

# Koldo Echevarria, Joan Subirats et al., *Responsabilización y evaluación de la gestión pública.*

Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, 2005.- 296 pp.

*Por Fabricio Busi*<sup>1</sup>

El Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), reúne en este libro un conjunto de ponencias de sus últimos congresos internacionales que continúa con su línea de investigación sobre rendición de cuentas y evaluación de la gestión pública, iniciada con la publicación de títulos como *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana* editado en el año 2000, y *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática* (publicado en 2003).

En esta nueva publicación, los autores (algunos de los cuales también participaron de las obras anteriormente mencionadas) profundizan el debate por la *responsabilización* en la gestión pública en algunos temas puntuales tales como: la implementación de los mecanismos de evaluación, las institucionalidad política, los marcos valorativos de la acción evaluadora, las relaciones entre agente y principal, el dilema de quién controla a los controladores y la presupuestación basada en resultados.

Es importante señalar que el CLAD es un verdadero pionero en el estudio de esta temática de la gestión pública en nuestra región, y un impulsor de la incorporación de la lógica y los instrumentos de evaluación con el apoyo de organismos de financiamiento internacional.

La obra es doblemente valiosa porque versa sobre un tema que no abunda en la literatura regional (nos hemos acostumbrado a revisar la bibliografía y las experiencias de países muy diferentes a los nuestros), y porque presenta un nivel de discusión más avanzado que los dos libros anteriores, poniendo sobre la mesa nuevas inquietudes y dilemas. Por otra parte, es necesario también

---

<sup>1</sup> Lic. en Sociología (UNLP).

Cuestiones de Sociología, N° 4, 2008, pp. 291-299.



señalar que se trata de una obra un tanto despereja en cuanto a la calidad de sus ponencias, quizás debido a la relativa “juventud” del campo de investigación en el ámbito científico por estas latitudes.

Para quienes no están familiarizados con este campo de la gestión pública, realizaremos unas aclaraciones conceptuales que nos permitirán adentrarnos más fácil y rápidamente en los debates de la materia.

El neologismo de *responsabilización* ha sido acuñado por el Consejo Científico del CLAD para dar cuenta del vocablo sajón *accountability*. Como sabemos, no existen términos exactos aceptados para traducir palabras como *accountability*, *empowerment*, *delivery*, etc., es por ello que la intención del CLAD es introducir y fortalecer el estudio de la *accountability* en la gestión pública, a partir del discurso, como una “piedra fundamental” de afirmación del campo: ¿cómo analizar *hechos sociales* que no pueden ser nombrados? Además, tal como afirma Oszlak en su ensayo del presente libro, si los términos no existen en el idioma de una cultura, es una muestra de su falta de institucionalización en las prácticas de su sociedad<sup>2</sup>.

El término *accountability* o responsabilización se remonta en sus orígenes históricos a las limitaciones impuestas sobre los gobiernos de las monarquías anglosajonas y forma parte de las demandas que dan origen a los movimientos democráticos modernos. Podemos afirmar que esta noción constituye uno de los núcleos de la democracia liberal moderna. Su significado tiene que ver con la idea de que los gobiernos (agentes) están obligados a rendir cuentas a sus sociedades (principal).

Alcanzado este consenso, es a partir de aquí donde surgen los debates: ¿Cuál es el alcance de la rendición de cuentas? ¿Sobre qué aspectos de gobierno se debe realizar este proceso? ¿Con qué instrumentos? ¿Quién debe llevarlo a cabo? ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en la cuestión?

Sobre las respuestas a estos interrogantes, el CLAD construyó una tipología de *responsabilizaciones*, que se resumen en cinco tipos: control parlamentario, responsabilización de procedimientos, social, de resultados y de competencia administrada.

La responsabilización por *control parlamentario* tiene que ver, esencialmente, con el ejercicio de las potestades constitucionales en manos del parlamento contempladas en la carta magna de casi todas las democracias. Históricamente, el primer *control* sobre las actividades de gobierno ha sido el desempeñado por el poder legislativo; los primeros representantes de la voluntad popular en la historia de la democracia moderna. Actualmente, esto se plasma en mecanismos

---

2 Sin embargo, a nuestro entender, el lenguaje es condición necesaria, pero no suficiente. El término “evaluación” no es nuevo en absoluto, y sin embargo no hay demasiadas muestras de que haya sido incorporado en la gestión pública.

tales como la aprobación del presupuesto, el nombramiento de funcionarios no electos (en algunos países), el poder de veto, etc.

