficientemente orientadas a los resultados. Ni el Congreso ni el Ejecutivo basaron sus decisiones en información disponible de desempeño. La implementación de la Ley fue más un ejercicio que un proceso útil para informar a los tomadores de decisiones y contribuir a mejorar el desempeño de los programas (Shea, 2008).

Mientras que los mayores progresos han provenido de este foco renovado en resultados, subsisten barreras para el mejoramiento. La PII ha identificado algunas actividades para mejorar la efectividad de los programas:

. Asegurar que las metas de los programas son adecuadas y los planes de mejoramiento son agresivos y resultan en una mejora del desempeño.

Adicionalmente, la implementación de las mejoras debe ser seguida e informada.

. Designar oficiales para el mejoramiento de la gestión en las agencias.

Estos funcionarios deben ser responsables de coordinar las actividades de mejora del desempeño de sus agencias, incluyendo:

- Desarrollar y mejorar los planes estratégicos, los planes anuales de desempeño, y los informes anuales de gestión, así como asegurar la utilización de dicha información para las justificaciones de presupuesto de la agencia;
- Asegurar que las metas de los programas son agresivas, realistas, y medidas precisamente;
- Convenir regularmente con el personal de gestión de programas de la agencia para evaluar y mejorar el desempeño del programa y la eficiencia; y
- Asistir a la cabeza de la agencia en el desarrollo y utilización dentro de la agencia de medidas de gestión en las evaluaciones de desempeño del personal, particularmente los gerentes de programa, para asegurar una rendición de cuentas real para una mayor efectividad.

. Expandir análisis transversales. Utilizar el PART para facilitar análisis transversales donde existe un alto retorno más que con un enfoque individual de programa. El objetivo de estos esfuerzos es incrementar la eficiencia y ahorrar dólares, sobre la base del éxito de los análisis transversales anteriores. La guía del Congreso es un factor para la elección de los tópicos para los nuevos análisis transversales.

. Maximizar el impacto de la página Web ExpectMore.gov. El gobierno federal debería rendir cuentas al público sobre su desempeño. Esta herramienta Web provee una información sincera sobre la forma en que se están desempeñando los programas y qué están haciendo para mejorar. La Iniciativa de Mejoramiento de Desempeño se ha desarrollado para incrementar el alcance e impacto de su información valiosa para mejorar el desempeño de los programas y la rendición de cuentas por resultados.

10) Canadá

a) *Dimensión compromisos*

El Gobierno de Canadá posee una prolongada trayectoria en la generación y utilización de información de desempeño que se remonta a su primera política de evaluación de programas en la última parte de la década del '70. A lo largo de los últimos 30 años, la información de resultados ha sido utilizada en dos formas principales, en primer lugar para el propósito de rendición de cuentas en los informes al Parlamento, y en segundo lugar, para sustentar las decisiones de asignación de recursos en el Ejecutivo.

Recientemente, la comunidad de medición de desempeño ha orientado sus esfuerzos principalmente para sostener la gestión interna e informar al Parlamento, y sólo con un menor alcance para informar las decisiones sobre la asignación y la reasignación de gastos. Sin embargo, este balance está cambiando y el gobierno ha colocado la rendición de cuentas y los programas de valor por dinero (*value for money programme*) en el centro de su agenda de gestión.

Hay dos iniciativas importantes que surgieron de esta agenda:

. En primer lugar, la Ley de Rendición de Cuentas Federal se aprobó en 2006. Bajo esta Ley el gobierno debe, entre otras cosas, establecer una oficina parlamentaria de presupuesto, extender el poder del Auditor General, e implementar una evaluación sistemática de los programas de subvenciones del gobierno y contribuciones.

. En segundo lugar, el gobierno determinó su intención de asegurar que todos sus programas son eficientes y efectivos, se enfocan en resultados, proveen valor a los contribuyentes, y están alineados con las prioridades y responsabilidades del momento.

Esencialmente, el gobierno ha convocado un rediseño del sistema federal de gastos de gestión, consistente con tres principios principales:

- . Los programas de gobierno deberían enfocarse en resultados y valor por dinero.

- . Estos programas deben ser consistentes con las responsabilidades federales.

- . Los programas que ya no sirven para el propósito para el que fueron creados deberían ser eliminados.

El rediseño de un sistema de gestión de gastos basado en estos principios permite utilizar información confiable de desempeño.

Canadá es una federación descentralizada de diez provincias y tres territorios. Los gobiernos provinciales son legalmente iguales al gobierno federal y tienen un poder significativo. Las esferas de responsabilidad son determinadas constitucionalmente (por ejemplo, la salud y la educación recaen bajo la autoridad provincial, mientras que la defensa y la inmigración son cuestiones federales).

La relación entre el gobierno federal y otros gobiernos se expresa a través de acuerdos intergubernamentales y, excepto aquellas áreas de jurisdicción federal exclusiva, gran parte del gasto federal se canaliza a través de pagos por transferencias. El gobierno federal realiza grandes transferencias a las provincias y territorios para ayudar a fundear la salud, la educación post-secundaria y otros servicios sociales. Adicionalmente, los pagos por transferencias de "equiparación" son realizados a las provincias menos ricas para ayudarlas a proveer servicios públicos a un nivel comparable a las provincias más pobres. Otros pagos por transferencias van directamente a las personas, por ejemplo, a la seguridad social para ancianos y seguros de empleo. A pesar de que existen excepciones a esta regla, la mayor parte del gasto constituido por programas directos (alrededor del 40% del presupuesto) está sujeto a medidas de gestión. En esta categoría, los términos y condiciones para alrededor de 750 programas de subvenciones y contribuciones requieren una reconsideración de su propósito, que realiza un Comité del Gabinete (la Junta

del Tesoro -*Treasury Board*) cada cinco años. Este Comité requiere que cada solicitud de renovación de programa sea acompañada por una evaluación del programa, y que estas evaluaciones se consideren cuidadosamente antes de tomar cualquier decisión.

Los programas que no se basan orientan en subvenciones y contribuciones, como la Oficina de Pasaportes, que se orientan directamente a los ciudadanos, normalmente se sostienen en el tiempo.

Sin embargo, la información de desempeño y las evaluaciones se presentan a la Junta del Tesoro o a otras agencias centrales cuando se proponen cambios significativos.

Los pagos más significativos y los pagos por transferencias (cerca del 45% del presupuesto) incluyen tres sub-categorías importantes (pagos compensatorios, transferencias para la Salud, y transferencias para gastos sociales); los fondos se calculan en base a una fórmula, y se envían desde el gobierno federal a las provincias y territorios para financiar programas en sus respectivas jurisdicciones. En estos casos, la responsabilidad por la medición del desempeño recae en los gobiernos receptores.

Las transferencias restantes se orientan a proveer a los ciudadanos de seguridad para la tercera edad, seguro de empleo y beneficios fiscales para menores de edad, y están sujetas a varios grados de escrutinio en los departamentos de origen. Por ejemplo, el programa de seguro de empleo es evaluado regularmente en su departamento de origen, y la información de desempeño se utiliza para realizar ajustes en la marcha o para sostener revisiones más profundas.

Los actores principales del sistema de gestión que sustenta la asignación de recursos son seis:

. El Gabinete de Ministros establece y asigna los recursos en función de las prioridades políticas del gobierno planteadas ampliamente en el Discurso del Trono y del Presupuesto. En esta tarea se apoyan en tres agencias centrales que comparten las funciones en materia de presupuesto: la Oficina del Concejo Privado, el Departamento de Finanzas y la Secretaría de la Junta del Tesoro.

. La Oficina del Concejo Privado asesora al Primer Ministro y al Gabinete en el cambio de prioridades a partir del Discurso del Trono y del Presupuesto. Maneja la agenda del Gabinete, comunica sus decisiones y desempeña un rol de desafío identificando los cambios en las políticas gubernamentales o la estructura de los programas.

. El Departamento de Finanzas fija las políticas fiscales, prepara el Presupuesto (que incluye el plan fiscal general y las nuevas propuestas de gastos) y asesora a su ministro sobre las implicaciones fiscales de las propuestas de política que envían los otros departamentos, incluyendo aquellas revisadas por los comités del Gabinete de Ministros. Proyecta los ingresos y gastos para el ejercicio en curso y los años futuros. El Ministro de Finanzas y el Primer Ministro toman las decisiones finales sobre el plan fiscal.

. La Junta del Tesoro, un comité del Gabinete apoyado por una Secretaría y otras agencias, supervisa la presentación en el Parlamento del plan de gastos anuales detallado, y actúa como consejo de gestión del gobierno. La Junta del Tesoro fija las políticas administrativas generales del gobierno en áreas tan diversas como gestión de recursos humanos, adquisiciones, y todos los aspectos de gestión financiera, gastos y desempeño basado en resultados. También examina y aprueba las propuestas de planes de gastos de los departamentos gubernamentales, la renovación periódica de programas, la aprobación de contratos significativos por sobre la autoridad delegada de los departamentos y la delegación para implementar nuevos programas previamente aprobados políticamente por el Gabinete.

. El Parlamento juega un rol crítico. De forma consistente con la convención de Westminster sobre el gobierno responsable, el gobierno rinde cuentas al Parlamento por sus acciones y debe mantener la confianza del Parlamento para gobernar. Iniciativas clave como el Discurso del Trono y el

Presupuesto son “mociones de confianza” (lo que significa que si no están apoyadas por una mayoría simple de los miembros del Parlamento, el gobierno cae). Más aún, el gobierno no puede gastar dinero sin la aprobación del Parlamento. Estas funciones de supervisión y rendición de cuentas son ejercidas cuando el Parlamento y sus comités consideran las políticas y solicitan fondos a través de proyectos de ley y documentos de respaldo que estiman dichos fondos, como parte de su tarea de aprobación de recursos. Los departamentos desarrollan las opciones de política y las propuestas de diseño de los programas, y gestionan la ejecución de los programas. Informan periódicamente al Parlamento y son responsables de la evaluación del desempeño de los programas y su efectividad. El gobierno tiene alrededor de 90 departamentos y agencias y también posee más de 40 empresas públicas (Crown Corporations), algunas dependientes del Parlamento.

En relación con el planeamiento, el gobierno federal de Canadá opera con un ejercicio fiscal que comienza el 1° de abril y termina el 31 de marzo del siguiente año. El Presupuesto contiene el programa fiscal del gobierno al Parlamento y usualmente es presentado en la Cámara de los comunes por el Ministro de Finanzas a fines de febrero. Los documentos presupuestarios presentan proyecciones agregadas del plan de gasto del gobierno para el año en curso y los dos años siguientes.

Hay cuatro componentes principales del plan fiscal:

- . Los supuestos del gobierno sobre la futura gestión de la economía;
- . El nivel de recursos esperado bajo la estructura impositiva existente y propuesta.
- . Los gastos totales proyectados, incluyendo todos los programas de gastos y los compromisos de la deuda pública;
- . El superávit o déficit resultante de estas proyecciones y el nivel de la deuda federal (déficit acumulado) resultante de estos superávits y déficits.

En el desarrollo del presupuesto, el Ministerio de Finanzas prepara una Actualización Económica y Fiscal, que se envía al Comité de Finanzas de la Cámara de los Comunes a fines de octubre o principios de noviembre. El Comité realiza audiencias públicas tanto en Ottawa y en todo el país, recogiendo las opiniones de los canadienses y sus prioridades para el próximo presupuesto. Con base a estas audiencias, el Comité eleva sus recomendaciones relativas al presupuesto al Parlamento, usualmente a principios de diciembre.

El presidente de la Junta del Tesoro presenta, antes del 1 de marzo de cada año, las Partes I y II de las estimaciones principales, que abarcan el año fiscal en curso e identifican las autorizaciones de gastos y los montos a ser incluidos en las leyes que el Parlamento debe aprobar. El Parlamento solamente aprueba por ley los programas de gastos directos, aunque la información que se presenta contiene proyecciones de todos los programas aprobados (estos últimos son aquellos que aprueban gastos de acuerdo con leyes específicas, por ejemplo, la mayor parte de las transferencias a provincias).

La responsabilidad sobre la calidad, integridad y competencias de la información presentada al Parlamento es de cada departamento. La Junta del Tesoro, sin embargo, establece la forma del Informe sobre el Plan y Prioridades de cada departamento, provee asesoramiento a los departamentos y agencias, y coordina la presentación de los informes.

