



N° 47 - AGOSTO 2011

**Asociación Argentina
de Presupuesto y Administración
Financiera Pública**
asap

**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA PÚBLICA**

Registro de Propiedad
Intelectual en trámite.

AGOSTO 2011

**PRESIDENTE
MARCOS PEDRO MAKÓN**

**VICEPRESIDENTE
ROBERTO MARTIRENE**

**SECRETARIO
EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE**

**TESORERO
GRACIELA LA RUFFA**

VOCALES TITULARES
PRIMERO
JORGE AMADO
SEGUNDO
SUSANA VEGA
TERCERO
JUAN CARLOS VIEGAS
CUARTO
JORGE SOTELO MACIEL

VOCALES SUPLENTE
PRIMERO
MÓNICA REPETTO
SEGUNDO
MARÍA LIDIA PARMA
TERCERO
GUIDO RANGUGNI
CUARTO
EMILIO NASTRI

**SECRETARIO EJECUTIVO
GONZALO M. LECUONA**

Los artículos y comentarios
firmados reflejan exclusivamente
la opinión de sus autores.

SUMARIO

Editorial	05
“La Relación Planificación/Presupuesto en el marco de la Gestión orientada a Resultados” Aníbal Jorge Sotelo Maciel.....	07
“Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).....	27
“Una Experiencia de Aplicación en la Administración Nacional del Modelo de Gestión por Resultados” Introducción a cargo de Roberto Martirene.....	53
“La Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Un requisito necesario para que el control fortalezca la accountability” Stella Maris Grilli.....	65

La edición de esta Revista ha estado a cargo de Jorge Amado.

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, presenta el N° 47 de su Revista institucional, con el objetivo de contribuir con un espacio en el que puedan volcarse las opiniones y discusiones sobre temas relacionados a la gestión del Estado, en todos sus niveles.

En primer lugar, presentamos en este número el trabajo de **Aníbal Jorge Sotelo Maciel**, “**La relación planificación / presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados**”. El artículo plantea que una condición fundamental para la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados, es una adecuada resolución del triángulo planificación / diseño organizacional / presupuesto institucional, ya que posibilita la asignación de responsabilidades sobre resultados acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre el uso de los recursos. En particular, se concentra en las dificultades que presenta la relación planificación – presupuesto. Afirma que no es posible un alineamiento fuerte entre estos componentes ya que son dominios de naturaleza diferente. Aboga por la construcción de dispositivos de diálogo entre estos campos que permitan gestionar los aspectos más políticos y conflictivos que inciden en el proceso complejo y confuso de producción de políticas públicas.

En segundo lugar presentamos el Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del **CLAD** (Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010) titulado “**Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI**”, el que plantea, en el marco de la celebración del bicentenario de la independencia de varios países de la región, la necesidad de reflexionar sobre la trayectoria histórica de América Latina para proponer un futuro mejor. Este nuevo punto de partida también debe significar el reencuentro con España y Portugal, con el objeto de aumentar la integración entre las regiones con vistas a lograr una prosperidad conjunta de la Comunidad Iberoamericana. El objetivo principal debe ser construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales. Eso sólo será posible en la medida que el mundo iberoamericano tenga una administración pública efectiva, eficiente y democrática. En este sentido, definir cuál debe ser la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI resulta un paso fundamental para garantizar los medios necesarios para la búsqueda de los fines supremos del Estado.

En tercer lugar incluimos en esta edición de la revista la Resolución del Ministerio de Defensa N° 220/11, con Prólogo de **Roberto Martirene**, por cuanto constituye un valioso instrumento referencial y conceptual respecto a la integración del planeamiento con la programación presupuestaria y a la aplicación de los pos-

tulados de la gestión por resultados en un área, como es el de la defensa, cuya producción resulta de difícil cuantificación al tratarse de bienes públicos. Además, es una forma de difundir buenas prácticas de gestión dentro del sector público de nuestro país.

Finalmente, presentamos la tesis de **Stella Maris Grilli**, de la Maestría en Auditoría Gubernamental, de la Universidad de General San Martín, **“La Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Un requisito necesario para que el control fortalezca la accountability”**. A partir de esta aseveración, Grilli postula que el control público es un componente inescindible de la gobernabilidad y, citándolo a Oscar Oszlak, nos dice que es condición, no solo para una gestión más eficiente sino para una religitimación social y política del Estado, pero ese control en forma aislada, no podrá constituirse en pilar ni garantía suficiente de ninguna sociedad democrática. En ese marco, las EFS desempeñan un papel vital en asignar responsabilidad al gobierno y sus funcionarios frente a los otros poderes y a la sociedad.

Las tareas de difusión de la entidad se complementan con las publicaciones e informaciones que se pueden encontrar en la página www.asap.org.ar la que pretendemos se constituya en un punto de encuentro virtual, a través el cual nos hagan llegar sus inquietudes y comentarios.

Buenos Aires,
Agosto 2011

LA RELACIÓN PLANIFICACIÓN / PRESUPUESTO EN EL MARCO DE LA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Aníbal Jorge Sotelo Maciel

“Los dioses habían condenado a Sísifo a empujar sin cesar una roca hasta la cima de una montaña, desde donde la piedra volvería a caer por su propio peso. Habían pensado con algún fundamento que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanza”
Albert Camus.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué los dioses del Olimpo obligan a Sísifo a semejante condena? Algunas de las versiones sindicadas que Sísifo habría revelado algunos secretos de los dioses con la condición de que Asopo proporcionase agua a ciudad de Corinto. Un típico problema de política pública. “Prefirió la bendición del agua a los rayos celestes”, dice Camus. Sin embargo, fue el propio Mercurio –dios del comercio el encargado de capturarlo y llevarlo al infierno: al trabajo inútil y sin esperanza de subir una roca que lo condenaba eternamente a volver a empujarla hasta la cima.

El sector público suele estar signado por un destino de Sísifo: las mejores intenciones de solución de los problemas de la sociedad, las ideas más creativas e innovadoras, suelen zozobrar y empantanarse en prácticas rutinarias, sin resultados y sin futuro.

Desde hace décadas nos preguntamos cuáles son las claves de este fracaso. Las ciencias políticas, el estudio de las políticas públicas y las teorías de la organización han intentado dar cuenta de este fenómeno. Frecuentemente se ha hecho foco en la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas y en sus modelos de gestión.

Por ejemplo, se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento -correspondencia relativa o consistencia- entre la planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas.

Asimismo, se ha postulado que una adecuada resolución de ese triángulo constituye una condición fundamental para la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados, ya que posibilita la asignación de responsabilidades sobre resultados acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre el uso de los recursos. Y se ha cifrado las esperanzas en que esto pueda sacarnos de esa trampa (MAKON, 2000).

Sin embargo, son numerosas las denuncias sobre frecuentes rupturas entre estos tres ámbitos. Incluso, en ocasiones, parecieran presentarse como dominios hostiles o refractarios, aun cuando explícitamente se apuesta a una interdependencia armónica.

El presente artículo, intentará concentrarse en uno de los lados del mencionado triángulo: el que une los polos de la Planificación y el Presupuesto.

En particular, se ha insistido en la importancia de la planificación en la constitución del vínculo planificación / presu-

puesto. De hecho, estamos convencidos de que en la definición de la cadena **insumos** → **productos** → **resultados** → **impactos** convergen tres funciones críticas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria. Estos tres campos cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan –o deberían operar– sobre un mismo y único proceso (SOTELO, 2003).

La definición de los impactos y resultados esperados de una política e, incluso, la definición del perfil de producción de una organización pública para alcanzar dichos objetivos, es materia de la Planificación Estratégica de Alta Dirección: constituye, por tanto, un factor determinante de la relación.

La Planificación Operativa es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión. En tanto que la Formulación Presupuestaria debe reflejar estos procesos productivos garantizan-

do que los recursos financieros estén asignados adecuadamente y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación. (ver figura n° 1)

Es en esta secuencia, no obstante, donde ocurren las principales interrupciones. Intentaremos examinar los posibles determinantes y condicionantes de este fenómeno. Para ello nos centraremos tanto en aspectos relacionados con los límites y debilidades más frecuentes de cada dominio en particular, así como en las relaciones que estos campos mantienen entre sí. Intentaremos finalmente explorar algunos caminos que permitan sortear estas desavenencias a partir de una reconfiguración conceptual del problema.

1. PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTO Y POLICY CYCLE

Un ejercicio interesante si se quiere examinar críticamente la exigencia de alineamiento entre planificación y presupuesto, consiste en analizar cómo juegan estos dominios en los distintos momentos del pro-

ceso de producción de políticas públicas.

Utilizaremos para ello el enfoque del *policy cycle* propuesto por Charles Jones (1970). Desde tal perspectiva, se aborda el análisis del proceso de producción de políticas públicas descomponiéndolo en etapas secuenciales de un ciclo ideal. A saber:

a) en un inicio del itinerario se encuentra la fase de **configuración de la agenda pública** (*agenda setting*),

b) los problemas que han logrado ingresar a la agenda demandan un procesamiento que da lugar a la etapa de **formulación de alternativas** (*policy formulation*),

c) el examen de las alternativas y la selección de la respuesta al problema constituyen el momento de **toma de decisión** por parte de los actores e instituciones con autoridad para hacerlo (*binding decision*),

d) esto da lugar a la etapa de **implementación** práctica que debe transformar las decisiones en realizaciones concretas (*implementation*)

e) y, finalmente, resultados e impactos obtenidos deberán someterse a **evaluación** (*policy evaluation*), a efectos de generar elementos de juicio que retroalimenten el ciclo.

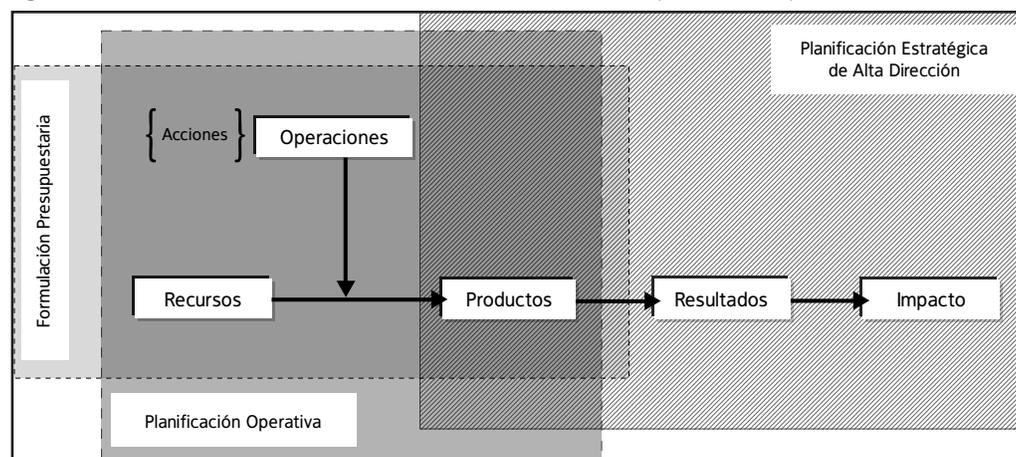
En realidad, la elaboración de políticas rara vez se parece a las discusiones que aparecen en los libros de texto sobre el ciclo de las políticas (NELSON, 1996). Frecuentemente, las etapas de diseño e implementación se solapan durante períodos muy largos; otras veces son las soluciones las que construyen sus propios problemas; en otras ocasiones la propia inscripción de un asunto

en la agenda ya comporta la alternativa a implementar; es común que ciertas políticas se desarrollen como producto de oportunidades aun cuando sus problemas no se encuentren en agenda; a lo largo de la implementación, la interacción política suele impedir o condicionar una política e incluso hasta cambiar por completo su sentido. Todo indica la plena vigencia de la aquella afirmación de Charles Lindblom (1991) que caracterizaba al proceso como complejo y confuso.

Si bien el *policy cycle* es un artilugio propio de la concepción clásica y racionalista de las políticas públicas -que pretende ingenuamente que éstas pueden desplegarse de manera ordenada y evidente- tiene la ventaja de poner el acento en el proceso más que en la consistencia lógica o sincrónica de sus componentes. Y si bien detrás del enfoque subsiste la temprana división wilsonianana entre política y administración, posee la virtud de advertir –quizá de manera sigilosa e involuntaria que el proceso de producción de políticas públicas atraviesa por campos de naturaleza muy diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juegos específicas. Aun cuando entendamos estos campos como dimensiones traslapadas del proceso y no como etapas secuenciales.