La *accountability procedimental*, se enfoca en los controles sobre los procesos y el cumplimiento normativo dentro de las organizaciones públicas. Institucionalmente se plasma en el ejercicio de contralorías y las veedurías sobre la ejecución del gasto y la observación de la ley.

Las restantes tres formas de rendición de cuentas son el resultado de la evolución democrática de las últimas décadas y la introducción del paradigma de la nueva gestión pública. La *responsabilización social* tiene que ver con el ejercicio de control que ejercen las organizaciones de la sociedad civil sobre el estado como las veedurías ciudadanas, y algunas iniciativas particulares en defensa de intereses públicos, así también como la participación en audiencias públicas.

La rendición de cuentas en la *competencia administrada* tiene que ver básicamente con los controles sobre los servicios públicos privatizados y sobre algunas instancias específicas entre las que compiten proveedores de bienes públicos.

Por último, la *responsabilización de resultados*, introduce una lógica de evaluación sobre los efectos e impactos sociales que tienen las acciones del Estado, a través del seguimiento de objetivos y metas preestablecidos.

La noción genérica de *accountability* cuenta con un impacto más profundo en las democracias occidentales más afianzadas, pero en nuestra región, más habituada históricamente a procesos dictatoriales y a democracias de “baja intensidad” o de “de baja institucionalidad” en términos de O’Donnell, la aparición del término se vincula a los procesos de reforma del Estado desde el paradigma de la Nueva Gestión Pública (*new public management*, NPM) introducidos durante la década de 1990.

Naturalmente, en el caso de las dictaduras, el ejercicio del poder absoluto no se construye desde la rendición de cuentas a terceros; de hecho su misma *raison d’agir* es la inversión de los preceptos democráticos más elementales, el control de los gobernantes *sobre* los gobernados: la sociedad civil rinde cuentas al Estado.

Sin embargo, esta concentración de poder no sólo se produjo durante los gobiernos dictatoriales, sino que también muchos gobiernos considerados “democráticos” (sólo por haber sido elegidos por el voto popular), con el argumento de crisis agudas y generalizadas incurrieron en la aplicación de mecanismos institucionales (como los estados de excepción o emergencia) que contribuyeron a debilitar la rendición de cuentas aún bajo las formas tradicionales como el control parlamentario.

La sociedad civil, poco habituada a la institucionalidad democrática, tampoco ocupa el lugar esperado en el proceso de rendición de cuentas, algo que para algunos autores es una cuestión fundamental. Si la sociedad civil no ejerce un

papel activo y no construye una fuerte *demanda* por la rendición de cuentas, ésta no se lleva a cabo.<sup>3</sup>

De todas maneras, es bueno recordar que aún en las democracias occidentales más antiguas, los mecanismos de responsabilización también tuvieron un fuerte impulso a partir de la Nueva Gestión Pública, núcleo teórico de las reformas del Estado especialmente a partir de los 90.

Aquí es cuando aparece con más fuerza la idea del rendimiento y la medición de *performance* o desempeño de los organismos públicos, y la concepción de que las técnicas de gerencia que parecían funcionar en el ámbito privado debían importarse al ámbito público<sup>4</sup>. Así como en las empresas se genera *valor* en la producción, en las organizaciones públicas también se da un proceso productivo de creación de *valor público* (*public value*) que es necesario potenciar y asignar responsabilidades por los resultados logrados.

Para ello, se recurrió a la incorporación de técnicas gerenciales tales como el Planeamiento Estratégico, la Dirección por Objetivos y la Gestión por Resultados, las técnicas de Marketing, los contratos de gestión, etc. La premisa básica en el contexto de reformas era que si el sector privado había logrado tener resultados en determinadas áreas, la gestión pública no debía reinventar la rueda.