Canadá desarrolla un presupuesto basado en el desempeño, utilizando la información de desempeño a lo largo de las principales etapas del ciclo anual de gestión de recursos. Este ciclo comienza con la consulta pública y el planeamiento fiscal y abarca sucesivamente la asignación de recursos, la evaluación de desempeño de los programas, el aprendizaje y ajuste, y el informe al Parlamento sobre los resultados alcanzados. Las evaluaciones periódicas y las mediciones de desempeño se utilizan para ajustar programas y sustentar las decisiones del Ejecutivo.

b) *Dimensión informativa*

A lo largo del año, el gobierno produce informes sobre los departamentos y sobre todo el gobierno, y los envía al Parlamento para sustentar sus funciones de control y rendición de cuentas. En general se presentan los informes en base a un cronograma especificado por la ley y publicado en una Orden Permanente de la Cámara de los Comunes. A nivel departamental, los departamentos informan sobre sus planes y desempeño en sus dos reportes anuales, y en los Informes de Desempeño Departamentales. En octubre, cada departamento produce un Informe, en el cual detallan las mediciones de gestión y las comparan con los compromisos aprobados, para que los parlamentarios puedan evaluar qué ha funcionado.

El Departamento de Finanzas presenta el Informe Financiero Anual, que revisa el gasto gubernamental y el desempeño de los recursos en comparación con el año anterior, e identifica los factores que afectaron los resultados. Adicionalmente, las Cuentas Públicas de Canadá son presentadas en el otoño (cuarto trimestre) por el presidente de la Junta del Tesoro. Estas cuentas auditadas proveen los estados financieros resumidos del gobierno de Canadá, la opinión del Auditor General, y detalles sobre los gastos y recursos de los departamentos.

Finalmente, cada otoño el presidente de la Junta del Tesoro también presenta un informe de gestión del gobierno, Desempeño de Canadá, que detalla el impacto de los programas federales, los servicios y las políticas sobre la vida de los ciudadanos canadienses.

La versión electrónica de *Canada's Performance* permite a los lectores profundizar la búsqueda de información y visualizar informes de desempeño de más de 90 departamentos. Además, los ciudadanos pueden acceder a las

auditorías internas y las evaluaciones de programas de todos los departamentos.

c) Dimensión explicativa

Los parlamentarios han demandado información más simple y más integrada, con un análisis de contexto más útil. También han requerido síntesis de mayor nivel, y la posibilidad de acceder a información más detallada.

En particular, los parlamentarios han indicado que quieren observar una lógica clara entre los informes sobre el planeamiento y el desempeño, informes más equilibrados; mejores relaciones entre los programas, los recursos y los resultados; y un contexto del gobierno en su conjunto para sustentar su revisión de los informes departamentales. En línea con esta visión, a fines de 2006 se creó un nuevo sitio web, *Tools and Resources for Parliamentarians*, que provee conjuntamente los informes sobre presupuesto y proyecciones, y permite un acceso más sencillo. Posteriormente se incluyeron informes globales para los parlamentarios que sirven como una herramienta de navegación para el resto de los informes.

d) Dimensión receptividad

El ciclo de recursos de Canadá se inicia con una consulta pública y un planeamiento fiscal y se mueve sucesivamente a través de la asignación de recursos, el desempeño de las evaluaciones de programa, el aprendizaje y el ajuste, y el informe al Parlamento sobre los resultados.

El Ministro de Finanzas dirige asimismo consultas pre-presupuesto con muchas organizaciones, individuos y contrapartidas provinciales, e informa al gabinete sobre el avance del planeamiento presupuestario, solicitando su opinión sobre las prioridades y estrategia. El rol del Gabinete en el proceso

presupuestario es el seguimiento a lo largo del año y los comités del Gabinete consideran y otorgan una aprobación tentativa a las nuevas propuestas de política, y autorizan a los departamentos a comenzar a diseñar el trabajo sobre las propuestas de los programas.

e) Dimensión evaluativa / retroalimentadora

Todos los programas de subsidios y contribuciones son revisados por la Junta del Tesoro en un ciclo de cinco años para determinar si se logran resultados suficientes o si se requieren cambios en la gestión o el diseño.

La política de evaluación de la Junta del Tesoro sostiene este proceso a través de la producción de evidencia para ayudar a los gerentes a tomar decisiones más efectivas sobre sus políticas, programas e iniciativas. Casi todos los departamentos y agencias más grandes se han comprometido y tienen funciones de evaluación, a pesar de que muchas agencias más chicas carecen de una capacidad sostenible de evaluación.

Usualmente, los fondos totales para evaluación son alrededor de CAD 32 millones y existen cerca de 300 evaluaciones a lo largo del gobierno. Las evaluaciones cubren aproximadamente el 10% de los fondos de los programas departamentales, y esa tasa de cobertura deberá crecer para fortalecer la capacidad de integrar la información de desempeño en la toma de decisiones sobre la gestión de gastos.

A partir del 2000, y luego de publicar su marco de desempeño, *Results for Canadians*, el gobierno introdujo el concepto de gestión basada en resultados y marcos de rendición de cuentas (RMAFs) para sustentar la evaluación y revisión periódica de todos los programas de transferencias. RMAF provee a los gerentes de programas con un enfoque estándar al plan, el monitoreo y el informe sobre resultados a lo largo del ciclo de vida de un

programa, política o iniciativa. Cuando se implementa, contribuye a ayudar a los gerentes a: asegurar que tiene un diseño lógico que vincula los recursos y las actividades a los resultados esperados; describe roles y responsabilidades claras para las partes principales vinculadas con la provisión del programa, política o iniciativa; realiza juicios justos sobre cómo mejorar el rendimiento sobre la marcha; demostrar rendición de cuentas y beneficios para los canadienses; asegurar que esté disponible información confiable y oportuna a los ejecutivos senior en el departamento, las agencias centrales y otras partes interesadas relevantes.

Se requiere que las RMAFs se presenten a la Junta del Tesoro para los pagos por transferencias. La Oficina de la Junta del Tesoro recomienda su desarrollo para todos los programas para asegurar la toma de decisiones efectivas y para demostrar una rendición de cuentas clara.

f) Dimensión incentivos y desincentivos

En 2006 Canadá aprobó la Ley de Protección de Funcionarios Públicos Denunciantes (PSDPA) con el objeto de amparar a los que realicen denuncias. Se estimula a los empleados públicos a que realicen denuncias cuando sospechan que ha habido conductas impropias graves, prohibiendo que se castigue dicha conducta.

La PSDPA fue reformada por medio de la Ley Federal de Rendición de Cuentas, a través de Aprobación Real del 12 de diciembre de 2006. La PSDPA tuvo vigencia a partir del 15 de abril de 2007. La Agencia del Servicio Público de Canadá es la responsable de regir y auxiliar a las organizaciones en la aplicación de la PSDPA. (Transparency International, 2005)

La PSDPA rige para todos los empleados y altos ejecutivos de los departamentos, agencias, empresas de servicios públicos, juntas de

conciliación, agencias independientes, empresas estatales y administraciones de tribunales, y asimismo a los miembros de la Real Policía Montada de Canadá (RCMP). Esta ley no es aplicable a los Ministros y sus equipos permanentes, los miembros de las juntas directivas de las empresas estatales, el Parlamento y sus instituciones, los jueces nombrados a nivel federal, el Servicio de Inteligencia de Seguridad Canadiense (CSIS), el Centro de Seguridad de las Telecomunicaciones (CSE) y las Fuerzas Armadas Canadienses. Sin embargo, el CSIS, el CSE y las Fuerzas Armadas deben establecer regímenes análogos de protección de denunciantes. (Transparency International, 2005)

La ley puntualiza como conductas inapropiadas: la contravención de cualquier Ley del Parlamento o de la legislatura de una provincia o de cualquier reglamento basado en cualquiera de estas leyes; el mal uso de fondos o activos públicos; la mala administración grave en el sector público federal; la infracción grave de un código de conducta; algún acto u omisión que genere un riesgo substancial y específico a la vida, la salud y la seguridad de los canadienses o del medio ambiente; y ordenar o proponer a una persona con conocimiento de causa que cometa una conducta inapropiada. (Transparency International, 2005)

La ley define asimismo los supuestos considerados como represalias: el descenso de categoría o cesantía en su empleo, la toma de medidas que perjudiquen sus condiciones de trabajo o empleo, o la amenaza de adopción de las acciones anteriores. (Transparency International, 2005)

Los ejecutivos deben resguardar la identidad de las personas denunciantes e instituir procedimientos para asegurar la confidencialidad de la información emanada de las denuncias contempladas en la ley. El Comisionado de Integridad del Sector Público (PSIC), que es designado de acuerdo a esta ley, deberá asegurar el respeto del derecho de justicia procesal y natural de todos aquellos participantes en investigaciones. El PSIC tiene la obligación de protegerla identidad de las personas comprendidas en el proceso de denuncia.

El PSIC debe asimismo instaurar procedimientos que aseguren la confidencialidad de la información emanada de las denuncias o investigaciones. (Transparency International, 2005)

El mandato del PSIC está contemplado en la Ley de Protección de Funcionarios Públicos Denunciantes, que tuvo vigencia a partir del 15 de abril de 2007.

El PSIC determina el modo y el mecanismo de denuncia de los servidores públicos sobre conductas impropias en su lugar de trabajo, y también la protección contra represalias por su acción. El mandato del PSIC abarca cinco áreas de responsabilidad:

- Recibir denuncias de servidores públicos y otros canadienses.
- Investigar estas denuncias y rendir informes sobre sus hallazgos al ejecutivo, pudiendo incluir recomendaciones sobre la toma de medidas correctivas.
- Hacer cumplir la prohibición de represalias.
- Investigar denuncias de represalias, pudiendo realizar acciones de conciliación para solucionarlas o, en su caso, solicitar al Tribunal de Protección de Funcionarios Públicos Denunciantes que compruebe si dichas represalias se verificaron, y disponga las medidas correctivas adecuadas.
- Rendir informes al Parlamento. (Transparency International, 2005)

El PSIC está asimismo facultado a asesorar jurídicamente hasta el monto de \$1,500 a los funcionarios públicos y a cualquier ciudadano canadiense que considere denunciar conductas impropias.

El PSIC es designado por el Parlamento por resolución de ambas cámaras parlamentarias. Reporta directamente al Parlamento y tiene el carácter de agente, con rango, atribuciones y responsabilidades de subdirector de departamento. (Transparency International, 2005)

El PSIC es apoyado por un Subcomisionado, a quien puede delegar todas o algunas responsabilidades, excepto la de rendir informes a los ejecutivos en jefe y al Parlamento. La Oficina del Comisionado, *Public Sector Integrity Canada*, provee apoyo administrativo, investigativo y jurídico tanto al Comisionado como al Subcomisionado. (Transparency International, 2005)

g) Limitaciones planteadas sobre la evaluación

La gestión por resultados en Canadá evolucionó desde un sistema enfocado en los insumos, actividades y productos, a uno más capaz de fijar y medir resultados. Se ha desarrollado una infraestructura de medición de gestión y de informes de gestión robusta. El sistema de administración de gastos corrientes ha sido efectivo durante los períodos de restricción fiscal. En períodos de mejor situación fiscal se han incrementado los niveles sostenibles de gastos de programas y la sensación de que los programas no están logrando resultados mensurables con estos nuevos recursos.

Los desafíos identificados se refieren, en primer lugar, al hecho de que el gobierno no consideraba sistemáticamente, cuando analiza las propuestas de nuevos gastos, el panorama de gastos relacionados. Las decisiones no siempre se sustentaban en información oportuna sobre los resultados actuales o planeados, y existe un sesgo hacia el gasto incremental (en el contexto de varios años consecutivos de superávits presupuestarios), que se considera opuesto a la reasignación de recursos sobre la base de los programas en curso.

En segundo lugar, los gastos deberían alinearse mejor con los roles más importantes del gobierno federal y las responsabilidades y prioridades del gobierno. En este marco, las propuestas de nuevos gastos que se someten al Gabinete deberían definir claramente los objetivos y los resultados esperados y demostrar cómo se vinculan a los programas existentes y las prioridades del gobierno. Lograr esto para todos los miles de programas requiere sistemas de

información actualizados, recursos consistentes y marcos de desempeño en los departamentos, y un planeamiento global del gobierno e informes.

En tercer lugar, el sistema carecía de un ciclo de revisión estratégica enfocado en la relevancia y el desempeño, cuestión que es muy importante para alinear los recursos con las prioridades.