Si se descompone el proceso de producción de políticas públicas en una serie de estadios sucesivos, como propone el enfoque del *policy cycle*, se puede conjeturar que la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria gravitan de diferente manera en las diversas fases del ciclo.

Figura Nro. 1: Las tres funciones críticas de la definición de los procesos de producción institucional



La Planificación Estratégica de Alta Dirección -entendida como el proceso mediante el cual llegan a definirse los impactos y resultados esperados de una política- marca fundamentalmente las etapas de *configuración de la agenda* (Etapa I), *formulación de alternativas* (Etapa II), y *toma de decisiones* (Etapa III) y, en menor medida, la etapa de *implementación* (Etapa IV), en tanto instrumento que guía y preside el desarrollo de una política. La Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria -entendidas como el proceso mediante el cual se diseñan en detalle operaciones que transformen recursos en productos (bienes y servicios) que las organizaciones públicas ponen al servicio de la población y que comprende tanto decisiones sobre la producción física como sobre recursos financieros- gravitan fundamentalmente en la etapa de *implementación* (Etapa IV).

La Planificación Estratégica de Alta Dirección enfrenta, entonces, tipos de desafíos marcadamente diferentes a los de la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria. Sólo nos detendremos en dos: las exigencias propias de los procesos de *construcción de consenso* entre diversos actores -públicos y privados- vinculados directa e indirectamente con la política en cuestión y los requerimientos del *abordaje interinstitucional, sectorial y transectorial* que demanda el abordaje de cualquier problema de carácter social.

A su vez, la Planificación Operativa y el Presupuesto enfrentan desafíos propios del campo de la implementación, con apremios diferentes y reglas de juego distintas. Incluso, aun cuando en muchos casos un buen número de actores intervinientes pudieran ser los mismos que en las primeras

etapas del ciclo, el juego que se juega es otro y sus resultados hasta pueden contradecir los consensos previos.

Profundizar este análisis arrojaría resultados interesantes con relación a la exigencia de alineamiento -correspondencia relativa o consistencia- entre estas funciones.

2. ALCANCE Y FUNCIONES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Una de las limitaciones más frecuente en este terreno es la concepción de planificación estratégica con la que se opera, particularmente en lo que hace a sus funciones y alcances.

Es frecuente entender la Planificación Estratégica de Alta Dirección como el proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad. No obstante, este es sólo un aspecto del dominio de la planificación estratégica.

El direccionamiento estratégico comporta dos elementos en tensión permanente: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En esa tensión se originan las estrategias, surgen por la existencia del otro, se definen de manera relacional. En este sentido, las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: se forman, no se formulan. Es necesario redescubrir en el concepto original de estrategia (στρατηγία: dirección de ejércitos), dos aspectos esenciales: la existencia de conflictos y la presencia de actores. Esto permite rescatarlo del lugar más cómodo de

la definición racional y previa.

En esa línea, se puede diferenciar una doble función de la planificación estratégica: a) *la función normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y b) *la función paragógica*¹, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

Por otra parte, la planificación estratégica suele ser confinada al nivel institucional. La cuestión del alcance de la planificación no es un tema menor: su campo puede definirse según los límites de la política pública o circunscribirse al contorno de un organismo público. En el primer caso, se trata de un abordaje frecuentemente interinstitucional, que incluso puede involucrar a actores públicos y privados, directa o indirectamente relacionados con un sector, o hasta alcanzar desbordes transectoriales.

Entendida en esa extensión, la Planificación Estratégica de Alta Dirección puede ser para el sector público una poderosa herramienta que fortalezca su intervención en las primeras fases del ciclo de políticas. Un instrumento que permita lidiar con situaciones complejas vinculadas a la construcción de la agenda pública, la formulación de alternativas y al proceso de toma de decisiones fundamentales de las políticas. **(ver figura nº 2)**

Sin embargo, en las experiencias que se verifican en la región, aun prevalece la concepción que restringe el alcance de la planificación estratégica a su función normativa aplicada exclusivamente a los organismos públicos aislados. Esta idea es claramente deudora de un enfoque racionalista clásico. En ese sentido, resulta interesante atender al movimiento de las ciencias políticas respecto del accionar público, de principios del siglo XX a la actualidad.

Dicho movimiento se caracteriza

Figura Nro. 2: Alcance y funciones de la Planificación Estratégica

Planificación Estratégica de Alta Dirección		ALCANCE	
		Política Pública -interinstitucional, sectorial, transectorial-	Organismo Público
FUNCIÓN	I. Normativa	Definición del rumbo, formulación de objetivos y metas de la política	Definición del rumbo, formulación de objetivos y metas de una institución
	II. Paragógica	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas en contexto ampliado	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas en el entorno institucional

¹ Paragógico: ADJ. relativo a la paragoge (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo paragoge en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego Παράγω (Παρά PREP. junto a, cerca de, en, entre y γω TR. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

por el tránsito del paradigma racionalista primigenio hacia enfoques que destacan el carácter multiactoral, la interdependencia y la complejidad del proceso de producción de políticas públicas, hasta llegar a los estudios recientes sobre redes de políticas públicas.

Podemos identificar dos líneas de desarrollo de ese tránsito. La primera parte del enfoque centrado en el **actor racional**, y en las condiciones y procedimientos que posibilitan la toma fundamentada de decisiones correctas. Las críticas tempranas de los años cuarenta y cincuenta, por su carácter fundamentalmente prescriptivo y su excesiva confianza en la potencialidad ilimitada de la razón humana, dieron lugar al enfoque de la **racionalidad limitada** que plantea que el análisis completo de los problemas no es posible ni deseable. (SIMON, LINDBLOM). El interés luego se centra en los **problemas de implementación** más que en la toma de decisiones previas (PRESSMAN y WILDAVSKY, 1973), para finalmente concentrarse en la **política pública como proceso** (ALLISON, 1971, COBB y ELDER, 1983, LINDBLOM, 1991).

En estos nuevos enfoques, el centro está en la complejidad de dicho proceso, ocasionada por la gran cantidad de factores intervinientes: la diversidad de actores que intentan influir en las políticas, las interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica, la imprecisión y ambigüedad en el terreno de las preferencias, las cambiantes percepciones acerca de los problemas y soluciones a lo largo del tiempo, entre otras. La política pública es el resultado de un complejo proceso de interacción.

La segunda línea de desarrollo es la que parte del debate entre **pluralistas** (DAHL, TRUMAN) y elitistas, en los años

cincuenta, sobre la distribución / concentración del poder en las decisiones de carácter público. Da lugar a los estudios sobre **conformación de la agenda gubernamental**. (BACHRACH y BARATZ, COBB y ELDER, LOWI) y la relación entre los grupos de presión y las agencias gubernamentales, en Norteamérica. En tanto que, en Europa, se concentra en la discusión entre el pluralismo y los planteos del **corporativismo** (SCHMITTER, LEHMBRUCH, CAWSON), sobre el papel especial de los actores mejor organizados, el rol del estado y el carácter relativamente cerrado de la arena política. Y se orientan posteriormente en la profundización de los **conceptos de subsistema, subgobiernos y comunidades de políticas** (FREEMAN, REPLEY y FRANKLIN, JORDAN; RHODES). En estas perspectivas de análisis el centro está puesto en los modos de relacionamiento de los actores que participan en el proceso de producción de políticas públicas, las reglas de juego que los rigen, el carácter restringido o abierto de las tramas interorganizacionales. El proceso de interacción del que resultan las políticas públicas tiene lugar en sistemas de actores que configuran un modo de distribución del poder.

Ambas líneas de desarrollo convergen en los estudios recientes sobre **redes de políticas públicas**. La importancia asignada actualmente al concepto de redes subraya el valor del contexto institucional en el que tal proceso ocurre. El proceso complejo de producción de políticas públicas ocurre en ciertas redes interorganizacionales de naturaleza más o menos duradera. La puja por los problemas, la diversidad de actores e intereses, las cambiantes percepciones, el desarrollo de los conflictos, la construcción de consensos no ocurren de manera fortuita, sino en el marco de un entramado institu-

cional público-privado que los configura, condiciona y regula.

Resulta, cuanto menos, curiosa la pervivencia del paradigma racionalista en las concepciones actuales de planificación estratégica, si se tiene en cuenta este recorrido de los estudios sobre las políticas públicas. Esta evolución muestra la necesidad de potenciar la función paragógica de la planificación estratégica y ampliar su campo de aplicación. Pero también evidencia la necesidad de extraerla de la herencia racionalista que aun subsiste en sus planteos. La función paragógica no debe entenderse como una práctica signada por el análisis exhaustivo de los actores intervinientes, sus matrices de intereses y su vector de peso, para poder anticipárseles (MATUS, 1983). Debe incorporarse como desafío la creación de marcos de referencia y dispositivos que permitan la creación de rumbos de políticas resultantes de la interacción, que podrán ser más o menos concordantes con la direccionalidad del actor gubernamental.

La producción de políticas públicas está atravesada por una dimensión que es de la misma naturaleza que la política. En sus distintas fases hay aspectos que son materia de debate público, de puja entre actores, que coexisten con el dominio, más previsible y ordenado, de la administración. Sin embargo, insistentemente se ha criticado la polisemia del término *política* en los idiomas latinos, que refiere tanto a *la política* como a *las políticas públicas*, en contraposición al inglés, que se vale de dos términos diferentes *-politics* y *policy-* los que posibilitan distinguir claramente estas dos acepciones. A nuestro entender, en este terreno, los idiomas latinos develan más de lo que encubren: la doble acepción no hace

más que evidenciar que se trata de dos fenómenos constituidos por una misma materia.

Los intentos de establecer límites marcados entre ambos terrenos no han hecho más que renovar la distinción entre política y administración, reforzar las tendencias a reducir la política pública a su naturaleza administrativa y promover las interpretaciones que acusan a la *politics* de deformar radicalmente a las *policy*.

No parece acertado ni fructífero insistir en esta distinción. Es preferible admitir que la política es parte constitutiva de las políticas públicas y que, al interior de las políticas públicas, se mantiene una tensión entre su naturaleza de interacción política y su dimensión de administración.

Esto nos lleva a cuestionarnos la posibilidad de una correspondencia automática o lineal entre los resultados de la planificación estratégica y los resultados de la planificación operativa y el presupuesto.

3. LIMITACIONES DE LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA Y FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

En términos del ciclo de políticas, la planificación operativa y la formulación presupuestaria gravitan fundamentalmente en la etapa de *implementación* (Etapa IV). Este señalamiento sirve, como se ha planteado más arriba, para poner de relieve que estos procesos enfrentan desafíos y apremios diferentes a los de las primeras etapas del ciclo y reglas de juego distintas. No obstante, la fase de implementación y sus organismos ejecutores, conservan una dimensión política significativa que es importante no perder de vista y que muestra los límites

del enfoque del *policy cycle*. Esto se expresa tanto en la interacción de los organismos con actores externos, como en los procesos de interacción del propio sector público, ya sea al interior de una organización o de carácter interinstitucional.

Mucho se ha avanzado las últimas décadas en el terreno presupuestario. Son numerosos los países que han tomado la reforma presupuestal como punta de lanza de reformas más integrales de la administración pública, con la concepción de que modificaciones profundas en el sistema de presupuesto ocasionan cambios en otros sistemas institucionales (MAKON, 2000). Esto se debe a que, en el marco de una administración financiera integrada es el presupuesto el que establece el nexo con la función de direccionamiento estratégico del Estado. Es decir que se caracteriza por un doble rol: es un sistema de administración y, a su vez, una herramienta estratégica.

Sin embargo, uno de los déficits más habituales es la desvinculación entre el proceso presupuestario y las prácticas de planificación. Esta fractura constituye uno de los riesgos más serios de los procesos de reforma, ya que quita potencialidad a las nuevas propuestas y refuerza la conducta presupuestaria inercial e incrementalista, a la vez que convierte la planificación en una práctica estéril, en tanto, no se encuentra ligada a los criterios de factibilidad basados en la asignación de recursos.