En Latinoamérica poco a poco fueron llegando los ecos de estas reformas, luego del proceso macro de reformas estructurales del Estado que significó privatización, descentralización y desregulación de mercados. Además, la crisis de los sistemas democráticos fortaleció el ya incipiente crecimiento de la participación ciudadana, plasmándose en prácticas como el presupuesto participativo.

Las cartas de compromiso ciudadano, los sistemas nacionales de evaluación de políticas públicas han sido algunos de los ejemplos de un Estado más preocupado por ofrecer información concreta sobre el desempeño de sus administraciones. Sin embargo, estas iniciativas tuvieron muy poco impacto a nivel general del grueso de las políticas públicas. Aún convivimos con administraciones que desconocen si el camino que están recorriendo es el más adecuado en vista a los objetivos que se plantearon, si es el más eficiente y eficaz, y también carecemos de gestiones que puedan mostrar datos fiables de resultados e impactos de sus políticas.

---

3 Esta afirmación es a nuestro criterio controversial. La posición de algunos autores expresa que el rol activo de la sociedad civil es una condición necesaria para el éxito de la rendición de cuentas (y que sin este papel la responsabilización sencillamente no tiene razón de ser). La evidencia muestra, al menos en el caso chileno, que esto no es del todo cierto. La sociedad chilena no se caracteriza por ser más activa que sus vecinos latinoamericanos y sin embargo el Estado cuenta con sistemas de evaluación de gestión pública y de rendición de cuentas de una vasta trayectoria y un nivel muy generalizado de aplicación.

4 Un excelente análisis crítico sobre esta cuestión puede encontrarse en Metcalfe (1999).

En el libro que aquí nos convoca, encontraremos algunas pistas, no todas, del por qué de este diagnóstico.

## Los nudos argumentativos del texto

Uno de los temas que aparece con mayor fuerza a lo largo de la obra tiene que ver con la *institucionalidad* del contexto de la responsabilización. Koldo Echebarría destaca que lo más importante a la hora de que un sistema de responsabilización tenga éxito, tiene que ver con la calidad de las instituciones democráticas, más que con los instrumentos técnicos.

Sintéticamente, este autor sostiene que sin instituciones democráticas consolidadas es imposible y hasta contraproducente querer forzar la adopción de métodos de evaluación de la gestión pública. Los partidos políticos, los tres poderes constitucionales, y también las instituciones de la sociedad civil como los medios de comunicación y las Ong's, deben contribuir a fortalecer la institucionalidad de la responsabilización, incrementando la demanda por resultados, eliminando el horizonte cortoplacista con que analizan la política pública y ejerciendo prudentemente sus potestades constitucionales. Así, el autor muestra cómo ha fracasado a grandes rasgos el NPM por estas latitudes, por ser una reforma "dura" en contextos "blandos".

Aquí podría plantearse la observación de que quizás la incorporación de mecanismos de responsabilización en entornos de gestión delimitados y de baja escala, podría invertir la relación lógica que plantea Echebarría, y contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, antes que ésta última sea una condición necesaria de lo primero.

Otra de las cuestiones centrales del debate tiene que ver con el rol de los funcionarios no electos, aquéllos en quienes se piensa que son responsables por el manejo de áreas de políticas y que deberían implementar la responsabilización y los mecanismos de evaluación.

En el texto, el diagnóstico presentado señala que actualmente cuentan con pocos grados de libertad para desempeñarse, limitando la evaluación al cumplimiento normativo y procedimental. La propuesta de algunos de los autores es de aumentar su discrecionalidad en la medida que se refuerza la carga de responsabilización por resultados, a fin de que sean parte en el proceso de fijación de objetivos, pero que al mismo tiempo se hagan cargo por el desempeño resultante. En otras palabras, lo que se propugna es terminar con el "poder anónimo" de la burocracia, en la cual no existe ninguna atribución de la responsabilidad, quedando ésta exclusivamente en manos de los políticos electos.

Por otra parte, circula entre los capítulos la necesidad de explicitar el *marco de la acción* de responsabilización. Éste tiene lugar a través de los siguientes

pasos: A) asignación de autoridad o responsabilidad; B) definición de expectativas de comportamiento; C) verificación de comportamiento; D) atribución de premios y castigos.