En consistencia con esto, el gobierno, a partir del presupuesto 2007, requirió a los departamentos administrar sus programas en relación con resultados específicos, evaluar formalmente el desempeño de los programas e identificar las prioridades sobre la marcha. Además, la Junta del Tesoro comenzó a realizar revisiones del gasto de cada departamento. Estas revisiones se van a realizar cada cuatro años, y van a determinar si los programas están cumpliendo sus resultados programados, si están administrados eficientemente y si están alineados con las prioridades del gobierno.

Se han identificado algunas lecciones aprendidas:

. No hay sustitutos para el liderazgo central para conducir al gobierno hacia una nueva dirección. La Junta del Tesoro es la que fija las políticas y prioridades en áreas tan diversas como administración de recursos, recaudación, capacitación de los ejecutivos, y todos los aspectos de gastos y gestión por resultados. El Secretariado de la Junta del Tesoro asesora a través de generar guías para su aplicación; por ejemplo, en la preparación del planeamiento departamental e informes de desempeño, y en la generación y utilización de la información de gestión. Los departamentos son responsables de fijar metas y productos, y también de desarrollar sistemas y estrategias de medición del desempeño. La habilidad de la Junta del Tesoro para fijar reglas, monitorear el cumplimiento y modificar las reglas cuando es necesario, ha probado ser esencial para el cambio para el ajuste.

Se requiere un fuerte liderazgo del Secretariado de la Junta del Tesoro para sostener el cambio a medida que los ministros presenten estados de

resultados esperados y ejecutados más claros. Un desafío es asegurar información de gestión más oportuna y precisa, y requiere más herramientas, enfoques y políticas, particularmente en el área de evaluación de programas. La Junta del Tesoro debe generar directrices en términos de las políticas y estándares que espera que alcancen los departamentos, y apoyar en lo referido a los recursos y capacitación que se requerirá para construir capacidad.

. Debe asegurarse una comprensión detallada de los links entre los recursos y resultados a nivel programático. La capacidad de integrar información de desempeño en las decisiones de gastos de los gerentes requiere una comprensión detallada de los programas en marcha en las organizaciones. Los programas requieren ser definidos consistentemente, y los recursos y resultados (tanto los planeados como los ejecutados) requieren ser vinculados a cada programa. Esta información debe ser accesible, disponible para el planeamiento, la toma de decisiones y la generación de informes, y debe ser actualizada continuamente. La información de desempeño enfocada principalmente en resultados de alto nivel puede tener un impacto negativo, y contribuir a una pérdida de conocimiento a nivel programático. Por ello, es importante conocer qué sucede en cada programa. Se requiere que los departamentos y agencias planifiquen sus operaciones e informes de desempeño en términos de resultados u objetivos mensurables. En cada departamento, se identifican y definen resultados estratégicos vinculados al mandato y las funciones clave. Se diseña una organización lógica de los programas y actividades en apoyo a los resultados estratégicos. Los recursos asignados cada año reflejan la forma en que el departamento es administrado para lograr resultados. Se demuestran los mecanismos de toma de decisiones y rendición de cuentas existente en cada departamento para administrar los programas y actividades hacia la consecución de resultados. Se vincula cada nivel y elementos del diseño de actividades del programa a la información planeada y ejecutada. Se provee información de desempeño relevante y oportuna para sustentar la vigilancia de los gastos por parte del Secretariado de

la Junta del Tesoro, el planeamiento estratégico del Gabinete y los ejercicios presupuestarios.

. No hay sustituto para la evaluación, a la que hay que dar una atención regular. Mientras el gobierno tenga una capacidad sustancial de evaluación en los departamentos y agencias, la función requiere ser reorientada y fortalecida: la evaluación de la capacidad no ha sido dirigida óptimamente, y las evaluaciones no están siempre disponibles oportunamente. Por ejemplo, la cobertura de la evaluación debería ser el doble si el gobierno quisiera evaluar todos los programas directos de gastos durante un período de cinco años. Los oficiales del Secretariado de la Junta del Tesoro están rediseñando la política de evaluación del gobierno para enfatizar la evaluación neutral del costo efectividad como objetivo central. Se están considerando las capacidades de desarrollo en las agencias más pequeñas, y las formas de asegurar una mejor coordinación entre la evaluación y las decisiones de inversión de los programas. El fortalecimiento de la función de evaluación requerirá de mayores inversiones en reclutamiento de recursos humanos, capacitación y certificación, y un plan global de evaluación que utilice la información para una mejor utilización en la toma de decisiones de gestión, en un horizonte de un plan trianual.

. Se requiere un marco común para aplicar los principios de la gestión por resultados en todo el gobierno, que tienda a la comprensión detallada de los recursos y resultados a nivel de programas. Pero también se necesita un sistema de gestión efectiva de gastos que vincule esos programas a resultados proyectados más agregados, a nivel de todo el gobierno y de los departamentos.

. La gestión por resultados depende de la existencia de expectativas claras, buenas prácticas de gestión subyacentes, una evaluación regular y una rendición de cuentas a la comunidad. El gobierno de Canadá tiene algunos años de experiencia en la implementación del Marco de Rendición de Cuentas de la Administración (*Management Accountability Framework – MAF*), que establece

expectativas comunes para el desempeño y es la base para la rendición de cuentas entre los departamentos y agencias y para la Junta del Tesoro. El MAF puede ser mirado desde tres ópticas: como una visión para la buena gestión, estableciendo un marco para la rendición de cuentas; como un proceso (evaluación, compromiso, diálogo e informes); y como una herramienta analítica para identificar fortalezas y debilidades en los departamentos y a lo largo del gobierno. A través del MAF, los departamentos son evaluados en términos de un set de indicadores y medidas que evalúan, entre otras cosas, la calidad de la gerencia, los recursos y las estructuras de resultados; la capacidad de encarar y utilizar la evaluación de programas; y la calidad general de los informes al Parlamento. Las discusiones entre los oficiales superiores identifican las prioridades, a través de un proceso que pone atención a cuestiones en una forma estructurada para producir mejoras. Todas las evaluaciones MAF se incorporan al *Website* de la Junta del Tesoro. Este nivel de rendición de cuentas se suma a la rendición de cuentas departamental con metodología MAF. Asimismo, la Oficina del Auditor General es el auditor externo, y audita la calidad de una muestra de informes de gestión departamentales, generalmente cada dos años. El Auditor General afirma que mientras que ha habido progreso en los informes de desempeño, el ritmo de mejoramiento es demasiado lento. A pesar de que los funcionarios públicos federales no siempre están de acuerdo con las recomendaciones del auditor externo gubernamental, siempre le otorgan consideración. Más aún, el poder del Comité de Cuentas Públicas del Parlamento para obligar al gobierno a responder formalmente a las recomendaciones de auditoría, y a convocar a sus oficiales superiores ante el Comité para describir las acciones remediales adoptadas, puede ser útil para estimular las acciones adoptadas.

. En conclusión, un sistema renovado de gestión de gastos ofrece una oportunidad valiosa para integrar mejor la información de gestión en la toma de decisiones de gestión y presupuestarias. Estos sistemas deben tender a asegurar que los programas del gobierno son efectivos y eficientes, enfocados

en resultados, para proveer valor por dinero a los contribuyentes y alinearse con las prioridades del gobierno y las responsabilidades.

V. Aplicación del indicador propuesto

Hemos calculado los valores del indicador propuesto en el cap. IV. Los resultados por país de las dimensiones y variables consideradas para la conformación del indicador global de nivel de desarrollo de la rendición de cuentas por resultados, pueden visualizarse en el siguiente cuadro.

INDICADOR GLOBAL DE NIVEL DE DESARROLLO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS

DIMENSIONES	COMPROMISOS					INFORMATIVA - EXPLICATIVA			RECEPTIVIDAD		EVALUATIVA/RETROALIM.			INCENTIVOS Y SANCIONES			
	Institucionales				Individuales	Institucional		Individual	Institucio	Individual	Institucional		Individual	Institucional		Individual	
PAISES	Planif. Estratég.	Presup. por programas	Presup. por resultados	Vinculac. plan-presup.	Comprom. de gestión	Cuenta de Inversión/ Rend. de Cuentas/ Informes de gestión	Memorias	Informes de gestión/ Rendic. de cuentas	Stakeholders	Pautas de calidad en la relación con stakeholders	Monit. y eval.	Controles de gestión	Evaluac. de desemp	Política de incentivos	Desincentivos/ Sanciones	Incentivos	Desincentivos/ Sanciones
Chile	1	0,5	0	0,5	1	0,5	1	1	0,5	0	1	0,5	1	1	0	1	1
Colombia	1	1	1	0,5	1	0,5	0	1	1	0	0,5	0,5	0,5	0,5	0	0	0,5
Costa Rica	1	1	1	1	0	1	1	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0	1
Uruguay	1	1	0,5	0,5	0	1	0	1	0	0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	1
Brasil	0,5	1	0,5	0,5	0	1	0	1	0	0	0,5	0,5	1	0	0,5	0	1
México	0,5	1	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0,5	0	1	0,5	0	0,5	0	0	0
Bolivia	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0	0,5	0	0	0,5	0,5	0,5	0	0	0	0
Argentina	0,5	0,5	0,5	0	0	1	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0,5
Estados Unidos de América	1	0,5	0,5	1	1	1	1	0,5	0,5	0,5	1	1	0,5	1	0,5	0,5	0,5
Canadá	1	1	1	1	0,5	1	1	0	1	0,5	1	1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Fuente: Elaboración propia

El resultado de la aplicación de los puntajes planteados expuestos por dimensión, y sumados a los efectos de obtener el indicador global, es el que se consigna en el cuadro a continuación. Los resultados se han organizado de acuerdo a un ranking de mayor a menor:

INDICADOR GLOBAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS

PAISES	Indicador global de rendición de cuentas por resultados
Estados Unidos de América	12,5
Canadá	12,5
Chile	11,5
Costa Rica	9,5
Colombia	9,5
Uruguay	8
Brasil	8
Bolivia	5,5
Mexico	5,5
Argentina	5,5

Fuente: Elaboración propia

Los resultados muestran que los valores más altos del indicador se verifican en aquellos países que otorgan una mayor prioridad a la evaluación de resultados (Canadá, Estados Unidos), a la planificación estratégica (Chile, Uruguay), y a los planes nacionales de desarrollo en los sistemas de evaluación (Colombia, Costa Rica, Brasil).

Comparamos este indicador con el indicador de gobernanza del Banco Mundial, en lo relativo a la Efectividad Gubernamental, que refleja las “percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con tales políticas”. (Banco Mundial, s.f.)

INDICADOR GLOBAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS POR RESULTADOS. COMPARACIÓN CON EL INDICADOR DE GOBERNANZA – EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL DEL BANCO MUNDIAL

PAISES	Indicador global de rendición de cuentas por resultados	Indicador de gobernanza (BIRF) - Efectividad Gubernamental	
		Menor	Mayor
Estados Unidos de América	12,5	83,17	96,15
Canadá	12,5	90,87	99,52
Chile	11,5	73,56	87,98
Costa Rica	9,5	53,85	73,56
Colombia	9,5	42,31	65,87
Uruguay	8	62,98	65,48
Brasil	8	36,06	58,17
Bolivia	5,5	17,79	43,75
México	5,5	48,56	69,23
Argentina	5,5	49,52	70,19

Fuente: Elaboración propia

Podemos observar que el orden de jerarquía de ambos indicadores no difiere sensiblemente, lo que otorga una mayor solidez a las conclusiones planteadas.

VI. Análisis comparativo de los países estudiados.

La comparación de los casos estudiados muestra, por un lado, una tendencia homogénea en términos de la incorporación de sistemas de planificación y presupuesto que no solamente incluyen los aspectos financieros, sino también los aspectos físicos, en términos de los programas, metas físicas, y en algunos casos, resultados previstos.

Sin embargo, puede observarse un mayor grado de madurez en los países sajones, que tienen una tradición más larga en los sistemas de gestión por resultados. Debe recordarse que los países del *Common Wealth* fueron pioneros en estos enfoques. Además, y este es un tema fundamental, el grado de madurez institucional de las organizaciones que integran los poderes públicos condiciona fuertemente la sustentabilidad y evolución de los sistemas de planificación y presupuesto.

En América Latina, los países que presentan un grado de desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas por resultados globales relativamente mayor son Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Brasil; Argentina se encuentra en un grado mayor de desarrollo en relación a los mecanismos de rendición de cuentas financieros y por programa, aunque de menor grado relativo en cuanto a resultados. Solamente Colombia y Costa Rica tienen sistemas más desarrollados de presupuesto por resultados, mientras que Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia se encuentran en una etapa media de desarrollo.