Esto no sólo impide un efectivo control de la calidad del gasto, sino que al desalentar la programación operativa dificulta la fijación de metas efectivas. El riesgo que esto comporta es que, aun cuando el sector público restrinja o amplíe su gasto a un lími-

te concordante con los objetivos macroeconómicos, no conoce específicamente qué resultados se propone alcanzar. Es, por tanto, imposible valorar la eficiencia con la que se usan los recursos así como el impacto de la acción de gobierno.

Otra de las deficiencias que se verifican es este campo es que el proceso de descentralización operativa, postulado por los procesos de reforma de la administración financiera, se ha encontrado, en los hechos, con numerosos obstáculos que hacen que, al interior de las organizaciones, el presupuesto no se haya transformado aun en una verdadera herramienta de gestión. Las áreas sustantivas no participan activamente de los procesos de administración financiera, lo que termina desvinculando el manejo de los recursos de los resultados previstos en la formulación de las políticas. De esa manera, las áreas administrativas de las instituciones y los órganos rectores de la administración financiera, terminan finalmente condicionando el desarrollo operativo de la acción de gobierno de una manera no prevista en los propósitos originales de las reformas.

Estas deficiencias señaladas se expresan en una gran cantidad de problemas particulares en todas las fases del proceso presupuestario y de la planificación operativa, pero se los pueden sintetizar en tres afirmaciones generales:

- La planificación operativa se ha transformado en una práctica superficial, esporádica o fragmentaria.
- El presupuesto ha perdido su dimensión estratégica.
- El presupuesto presenta serias deficiencias en tanto herramienta de gestión.

La mayor limitación es el carácter litúrgico que han adquirido. La inercia parece haberse instalado definitivamente en estas prácticas. Al fin y al cabo, las instituciones están preparadas para hacer lo que hacen y saben hacerlo de la manera en que lo hacen. Salvo que haya una fuerte voluntad transformadora en las instituciones, el diseño operativo y la formulación presupuestaria, como prácticas de planeamiento, se vuelven insustanciales.

Entre los múltiples aspectos que esta situación encierra, hay tres cuestiones sobre las que queremos reflexionar en el marco de esta ponencia: la producción institucional, las relaciones interinstitucionales y la eficiencia asignativa.

3.1. ACERCA DEL PRODUCTO

Aunque, caracterizada por la interacción, el campo de la política se torna intangible, la definición del rumbo y de objetivos, inherente a ella, constituye una demanda de producción al sector público. Sin embargo, es frecuente toparnos con un cierto desconocimiento o una comprensión vaga de lo que nuestros organismos públicos producen.

“La producción de resultados es lo que justifica la existencia de las instituciones y, por lo tanto, debiera ser el punto de partida de cualquier análisis sobre ellas y el fundamento de cualquier planificación estratégica. Sin embargo, para las instituciones públicas, en la práctica, suele no resultar tan obvio cuáles son o debieran ser sus productos, usuarios, resultados o beneficiarios. Incluso las definiciones mismas de estos conceptos suelen ser objeto de interminables controversias” (HINTZE, 2001).

Si interrogáramos a las máximas autoridades de una institución pública acerca de la producción terminal del organismo, probablemente escucharíamos una mezcla de productos intermedios, prioridades políticas, formulaciones generales de la misión, impactos esperados, comportamiento del gasto institucional y, quizá, sólo quizá, intercalados, aparezcan algunos bienes o servicios que la institución ofrece a la población.

El olvido del producto no es sólo un fenómeno de la práctica de las organizaciones, es también un descuido de las propuestas conceptuales y metodológicas con relación al sector público. El énfasis puesto, en los últimos años, en los resultados (Gestión por Resultados, Presupuesto por Resultados), evidencia ese abandono. En los países de América Latina, al menos, donde frecuentemente no hay claridad sobre cuál es la producción terminal de la organización, qué productos son los más importantes, qué usuarios de esos productos se consideran prioritarios, cuál es el gasto por producto y, por tanto, tampoco se puede dar cuenta, a ciencia cierta, sobre cuál es la misión efectiva de una organización, no parece viable –y quizá ni siquiera recomendable– la implantación de modelos o herramientas orientados a resultados.

El concepto de *producto* llega a ser, incluso, a nuestro entender, más relevante que el concepto de *resultado*, ya que constituye el eslabón que enlaza las tres funciones críticas que convergen en la cadena *insumos* → *productos* → *resultados* → *impactos*: la planificación estratégica de alta dirección, la planificación operativa y la formulación presupuestaria. Parece, a todas luces, necesario reinstalar en

el sector público primordialmente la cultura de la producción institucional.

3.2. ACERCA DE LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

La planificación operativa y el presupuesto son prácticas confinadas a los límites de organizaciones individuales aisladas. El sistema presupuestario, en rigor de verdad, reconoce dos niveles, el global y el institucional, pero está estructurado en torno a un modelo de relación de tipo radial: el órgano rector se vincula de manera separada con cada organismo. No hallamos relaciones horizontales entre organizaciones en este terreno.

El órgano rector del presupuesto cumple, durante la fase de formulación, dos funciones clave entre otras, a efectos de garantizar la viabilidad macroeconómica de garantizar la viabilidad macroeconómica del presupuesto; a saber: elaboración de los límites financieros por institución (techos presupuestarios) y consolidación y ajuste de los anteproyectos de presupuesto institucional. Sin embargo, esto no supone relaciones horizontales entre organismos.

Vale la pena repasar el recorrido de la sociología de las organizaciones sobre algunos temas que pueden aportar a la mirada sobre esta situación. Los estudios en esta área se han desplazado del primer enfoque de la **organización racional** (TAYLOR, FAYOL, WEBER) de principios del siglo XX - entendida como unidad coherente con propósitos claros, procesos racionales y decisiones estratégicas tomadas desde arriba por la autoridad central- hacia perspectivas que fueron gradualmente abriendo el campo de la organización. En los años cuarenta y cincuenta, aparece la preocupación por el

entorno y se comienza a aplicar el concepto de sistema al campo de las organizaciones. La **teoría de la contingencia** (BURNS, STALKER, LAWRENCE y LORSCH, MINTZBERG) de los años 60, postula que una organización es dependiente de su entorno y qué sólo puede sobrevivir adaptándose a él, así el entorno determina las características de la institución, su organización interna y sus procesos.

Sin embargo, el entorno no es una variable única y homogénea, el entorno contiene otras organizaciones: la teoría **interorganizacional** (LEVINE y WHITE, ALDRICH, PFEFFER, BENSON y CROISIER) entonces, se aboca a estudiar las relaciones entre las organizaciones, la dependencia mutua en torno a los recursos, los compromisos interinstitucionales que aseguran la coordinación entre organizaciones. La interdependencia de los recursos es un concepto clave de este enfoque. Cada organización, para adquirir los recursos necesarios para lograr sus objetivos, tiene que interactuar con otras, ya que ninguna puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estas interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan entre sí con distinta frecuencia e intensidad. Las organizaciones, a su vez, pueden tratar de evitar la interdependencia o influir sobre ella adquiriendo recursos críticos, procurando recursos alternativos, estableciendo alianzas con otros actores o modificando el alcance de sus metas. El poder es un concepto central en el modelo de dependencia de recursos y está conectado con la posesión de recursos o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores.

El enfoque interorganizacional ha influido de manera significativa en los estu-

dios sobre **redes de políticas públicas**. La preocupación por precisar el concepto de red ha dirigido el análisis hacia los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la manera en que estas configuraciones influyen en el proceso político. Este enfoque insiste en la naturaleza altamente interactiva de los 10 procesos políticos pero enfatiza, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por relaciones relativamente estables entre organizaciones que se sustentan en un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones.

Sin embargo, a pesar de los avances que ha habido en la teoría de las organizaciones, la concepción dominante que subyace en las prácticas de planificación operativa y presupuesto sigue siendo la del primer enfoque de la organización racional. Las pocas prácticas de coordinación institucional existentes en nuestros países no interpelan a la planificación operativa y el presupuesto, que permanecen encerrados en los límites de organizaciones individuales.

La impronta racionalista en la concepción vigente de la organización, el débil reconocimiento del entorno y sus organizaciones como un factor crítico, cimienta una flaqueza de la planificación operativa y el presupuesto: sus sistemas, procedimientos y herramientas no se encuentran preparadas para los nuevos y futuros desafíos de la gestión pública.

La interacción que caracteriza al proceso de políticas públicas no se da solamente entre los actores que participan de las primeras etapas del ciclo (agenda, formulación, decisión), si no también entre organizaciones en la fase de implementación.

3.3. LA EFICIENCIA ASIGNATIVA

Los estudios realizados desde la perspectiva de la economía institucional, plantean tres niveles de resultados en la gestión del gasto público: *disciplina fiscal, eficiencia asignativa y eficiencia técnica*. Las iniciativas de reforma, en general, han estado llamativamente concentradas en el primero y en el último de los niveles. Es decir, las propuestas de mejora ligadas a la asignación de recursos en base a prioridades estratégicas han sido débiles, cuando no, inexistentes.

Por ejemplo, en Argentina ni el proceso de transformación de la Administración Financiera, iniciado en 1991, caracterizado por su claridad, método y liderazgo para llevar adelante cambios impensados en décadas anteriores²; ni el intento de introducir un nuevo modelo de gestión pública, orientado a resultados, en el marco de una propuesta de tipo gerencialista desarrollada desde la Secretaría de Modernización del Estado durante los años 2000 y 2001; ni la introducción de las distintas reglas macrofiscales adoptadas en años anteriores³, abordaron de manera directa el proceso de asignación estratégica de recursos como

² Presupuestos aprobado en fecha, reintroducción de la técnica de presupuesto por programa, integración de los sistemas, información fidedigna e integral sobre la gestión económica financiera, desarrollo de indicadores de físicos y financiero, entre otros logros.

³ Por ejemplo la Ley de Solvencia Fiscal, 25152/99, modificada por la Ley de Presupuesto 2001, que establece límites al déficit, a la deuda y al gasto corriente.

objeto explícito de los procesos de reforma. Esto se explica por dos razones:

a) De los tres niveles de resultados presupuestales, el de la asignación de recursos en base a prioridades estratégicas es el que reviste un carácter más político y conflictivo, podría decirse, incluso, menos racional o, mejor, menos abordable desde una perspectiva racionalista.

b) De los tres niveles de resultados presupuestales, el de la asignación de recursos en base a prioridades estratégicas es el que demanda estrategias menos técnicas, menos normativas, menos prescriptivas.

En realidad, los procesos de reforma han operado sobre supuestos que, de verificarse en la realidad, garantizarían la consistencia del sistema y la excelencia de sus resultados, pero, si no ocurren, comprometen seriamente la calidad de los mismos. Estos supuestos son (SOTELO, 2003):

i. *El comportamiento racional del aparato público.*

La producción de políticas públicas puede ser un proceso secuencial, claro, ordenado, en el que la acción estatal se subordina a la técnica administrativa y el comportamiento organizacional se dirige al logro de resultados e impactos bien determinados, eligiendo para ello los medios más racionales.

ii. *La existencia de una función de direccionamiento estratégico*

La definición del rumbo estratégico de las políticas, la valoración y elección de alternativas, la definición de resultados monitoreables, tanto en el máximo nivel del

ejecutivo como en las jurisdicciones y entidades es una práctica corriente.

iii. *La posibilidad de resolver los problemas de elección de políticas –y por tanto de asignación de recursos- sobre la base de criterios técnicos.*

Existen siempre criterios racionales que permiten resolver los problemas de prioridades sobre una base relativamente objetiva que tienda al bien común.

El hecho de que estos supuestos no se cumplan (o no siempre se cumplan, o rara vez se cumplan) explican por qué reformas caracterizadas por una alta consistencia y calidad técnica -que han logrado incluso ciertos cambios culturales importantes en la administración pública- no han podido garantizar buenos resultados en el gasto público en los tres niveles especificados.