Algunos especialistas, mencionan que el último paso (la distribución de premios y castigos) puede ser un obstáculo en aquellos países en donde recién empieza a incorporarse la responsabilización en el proceso de gestión, ya que desincentiva a los funcionarios –por temor a fracasar– a que adopten este tipo de mecanismos.

Por su parte, otro foco controversial en el campo de la evaluación tiene que ver con las limitaciones y dificultades técnicas y políticas que encuentra en el camino de su implementación. Para ejemplificar esta afirmación citemos, entre otros: la dificultad de estandarizar los resultados cuando hay múltiples objetivos (¿debemos focalizar en *outputs* o *outcomes*?); la complejidad de establecer relaciones causales en los fenómenos sociales que nos permitan plantear objetivos, resultados y actividades correlacionadas; la gestión de la interdependencia de gobierno ante la complejidad de los problemas públicos (muchas veces considerados *wicked problems*) y de coordinación jurisdiccional (¿cómo distribuir responsabilidades cuando actúan distintos niveles de gobierno?). Por último, la falta de información de base, casi una constante en la región, es el talón de Aquiles de cualquier sistema de evaluación, tal como señala Oszlak.

Otro de los fuertes consensos del texto tiene que ver con la aseveración de que en la gestión pública latinoamericana predomina un excesivo énfasis en la responsabilización procedimental en desmedro de la evaluación de resultados. En casi todos los países de la región se insiste en acentuar los controles de procesos antes que corroborar los impactos y resultados en la sociedad. Naturalmente que la implantación de cualquier sistema de responsabilización de resultados debe basarse en la transparencia, sin embargo en la región parecería predominar una atención casi exclusiva en los procesos antes que en la eficacia del desempeño.

Según Francisco Longo, la nueva forma de responsabilización implica cambiar los paradigmas tradicionales de supervisión y control enfocados a los procesos por una nueva lente de evaluación que: – acepte *grados* de cumplimiento de objetivos; incorpore un análisis más complejo y profundo que contemple el contexto y las externalidades; construya evaluaciones a medida de cada organización (por sus particularidades e historia); se oriente a la prevención del problema y la mejora del rendimiento (no a la búsqueda de culpables); fomente un mayor intercambio de información entre controlador y controlado y que equilibre premios y sanciones (focalizando la atención en la obtención de resultados más que en el miedo a equivocarse).

Por otra parte, dos artículos se detienen en analizar las relaciones entre la evaluación y el presupuesto atado a resultados. Según Zapico, ya nadie discute

que los principios de eficiencia y eficacia deben regir la actividad de la gestión pública, pero además, agrega que los sistemas de presupuestación también deben adaptarse a este fin.

El acuerdo sería que los aumentos de recursos se otorgan a condición de que se incrementen los niveles de *productividad* y se cumplan los objetivos de gestión. El autor señala además, que estas modalidades ya funcionan en países como Dinamarca, Nueva Zelanda y Francia, en distintas modalidades.

Si bien el autor reconoce que el problema de la incorporación del presupuesto por resultados tiene que ver con aspectos culturales y las características del entorno de la gestión pública latinoamericana, quisiéramos realizar una pequeña objeción a esta lógica de pensamiento. A nuestro parecer, no parece tan clara la relación entre el otorgamiento de recursos financieros y el cumplimiento de objetivos de gestión. Lo que queremos decir es que el desempeño en el ámbito estatal puede presentar dilemas vinculados con el manejo de recursos: ¿debo recortar el presupuesto de lo que anda mal? ¿No podría el aumento de recursos estar dirigido a mejorar lo que no funciona satisfactoriamente? ¿Debo otorgar más dinero a quienes ya están bien encaminados? Las respuestas a estas preguntas demandan al menos un análisis casuístico, pero lo que es claro es que no es tan lineal y directa la asignación de recursos y el cumplimiento de objetivos.

Por otra parte, ni siquiera en los países donde más se ha avanzado en este terreno hay una incorporación profunda del presupuesto por resultados. Vale mencionar que en países como los nuestros, en donde no se han incorporado los mecanismos de evaluación, el presupuesto por resultados es un núcleo muy duro de aceptar. Sencillamente, para los funcionarios y políticos es una apuesta muy alta de aceptar de entrada.