El trabajo de BID-CLAD (2007), identifica, a los efectos de los sistemas de gestión por resultados, un conjunto de modelos que abarcan algunos de los países seleccionados en este trabajo:

- Modelo de monitoreo de productos y evaluación de resultados: Australia, Estados Unidos y Reino Unido
- Modelo presupuesto: Chile y Uruguay

Este modelo asigna preeminencia a la planificación estratégica y a la adopción de decisiones, estimula la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y organizaciones estatales, y juzga los resultados de la gestión de algunas instituciones y programas específicos. (BID-CLAD, 2007)

- Colombia y Costa Rica: modelo plan

En este modelo los planes nacionales de desarrollo juegan un rol central en los sistemas de evaluación; estimula la articulación entre la orientación hacia las mejoras en la formulación de políticas y la gestión pública, con el objetivo de incrementar la participación de la ciudadanía en el control del gobierno; asimismo se analizan los resultados de las políticas sectoriales. (BID-CLAD, 2007)

Consideramos que el caso de Canadá podría agregarse al primero de los modelos. Brasil puede considerarse dentro del modelo plan, ya que la asignación del gasto se realiza a partir del Plan Nacional de Desarrollo. El resto de los países considerados, México, Bolivia y Argentina, podrían sumarse al modelo presupuesto, aunque las acciones y decisiones de planificación estratégica no están tan desarrolladas, siendo el presupuesto la herramienta más relevante para la toma de decisiones.

En la descripción de la experiencia de los países seleccionados, a partir de las variables identificadas en la metodología propuesta, se identificaron una serie de limitaciones, las que pueden visualizarse en el cuadro siguiente:

LIMITACIONES ENCONTRADAS	
LIMITACIÓN	PAISES
VINCULACIÓN ENTRE RESULTADOS, PRESUPUESTO Y EVALUACIÓN	CHILE; COLOMBIA; URUGUAY; MEXICO; BOLIVIA
APROPIADA MEDICIÓN DE METAS, PRODUCTOS Y SERVICIOS	CHILE; ARGENTINA; ESTADOS UNIDOS
APROPIADA MEDICION DE RESULTADOS	CHILE
VINCULACIÓN ENTRE PRODUCTOS Y PRESUPUESTO	CHILE
DISPONIBILIDAD E INTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN	CHILE; COLOMBIA; MEXICO
IMPACTO DE LA INFORMACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES	COLOMBIA; BOLIVIA
CARENCIA DE INCENTIVOS Y AUTOEVALUACIÓN	COLOMBIA
EXISTENCIA DE MECANISMOS DE EVALUACIÓN	URUGUAY
INTEGRACIÓN DE SISTEMAS Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	URUGUAY; BOLIVIA
PARTICIPACIÓN DE AGENTES	MEXICO
EXCESO DE CAMBIOS INSTITUCIONALES	ARGENTINA
INEXISTENCIA DE SANCIONES	ARGENTINA
INSUFICIENTE ORIENTACIÓN A RESULTADOS	ESTADOS UNIDOS
FORTALECER LOS ANÁLISIS TRANSVERSALES	ESTADOS UNIDOS
FORTALECER RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA	ESTADOS UNIDOS
SUSTENTO DE LAS DECISIONES EN INFORMACIÓN OPORTUNA	CANADA
ALINEACIÓN DE GASTOS CON LAS PRIORIDADES DEL GOBIERNO	CANADA
REVISIONES ESTRATÉGICAS BASADAS EN RELEVANCIA Y DESEMPEÑO	CANADA
Fuente: Elaboración propia, en base a la literatura relevada	

El fortalecimiento de los diferentes mecanismos que se traducen en procesos de rendición de cuentas por resultados más robustos es aún una tarea en evolución, y restan acciones de fortalecimiento y desarrollo en los diferentes países para que estos procesos se perfeccionen.

En lo que respecta a los procesos de rendición de cuentas por resultados, en cuanto a las limitaciones identificadas en los casos seleccionados, la literatura referida a cada país ha puntualizado ciertas restricciones, que se sintetizan en el siguiente cuadro, y que constituyen uno de los principales hallazgos del proceso de verificación aplicado:

LIMITACIONES RELEVANTES- SÍNTESIS	
LIMITACIONES IDENTIFICADAS	PAÍSES
MEDICIÓN DE METAS, PRODUCTOS Y RESULTADOS	ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA, ESTADOS UNIDOS, MEXICO, URUGUAY
DISPONIBILIDAD, INTEGRACIÓN Y USO DE LA INFORMACIÓN	CHILE, BOLIVIA, COLOMBIA, MEXICO, CANADA
INTEGRACIÓN DE SISTEMAS Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	URUGUAY, BOLIVIA, CHILE
MECANISMOS DE EVALUACIÓN, AUTOEVALUACIÓN, E INCENTIVOS	ARGENTINA, COLOMBIA, URUGUAY, CANADA, ESTADOS UNIDOS, MEXICO
MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS	MEXICO, ARGENTINA, ESTADOS UNIDOS
Fuente: Elaboración propia, en base a la literatura relevada	

Como puede observarse, los problemas más significativos se refieren en primer lugar, a la medición de los indicadores de producto y resultados, los que presentan, en algunos países, dificultades derivadas de los obstáculos para identificar indicadores relevantes en todos los ámbitos de producción del Estado. La falta de integración de los sistemas y de coordinación institucional, la disponibilidad de información, y la debilidad de los mecanismos de evaluación e incentivos y los mecanismos de rendición de cuentas constituyen los problemas relevantes identificados.

Estas limitaciones dan cuenta de las debilidades en las diferentes dimensiones identificadas en el modelo propuesto, y se expresan en la falta de articulación en las etapas de la gestión, y la falta de madurez en la aplicación de las herramientas de gestión para la rendición de cuentas por resultados.

Makón (2008) plantea que los magros resultados logrados a partir del uso del presupuesto por programas en cuanto a generar cambios en el modo de funcionamiento de las organizaciones públicas, se originan en la declinación y ulterior pérdida de validez de la planificación en América Latina, la concepción limitada de las particularidades metodológicas de esta técnica (en particular en lo que respecta a la definición de indicadores de producción, resultados e impactos), la carencia de un enfoque sistémico que vincule las etapas presupuestarias con los demás sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la carencia

de modificaciones de los criterios de asignación de recursos presupuestarios y la persistencia de prácticas que privilegiaban el control en el uso de recursos.

Por ello, la aplicación de esta técnica no siempre garantiza la posibilidad de medición de su impacto sobre los resultados de las políticas.

Ello es consecuencia, sobre todo en América Latina, del grado de desarrollo, aún inmaduro, de los sistemas de gestión por resultados y los mecanismos de rendición de cuentas por resultados.

En este continente, la evolución de estos sistemas es relativamente reciente, y hay una historia y una cultura presupuestaria financiera e incrementalista que está muy arraigada en la administración pública.

Entre fines de la década de los '80 e inicios de los '90, en la mayor parte de los países de América Latina se ejecutaron reformas de la administración financiera del Estado, orientadas a otorgar un enfoque integral e integrado de los sistemas presupuestarios, de contabilidad y tesorería y de crédito público.

El propósito era generar una reforma administrativa del Estado. Sin embargo, se ha observado que, una verdadera reforma debía comprender asimismo los sistemas orientados a la programación y administración de recursos reales (recursos humanos y recursos materiales).

En consecuencia, se planteó la necesidad de generar un nuevo enfoque y un modelo de administración de los recursos públicos, que no sólo abarcaran los recursos reales y financieros, sino también que empoderaran a los gerentes públicos responsables de la producción de bienes y servicios, para un empleo eficaz de los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa de los sistemas administrativos. (Makón, 2007).

Asimismo, plantea varias restricciones a la evolución de las técnicas de reforma de la administración financiera. En primer lugar, a pesar de que se ha avanzado de forma sustantiva en la recolección y sistematización de información sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que derivó en una mejora de los procesos de toma de decisiones por parte de los políticos y gerentes en cuestiones de asignación de recursos, no se consiguió un cambio sustantivo en las metodologías para administrar y relacionar los recursos reales con los financieros. Continuaron prevaleciendo, casi exclusivamente, las normativas y criterios tradicionales sobre la distribución y utilización de los recursos financieros.

En segundo lugar, se aplicó la técnica del presupuesto por programas como técnica de presupuestación, que incluye la fijación de metas físicas asociadas a los programas presupuestarios. Sin embargo, se observaron avances poco significativos en la definición de indicadores de producción. En materia de identificación de resultados de e impactos no se verificaron avances. En consecuencia, la información presupuestaria no permitió generar mecanismos de evaluación de la ejecución, y, por tanto, la programación presupuestaria tuvo debilidades relevantes.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, las categorías programáticas utilizadas resultaron en una reproducción de la estructura organizacional piramidal en lugar de ser centros de gestión productiva que permitan la asignación de gastos a unidades ejecutoras para la producción de bienes y servicios. (Makón, 2007)

Vega (2005) reflexiona sobre el énfasis que se otorgó al cumplimiento de normas legales que afectaban recursos, resultado de las pujas sectoriales y regionales por la asignación de los recursos para fines específicos, y de la debilidad de los sistemas de planificación. Esta realidad se contrapone con un modo de asignación basado en la definición de resultados a alcanzar y por tanto una forma de distribución más racional.

Cunill y Ospina (2008) enfatizan la relevancia de considerar el grado relativo de institucionalización a los efectos de analizar los sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Estos sistemas son cruciales en la gestión por resultados, ya que permiten la retroalimentación necesaria para aprender de la experiencia.

Plantean que la demanda de M&E se encuentra determinada por una multiplicidad de factores, aunque consideran que la vinculación del M&E a las funciones de planificación del desarrollo, de presupuestación y de rendición de cuentas constituye un factor preeminente y determinante para propender a un enfoque estratégico hacia el desarrollo, una distribución más eficiente de los recursos públicos, y una rendición de cuentas más robusta de las administraciones públicas hacia los políticos y la ciudadanía, lo que permitiría conseguir una gestión pública orientada hacia el logro de resultados de desarrollo.

Una causa de lo antedicho es, para las autoras, la falta de operatividad en la práctica de la interfaz presupuesto-planificación en la mayor parte de los países estudiados.

Proponen tres categorías para clasificar la orientación general de los sistemas M&E: predominantemente económica, predominantemente política, y mixta que combina a ambas.

Los sistemas con una orientación predominantemente política se proponen perfeccionar por medio del M&E los resultados de la programación y ejecución de las estrategias y políticas públicas, a través de acciones de rendición de cuentas no solo dentro del Estado como también hacia la ciudadanía.

Los sistemas predominantemente económicos se proponen aportar a la racionalización y mejora de la eficiencia del gasto público, por medio de una correcta asignación de recursos humanos y financieros en la administración pública. Estos sistemas se refieren a los regímenes financieros, de presupuesto y de contaduría de los diferentes países.

La tercera categoría incluye aquellos sistemas con un diseño mixto, político y económico. Esta categoría tiene una aptitud multifuncional. (Cunill y Ospina, 2008)

El trabajo citado expone un mapa inicial de los sistemas de S&E, dividiendo las clasificaciones de acuerdo al contexto de asignación nominal del gasto en cada país: ya sea a partir del Plan Nacional de Desarrollo o el Presupuesto Nacional.

Así, los sistemas M&E correspondientes a la categoría *predominantemente política*, son:

- a. Con asignación del gasto a través del Plan Nacional de Desarrollo: SINASID Nicaragua, SINE Costa Rica, SINERGIA Colombia, y SMMP Brasil.
- b. Con asignación del gasto a través del Presupuesto Nacional: SIERP Gerencia Honduras, PEG-SEV Uruguay, SPG Chile.

Los sistemas M&E que corresponden a la categoría *predominantemente económica*, son:

- a. Con asignación del gasto a través del Plan Nacional de Desarrollo: SED México, SCG Chile, SSEGP Perú, SSEEP Argentina, MCE-SIPP Paraguay.

Los sistemas M&E que corresponden a la categoría *expresamente económica y política (mixta)* son:

- a. PPA Brasil, SE del PND Bolivia.

Se agrega una última categoría, que son los sistemas articulados a la política social, que se denominan *predominantemente social*:

- a. Con asignación del gasto a través del Plan Nacional de Desarrollo: SSEPPS Brasil, Programas Sociales México.
- b. Con asignación del gasto a través del Presupuesto Nacional: MIDEPLAN Chile, SIEMPRO Argentina.