Porque en la práctica el proceso de producción de políticas públicas es complejo y confuso, plagado de conflictos y tensiones, intervienen en él actores con lógicas, racionalidades e intereses diversos y los instrumentos técnicos se manifiestan frecuentemente impotentes para encauzarlo. La función de direccionamiento estratégico suele ser muy débil, frecuentemente las organizaciones no tienen rumbos claros ni definen resultados (o lo hacen de manera meramente formal) y la asignación de recursos está signada por un juego de conflictos de suma cero. Finalmente, tal complejidad suele redundar en desaliento e inhibir la petición y rendición de cuenta al interior del Poder Ejecutivo, desde el Poder Legislativo y desde la sociedad civil.

Esto no constituye una mirada escéptica, sino una observación realista de la situación que enfrentamos que debe permi-

tirnos nuevas apuestas para lograr una mejor gestión del gasto público. Para esto es necesario cuestionar aquellos supuestos y transformarlos en objeto de nuestras estrategias.

4. CAMINOS

Visto así el problema, ante la encrucijada, se abren sólo tres caminos. El primero: reducir las expectativas y volver más modesto el proyecto. Es decir, no exigirle al presupuesto una dimensión estratégica, aceptar que refleja de manera muy imperfecta el campo de las políticas públicas, aceptar que un gran número de los objetivos y metas, y consecuentemente de posibles indicadores de resultado y producción, de los que podemos disponer son -en el mejor de los casos- frutos de procesos de planificación mecánicos y rutinarios.

El segundo: insistir en el perfeccionamiento de los instrumentos y mantener la pretensión de un sistema único y consistente, de fuerte alineamiento de los tres campos en cuestión, que partiendo de las definiciones fundamentales de políticas, encomiende sus objetivos y metas desagregados a los organismos públicos a la luz de los cuales éstos definirán su estructura programática presupuestaria y su organización interna, desarrollarán su planificación operativa y formularán su presupuesto, posibilitando de esta manera la formulación de indicadores de resultado y de producción pertinentes y efectivos.

El tercero: reconocer que no es posible un alineamiento fuerte entre planificación estratégica, planificación operativa y presupuesto, ya que son dominios de naturaleza diferente y concentrar la atención en la relación entre estos campos, tratando de

imaginar dispositivos que permitan establecer diálogos fructíferos entre ellos. Esto no implica renunciar a la lógica del modelo, sino aceptar que el camino no pasa por perfeccionar los instrumentos existentes tanto como por complementarlos con herramientas que permitan gestionar los aspectos más políticos y conflictivos (o, dicho de otro modo, menos abordables desde una perspectiva racionalista) que inciden en un proceso complejo y confuso como es la producción de políticas públicas.

Nuestra sugerencia es tomar el tercer sendero. El primer desafío pasa por combatir la rutina instalada en estas prácticas. Según Hannah Arendt, todos los procesos tienden a volverse automáticos y rara vez ocurren interrupciones que cambien dichos procesos. Ahora bien, esas interrupciones de la inercia son una suerte de “milagro” humano que se origina en la libertad como cualidad de la existencia humana, que caracteriza la acción política y posibilita el advenimiento de lo imposible o inesperado. Todo cambio en este terreno no provendrá del refinamiento de los instrumentos, sino de la arena de la política.

La exigencia de alineación entre Presupuesto, Planificación Operativa y Planificación Estratégica de Alta Dirección es un intento de arrancar a los primeros de la soñolencia de la rutina. Pero ese reclamo tiene la pretensión de ordenar linealmente esferas que son de naturaleza diversa. La producción pública y la política constituyen terrenos muy diferentes. Por eso proponemos pensar en cómo hacer dialogar estos campos más que en cómo alinearlos.

Para estos creemos necesario ensanchar la Planificación Estratégica de Alta Di-

rección. Su papel más importante se da cuando su aplicación se define según los límites de una política en cuestión y no queda circunscripta a los límites de los organismos individuales relacionados con dicha política. Su función más relevante es la de *conducir entre* (otros), la función paragógica.

Por otra parte, creemos necesario preparar los procesos de planificación operativa y formulación presupuestaria para que puedan abrirse al campo de la política, al terreno de lo paragógico. Para ello es fundamental que puedan acompañar el abordaje interinstitucional, sectorial o transectorial que proponemos para la planificación estratégica, no sólo en una etapa inicial, sino a lo largo de todo el proceso de implementación.

Es imprescindible en este nivel recuperar la labor rigurosa en el campo de la producción institucional, ya que la materia fundamental de trabajo en el terreno de la coordinación interinstitucional se vincula al modo en que la producción de diversos organismos colabora en la consecución de resultados de políticas y la manera más efectiva de articular recursos presupuestarios. Esto tanto con actores público como privados.

Tales desafíos hacen necesario pensar en nuevas herramientas, o mejor, cómo aplicar, en los particulares contextos de nuestros países, herramientas ya conocidas que puedan ser apropiadas para la situación problema descripta. En ese sentido, identificamos instrumentos de dos tipos:

a) Dispositivos institucionales que permitan arreglos entre actores diversos, directa e indirectamente vinculados con los problemas, para la toma de decisiones, en el marco de

reglas de juego simples y claras que regulen instancias de conflicto/negociación y que posibiliten procesos de construcción parcial de consensos y tiendan a la construcción de visiones compartidas.

Estos dispositivos pueden ser de dos tipos:

i. *Espacios de política*: Marcos de referencia para el relacionamiento de actores, públicos y privados, directamente o indirectamente involucrados con políticas públicas específicas o con problemas particulares de políticas públicas.

ii. *Ámbitos de gestión estratégica del gasto*: Ámbitos que articulan actores del sector público, bajo reglas de juego explícitas, para la toma de decisiones vinculadas a la calidad del gasto -en el marco de restricciones de recursos, objetivos de políticas y prioridades- a través de un cálculo estratégico sobre el intercambio de problemas que suponen dichas decisiones.

b) Instrumentos centrados en la producción institucional que posibiliten una discusión reglada de las asignación estratégica del gasto en el sector público y constituya la base de instancias de coordinación institucional entre organismos públicos y entre éstos y actores privados.

5. ALGUNAS EXPERIENCIAS

Resulta interesante prestar atención a algunas experiencias recientes, en países de la región, que pueden verificar en el futuro algunos aportes en el sentido descripto. Mencionaremos dos.

El primer caso se refiere al Sistema Nacional de Planificación e Inversión Públi-

ca de República Dominicana, recientemente creado por Ley del Congreso Nacional. En él se definen cuatro tipos de dispositivos institucionales, dos de ellos vinculados a Espacios de Políticas y dos internos del sector público. Los primeros se conciben como ámbitos basados en la interacción de actores y la construcción de consenso:

- Los Consejos Sectoriales que prevén la participación de actores públicos y privados en cada sector de política pública y que, entre otras funciones, tiene la responsabilidad de elaborar Planes Estratégicos Sectoriales que contendrán: agenda estratégica del sector, problemas prioritarios, objetivos de mediano plazo, estrategias recomendadas, estrategia de financiamiento sectorial, roles y compromisos de los principales actores del sector, compromisos relativos a la movilización de recursos de los actores involucrados. Se prevé que dichos planes tomen como marco de referencia la estrategia de desarrollo a largo plazo a nivel país y orienten la actualización de los planes estratégicos y operativos de los organismos públicos.
- Los Consejos Territoriales de Desarrollo que prevén la participación de actores del sector público, agentes económico y sociales del territorio y que, entre otras funciones, tiene la responsabilidad de la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo conteniendo: análisis de base territorial, problemas prioritarios, estrategias, dispositivos para la coordinación de recursos (del nivel central, de los gobiernos locales y del sector privado), matriz de interrelación territorial / sectorial.

Tanto la planificación sectorial como

la territorial constituyen procesos participativos que involucran a actores no gubernamentales, tanto corporativos como de la sociedad civil. La planificación sectorial y la territorial pueden estar vinculadas por confluencias parciales o intersecciones. A su vez, estos procesos impactan necesariamente en la planificación de carácter institucional. Es deseable, pero no siempre se puede asegurar, que las estrategias que deriven de dichos procesos sean consistentes con la planificación global (o de orden nacional).

Los otros dispositivos constituyen ámbitos de pleno gobierno del sector público, si bien suponen procesos de interacción, conflictos y negociaciones entre sus actores internos:

- El Consejo de Gobierno, pleno de todos los Secretarios de Estado y el Presidente, que entiende en todos los temas de planificación y presupuesto del sector público nacional y que, entre otros temas, discute y aprueba las prioridades estratégicas y los límites financieros institucionales que sirven de parámetro para la planificación y presupuestación institucional.
- La Comisión Técnica Delegada, espacio de consenso entre los Subsecretarios de Estado y los Órganos Rectores que realiza el procesamiento técnico-político previo de los temas que trata el Consejo de Gobierno.

El segundo caso se refiere a una experiencia de aplicación, durante el año 2007, en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala, de un instrumento denominado Programación Preliminar Institucional. Se trata de una herramienta que le permite al

organismo participar de la fijación del techo presupuestario sobre la base de la producción institucional, elevando la discusión de la asignación estratégica al ámbito del Gabinete Nacional. El propósito es participar con argumentos sólidos de la discusión sobre definiciones que deberá tomar el gobierno (prioridades de políticas y límites financieros) que oficiarán de parámetros para continuar el proceso de planificación. Una de las frecuentes amenazas a la legitimidad del proceso de planificación / presupuesto entendido como un continuum, es la práctica habitual de fijación de límites financieros (techos presupuestarios) por parte del órgano rector de manera completamente desvinculada de los requerimientos de las instituciones. Esta metodología, si bien garantiza cierta consistencia macroeconómica del presupuesto agregado, tiene fuertes limitaciones para recoger, expresar o tener en cuenta las prioridades de las instituciones y las capacidades operativas para instrumentarlas.

Resulta atractivo, entonces, un instrumento que apuesta a compatibilizar las restricciones económicas macro con las prioridades institucionales, participando del proceso de fijación de los techos a través de una discusión reglada en la que cualquier demanda adicional de recursos esté fundamentada en incrementos de producción y prioridades estratégicas y cualquier recorte presupuestario especifique en detrimento de qué segmento de la producción institucional se realiza.

El proceso exige a los cuadros de alta dirección del organismo –su máxima autoridad junto con la dirección superior- y a los niveles técnicos de los programas de salud y de las áreas de planeamiento / presupuesto:

- Determinar la producción terminal de la institución, para lo cual deben identificar todos sus productos finales.
- Diferenciar productos finales de productos intermedios, lo cual implica relacionarlos y, por tanto, realizar una primera aproximación a los procesos de producción institucional.
- Fundamentar los bienes y servicios producidos en función de resultados a lograr y éstos, a su vez, en posibles impactos esperados.
- Determinar indicadores cuantitativos de los bienes y servicios a generar que permitan medir el volumen de producción institucional.
- Determinar indicadores de logro de los resultados y del impacto esperado.
- Definir claramente los usuarios de los bienes y servicios producidos o a producir.
- Realizar una primera vinculación entre productos y recursos presupuestarios.
- Realizar una priorización de los productos terminales y de sus destinatarios.
- Explicitar con precisión las decisiones de la Alta Dirección del organismo sobre el perfil y volumen de producción institucional para el ejercicio fiscal siguiente.
- Identificar posibles ahorros por mejoras en la eficiencia.
- Fundamentar la posible demanda adicional de recursos presupuestarios sobre la base de volúmenes de producción y prioridades.
- Prever, a partir de las priorizaciones efectuadas, posibles escenarios diversos de producción / asignación financiera.

La confección de esta suerte de matriz de producción no implica un proceso de cálculo presupuestario en detalle, pero sí exige la toma de decisiones de carácter

estratégico sobre qué se produce, cuánto se produce, para qué se produce y para quién se produce. Lo que permite, a su vez, un ejercicio de priorización que prepara a la organización para escenarios diferentes en relación con los recursos. Se trata de un instrumento breve que expresa con lógica sencilla una variedad de información para la toma de decisiones.