Un aporte novedoso de libro se encuentra en el capítulo de Jorge Hintze que plantea instrumentos concretos de rendición de cuentas y evaluación del proceso de generación de valor público. Con un enfoque al alcance de quienes no están familiarizados con esta temática, este autor presenta herramientas de aplicación en forma de matrices que permiten introducir en la práctica de la gestión pública, nociones como la de eficacia, eficiencia, sostenibilidad y efectividad. Por último también incorpora el ejercicio de construcción de un tablero de control de la organización, que permite monitorear el desempeño a medida que se alcanzan los objetivos previstos.

A partir de este artículo, se abre la discusión sobre la dificultad de planificar objetivos de gestión. El eje del debate pasa por la complejidad de determinar objetivos de resultados e impactos, debido a las complejidades de los problemas sociales que ya mencionamos. La opción “blanda” de los funcionarios es fijar objetivos vinculados a procesos o productos de accesible cumplimiento, desconociendo su real impacto social.

Oszlak y autores como Motta y Bandeira destacan la importancia de diferenciar el aspecto interno y el externo de la responsabilización. El primero propone como un término más cercano al significado de la *accountability*, el neologismo *responsabilidad*, que incorpora la esfera interna del funcionario como la predisposición a querer rendir cuentas, además de la exigencia externa por alcanzar los objetivos prometidos. Estos autores hacen un fuerte hincapié en el componente cultural a la hora de incorporar las prácticas de evaluación y responsabilización en la gestión pública, señalando que el meollo de la cuestión pasa por lograr cambios en la ética pública, dirigidos a que haya un mayor acercamiento de la ética de los funcionarios con los objetivos de la organización.

Por su parte, Oszlak parecería contradecir a sus colegas al sostener que es necesario mantener bajos niveles de discrecionalidad de los funcionarios y reforzar los controles sobre los procesos y procedimientos, para evitar los abusos de poder y las prácticas de corrupción.

### **A modo de conclusión.**

La evaluación de la gestión pública está orientada a mejorar la calidad de la democracia a través de la medición de impactos, del cumplimiento de los objetivos de gestión y de la rendición de cuentas procedimental, pero en sí misma no es la panacea ni la solución a todos nuestros problemas. La definición de objetivos estratégicos como la lucha contra las desigualdades y el mejoramiento de la institucionalidad democrática sigue siendo una prerrogativa del conjunto del sistema político y de la sociedad civil. En este sentido es interesante recordar el enfoque de Behn (2001) cuando señala que es necesario crear una “red de responsabilidad mutua” que incluya a los gerentes públicos, a los funcionarios electos, a los periodistas y a los ciudadanos en el esquema de *responsabilización*.

El libro *Responsabilización y evaluación de la gestión pública* recorre buena parte de las aristas del debate sobre la incorporación y la implementación de la *accountability* en los Estados latinoamericanos. Podemos decir que aborda inteligentemente los debates por el *sentido* de la responsabilización, los dilemas y dificultades propios del campo de la evaluación, los avatares de su implementación y el diseño de herramientas de aplicación.

Por otra parte, cuestiones esenciales como la compaginación de sistemas nacionales de evaluación en contextos de alta descentralización, la incorporación de la información de evaluación al ciclo de políticas, y la coordinación entre jurisdicciones y áreas de política en temas de evaluación, son referidas apenas tangencialmente a lo largo de los textos. Con todo, como señalamos al principio, esta obra es un valioso aporte al incipiente campo de la evaluación de la gestión pública latinoamericana.



## Referencias:

- Behn, Robert. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: The Brookings Institution. 192 p.
- CLAD. (2000). *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Bs. As. Ed. Eudeba-CLAD. 346 p.
- Cunill Grau Nuria, Ospina Bozzi Sonia (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. CLAD-AECI-MAP-FIIAPP. Caracas, 516 p.
- Metcalf, Les (1999). “La gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Losada i Madorrán Carlos (ed.), *¿De burócratas a gerentes?* Washington D.C., BID. PP. 47-68.
- Moore, Mark Harrison. (1995). *Creating Public Value: strategic management in government*. Cambridge, Mass. Harvard University Press. 416 p.