Zapico (2005) plantea las dos condiciones para el perfeccionamiento y afianzamiento de la evaluación y presupuesto por resultados:

- a) Fijación de incentivos para la presentación y utilización de la información sobre resultados en el presupuesto y para la asignación de recursos.
- b) Construcción de confianza entre analistas presupuestarios, evaluadores y gestores.

Entiende que se necesita un nuevo enfoque y vinculación entre la presupuestación y evaluación, de forma que resulten más próximas y complementarias, se funden en menor medida en cuestiones técnicas e internas de las instituciones y en mayor medida en cuestiones culturales y relación con el contexto de la organización. (Zapico, 2005)

Mikel Barreda (2011) realizó un estudio sobre la calidad de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas, analizando las peculiaridades y la utilidad de los mecanismos de rendición de cuentas instituidos en las democracias latinoamericanas. A través de la formulación de correlaciones estadísticas entre los indicadores de rendición de cuentas, percepción de corrupción y de parcialidad en decisiones públicas, asigna puntajes a los países. Ello le permitió clasificar varios grupos de países para calificar la calidad de rendición de cuentas democrática.

Una primera categoría está compuesta por el grupo de países integrado por Chile, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Brasil. Este grupo posee una calidad de rendición de cuentas democrática más elevada, ya que tanto en la forma de

rendición de cuentas horizontal como también vertical los valores de estos países se sitúan por encima del promedio regional. En particular, Chile, Costa Rica y Uruguay, tienen los mayores valores, siendo Chile el primero (se coloca en el primer lugar en el eje de *accountability* vertical y segundo en el eje de *accountability* horizontal).

Guatemala, Colombia, Paraguay y Venezuela resultan de una calidad de rendición de cuentas horizontal y vertical inferior a la media latinoamericana. En particular, Guatemala presenta un frágil resultado de su sistema de pesos y contrapesos; y Venezuela exhibe las debilidades más significativas en relación con la rendición de cuentas vertical.

República Dominicana, Panamá, Ecuador, Perú y Bolivia, conforman el tercer grupo, caracterizado por un puntaje favorable en calidad de rendición de cuentas horizontal y desfavorable en la vertical. Bolivia constituye un caso con un desempeño más sobresaliente de sus entidades de control horizontal (sólo superado por Costa Rica y Chile), aunque sus mecanismos de control vertical resultan los de peor rendimiento.

Honduras, El Salvador, México y Nicaragua integran el último grupo, y ostenta un puntaje favorable en la rendición de cuentas vertical, y desfavorable en la horizontal. Honduras presenta peculiaridades contrapuestas a las de Bolivia, con un funcionamiento más deficiente de las entidades de rendición de cuentas horizontal, aunque los sistemas de control vertical resultan más efectivos (este resultado es aventajado por Chile y Uruguay). Ello se deriva, fundamentalmente, de la alta estabilidad electoral que posee. (Mikel Barreda, 2011)

Cabe aclarar que el trabajo citado se refiere, en lo referido a la rendición de cuentas horizontal, a los mecanismos clásicos de rendición de cuentas.

El correlato de lo antedicho, es que la existencia de los sistemas es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar que su funcionamiento cumpla con los objetivos propuestos para la existencia de una rendición de cuentas.

Las investigaciones citadas muestran conclusiones similares en cuanto a los niveles relativos de desarrollo de los países seleccionados.

Como síntesis del análisis de los casos estudiados, podemos decir que no todos los países de América Latina tienen definido el presupuesto por resultados, y aún definido, la experiencia es reciente, como se ha indicado. En tal sentido, puede decirse que las dificultades que se encuentran en Estados Unidos o Canadá para la medición de metas, productos, y resultados son de una naturaleza diferente en relación con los países de América Latina, donde la experiencia es más acotada. Sin embargo, el cambio no es sencillo, ya que en Estados Unidos se plantea como problema una insuficiente orientación a resultados en los programas públicos.

En segundo lugar, se marcan cuestiones relacionadas con la disponibilidad y uso de información. Chile, Colombia y México plantean dificultades en la disponibilidad e integración de información. Colombia y Bolivia identifican un bajo impacto de la información existente en la toma de decisiones. En Canadá se plantean problemas para el sustento de las decisiones en información oportuna, aunque los sistemas de información presentan un desarrollo relativo más importante que lo que se observa en los países de América Latina.

La integración de sistemas y la coordinación interinstitucional son también problemas relevantes. Chile identifica falta de vinculación entre productos y presupuesto. Uruguay y Bolivia reconocen limitaciones en lo relativo a la integración de sistemas y la coordinación entre las instituciones

responsables de los mismos. En Argentina los cambios institucionales acaecidos han afectado la sustentabilidad de las reformas efectuadas.

La debilidad en los mecanismos de evaluación, autoevaluación e incentivos son asimismo registrados como cuestión relevante. Uruguay verifica mecanismos débiles de evaluación; Colombia carencia de incentivos y de mecanismos de autoevaluación; Estados Unidos marca la necesidad de fortalecer las evaluaciones transversales; Canadá plantea la necesidad de fortalecer las revisiones estratégicas basadas en relevancia y desempeño. En México se destaca la necesidad de crear y fortalecer una nueva cultura de evaluación, construir un sistema que coloque el acento en el aprendizaje colectivo, la participación y la negociación.

Por último, se identifican debilidades en los mecanismos de rendición de cuentas. En México se subraya la baja participación de agentes en los cambios propuestos. En Argentina la inexistencia de desincentivos se plantea como una dificultad para reforzar la rendición de cuentas. En Estados Unidos se destaca la necesidad de fortalecer los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Puede observarse que una importante proporción de los países identificados no cuentan con mecanismos de consultas a la ciudadanía y responsabilidad social. Si bien la tendencia es incorporar progresivamente algunas herramientas de participación ciudadana, éstas son aún débiles. Se destaca en sentido inverso la experiencia de Canadá, donde las consultas a la ciudadanía están incorporadas en el proceso presupuestario desde su inicio, en la fijación de prioridades.

VII. Conclusiones

El propósito de este trabajo es proponer una metodología para la rendición de cuentas por resultados en el ámbito público, que contenga los mecanismos concretos para hacerla efectiva.

Dado que parte de la bibliografía plantea que no existe un consenso único sobre la naturaleza de la idea de la rendición de cuentas y su significación, y que hay varias formas de utilizar el término que incluso pueden ser contradictorias, el principal aporte del trabajo para el desarrollo disciplinar se basa en que se propone precisar el alcance y las herramientas de rendición de cuentas por resultados, lo que posibilita acotar y delimitar su significado, sujeto al marco institucional de cada país.

La metodología abarca las diferentes etapas del ciclo de gestión, lo que expresa la necesidad de su articulación para el logro de resultados.

Para ello, y en línea con el primer objetivo específico, “Identificar las dimensiones relevantes para rendición de cuentas por resultados”, se identificaron las dimensiones consideradas relevantes para la rendición de cuentas por resultados, conjuntamente con las variables asociadas a cada dimensión.

Las dimensiones identificadas son cinco, y tienen un alcance que, a nuestro entender, supera la visión tradicional en el tema, a partir de un enfoque que enfatiza no solo los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas sino que también enfatiza la responsabilización por los resultados de la gestión. Las dimensiones son: compromisos, informativa / explicativa, receptividad, evaluativa / retroalimentadora, incentivos / desincentivos. Cada dimensión se enfoca desde el punto de vista institucional, y desde el punto de vista de los recursos humanos de la organización.

El segundo objetivo específico, “Construir una metodología de rendición de cuentas por resultados”, se desarrolló a través del desarrollo de una metodología de rendición de cuentas por resultados.

La metodología propuesta se desarrolló a partir de la caracterización, dentro de cada dimensión identificada, de las herramientas o mecanismos considerados relevantes para la rendición de cuentas por resultados.

En efecto, cada dimensión se encuentra caracterizada por un conjunto de acciones organizacionales, que se expresan en herramientas, prácticas, productos de la organización, tanto externos como internos, que se tipificaron con el objeto de precisar la forma en que se materializa la respectiva dimensión.

Asimismo, y en cumplimiento del tercer objetivo específico, “ Validar la metodología propuesta, a nivel organizacional”, se validaron los resultados a nivel organizacional del sector público, a través de la identificación de experiencias en diferentes países y la organización y exposición de la información resultante de acuerdo con las dimensiones y variables identificadas en la metodología.

Se plantearon dos hipótesis, las que fueron verificadas en los términos que se detallan más abajo:

1. Las dimensiones relevantes que caracterizan la rendición de cuentas por resultados propuestas por la literatura son insuficientes, debido a que no abarcan, para ser efectivas y consistentes con una buena gobernanza, todas las etapas de la gestión, desde el planeamiento, la cadena de valor, las políticas de recursos humanos, los sistemas de monitoreo y evaluación, y la sujeción de la organización a mecanismos de control interno y externo.

2. Las debilidades en la vinculación entre la planificación, el presupuesto, los productos y resultados, y la evaluación, atenúan la eficacia de la rendición de cuentas por resultados.

En primer lugar, el marco teórico desarrollado se fundó en la noción de rendición de cuentas por resultados, en el contexto de los debates generados por la academia referidos a las nociones de *accountability*, y de gobernabilidad y gobernanza. En particular, se enfatizó la noción de rendición de cuentas por resultados, como forma de *accountability* especial, y diferenciada de los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales.

La transparencia y la responsabilidad sobre los resultados obtenidos constituyen características relevantes de este tipo de rendición de cuentas, así como el alcance a toda la organización, y sus recursos humanos, desde los niveles superiores hasta la base.

Asimismo, se plantea que la efectividad en la rendición de cuentas depende de la existencia de una precisa definición política sobre el papel del Estado y sus organizaciones, y de la existencia de un Estado responsable ante los ciudadanos y generador de una cultura política orientada a la rendición de cuentas, no solamente por el cumplimiento de procedimientos administrativos, sino también por los bienes y servicios, los resultados y los impactos generados por su acción sobre las políticas públicas.

En lo relativo a las dimensiones que tradicionalmente se consideran características de la rendición de cuentas, se mencionan las dimensiones informativa, explicativa, sancionatoria y receptividad, esta última referida a la aptitud de funcionarios públicos y políticos de tomar en consideración las opiniones de los ciudadanos y partes interesadas en el proceso de rendición de cuentas.

La dimensión sancionatoria está relacionada con la existencia de controles jurisdiccionales en organismos públicos, particularmente en los organismos de control externo. Esa dimensión se encuentra vinculada con el combate de la corrupción y las irregularidades en el ejercicio de la función.

Cuando se persigue la rendición de cuentas por resultados, las potestades discrecionales de los responsables de la gestión son consideradas como de “oportunidad, mérito y conveniencia”, ya que implican la posibilidad de adoptar una solución aplicada a un caso particular y preciso que satisfaga un fin de interés público, de entre un conjunto de dos o más soluciones válidas e indistintamente justas. Por tanto, estas decisiones no son revisables por parte de los organismos que cuentan con atribuciones jurisdiccionales.

En este contexto, la aplicación de sanciones no sería adecuada en el caso de resultados no alcanzados, y en el supuesto de que no se verifica negligencia o dolo en el ejercicio de la función. Por ello, la rendición de cuentas por resultados suele estar relacionada con un sistema de incentivos que permita alentar la eficacia y la eficiencia, y la generación de resultados e impactos.

En segundo lugar, la noción de rendición de cuentas por resultados se desarrolló en el contexto de los debates teórico - prácticos de la visión gerencialista del Estado. Esta visión comenzó a instalarse en el debate académico a partir de las reformas del Estado producidas durante la década de 1980 en América Latina, y fundamentalmente durante la década de 1990. La tradición sajona es pionera en este tema, y aportó experiencia y bibliografía en la materia.

Sin embargo, se puntualiza que si bien la gestión pública basada en resultados se ha consolidado en los últimos cinco años, los mecanismos para dar cuenta de dichos resultados no han tenido el mismo desarrollo.

El debate teórico sobre la visión gerencialista del Estado y la rendición de cuentas por resultados identifica fortalezas y debilidades.

Las principales fortalezas son las siguientes:

- Resulta efectiva siempre y cuando exista una definición política precisa sobre el papel que debe desempeñar el Estado y sus instituciones.
- Propone el reto de modernizar y simplificar los sistemas de control.
- Generan innovación e impacto sobre la comunidad.
- La innovación está vinculada con la creación de mecanismos que otorguen autonomía al accionar de los directivos públicos, como modo de asignarles responsabilidad sobre los logros y los fracasos.
- Las experiencias descentralizadoras características de la gestión por resultados garantiza la rendición de cuentas por vías diferentes a las tradicionales.
- La reforma gerencial conlleva un plus de responsabilización sobre los controles clásicos, que hace foco sobre los resultados de la gestión pública.