La pretensión es que la experiencia del Ministerio de Salud funcione como experiencia piloto que posibilite en un futuro que un ámbito de alta definición política funcione como dispositivo institucional de gestión estratégica del gasto que opere con reglas de juego del tipo:

i. *Como toda demanda de recursos presupuestarios se fundamenta siempre en la producción institucional, cualquier modificación en el nivel de recursos solicitado para el ejercicio fiscal próximo respecto del actual, debe estar fundamentada en un cambio en el perfil de producción del organismo, ya sea por la incorporación de nuevos productos, por un incremento en los volúmenes de producción o una combinación de ambos, consistente con los objetivos de políticas del Gobierno.*

ii. *No se definirán límites financieros superiores a los que, una vez consolidados, permitan sostener el objetivo de factibilidad macroeconómica del presupuesto en el mediano plazo.*

iii. *La definición de techos presupuestarios que favorezcan a una producción en detrimento de otras se justificará únicamente en prioridades establecidas en objetivos de políticas explícitos.*

El valor de la apuesta es alto porque eleva a la discusión de los techos presupuestarios a un nivel que devuelve la preeminencia a la política por sobre factores vinculados

a la inercia o a criterios de corte meramente tecnocrático.

Si bien son experiencias parciales presentan aspectos interesantes para estudiar y seguir en la búsqueda de caminos alternativos que complementen los esfuerzos que venimos realizando.

BIBLIOGRAFÍA

- **Allison, Graham** (1992), "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos", en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) La Hechura de las Políticas, México, Miguel Angel Porrúa.
- **BACHRACH, P y BARATZ, M.** Las dos caras del poder. Mendoza, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, trad. mimeo.
- **Cobb, R.W. y Elder, C.D.** (1983), Participation in American Politics: The Dynamics of Agendabuilding, Baltimore, JohnsHopkinsUniversityPress.
- **Hintze, Jorge** (2001), Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- **Jones, Charles** (1970), "Introduction to the Study of Public Policy", en Paul y Sabatier. ed., Theories of the Policy Process, Colorado, Westview Press.
- **Klijn, E.** (1998), "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds), Managing Complex Networks, Sage, London.
- **Lindblom, Charles** (1991), El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas, Madrid, MAP/INAP.
- **Lindblom, Charles** (1992), "La ciencia

de 'salir del paso'", en Aguilar Villanueva, Luís (comp.) La Hechura de las Políticas, México, Miguel Angel Porrúa.

- **Makón, Marcos Pedro** (2000), El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.
- **Makón, Marcos Pedro** (2000), Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, en Serie Gestión Pública Nro 3, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.
- **Makón, Marcos Pedro** (2005), La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas de Apoyo, Subsecretaría de la Gestión Pública, mimeo.
- **Matus, Carlos** (1983), Política, Planificación y Gobierno, Caracas, Fundación Altadir
- **Nelson, Bárbara** (2001), "Políticas públicas y administración: una visión general" en Robert - Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Nuevo Manual de Ciencias Políticas, Madrid, Ediciones Istmo.
- **Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aarón** (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland México, Fondo de Cultura Económica.
- **Sotelo Maciel, Aníbal Jorge** (2003), El Proceso Presupuestario, Santo Domingo, Programa de Administración Financiera Integrada, mimeo.
- **Sotelo Maciel, Aníbal Jorge** (2003), Módulo Organizacional, Análisis y Propuestas, Buenos Aires, Subsecretaría de Presupuesto, mimeo.
- **Sotelo Maciel, Aníbal Jorge** (2002), Orientaciones para la adecuación de la estructura organizativa al plan estratégi-

co y a la red programática, Santo Domingo, Secretaria de Finanzas, mimeo.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Aníbal Jorge Sotelo Maciel es egresado de la carrera de Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), se ha especializado en Gerencia Pública para el Desarrollo Social en el Instituto Nacional para las Administraciones Públicas (INAP) de España y en Planificación Estratégica y Presupuesto en la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera. En la última década, ha profundizado su desempeño profesional en los sectores salud, educación y trabajo, así como en temas vinculados a nuevos modelos de gestión pública y modernización del estado.

En el ámbito de la administración pública, se ha desempeñado como Director Nacional de Educación Técnico-Profesional y como Director Nacional del Sistema Federal de Empleo. Realiza consultorías en el ámbito nacional e internacional (República de Panamá, República Dominicana, Bolivia y República de Guatemala).

Se desempeña, desde hace 18 años, como docente universitario, ejerciendo actualmente como titular de la Cátedra Administración y Planificación en Trabajo Social en la UNLP.

Ha asistido a diversos encuentros, seminarios y congresos tanto de carácter nacional como internacional. Ha dictado cursos y seminarios, dentro y fuera del país. Ha realizado publicaciones de carácter institucional y en revistas especializadas.

RESUMEN

Se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento entre la planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas y generar condiciones para la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados. Esto posibilitaría la asignación de responsabilidades sobre resultados acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre el uso de los recursos. Sin embargo, son numerosas las denuncias sobre frecuentes rupturas entre estos tres ámbitos. Incluso, en ocasiones, parecieran presentarse como dominios hostiles o refractarios, aun cuando explícitamente se apuesta a una interdependencia armónica. La ponencia examina los factores que determinan si es posible una correspondencia automática y lineal entre planificación y presupuesto. Para ello identifica las debilidades más frecuentes de la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria, así como en las relaciones que mantienen estos ámbitos entre sí. Enfatiza la necesidad de lograr dispositivos de diálogo entre estos dominios más que en procurar un fuerte alineamiento, ya que se trata de territorios estructurados en torno a desafíos de naturaleza diferente. Presenta algunas experiencias de países de la región que pueden arrojar a futuro algunas enseñanzas en tal sentido.

INTRODUCCIÓN

El momento actual resulta estratégico para que el CLAD produzca un documento sobre la gestión pública en el mundo iberoamericano. Tres son los aspectos que justifican esta decisión. El primero se relaciona con el bicentenario de la independencia de varios países de la región, al comenzar el año 2010. En este clima conmemorativo, se hace necesario reflexionar sobre la trayectoria histórica de América Latina para proponer un futuro mejor. Este nuevo punto de partida también debe significar el reencuentro con España y Portugal, con el objeto de aumentar la integración entre las regiones con vistas a lograr una prosperidad conjunta de la Comunidad Iberoamericana.

El objetivo principal debe ser construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales. Eso sólo será posible en la medida que el mundo iberoamericano tenga una administración pública efectiva, eficiente y democrática. En este sentido, definir cuál debe ser la agenda de gestión pública en la región para el siglo XXI resulta un paso fundamental para garantizar los medios necesarios para la búsqueda de los fines supremos del Estado.

En segundo lugar, la producción de este documento también se justifica dada la apertura de un nuevo ciclo de reflexiones del CLAD. Se cumplen poco más de diez años de la publicación del documento “Una

Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998) y, en este intervalo de tiempo, el CLAD elaboró cinco documentos que dieron cuenta de los grandes desafíos administrativos, no sólo de América Latina sino, también, de todo el mundo ibérico, en la medida que España y Portugal fueron efectivamente incluidos como socios en los procesos de reflexión y de acción en el campo de la administración pública, lo que queda en evidencia en los propios títulos de los documentos.

Ha llegado el momento de elaborar un texto síntesis que incorpore lo que se ha aprendido a través de la elaboración de los otros documentos y, sobretodo, que diseñe caminos futuros para el perfeccionamiento de la administración pública iberoamericana en el siglo XXI.

Finalmente, este trabajo tiene una tercera justificación. Se trata de profundizar el proceso de integración regional e iberoamericana, a partir del tema de la reforma y modernización de la gestión pública. Se han producido muchos avances en el diálogo y en el contacto entre nuestras naciones, especialmente en lo que tiene relación con la diseminación de ideas y de experiencias gubernamentales relativas al perfeccionamiento de las políticas públicas. No obstante, la gran heterogeneidad de las situaciones entre los países que conforman el CLAD exige, en este nuevo siglo, un esfuerzo mucho mayor en términos de la discusión y, especialmente, de la ayuda mutua en el campo de la administración pública. Una nueva

agenda debe permitir la multiplicación de los procesos de mejoramiento y transformación del Estado en toda la región.

El presente documento tomará en consideración tres fuentes para su elaboración. La primera está constituida por las investigaciones realizadas en los últimos años en el campo de la gestión pública iberoamericana, con especial atención en la bibliografía referente a América Latina. En segundo lugar, se han incorporado las opiniones de especialistas y representantes gubernamentales. La última fuente está constituida por los documentos producidos por el CLAD en los últimos diez años. Ellos definen los principales problemas que han aquejado a los países miembros, en el terreno de la administración pública. Después de la declaración doctrinaria titulada “Una Nueva gestión Pública” para América Latina, del año 1998, se produjeron los siguientes trabajos: Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008) y Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). Los principios contenidos de estos trabajos serán la clave para la redacción de este nuevo documento.

Aunque el documento procura construir un modelo de gestión pública para el mundo iberoamericano, el trabajo refleja una preocupación especial por la situación de América Latina. Esta opción se debe a la existencia de mayores carencias y dificultades en los países latinoamericanos, tanto en relación a los medios - organización y funcionamiento de la administración pública - como a los fines, esto es, la situación actual del desarrollo económico, social y político.

El texto está organizado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la primera sección del documento se analiza el legado histórico de la administración pública latinoamericana, enfatizando los principales factores estructurales que, a lo largo de la historia perjudicaron la calidad de la intervención gubernamental. El foco que se ha puesto en América Latina se vincula a las mayores dificultades administrativas encontradas en los Estados de dicha región.

En la segunda parte, que es la más importante del documento, se analiza la trayectoria reciente de la gestión pública, realzando los avances obtenidos pero mencionando, también, los problemas que persisten. En la conclusión se busca actualizar la agenda modernizadora para el siglo XXI, señalando cuáles debieran ser las prioridades para adecuar los medios administrativos a la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo, más inclusivo y sustentable. Cabe hacer hincapié que no será una propuesta que constituya una receta única y cerrada, pero sí un conjunto de soluciones de carácter más general de manera tal que las especificidades de los países sean respetadas.

1. EL LEGADO HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA

No se puede cambiar el panorama actual de la administración pública sin comprender sus bases históricas más profundas. Hay siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit

democrático.

Uno de los legados más importantes para entender la América Latina es la fragilidad de la esfera pública. Por siglos, las tendencias patrimonialistas y privatistas tuvieron gran impacto sobre nuestros países. Esto se manifestó, por un lado, en el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales, conduciendo a una captura del Poder Público por parte de las empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiese un escrutinio público sobre dichas decisiones. La opacidad, y no la transparencia, era la marca del Estado.

Además de dificultar la “republicanización” del Estado, el patrimonialismo también afectó negativamente la profesionalización de la administración pública latinoamericana a lo largo del siglo veinte. La adopción de criterios universales de selección y de línea de carrera sobre la base de un patrón meritocrático, no fue lo que ocurrió en la mayoría de los países de la región. Es verdad que el modelo weberiano de burocracia se implementó en algunos lugares; sin embargo, muchas veces dicho proceso sólo fue implementado en parcelas de la burocracia, dejando la provisión de los restantes cargos públicos en la esfera del clientelismo. En los últimos años, dada la creciente democratización de la región, hubo avances, pero aún resultan insuficientes para considerar que la profesionalización ya sea un proceso acabado en América Latina.

El patrimonialismo no fue el único factor que perjudicó el proceso de formación

de la administración pública latinoamericana. Ella convivió, en la región, con un alto grado de formalismo burocrático. De ese modo, al mismo tiempo que existía el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de privatización de la esfera pública, la gestión era movida por un conjunto interminable de normas y procedimientos, dando la falsa impresión de que existía un “poder impersonal”. Este burocratismo extremo generó tres consecuencias.

La primera fue la pérdida de la eficiencia y efectividad de la gestión pública, toda vez que las regulaciones se independizaban de los objetivos gubernamentales, volviéndose los medios más importantes que los resultados. Además, el formalismo burocrático dificultaba el acceso de los ciudadanos al Estado, como resultado del laberinto de procedimientos que las personas debían cumplir para obtener un servicio o tener acceso a un derecho garantizado. Este proceso afectaba, principalmente, la vida de los sectores más pobres y menos escolarizados de la población.

Finalmente, este aparente “poder impersonal” que prevaleció en una administración dominada por las normas, en verdad escondía una burocracia que no era controlada públicamente, generando una administración pública auto-referida. Para enfrentar este problema, los reformadores latinoamericanos optaron, la mayoría de las veces, por el aislamiento de las elites tecnocráticas respecto del juego de la política. Por esta vía se logró la implantación de políticas exitosas en algunas áreas, particularmente en el terreno económico. A pesar de ello, no acabaron con el formalismo ni con el clientelismo, que eran mucho más fuertes en las políticas sociales y en los servicios destinados a garantizar los

derechos civiles, como era el caso de un Poder Judicial más formalista que justo.