A su vez, las principales debilidades se plantean a continuación:

- El traslado al sector público de la lógica privada de racionalidad económica individual y egoísta es insuficiente.
- Cuando existe corrupción, conceder una mayor libertad y flexibilidad en la utilización de los recursos públicos podría generar un efecto contradictorio e irracional.
- Los resultados son pobres si la administración pública está dominada por intereses particulares.
- En muchos casos se ha ensanchado la discrecionalidad de los decisores pero no se han establecido mecanismos de control por resultados ni consecuencias del mismo, desmontando controles administrativos sin generar alternativas.
- Reformar los instrumentos es estéril si no se avanza en una cultura pública apta para asimilar los cambios.

- No existen iniciativas suficientes al interior del ámbito público para desarrollar una cultura de responsabilidad.
- En América Latina, donde sobreviven sistemas clientelares y/o patrimonialistas, la introducción de una lógica gerencial aparece como difícil o incompatible, en función de los propósitos divergentes entre ambas lógicas.
- La ampliación del poder discrecional de los funcionarios públicos podría favorecer la falta de formalidad y respeto a las normas, y un riesgo de debilitar los mecanismos de rendición de cuentas.
- Separar las responsabilidades políticas y de gestión se ha percibido como una tentativa de esquivar el control político y social, y trasladar a los gerentes la responsabilidad por fallos o irregularidades.
- Los diseños descentralizados generan dispersión de responsabilidades.
- La incapacidad de evolución de los sistemas de control ha degenerado en normas procedimientos indiscriminados, que son un impedimento para una eficiente administración de recursos.
- En el caso en que la definición de indicadores y/o resultados resulta determinado por pocos agentes, el control de resultados puede convertirse en una herramienta poco democrática.
- La medición de resultados jamás constituye un proceso “objetivo” y necesita estar vinculada con la existencia de un grupo de partes interesadas.

Teniendo en cuenta los diferentes aspectos planteados en el debate precedente, se señala que la rendición de cuentas por resultados sólo será efectiva si se encauza a interpretar la configuración de las políticas públicas en un entorno de gestión orientada a crear valor público, siendo éste un concepto que debe integrar soluciones óptimas desde la perspectiva técnica, operativamente factible, sustantivas en términos de lo que es conveniente y eficaz, y coherentes con las expectativas de las partes interesadas y la sociedad.

El control por resultados no debería debilitar los controles sino reforzarlos, y la mayor discrecionalidad no debería implicar mayor

arbitrariedad, ni reforzar la inequidad y el poder de grupos burocráticos, o corporaciones.

En consecuencia, si no hay un proyecto de Estado legitimado por la sociedad, la gestión por resultados, como así también la rendición de cuentas por resultados, no tendrán otro propósito que hacer más eficiente lo políticamente incorrecto.

Por ello, se propone un alcance de la rendición de cuentas por resultados que surja de expandir la noción de rendición de cuentas tradicional, basada en un alcance legal y financiero, y se extienda a un enfoque que permita una rendición de cuentas por los productos y servicios generados, y los resultados logrados en términos de las políticas públicas que se proponen modificar.

Por una parte, requiere ampliar el enfoque de control, que no sólo incluya la verificación de la legalidad, regularidad e integridad de las cuentas públicas, característica de los controles clásicos, sino que adicione una evaluación sobre la economía, eficiencia y eficacia de las acciones públicas.

Para ello se deberán arbitrar medidas para fortalecer una cultura pública orientada a rendir cuentas por resultados, otorgando discrecionalidad para la toma de decisiones, pero fortaleciendo la responsabilidad y los mecanismos de rendición de cuentas de los gerentes públicos. Además, el gerente público deberá tener la capacidad para integrar la racionalidad de medios con la racionalidad de fines, y arbitrar mecanismos para incluir las partes interesadas en la definición de metas y resultados.

A su vez, la transparencia y la información a la ciudadanía son elementos indispensables de la rendición de cuentas por resultados.

En cuanto al ciclo de rendición de cuentas por resultados, se considera que las dimensiones tradicionalmente calificadas como relevantes son insuficientes, y se plantea que las dimensiones a tener en cuenta deberían tomar en cuenta el ciclo de la gestión para resultados, y los elementos relevantes que cada etapa aporta para su generación, y, en consecuencia, para dar cuenta de los logros alcanzados.

En línea con esta lógica, la cuestión puede enfocarse desde la perspectiva institucional, y también desde la perspectiva de las personas que componen la organización.

Desde la óptica institucional, las organizaciones públicas que deben rendir cuentas deberían encontrar instrumentos a través de los cuales exponer en forma transparente las metas y los impactos de las actividades desarrolladas para el logro de resultados valiosos para sus partes interesadas o usuarios.

Ello implica abarcar el ciclo de la gestión, desde el momento de la planificación, que expresa los compromisos organizacionales para la obtención de resultados que signifiquen impactos en las políticas públicas, recorriendo la cadena de valor para el logro de resultados, y teniendo en cuenta las variables que la afectan para generar una gobernanza con alcance productivo y social. También incluye la intervención de organismos e instancias externas a la organización, que contribuyen a otorgar una garantía de cumplimiento de las expectativas de rendición de cuentas, es decir los organismos de control.

Desde el punto de vista interno a las organizaciones, la rendición de cuentas por resultados abarca las herramientas que se aplican para asegurar que los recursos humanos de la organización cumplen con las metas y objetivos fijados en los procesos de trabajo que se derivan de la planificación estratégica. Ello asegura que la organización se encuentra alineada con los objetivos generales planteados, y que se desarrolla una planificación estratégica de recursos humanos, que hace énfasis en la participación, el planeamiento

estratégico, la organización que aprende permanentemente para enfrentar los cambios, la organización con gente comprometida, la gestión de calidad, el cliente interno y externo, el trabajo en equipo como modo de operación, la gestión por competencias y la administración del conocimiento.

En línea con lo expuesto, el ciclo de rendición de cuentas por resultados propuesto contiene las siguientes instancias:

a) los compromisos planeados a través de la planificación estratégica y operativa, los que deberán hacerse explícitos a través de reportes sobre metas y resultados programados;

b) reportes sobre la ejecución y resultados logrados, y los desvíos sobre lo planeado;

c) explicaciones sobre la ejecución y los desvíos;

d) información relevante sobre la relación con los stakeholders y su participación en la organización;

e) mecanismos de monitoreo y evaluación, tanto internos como externos, que pueden ser aplicados tanto dentro de la organización, como por parte de organismos externos a ella, como instituciones de evaluación de políticas públicas, organismos de control interno, organismos de control externo;

f) retroalimentación, a través de recomendaciones y medidas correctivas;

g) incentivos internos y externos, y desincentivos internos o externos.

En consecuencia, se propone un modelo que comprende cinco dimensiones. Cada dimensión se enfoca desde el punto de vista institucional, y desde el punto de vista de los individuos que forman parte de los recursos humanos de la organización. Comprenden los mecanismos considerados relevantes del ciclo de la gestión, a través de los cuales tanto la organización como los individuos debieran rendir cuenta de las acciones y logros alcanzados.

Alternativamente a las dimensiones tradicionales informativa, explicativa, sancionatoria y receptividad, se plantea un modelo que incluye las siguientes dimensiones:

- Compromisos
- Informativa – Explicativa
- Receptividad
- Evaluativa – Retroalimentadora
- Incentivos y decincentivos

La dimensión “compromisos” incluye las acciones de planificación estratégica y operativa, el presupuesto, y los compromisos adoptados en materia de resultados operativos, tanto organizacionales como individuales.

La dimensión “informativa-explicativa” incluye las herramientas de información sobre los resultados alcanzados, y los productos generados por la organización pública. Se incluye la Cuenta de Inversión que contenga un detalle de metas y resultados alcanzados en los programas públicos, informes de gestión, memorias. Desde el punto de vista de los individuos que componen la organización, se consideran las rendiciones de metas y resultados individuales o grupales.

La dimensión “receptividad” involucra las acciones organizacionales orientadas a la inclusión de las partes interesadas en el proceso de generación de valor público, y en las acciones organizacionales en materia de responsabilidad social, con el propósito de optimizar la calidad de los procesos de gestión y orientar la planificación de la organización. Desde el punto de vista individual, esta dimensión se expresa en la actitud de los recursos humanos dirigida a la calidad de servicio, en particular aquellos que tienen relación con los usuarios directos de la organización.

La dimensión “evaluativa / retroalimentadora” incluye por una parte, los procesos de evaluación y control de los aspectos informativos y explicativos del proceso de gestión, expresados en la existencia de circuitos internos de monitoreo y evaluación, y de verificación y control, a nivel interno y externo de la organización. Estos mecanismos generan acciones de retroalimentación, que permiten tomar medidas de ajuste para propender al logro de metas y generación de resultados e impactos sobre las políticas públicas. En lo que respecta a los procedimientos aplicados a los recursos humanos de la organización, esta dimensión abarca las evaluaciones de desempeño individual o grupal, en su caso, y las evaluaciones individuales de cumplimiento de metas.

La dimensión “incentivos y desincentivos” comprende los incentivos positivos, dentro de los cuales se encuentran los organizacionales, como las políticas de incentivos (estímulos presupuestarios, incentivos por calidad y productividad); y los individuales (recompensas individuales (salariales, premios por productividad, regímenes de promoción). También comprende los incentivos negativos, de forma que la dimensión “sancionatoria” estaría abarcada dentro de este concepto, pero con un alcance diferente. De este modo, los desincentivos emergentes del proceso de rendición de cuentas por resultados se originan en incumplimientos que son de tipo organizacional (metas, objetivos organizacionales), o individual (incumplimientos de compromisos adquiridos). En el primer caso, los desincentivos son organizacionales (pérdida de incentivos presupuestarios y estímulos por productividad y calidad), y en el segundo caso son individuales. Se plantea que no es lo mismo hablar de desincentivos por no lograr los resultados deseados, o por incapacidad de gestión, que de sanciones por incumplimiento de normas o reglamentaciones. En el primer caso, se trata de la existencia de condiciones adversas al logro de resultados, que podrán deberse a derroche o ineficacia. Por tanto, este tipo de actos no pueden estar sujetos a sanciones.

Este desarrollo lleva a la verificación de la primera hipótesis planteada, es decir que las dimensiones que caracterizan la rendición de cuentas por resultados propuestas por la literatura son insuficientes, debido a que no abarcan, para ser efectivas y consistentes con una buena gobernanza, todas las etapas de la gestión, desde el planeamiento, la cadena de valor, las políticas de recursos humanos, los sistemas de monitoreo y evaluación, y la sujeción de la organización a mecanismos de control interno y externo.

Como forma de validación de la metodología propuesta, y consistentemente con la exposición del tercer objetivo específico, se ha desarrollado un indicador que se orienta a estimar el grado de desarrollo en cada país seleccionado en la muestra, de las variables identificadas en cada dimensión de la metodología propuesta. Se estima el nivel de desarrollo o maduración de cada variable, en función de la información bibliográfica relevada y organizada en términos de las dimensiones planteadas, para el sector público de cada país.

El nivel de desarrollo se ha clasificado a partir de la siguiente escala valorativa: buen desarrollo; desarrollo medio; desarrollo incipiente; desarrollo nulo. Se ha asignado un valor numérico a cada uno de esos niveles cualitativos, como modo de cuantificar el indicador. El resultado tiene el propósito de aportar una herramienta comparativa del desarrollo relativo de los diferentes países considerados en la muestra.

Hemos calculado los valores del indicador propuesto. El resultado de la aplicación de los puntajes planteados es el que se consigna en el cuadro a continuación. Los resultados se han organizado de acuerdo a un ranking de mayor a menor, el que, en orden decreciente, asigna el primer lugar a Estados Unidos de América, y Canadá; el segundo lugar a Chile, el tercer lugar a Costa Rica y Colombia, el cuarto lugar a Uruguay y Brasil, y el quinto lugar a Bolivia, México y Argentina.

Los resultados muestran que los valores más altos del indicador se verifican en aquellos países que otorgan una mayor prioridad a la evaluación de resultados (Canadá, Estados Unidos), a la planificación estratégica (Chile, Uruguay), y a los planes nacionales de desarrollo en los sistemas de evaluación (Colombia, Costa Rica, Brasil).

Comparamos este indicador con el indicador de gobernanza del Banco Mundial, en lo relativo a la Efectividad Gubernamental, que refleja las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con tales políticas. (Banco Mundial, s.f.)

De la comparación surge que el orden de jerarquía de ambos indicadores no difiere sensiblemente, lo que otorga una mayor solidez a las conclusiones planteadas.

La metodología propuesta se aplicó al análisis de ocho países de América Latina, y dos países de América del Norte. Los países seleccionados de América Latina son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay. Adicionalmente, se incluyó la experiencia de Canadá y Estados Unidos, en razón de que son países pioneros en materia de gestión por resultados, y cuentan con una larga experiencia en el tema, así como con una cultura muy fuertemente orientada a la rendición de cuentas.

La información obtenida se ha organizado de acuerdo a las dimensiones planteadas en la metodología, con el objeto de exponer las diferentes variables identificadas.

La comparación de los casos estudiados muestra, por un lado, una tendencia homogénea en términos de la incorporación de sistemas de planificación y presupuesto que no solamente incluyen los aspectos financieros,

sino también los aspectos físicos, en términos de los programas, metas físicas, y en algunos casos, resultados previstos.

Sin embargo, puede observarse un mayor grado de madurez en los países sajones, que tienen una tradición más larga en los sistemas de gestión por resultados. Debe recordarse que los países del Common Wealth fueron pioneros en estos enfoques. Además, y este es un tema fundamental, el grado de madurez institucional de las organizaciones que integran los poderes públicos condiciona fuertemente la sustentabilidad y evolución de los sistemas de planificación y presupuesto.

En América Latina, los países que presentan un grado de desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas por resultados globales relativamente mayor son Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Brasil; Argentina se encuentra en un grado mayor de desarrollo en relación a los mecanismos de rendición de cuentas financieros y por programa, aunque de menor grado relativo en cuanto a resultados. Solamente Colombia y Costa Rica tienen sistemas más desarrollados de presupuesto por resultados, mientras que Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia se encuentran en una etapa media de desarrollo.

En la descripción de la experiencia de los países seleccionados, a partir de las variables identificadas en la metodología propuesta, se identificaron una serie de limitaciones, y que constituyen uno de los principales hallazgos del proceso de verificación aplicado. Las limitaciones se refieren a la falta de vinculación entre los resultados, el presupuesto y la evaluación (Chile, Colombia, Uruguay, México, Bolivia); la apropiada medición de metas, productos, resultados y servicios (Chile, Argentina, Estados Unidos); la disponibilidad e integración de la información (Chile, Colombia, México); el impacto de la información en la toma de decisiones (Colombia, Bolivia); la carencia de incentivos y autoevaluación (Colombia); la carencia de mecanismos de evaluación (Uruguay); la falta de participación de los agentes (México); el exceso de cambios institucionales y la inexistencia de sanciones (Argentina); la

insuficiente orientación a resultados, la insuficiencia de análisis transversales y la necesidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía (Estados Unidos de América); la necesidad de fortalecer el sustento de las decisiones en forma oportuna, de alinear los gastos con las prioridades del gobierno y fortalecer las revisiones estratégicas basadas en relevancia y desempeño (Canadá).

En lo que respecta a los procesos de rendición de cuentas por resultados, en cuanto a las limitaciones identificadas en los casos seleccionados, la literatura referida a cada país ha puntualizado ciertas restricciones relevantes, que pueden sintetizarse en aquellas referidas a la medición de metas, productos y resultados; la disponibilidad, integración y uso de la información; la integración de sistemas y coordinación institucional; los mecanismos de evaluación, autoevaluación e incentivos; y los mecanismos de rendición de cuentas.

Como puede observarse, los problemas más significativos se refieren en primer lugar, a la medición de los indicadores de producto y resultados, los que presentan, en algunos países, dificultades derivadas de los obstáculos para identificar indicadores relevantes en todos los ámbitos de producción del Estado.

La falta de integración de los sistemas y de coordinación institucional, la disponibilidad de información, y la debilidad de los mecanismos de evaluación e incentivos y los mecanismos de rendición de cuentas constituyen los problemas relevantes identificados. Esto responde a la segunda de las hipótesis planteadas, referida a las debilidades en la vinculación entre la planificación, el presupuesto, los productos y resultados, y la evaluación, atenúan la eficacia de la rendición de cuentas por resultados.

Estas limitaciones dan cuenta de las debilidades en las diferentes dimensiones identificadas en el modelo propuesto, y se expresan en la falta de

articulación en las etapas de la gestión, y la falta de madurez en la aplicación de las herramientas de gestión para la rendición de cuentas por resultados.

Como síntesis del análisis de los casos estudiados, podemos decir que no todos los países de América Latina tienen definido el presupuesto por resultados, y aún definido, la experiencia es reciente, como se ha indicado. En tal sentido, puede decirse que las dificultades que se encuentran en Estados Unidos o Canadá para la medición de metas, productos, y resultados son de una naturaleza diferente en relación con los países de América Latina, donde la experiencia es más acotada. Sin embargo, el cambio no es sencillo, ya que en Estados Unidos se plantea como problema una insuficiente orientación a resultados en los programas públicos.

En segundo lugar, se marcan cuestiones relacionadas con la disponibilidad y uso de información. Chile, Colombia y México plantean dificultades en la disponibilidad e integración de información. Colombia y Bolivia identifican un bajo impacto de la información existente en la toma de decisiones. En Canadá se plantean problemas para el sustento de las decisiones en información oportuna, aunque los sistemas de información presentan un desarrollo relativo más importante que lo que se observa en los países de América Latina.

La integración de sistemas y la coordinación interinstitucional son también problemas relevantes. Chile identifica falta de vinculación entre productos y presupuesto. Uruguay y Bolivia reconocen limitaciones en lo relativo a la integración de sistemas y la coordinación entre las instituciones responsables de los mismos. En Argentina los cambios institucionales acaecidos han afectado la sustentabilidad de las reformas efectuadas.

La debilidad en los mecanismos de evaluación, autoevaluación e incentivos son asimismo registrados como cuestión relevante. Uruguay verifica mecanismos débiles de evaluación; Colombia carencia de incentivos y de

mecanismos de autoevaluación; Estados Unidos marca la necesidad de fortalecer las evaluaciones transversales; Canadá plantea la necesidad de fortalecer las revisiones estratégicas basadas en relevancia y desempeño. En México se destaca la necesidad de crear y fortalecer una nueva cultura de evaluación, construir un sistema cooperativo que enfatice el aprendizaje, la participación y la negociación.

Por último, se identifican debilidades en los mecanismos de rendición de cuentas. En México se subraya la baja participación de agentes en los cambios propuestos. En Argentina la inexistencia de desincentivos se plantea como una dificultad para reforzar la rendición de cuentas. En Estados Unidos se destaca la necesidad de fortalecer los procesos de rendición de cuentas a las partes interesadas y la ciudadanía.

Puede observarse que una importante proporción de los países identificados no cuentan con mecanismos de consultas a la ciudadanía y responsabilidad social. Si bien la tendencia es incorporar progresivamente algunas herramientas de participación ciudadana, éstas son aún débiles. Se destaca en sentido inverso la experiencia de Canadá, donde las consultas a la ciudadanía están incorporadas en el proceso presupuestario desde su inicio, en la fijación de prioridades.

Las limitaciones de la investigación se refieren principalmente a la base exclusivamente bibliográfica de los procesos de validación. Podría pensarse, en investigaciones futuras, en realizar encuestas en algunos los organismos de gestión de los países seleccionados con el objeto de validar la información y limitaciones identificadas.

Dado que no existe un consenso único sobre la naturaleza de la idea de la rendición de cuentas y su significación, y que hay varias formas de utilizar el término incluso contradictorias, el principal aporte del trabajo para el desarrollo disciplinar es que se propone precisar el alcance y las herramientas

de rendición de cuentas por resultados, lo que posibilita acotar y delimitar su significado, sujeto al marco institucional de cada país.

Por último, y en sintonía con las ideas planteadas por un libro señero en la materia, de Osborne y Gaebler (1994), la importancia de la rendición de cuentas por resultados puede sintetizarse en las siguientes aseveraciones:

- ✓ si no se miden los resultados, no se puede establecer la diferencia entre el éxito y el fracaso
- ✓ si no se puede ver el éxito, no se lo puede premiar
- ✓ si no se puede premiar el éxito, probablemente se esté premiando el fracaso
- ✓ si no se puede ver el éxito, no se puede aprender de éste
- ✓ si no se pueden reconocer los errores, no se los puede corregir
- ✓ si se pueden demostrar los resultados, se puede obtener el apoyo social.

(Osborne y Gaebler, 1994, cap. 5, pp. 216, 218, 219, 221, 224, 226)

VIII. Referencias

1. Ackerman, John (2004). Sinergia Estado sociedad civil en pro de la rendición de cuentas. Lecciones para el Banco Mundial. *Banco Mundial, documento de trabajo del Banco Mundial Núm. 31, Washington, D.C.*
Recuperado de:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/521481468762605158/pdf/29701.pdf>
2. Ackerman, John M. (2005). Social accountability in the public sector: a conceptual discussion. *Participation and civic engagement paper; no. 82. Washington, DC: World Bank.* Recuperado de:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/514581468134386783/Social-accountability-in-the-public-sector-a-conceptual-discussion>
3. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2015). Sistema Integrado de Gestión Digital. Decimoquinto lineamiento. Responsabilidad Social. Recuperado de:
<http://secretariageneralalcaldiamayor.gov.co/sites/default/files/decimo-quinto-lineamiento-responsabilidad-social.pdf>
4. Andreas Schedler (2004). ¿Qué es la Rendición de Cuentas? *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F.* ISBN: 968-5954-03-8. Recuperado de:
<http://www.infodf.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO%202/RENDICIONDECUENTAS.pdf>
5. Arisi, Diego; González, Sebastián (2007). Fortaleciendo la gobernabilidad a través de una efectiva rendición de cuentas: Hacia la formulación de un Sistema Nacional de Rendición de Cuentas en Colombia. *Banco Interamericano de Desarrollo.* Recuperado de:
<https://publications.iadb.org/handle/11319/1349?locale-attribute=es>
6. Banco Mundial. Indicadores de gobernanza. Disponibles en:
<http://databank.bancomundial.org/data/Governance-Indicators/id/2abb48da>

7. Barreda, Mikel (2011). *La calidad de la rendición de cuentas en las democracias latinoamericanas*. Paper preparado para el X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Murcia, 7-9 de septiembre de 2011.
8. Bemquerer Costa, Marcos, s.f. La competencia del Tribunal de Cuentas de la Unión y su función sancionadora. Tribunal de Cuentas de la Unión. Ponencia. Recuperado de:
C:/Users/Emilia/Downloads/04%20Brasil%20Min.%20Carlos%20Bemquerer.pdf
9. BID (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. *Editores Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno*. Recuperado de: <http://www.iadb.org/gobiernosefectivos>
10. BID-CLAD (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. ISBN: 9789806125490. Recuperado de www.clad.org.ve
11. Bonnefoy, Juan Cristóbal & Armijo, Marianela (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Comisión Económica para América Latina*. Recuperado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
12. Candia, Macarena (2011). Responsabilidad social en instituciones públicas. *Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)*. Recuperado de:
http://documentos.minvu.cl/min_vivienda/PAEI_2011/Registros%20Formulario%20postulacinPAEI%202011/11%20Cap%206%20Punto%204%20Politica%20personas%20RS/Presentacion%20SUSESO%20RS.pdf?
13. Dirección Chile Compra(s.f.). *¿Qué es Chile Compra?* Portal web. Recuperado de: <https://www.chilecompra.cl/>
14. Cao, Horacio (2008). La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la*

Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008. Recuperado de: www.clad.org.ve