El hecho es que el modelo de intervención estatal latinoamericano predominante en la segunda mitad del siglo XX dio mayor importancia a los instrumentos económicos, en tanto forma de producir un desarrollo nacional autónomo, que a la creación de una gestión pública capaz de garantizar la ciudadanía social. Los resultados de esta visión más inclinada al desarrollo económico que al social fueron heterogéneos en la región y en la mayoría de las naciones no alcanzó el éxito. Pero incluso en aquellos casos donde el éxito fue mayor, se generó una situación de modernización incompleta, dado que las políticas sociales no contaron con agencias e instrumentos burocráticos modernizados, en la misma medida que sí los tuvo el aparato estatal volcado al desarrollismo.

El aislamiento burocrático fue un instrumento de modernización incompleto que resultó casi negligente en el área social. Su fragilidad descansó, también, en la creencia de que se podría apartar la administración de la política, y esta última era visualizada siempre como el “reino del clientelismo”, donde no predominaban los intereses públicos. Esta visión del mundo favoreció ideologías autoritarias por parte de elites técnicas, las que muchas veces se aliaron a civiles y militares en la construcción de regímenes dictatoriales. En otras palabras, la modernización por la vía del aislamiento burocrático representó un legado negativo también para la dimensión democrática. El hecho es que la burocracia no puede ser considerada meritocrática cuando ella no rinde cuentas a la sociedad por sus acciones.

Como se ha dicho anteriormente, la

gestión pública en el área social no se priorizó a lo largo del siglo XX. El mejor ejemplo de esto es que, además de las cuestiones culturales, lo que marca a América Latina, en el sentido de mayor uniformidad como concepto, es la desigualdad social. Esto es el fruto del fracaso histórico del Estado en lo que se refiere a la construcción de políticas públicas capaces de combatir las disparidades socio-económicas y mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos.

La mayoría de los países de la región todavía no consiguieron construir una efectiva ciudadanía social, aún cuando se han logrado avances en los últimos años.

El quinto legado negativo que impregnó la historia administrativa latinoamericana fue la excesiva centralización. El modelo centralizador se instaló en tres niveles. El primero se dio a nivel interno de los gobiernos, marcados por un modelo muy jerarquizado y verticalizado, con poca autonomía para los órganos gestores, en particular en el extremo del sistema (street level bureaucracy). La segunda forma centralizadora se dio en el plano intergubernamental, con una fragilización del poder local y una ampliación de las competencias y poderes del gobierno central. Y no menos importante, la parcialidad centralista estuvo presente en la perspectiva Estado-céntrica que imperó en América Latina, con poca participación de la sociedad en la generación de políticas públicas, sea en su proceso deliberativo, sea en el control de su implementación.

Otra marca de la trayectoria administrativa de la región fue la adopción de una postura de imitación de propuestas originadas en otros países o en organismos internacionales. Obviamente que es necesario aprender de las experiencias que se die-

ron en otros lugares, poniéndose al tanto de las principales novedades de la administración pública en el plano internacional. El problema, en este ámbito, fue la incorporación pasiva de fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad local. Muchas veces los modelos propuestos venían de estructuras políticas, económicas, sociales y culturales muy distintas, y se las recibía como una respuesta salvadora que no admitía reparos ni reformulaciones. Eran “soluciones en busca de problemas”, desconocedoras del contexto específico y heterogéneo que caracteriza a la región y, por ello, tuvieron un efecto sólo superficial sobre un legado administrativo más profundo.

El déficit democrático de América Latina es uno de los factores con mayor impacto sobre la calidad de la gestión pública. La lista de legados históricos debe finalizar con la cita de este aspecto porque la tradición autoritaria de la región va más allá de la existencia de las dictaduras en determinados períodos. También es muy fuerte la visión tecnocrática de la administración pública, la que no visualiza posibilidades de aunar la meritocracia con la participación ciudadana en la producción de políticas públicas.

Estos siete legados han sido combatidos con mayor fuerza desde la década de los ochenta, cuando comenzaron los procesos de democratización en América Latina. En algunos temas hubo más avance que en otros; por ejemplo, hubo mayores cambios en el modelo centralizador que en la reducción del formalismo burocrático. Pero estas dimensiones profundas de la historia administrativa latinoamericana aún están presentes, en mayor o menor grado, y es preciso tenerlas en cuenta para lograr mo-

dernizar la gestión pública en el siglo XXI.

Para cerrar el panorama histórico es importante entender cómo reaccionó la región ante la crisis del Estado ocurrida en la década de los ochenta. En una etapa inicial, que duró generalmente hasta mediados de la década de los noventa, hubo dos tendencias que estuvieron presentes. La primera estuvo ligada a las demandas sociales generadas por la redemocratización, en tanto que la segunda se vincula al ajuste estructural del aparato del Estado y a la inserción de América Latina en un nuevo orden internacional.

La primera tendencia impulsó movimientos de mayor participación ciudadana, ampliación de las políticas sociales, búsqueda de la profesionalización del servicio público y, sobretodo, mayor democratización del juego político-electoral. La segunda tendencia fue llamada por los estudiosos del tema como la primera ronda de reformas. Preocupados por la crisis de las divisas y por la inflación, este modelo reformista estuvo marcado por la tentativa de destruir el antiguo modelo estatal, sobre la base de medidas orientadas hacia el mercado. En esta tendencia destacan la reducción de la maquinaria pública, las privatizaciones, la apertura comercial y los primeros pasos hacia la modernización gerencial, orientada más a los procesos internos (particularmente en el campo de la racionalización de procedimientos) y las reformulaciones del proceso presupuestario.

Aunque la primera ronda de reformas haya sido positiva y relevante en algunos aspectos, como en la racionalización presupuestaria y en la introducción de técnicas de eficiencia, ella contenía cuatro grandes pro-

blemas. El primero fue una visión meramente economicista de la gestión pública, sin que se percibiera la necesidad de producir un nuevo modelo de desarrollo que debiera enfatizar la ciudadanía social. El segundo fue la concepción minimalista del Estado y redentora del mercado, un modelo neoliberal que resultaría equivocado en cualquier parte del planeta, pero aún peor para una región marcada por las desigualdades sociales. El tercer problema fue la transferencia de un prototipo único de aparato estatal, en circunstancias de que la región es altamente heterogénea. Finalmente, se descuidó el mejoramiento de la gestión pública en términos de su democratización y efectividad.

Por lo tanto, en este período convivieron en la región, dos vectores opuestos en términos de su visión del Estado y de la gestión pública. La tensión entre ambas fue importante para presionar por una nueva agenda de reformas, la cual fue bien captada en el documento del CLAD titulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” editado en 1998. A partir de este momento, la trayectoria modernizadora de la administración pública encontró un nuevo sentido, que implicó importantes avances.

2. TRAYECTORIA RECIENTE DE LA GESTIÓN PÚBLICA: AVANCES Y PROBLEMAS.

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, las reformas de orientación más liberalizante fueron contestadas en términos de sus resultados. En ese momento comienza, en América Latina, una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la

gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social.

Los temas que fueron especialmente destacados se relacionan, en gran medida, con la experiencia internacional de reformas de la gestión pública. Sin embargo, esta vez, no se produjo pura imitación en América Latina sino que hubo una mayor capacidad de adaptación a las especificidades locales. Dicho esto, cabe destacar que en la región también se produjeron innovaciones en el plano de la gestión pública y de la gobernanza democrática. En este nuevo contexto, varios países realizaron cambios en su administración pública.

Sin embargo, cabe hacer hincapié que la heterogeneidad entre las naciones se reflejó en la diversidad de iniciativas y resultados. Por ello, la descripción de la trayectoria reciente de modernización administrativa que se presenta a continuación destaca aspectos presentes, no en la totalidad de los países, pero sí en un conjunto importante de ellos. Probablemente hay un contingente importante de países que está en una situación peor, de manera que una de las directrices de este documento es la de ampliar la cooperación iberoamericana para ayudar a los gobiernos que enfrentan mayores dificultades para mejorar su gestión pública.

Se destacan aquí cinco dominios que fueron importantes en las reformas administrativas ocurridas en América Latina en los últimos quince años y que también constituyen una agenda importante para todo el mundo iberoamericano. Los temas, que serán

desarrollados más adelante, son los siguientes:

- Democratización de la gestión pública.
- Profesionalización de la función pública.
- Nuevas tecnologías de gestión, destacando los instrumentos de gobierno electrónico.
- Gestión por resultados orientados al desarrollo.
- Mecanismos de gobernanza.

2.1. DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Un primer aspecto a destacar es la ampliación del proceso de democratización y responsabilización de la gestión pública. Este proceso es el resultado tanto de las presiones surgidas desde el campo electoral como del aumento del control social sobre los gobiernos en todo el mundo. Estas cuestiones experimentaron un avance significativo en los países iberoamericanos a partir del proceso de redemocratización.

La transparencia de las acciones estatales es el punto de partida de este proceso de democratización del Poder Público y significó la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisivos gubernamentales. Esto se dio por medio de instrumentos propios del gobierno electrónico y por medio de leyes que obligaron al Estado a divulgar, tanto datos respecto de sus actividades como información sobre los individuos que los gobiernos poseen. A partir de tales medidas que se toman en varios países, la tradición de opacidad, especialmente de los gobiernos latinoamericanos, empieza a cambiar.

La transparencia es esencial, más no

suficiente para democratizar la gestión pública. La constitución de una ciudadanía activa, con participación de la sociedad en los asuntos públicos, es una pieza clave. En este sentido, creció la asociatividad en la región y, de ello, emergen movimientos sociales que procuran instituir formas de control sobre los gobernantes. Son acciones que buscan mejorar la calidad de vida en las ciudades; iniciativas que establecen metas para los gobernantes; la elaboración de presupuestos públicos con la participación de la población (presupuestos participativos); y además existen millares de entidades del Tercer Sector que actúan en una enorme cantidad de asuntos relacionados a derechos, vinculados a los temas de género, etnia, a temas sociales tales como la cuestión ambiental o el combate a la pobreza rural, etc.

La asociatividad es mucho más importante y debe incentivarse. Sin embargo, ella no es garantía por sí sola de que los ciudadanos - especialmente los más pobres y desorganizados - sean protagonistas en el espacio público. Es necesario transformar la participación en un derecho, como resalta la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), garantizando a toda la población la posibilidad de influir en la producción de las políticas públicas. Para alcanzar este objetivo el camino correcto se encuentra en la creación de formas institucionalizadas de participación ciudadana.

En este sentido se crearon, en América Latina, y también en la Península Ibérica, diversos tipos de consejos, con representación sectorial y regional y asociaciones civiles de usuarios de servicios públicos. Este modelo participativo implica dos formas de actuación de parte de la población: la primera es en el proceso deliberativo, en especial a

nivel de la definición de las políticas públicas, y la segunda involucra controles sobre las acciones gubernamentales. En las mejores experiencias iberoamericanas, se han combinado ambas formas.

Además de este instrumento relativo a los consejos, también se ha incentivado la participación social en la evaluación de los servicios públicos, colocando notas y haciendo sugerencias sobre posibles mejoramientos. En algunos casos, este proceso culmina en la creación de las Cartas de los Ciudadanos, a partir de las cuales se definen metas que el Poder Público debe cumplir en determinadas áreas o que debe alcanzar un servicio público específico, como, por ejemplo, un hospital. El hecho destacable es que, en el diseño de las políticas públicas en el mundo iberoamericano se admite, cada vez más frecuentemente, un espacio importante para los mecanismos participativos.

No obstante los avances, aún existe una agenda importante que debe cumplirse en el proceso de democratización. La mejor articulación con la democracia representativa es una de las cuestiones que se ha resuelto mal, especialmente en América Latina. En algunos casos, la relación entre participación ciudadana y procesos representativos clásicos es vista, equivocadamente, como una dicotomía. Es necesario, por el contrario, reforzar los lazos entre las dos formas democráticas, permitiendo que cada una de ellas actúe para legitimar a la otra. Esto, porque las fallas en ambas afectan la calidad de la ciudadanía.