15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s.f.). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. Recuperado de: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes>
15. ¿Qué es el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) (s.f.)? Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Recuperado de:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/.../CostaRica_SistNacionalEvaluacion.doc
17. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016). Sistema de Evaluación de Resultados (SIARE). Innovaciones y tendencias en la gestión pública. Caracterización sumaria de los Sistemas de Evaluación. CLAD. Recuperado de:
<http://siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html>
18. Chile Desarrollo Sustentable (s.f.). *Pestaña Desarrollo Sostenible*. Sitio Web del Gobierno de Chile. Recuperado de:
<https://www.chiledesarrollosustentable.cl/>
19. Consejo Científico del CLAD (coord.), 2000. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Buenos Aires.
20. Contraloría General de República de Chile (s.f.). División de Coordinación e Información Jurídica. *Ley N° 10.336. Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República*. Santiago, agosto de 2009. Recuperado de: www.contraloria.cl
21. Contraloría General de la República de Costa Rica (s.f.). Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/>
22. Cunill Grau, Nuria (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En Bresser-Pereira, Luis; Cunill Grau, Nuria; Garnier, Leonardo; Oszlak, Oscar y Przeworski, Adam (CLAD-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). *Política y*

- Gestión Pública*. (pp.43-85). Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
23. Cunill Grau, Nuria & Ospina Bozzi, Sonia (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países. *Banco Mundial, CLAD*. Recuperado de: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan035987.pdf
 24. Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile, DIPRES (s.f.). [Recuperado de www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl).
 25. Echebarría, Koldo (2005). Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos. En CLAD-AECI/MAP/FIIAPP. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. ISBN: 980-6125-44-4. (pp. 12-46). Venezuela, Editorial Texto, C.A.
 26. Figueroa Huencho, Verónica (2012). Innovación en la toma de decisiones: La gestión por resultados como herramienta de apoyo a los directivos públicos. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile*. ISSN 0717-6759. Nº19 (2012) pp. 81 / 101.
 27. Gorrochategui, Nora (2011). Responsabilidad social empresaria en argentina después de la crisis del 2008. Contrastación de la agenda internacional con la agenda real de las empresas. En Gorrochategui, Nora y Martins de Oliveira, Valmir. *Responsabilidad social de las organizaciones: perspectivas de nuevos marcos institucionales en América Latina*. ISBN 978-987-652-095-9. 1a ed. - Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
 28. Groisman, Enrique & Lerner, Emilia (2000). Responsabilización por medio de los controles clásicos. En Congreso Científico del CLAD (coord.): *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Buenos Aires.
 29. Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, María del Pilar (2010). *Metodología de la Investigación*. Quinta Edición. Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.

30. Hubbard, Graham (2006). Sustainable organisation performance: Towards a practical measurement system. *Monash Business Review Volume 2 Issue 3 – November 2006*. Recuperado de: Jenkins, Robe (2007). Institutions in Promoting Accountability. En The World Bank (2007). *Performance accountability and combating corruption*. Edited by Anwar Shah. Public Sector Governance and Accountability Series. Washington, DC. ISBN: 0821369415.
31. Open Budget Survey 2017 (2017) Costa Rica. International Budget Partnership. Recuperado de:
<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=cr>
32. Lerner, Emilia (2013). Control y rendición de cuentas: qué, por qué y para qué. *En la Revista de la Auditoría General de la Provincia de Salta, Revista de la AGPS N° 02/13, pp. 40-50*.
33. Lerner, Emilia (2017). Del control de legalidad al control por resultados. *En la Revista "Voces en el Fénix" N° 59: "Los ojos sin rostro. La responsabilización en la gestión pública"*. ISSN 1853-8819. Marzo de 2017, pp. 68-75. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/>
34. Levy, Evelyn (1998). Control Social y Control de Resultados: Un Balance de los Argumentos y de la Experiencia Reciente. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*. Recuperado de:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000175>
35. Infoleg (s.f.). *Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917)*. Recuperado de: www.infoleg.gob.ar
36. Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (2014). Secretaría de la Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México. Recuperado de:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5369066&fecha=21/11/2014

37. Longo, Francisco (2005). La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. En CLAD, *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Editorial Texto, C.A., Venezuela.
38. López, Andrea (2002). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje Conceptual. *Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68*. Recuperado de: www.sgp.gov.ar
39. Makón, Marcos (2008). La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? *Revista Internacional de Presupuesto Público*. Año XXXVI, N° 66. Recuperado de: asip.org.ar/66-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip/
40. Makón, Marcos Pedro (2007). La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados?. *Basado en la ponencia realizada en el XXXIV Congreso de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*. Recuperado de: <http://asip.org.ar/la-gestion-por-resultados-es-sinonimo-de-presupuesto-por-resultados/>
41. Martínez Nogueira, Roberto (2011). La calidad de las políticas públicas: tareas pendientes en la organización del Estado. En Bonifacio, José Alberto (comp.). *Reformas Administrativas y Políticas Públicas* (2013). Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. ISBN 978-987-20177-3-6. (pp. 37-70). Argentina. Carol-Go S.A.
42. Mayntz, Renate (1998). New Challenges to Governance Theory. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute. Recuperado de: cv.uoc.edu/UOC/a/moduls/90/90_426/web/nwin/m1/lecturaso/lectra7.doc
43. Mayntz, Renate (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *En Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 (Oct. 2001). Caracas.

44. McCormack, Lee (2007). Performance Budgeting in Canada. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 7 – No. 4. ISSN 1608-7143. OECD 2007. Recuperado de: <https://www.oecd.org/canada/43411424.pdf>
45. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (s.f.). Portal. Recuperado de: <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php>
46. Ministerio de Hacienda (s.f.). *El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Recuperado de: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/sistema/>
47. Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile (2016). Borrador Cuenta Pública 2015. *MINSEGPRES*. Recuperado de: <http://participacionciudadana.minsegpres.gob.cl/sites/default/files/CUENTA%20P%C3%9ABLICA%20SEGPRES%202016%20version%20para%20consulta.pdf>
48. Mora Quirós, Mario (2000). Responsabilización por el control por resultados. En Congreso Científico del CLAD (coord.): *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD-BID-EUDEBA, Buenos Aires.
49. Mulgan, Richard (2000). Accountability: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, Vol. 78, No.3, pp. 555-573. Recuperado de: https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/richard_mulgan/MulganR_02.pdf
50. Naciones Unidas – CEPAL (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. *Naciones Unidas*. LC/G.2681-P/Rev.3. ISBN: 978-92-1-058643-6 (versión PDF). Impreso en Naciones Unidas, Santiago. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
51. Naciones Unidas (2011). Marcos de rendición de cuentas en el sistema de las Naciones Unidas. Preparado por Mounir Zahran. *Dependencia Común de Inspección*. Ginebra. JIU/REP/2011/5. Recuperado de: https://www.unju.org/es/reports-notes/.../JIU_REP_2011_5_Spanish

52. Naciones Unidas, CEPAL (s.f.). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. Portal web.
Recuperado de: <https://observatorioplanificacion.cepal.org>
53. Osborne, David & Gaebler, Ted (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, Primera edición.
54. O'Donnell, Guillermo (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el estado y sus múltiples caras. *Documento de Trabajo N° 36. Serie "Documento de Trabajo" de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín*.
55. O'Donnell, G. (2004), Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, pp. 11-31. Recuperado de:
<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873>
56. OECD World Forum (2009). Friedman, Mark. *Results-based accountability producing measurable improvements for customers and communities*. Recuperado de:
www.oecd.org/site/progresskorea/44120813.pdf
57. OLACEFS. Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (2014b). *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la rendición de cuentas. Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina*. Recuperado de: <http://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbg/>
58. Organización Internacional de Normalización (ISO) (2010). *Norma ISO 26000. Guía sobre responsabilidad social*. Recuperado de:
http://www.iso.org/iso/iso_26000_project_overview-es.pdf
59. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (2014a). *Principios y recomendaciones para una mejor coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económico-financieros vinculados a la corrupción*. Recuperado de:
<http://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbg/>

60. Organization of American States (s.f.). *Comunicación de Transparencia Internacional Canadá a Nombre de la Sociedad Civil sobre ciertas disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. Recuperado de:
www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_can_inf_sc_sp.doc
61. [Organización de Estados Americanos \(OEA\) \(s.f.\). Secretaría de Asuntos Políticos, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, . Recuperado de: http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/guia.asp](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/guia.asp)
62. Ospina, Sonia (2002). La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. Una aproximación sistémica a la evaluación de la gestión pública. CLAD. Recuperado de
http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/aproximacion.pdf
63. Oszlak, Oscar (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un Estado responsable. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 28-31 2003, Oct.: Panamá.
64. Peruzzotti, Enrique (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de Control en América Latina. *Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales Universidad Torcuato Di Tella*. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana. Recuperado de:
<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf>
65. Peruzzotti, Enrique & Smulovitz Catalina (eds.) (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas.
66. Pignatta, María Angélica (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 4 N° 8 (Enero-Junio 2015) ISSN 1853-9254. Recuperado de: <http://cmvilas.com.ar/index.php/rppp/133-n8-revista-perspectivas-de-politicas-publicas>

67. Portal Jurídico Lexivox, s.f. Bolivia. Recuperado de:
<https://www.lexivox.org>
68. Prats i Català, Joan (2000). Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular (Instituciones, gobiernos, liderazgos). Paper No. 2, colección de papers. *Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Recuperado de <http://www.iigov.org/papers/tema1/paper0002.htm>
69. Procuraduría General de la Nación. Relatoría. Colombia (2011). *Código Disciplinario Único*. IEMP Ediciones. Recuperado de:
http://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf
70. Política Nacional de Responsabilidad Social 2017-2030 (2018). Revista RSE Costa Rica, febrero de 2018. Recuperado de:
<http://rsecr.com/revista-virtual/feb-18/mobile/>
71. Secretaría de la Función Pública. *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Recuperado de:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/GxRultimavers.pdf
72. Shea, Robert J. (2008). Performance Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 8 – No. 1. ISSN 1608-7143. OECD 2008. Recuperado de:
<https://www.oecd.org/unitedstates/43411061.pdf>
73. Sibaja Fernández, Giovanni Arturo & Mora Campos, Carlos (2009). *Entendiendo la responsabilidad social en instituciones públicas. Experiencias del Banco Nacional de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia*. Universidad Estatal A Distancia. Sistema de Estudios de Postgrado Maestría en Administración de Negocios. Recuperado de:
<http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/866/1/Entendiendo%20la%20responsabilidas%20social%20en%20la%20instituciones%20publicas.pdf>
74. Sindicatura General de la Nación, s.f. Portal, pestaña institucional. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sigen>

75. Soza, Mario Galindo (2016). *La participación ciudadana y el control social*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM). Plataforma por la Democracia y la Ciudadanía. La Paz, Bolivia. Recuperado de:
http://www.ciudadaniabolivia.org/sites/default/files/archivos_articulos/PARTICIPACI%C3%93N%20Y%20CONTROL%20SOCIAL.pdf
76. Torres Hernández, Zacarías y Torres Martínez, Helí (2011). *Administración de Proyectos*. Grupo Editorial Patria, S.A. de C.V. ISBN 978-607-438-417-8. Recuperado de:
<https://repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/123456789/7794/1/libro.pdf>
77. Transparency International Canada (2005). Convención Interamericana contra la corrupción. Respuestas de la sociedad civil canadiense al cuestionario sobre las disposiciones seleccionadas por el Comité de Expertos. Recuperado de:
http://www.oas.org/juridico/spanish/can_res11.pdf
78. UNDP (2007). *Governance Indicators: A Users' Guide*. Second edition. Recuperado de:
https://www.un.org/ruleoflaw/files/Governance%20Indicators_A%20Users%20Guide.pdf
79. United Nations Evaluation Group (2013). *Desarrollo de Capacidades Nacionales de Evaluación: Consejos prácticos para fortalecer los Sistemas Nacionales de Evaluación*. Informe del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo de Capacidades Nacionales de Evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/download/1840>
80. Utrecht University School of Governance (2013). A Meta-Analysis of Public Accountability Research in Six Academic Disciplines. *The Public Accountability Review*. Recuperado de:
http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/275784/2013+The+Public+Accountability+Review_Schillemans.pdf?sequence=1

81. Vega, Susana (2005). Inflexibilidades: rigideces y afectaciones presupuestarias y otros aspectos. Experiencia argentina. Lima. XXXII *Seminario Internacional de Presupuesto Público*. Recuperado de:
<https://www.cepal.org/.../inflexibilidades%20experiencia%20argentina%20ultimo.pdf>
82. Vives, Antonio & Peinado-Vara, Estrella (compiladores) (2011). *La responsabilidad social de la empresa en América Latina*. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de:
<https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/la-responsabilidad-social-de-la-empresa-en-america-latina.pdf>
83. Zapico, Eduardo (2005). Desarrollo integrado de la evaluación y el presupuesto por resultados. En CLAD-AECI/MAP/FIIAPP. *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. ISBN: 980-6125-44-4. (pp. 87-118). Venezuela, Editorial Texto, C.A.