Por un lado, la fragilidad de los instrumentos de responsabilización ligados a las elecciones, al Legislativo y al Judicial, como sucede en muchos países de la región,

perjudica el desarrollo de los mecanismos de control social. Por otro lado, la falta de canales de expresión y participación durante los mandatos puede favorecer la apatía política y debilitar a los partidos. En síntesis, una democracia representativa fuerte favorece la participación ciudadana, y viceversa. La combinación de ambas formas democráticas implica fortalecer la política como principal instrumento para la transformación social.

Otro problema importante de la democratización de la administración pública está en la capacidad de producir información calificada y de fácil acceso para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación. De la misma manera que se han realizado avances recientes en términos de transparencia y de un diseño más abierto de las políticas públicas, los gobiernos deben ampliar bastante su papel pedagógico en relación a la participación ciudadana, sin que ello signifique perder la autonomía de la sociedad. No se trata de una nueva tutela estatal, pero sí de la creación de instrumentos que permitan el usufructo del derecho a la participación, que es aún embrionaria en la mayor parte de América Latina.

2.2. PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La profesionalización de la función pública avanzó bastante en los últimos años. En este tema hay que destacar, primeramente, el aumento de los cargos ocupados por concurso o selección pública. Como consecuencia de esto, se redujeron en América Latina los niveles de patrimonialismo - aunque la lucha contra la lógica patrimonialista no se ha agotado en toda la región. La ampliación de la meritocracia también ha significado que muchos gobiernos de la

región están contratando personas más calificadas en términos de escolaridad y capacidad técnica.

La mayor relevancia que se ha dado a este tema se hace evidente en la publicación de un documento del CLAD específico sobre esta materia: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). A partir de este texto, los países miembros se comprometen a fortalecer el proceso de profesionalización de la administración pública. De esta manera, pusieron el tema del perfeccionamiento de los recursos humanos devuelta en la agenda de reformas, tema que muchas naciones habían dejado en segundo plano luego de las primeras reacciones a la crisis fiscal de los Estados.

Cabe enfatizar que, en el contexto actual, la profesionalización de la función pública no significa adoptar integralmente el modelo weberiano. Hay dos cuestiones nuevas que han sido planteadas a partir de los desafíos actuales. La primera es la necesidad de tener un modelo flexible de contratación de personal, capaz de dar mayor eficiencia y agilidad a la gestión pública, y de responder a la necesidad de la administración pública de tener diversos patrones organizacionales que le permitan responder a las demandas de los ciudadanos. Obviamente que la meritocracia estará presente en cualquiera de estos procesos de selección, pero lo que será diferenciado es la vinculación funcional con el Estado.

Este tipo de flexibilización se viene adoptando en varios países de la región y fue defendida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Cabe observar que una mayor flexibilización no debe traducirse en una discontinuidad de los servicios públicos ni en una inestabilidad del empleo público.

Por el contrario, la flexibilidad debe dar mayor dinamismo a la administración pública sin que ésta pierda la capacidad de retener a los mejores profesionales.

Una segunda cuestión que ha venido acompañando a la profesionalización de la administración pública es la necesidad de que los gestores públicos respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad. Aquí también hay casos iberoamericanos importantes en los cuales la burocracia se volvió, en los últimos años, más transparente y aumentó su capacidad de hacerse responsable por sus actos. Este aspecto es muy importante para combatir la cultura tecnocrática que fue sembrada a lo largo de la historia, principalmente por las elites burocráticas de América Latina, particularmente por medio de la estrategia del aislamiento burocrático.

El documento llamado “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, aprobado por los miembros del CLAD en el año 2006, destaca que la responsabilización y la transparencia deben ser válidas particularmente para el alto escalafón gubernamental, de tal manera que los patrones de calidad y comportamiento ético deben ser respetados por todos aquellos que ocupan cargos públicos y no sólo por los funcionarios de carrera. El espíritu de este Código de principios ya viene permeando la práctica de algunos países de la región en los cuales ha aumentado la preocupación por la responsabilización (*accountability*) de los gobernantes y de sus principales asesores, en un proceso que ha aumentado el control sobre la corrupción, inclusive con *impeachments*, dimisiones y condenas judiciales. En especial, el clamor de la opinión pública con respecto a la cuestión ética ha impulsado este mayor cuidado por la cosa pública.

En lo que se refiere a la cuestión ética, el tema está muy centrado, hoy, en la corrupción. Es preciso que en la región se avance para que esta temática involucre también la posición de los gestores respecto de la atención a los ciudadanos. El objetivo debe ser el de fortalecer la noción de servidor público como parámetro ético, que los funcionarios y los gobernantes deben perseguir siempre. De ese modo, la ética pública en el siglo XXI debe responder a dos parámetros: la adopción de la probidad como parámetro moral, por un lado, y la búsqueda constante del mejoramiento del desempeño y de la calidad de la atención a los ciudadanos, por otro lado.

En relación a la profesionalización de la función pública, los avances no han resuelto todos los problemas. Entre los puntos problemáticos que persisten se puede citar, en forma primordial, la dificultad para aumentar la calidad de la burocracia. La meritocracia no se agota en el concurso público, tema en el cual hubo mayor progreso en los últimos años. También se requiere la generación de un ambiente meritocrático en otros aspectos de la carrera. En este punto, hay tres cosas que son esenciales: motivación, capacitación y responsabilización de los gestores públicos.

En lo que se refiere al primer aspecto, debe haber un marco institucional que estipule un horizonte profesional para la burocracia. La propia existencia de la carrera es fundamental, siempre que esta se base en reglas claras de ascenso por mérito y no por años de servicio o por edad. Dicho esto, la elaboración de incentivos motivacionales para los funcionarios, ya sea desde el punto de vista individual o colectivo, resulta fundamental para alcanzar los objetivos de la administración pública. En esta línea de ac-

ción, se puede citar la articulación de equipos estructurados en torno a tareas, premios a las mejores prácticas y experiencias innovadoras, gratificaciones salariales vinculadas al cumplimiento de metas y al perfeccionamiento profesional de cada funcionario, esto para mencionar sólo algunos de los principales instrumentos.

La motivación es un elemento clave para mejorar el desempeño de la burocracia, sin embargo ello sólo se logrará en la medida que exista una política de capacitación de los funcionarios y gestores públicos en general. La educación continua debe ser una prioridad en los países iberoamericanos. Invertir en formación y entrenamiento es esencial por dos razones. Primero, porque los cambios en el mundo contemporáneo y el carácter arraigado de ciertas prácticas en el sector público exigen la enseñanza de nuevas técnicas, competencias y comportamientos organizacionales. Segundo, porque la capacitación puede ser una forma de motivar a la burocracia porque los servidores públicos pueden ver en esta actividad una forma de obtener más conocimientos y, con ello, sentirse más estimulados en su ambiente de trabajo.

La responsabilización de la burocracia a través de la evaluación del desempeño completa el ciclo meritocrático. Algunas naciones iberoamericanas ya incluyeron en su menú de profesionalización de la función pública este elemento, pero muchos aún se resisten. Para evitar una mala interpretación de este instrumento cabe destacar que sirve, esencialmente, para el aprendizaje de los funcionarios y de la organización respecto a la forma de producir mejores políticas públicas. Sus efectos en términos de premio y castigo son menores y no constituyen

un fin en sí mismo. El proceso de evaluación contiene, en verdad, una doble forma de responder a la sociedad. De un lado, muestra a la población que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente. Por otro lado, crea mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión pública a partir de resultados medibles. En la medida que transite por esta vía, la administración pública iberoamericana responderá mejor tanto a los dictámenes de la democratización como a la cualificación de la función pública.

Como último problema relacionado con la profesionalización que puede ser citado aquí, hay que destacar la cualificación de quienes formulan e implementan las políticas. Ambos extremos del sistema deben mejorarse en términos de nuevos conocimientos y competencias. En la parte superior de la administración, los miembros del gobierno necesitan mejorar sus capacidades para diseñar, acompañar y evaluar las políticas públicas. Se trata de formarlos mejor no sólo en términos técnicos. También es necesario mejorar su capacidad para consultar y para negociar con los principales actores sociales y políticos; del mismo modo, hay que mejorar su capacidad para publicitar las decisiones gubernamentales. Es obvio que ello exigirá un comportamiento diferente a la visión tecnocrática que ha prevalecido hasta ahora particularmente en las elites político-burocráticas de América Latina.

En la base del sistema administrativo, los llamados burócratas del nivel de la calle, constituyen el eslabón perdido de las reformas de la gestión pública. En la medida que se avanzó en las políticas sociales y en la descentralización de la administración pública iberoamericana, los funcionarios responsables de la implementación de las

políticas se hicieron más importantes, pero esto no ha sido acompañado – hasta el momento – por una inversión en su cualificación. Dicho esto, es preciso mejorar la interrelación entre formulación y ejecución de las políticas públicas, tema que será analizado más adelante. De cualquier modo, desde el prisma de la profesionalización de la función pública, es importante crear un mayor número de procesos de entrenamiento que junto a los integrantes del nivel más alto del gobierno con la burocracia de la calle, ello con el fin de compartir conocimientos y experiencias, generando una sinergia entre ambos niveles.

2.3. NUEVAS TECNOLOGÍAS DE GESTIÓN

La producción de nuevas tecnologías de gestión constituye un tercer campo en cual se dieron transformaciones en la administración pública iberoamericana en los últimos diez años. Aquí, el área en la cual hubo mayores avances fue el gobierno electrónico, tema que ganó tal centralidad que condujo a la elaboración de un documento específico del CLAD llamado “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), basado en el derecho al acceso electrónico en las administraciones públicas. Sus dos principales objetivos, que se citan a continuación, resumen muy bien el propósito del gobierno electrónico:

- “Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y su relación con la administración pública, contribuyendo de esta manera a que las mismas se hagan más transparentes y respetuosas del principio de igualdad, así como más eficientes y eficaces.

- Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de la información y del conocimiento, inclusiva, focalizada en las personas y orientada al desarrollo”.

Teniendo en cuenta estos objetivos, es posible puntualizar los avances que se han logrado en el campo del gobierno electrónico en los países iberoamericanos. En primer lugar, este instrumento ha sido utilizado como un medio esencial de racionalización de las actividades administrativas. Esto ocurre con bastante fuerza en el área presupuestaria y fiscal, facilitando el buen manejo de las cuentas públicas, cuestión esencial para producir políticas públicas de calidad. También ha sido importante en otras acciones de gestión, reduciendo costos y aumentando la agilidad de las decisiones gubernamentales. Además, el gobierno electrónico fue utilizado en algunos países como un antídoto contra el modelo extremadamente centralizador y jerárquico vigente en el plano intragubernamental.

El gobierno electrónico tuvo otra utilidad, relacionada con el monitoreo de los programas y políticas públicas. Por medio de este instrumento tecnológico se puede potenciar la gestión basada en metas e indicadores, acompañando, midiendo y controlando con mayor precisión los procesos y sus agentes. Hubo experiencias muy innovadoras en lo que se refiere a esta línea de acción, a pesar de que la cantidad de países latinoamericanos que ha implementado dicha línea aún es pequeña. De todos modos, se abre, con el gobierno electrónico, una oportunidad de implantar una administración más orientada a los resultados.

Otra utilización importante se dio

en el terreno de los servicios gubernamentales. Muchos de ellos que antes se hacían por medio del papel o directamente en una agencia gubernamental -donde normalmente se gastaba mucho tiempo para garantizar un derecho- ahora se realiza por la vía electrónica. En un cambio más profundo, se instalaron varios centros integrados de atención (*one stop shop*), en los cuales se realizan varios servicios públicos en el mismo lugar. Igualmente, en este tema se dieron experiencias innovadoras en los países iberoamericanos en un número significativo de organizaciones públicas. Sin embargo, aún queda un campo enorme de expansión para este tipo de unidades multiservicio en toda la región. Cabe destacar que ello no sería imaginable sin el uso creativo de los instrumentos tecnológicos, orientado a las demandas de los ciudadanos.

La transparencia fue uno de los tópicos más beneficiados por el buen uso del gobierno electrónico. Muchos países iberoamericanos crearon instrumentos a partir de los cuales los ciudadanos tienen un acceso más fácil a las informaciones gubernamentales. La proliferación de sitios web y temas que, en los últimos diez años pudieron ser mejor visualizados por el público, es impresionante. Es posible afirmar que el gobierno electrónico constituye, hoy, el arma principal contra la tradición de opacidad de la administración pública de la región.

Los avances son innegables en este campo, sin embargo las limitaciones existentes en los países iberoamericanos reducen su potencialidad en términos de eficiencia, efectividad y democratización. Entre los problemas que se enfrentan actualmente, en el campo del gobierno electrónico de la región, cabe mencionar cinco cuestiones

prioritarias.

La primera se relaciona con la dificultad para quebrar el *modus operandi* tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas. Tanto la cultura del formalismo burocrático como el poco conocimiento e, incluso, la resistencia hacia las nuevas tecnologías por parte de los funcionarios públicos constituyen un obstáculo para el desarrollo del gobierno electrónico. En este sentido, es preciso que los países iberoamericanos no se limiten a enfrentar este tema sólo desde el punto de vista tecnológico. Los gobiernos también deben considerar la temática de la cultura organizacional incorporando una nueva matriz de valores, paralelamente a los cambios técnicos, que se apoye en un decisivo liderazgo del más alto nivel de decisión.

La fragmentación administrativa presente en los Estados constituye otro obstáculo importante. Lo cierto es que los gobiernos, en general, sufren del mal de la pulverización y de la atomización, tanto de las organizaciones como de las políticas. A raíz de esta situación, muchos países, aún habiendo invertido mucho en tecnologías de la información, no han conseguido los resultados esperados. Ello porque es muy común que convivan varios sistemas informacionales en la misma administración pública, y casi siempre sin que haya diálogo entre sí. Como consecuencia de esto, el gobierno electrónico no realiza su potencial en términos de desempeño organizacional ni en términos de la democratización de la gestión pública. Hay que destacar que esta situación es impulsada por los propios proveedores de equipamientos quienes se aprovechan de esta fragmentación gubernamental -y muchas veces del poco conocimiento tecnológi-

co instalado- para vender múltiples sistemas informacionales y ofrecer, después de un tiempo, soluciones integradoras. Por ello los gobiernos Iberoamericanos promueven esquemas de interoperabilidad en la gestión de los modelos de tecnologías de la información.

Un problema igualmente relevante es el mito tecnicista que en muchas ocasiones se instala entre los gestores del gobierno electrónico. En este caso, el uso de las tecnologías de la información se transforma en un fin en sí mismo -y no es considerado como un medio para alcanzar objetivos en la administración pública- además de ser publicitado como una solución salvadora de todos los problemas de gestión. Es necesaria una visión estratégica del gobierno electrónico, que siga los objetivos mayores propuestos en la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, como la búsqueda de la transparencia y de la igualdad de trato a los ciudadanos, y utilizar así este instrumento de gestión para los debidos fines públicos a los cuales está destinado.

Aunque la transparencia ha avanzado en el mundo iberoamericano por medio del gobierno electrónico, uno de sus problemas es el lenguaje utilizado. Muchas veces resulta inaccesible para las personas, no sólo debido a la baja escolaridad de la población más pobre, sino también por el predominio de términos técnicos que dificulta la comprensión de los legos en las materias públicas, como es el caso más evidente del presupuesto. Es necesario hacer un esfuerzo para simplificar los procesos y el lenguaje de la tecnología de la información, para lograr así integrar efectivamente a los ciudadanos al gobierno electrónico.

Es exactamente la cuestión de la

inclusión el talón de Aquiles de esta herramienta de gestión pública, en especial en América Latina. La mayoría de la población latinoamericana no tiene acceso al mundo de las tecnologías de la información, en particular a internet, a un costo que resulte accesible en función de sus ingresos. A despecho de que el uso de las computadoras tuvo un crecimiento importante en la región, una parte importante de la población -en especial la más pobre que es la que más necesita del Estado- aún no ha sido incluida en los beneficios del gobierno electrónico. Como forma de combatir este problema, algunos países de la región han invertido en la creación de centros de inclusión digital en los cuales se puede acceder a los servicios públicos. Esta es una medida que debiera ser reproducida en otras naciones.

Para finalizar la discusión sobre las tecnologías de gestión, no podemos ignorar que ellas van más allá del gobierno electrónico. En este sentido, la mayor carencia en América Latina, en particular, se relaciona con las políticas de desburocratización. Dada la fuerza del formalismo burocrático, es fundamental actuar a favor de la desburocratización, ya sea para disminuir los costos de transacción involucrados en la formulación e implementación de las políticas públicas, ya sea para aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

2.4. GESTIÓN POR RESULTADOS ORIENTADOS AL DESARROLLO

Entre los “macrotemas” de modernización de la administración pública iberoamericana cabe destacar la reorganización de la gestión pública basada en una lógica orientada hacia los resultados. Se trata de un cambio que viene ocurriendo en todo el pla-

no internacional, como fruto de la presión que ha ejercido la sociedad por obtener mejores servicios públicos.

Cabe destacar, para no caer en un gerencialismo equivocado, que el desafío de la gestión pública contemporánea no implica orientarse sólo por el desempeño, sino también implica definir claramente los resultados que se persiguen. El objetivo principal de la administración pública iberoamericana debe ser el de alcanzar el desarrollo en sus distintas facetas: económica, social, política y ambiental. Dicho esto, el sentido del desarrollo se relaciona con las aspiraciones de los pueblos en cada momento histórico, y las peculiaridades de las naciones deben ser consideradas cuando se trata de definir los resultados que la administración pública se plantea como objetivos. De ello se concluye que la proposición de metas no es meramente una tarea gerencial sino que debe estar ligada a objetivos políticos más amplios. Se puede decir, de manera sintética, que la gestión por resultados en el mundo iberoamericano se debe orientar hacia la búsqueda de un desarrollo sustentable en un sentido más amplio, respetando las particularidades de los países y las regiones.

En el mundo iberoamericano, el mayor avance en este campo se relaciona con la generación de una cultura organizacional cada vez más basada en la búsqueda de resultados. Sin embargo, el peso de la visión administrativa tradicional, de carácter más orientado a los procedimientos, aún muy fuerte, claramente ha dificultado que los políticos y los funcionarios públicos, en varios países, abracen esta nueva forma de ver la gestión pública. Son diversos los experimentos administrativos iberoameri-

canos que se han realizado en esta línea de acción, lo que revela que ya se está produciendo un cambio en el plano de valores, elemento esencial para que los diseños institucionales sean efectivos.

En términos más instrumentales, hubo una expansión bastante significativa del uso de metas e indicadores en el ámbito de programas y políticas públicas. El avance en el campo de los indicadores no sólo favorece un mejor monitoreo y control de las acciones gubernamentales, sino que también aumenta la transparencia respecto de los objetivos y medios que están marcando la acción del poder público. Este avance en el terreno de los indicadores se debe, en gran parte, a tres factores.

El primero tiene relación con la relevancia que ha alcanzado el tema de la evaluación dentro del ciclo de las políticas públicas. De manera creciente, los gobiernos iberoamericanos procuran evaluar los resultados de sus acciones, dando mayor importancia y publicidad a este proceso. El hecho es que la administración pública deberá perfeccionarse cada vez más en términos de las metodologías para medir el desempeño gubernamental, y aquí las metas y los indicadores juegan un papel fundamental. Es deseable que se utilicen instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos en la evaluación de las políticas, estableciendo un pluralismo metodológico.

El segundo factor interviniente es el aumento de la presión social por la utilización de indicadores gubernamentales. Son varias las situaciones que hacen surgir los indicadores de manera relevante: cuando la sociedad actúa por medio de sus representantes en los consejos; cuando surgen

asociaciones civiles relacionadas con determinados temas y procuran acompañar a los gobernantes a través de metas; y además el hecho de que los ciudadanos tienen, individualmente, un interés creciente en la información vinculada a los indicadores. En verdad, antes de seleccionar los indicadores, la participación de la sociedad debe comenzar ya en el momento de definir las metas gubernamentales, las que deben ser intensamente debatidas con la población. Por ello resulta esencial generar ámbitos públicos en los cuales las metodologías de evaluación del desempeño se puedan discutir.

Aun cuando sea de manera indirecta, la expansión del uso de indicadores también fue causada por el mayor desarrollo de las políticas sociales, especialmente en América Latina, hecho que deriva de la prioridad política dada en los últimos años al combate contra la pobreza. Hubo necesidad, por ello, de ampliar los programas y servicios públicos en el terreno social, por medio de entidades estatales o entidades públicas no-estatales. La utilización de metas e indicadores ha cumplido un papel relevante en el mejoramiento de la gestión y del control de estas acciones desarrolladas en el campo social, volviéndose así un instrumento administrativo que fue incorporado, por políticos y gestores, en muchos de los países iberoamericanos.

La construcción de una gestión pública orientada predominantemente hacia los resultados para el desarrollo también condujo a algunas naciones a adoptar modelos contractuales de administración, sea con órganos gubernamentales, sea con entidades públicas no-estatales. Esta forma de gestión involucra tres procesos. Se parte, primero, con la delegación de una función a

una organización que estará encargada de su ejecución, teniendo un grado alto de autonomía y flexibilidad para ejecutar determinado servicio o programa gubernamental. Luego, para regular esta relación, se elabora un contrato en el cual se estipulan recursos, metas, indicadores y determinados incentivos motivacionales a los responsables de la implementación. Finalmente, las mejores experiencias internacionales de contractualización tienen una fuerte estructura de control institucional y social sobre las unidades que están comprometidas en la implementación.

Algunos casos iberoamericanos han seguido adecuadamente esta línea de acción y han obtenido buenos resultados, mejorando la eficiencia, la efectividad y el control público de las políticas. Otros, en cambio, hicieron un mero traspaso de funciones sin el debido control público del proceso, empeorando la calidad de las acciones, como ocurrió en ciertos casos en el área social. De allí es posible concluir que el uso del mecanismo contractual puede ser un mecanismo efectivo de gestión por resultados sólo en caso de que existan mecanismos de control institucional y social adecuados.

El paradigma de gestión pública por resultados para el desarrollo parece ser el mejor camino para los gobiernos del siglo XXI. Pero la experiencia iberoamericana revela algunos problemas que pueden dificultar, e incluso hacer inviable, este modelo de gestión. Una de las dificultades de la contractualización reside en la posible desarticulación entre las macro políticas y las actividades contractualizadas, resultante de una fragmentación excesiva de las acciones, lo que perjudica la coordinación con metas y objetivos más amplios. En este sentido,

contractualizaciones descoordinadas pueden dificultar mucho las acciones intersectoriales, instrumento considerado hoy como estratégico para resolver los complejos problemas colectivos del mundo contemporáneo.

La excesiva autonomización también puede generar distanciamiento entre las metas establecidas en los diferentes contratos y las preocupaciones sociales más integrales. Como resultado de ello, podemos -en teoría- producir una administración con mejor desempeño en determinadas organizaciones, pero sin que ello tenga un efecto en las cuestiones más importantes de una colectividad. Para evitar esta incoherencia es preciso tener una mayor conexión entre la gestión y el ciclo general de las políticas públicas, buscando una visión integral de las acciones del estado. De esta manera, la gestión por resultados se acopla a la gestión orientada al cambio social más profundo.

La gestión por resultados orientada al desarrollo debe evitar otro error recurrente: la producción de una explosión de indicadores que se autonomizan de los fines perseguidos por el Estado. Se genera en este caso gobiernos que están más preocupados de los controles derivados de la evaluación de resultados que de descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública. Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, sólo que en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación a las finalidades principales del Estado.

Es necesario, por sobre todo, lograr que la gestión por resultados sea un instrumento de aprendizaje organizacional, capaz

de descubrir cuáles instrumentos y motivaciones conducen, efectivamente, a producir mejores políticas para los fines correctos. Algunas experiencias iberoamericanas han recorrido este camino de manera bastante exitosa de manera que, protegiéndose de los problemas antes mencionados, el paradigma orientado predominantemente al desempeño ha ido sustituyendo al modelo meramente procedimental de administración.

2.5. MECANISMOS DE GOBERNANZA

La gobernanza pública -que incluye el sentido de la gobernabilidad- es uno de los campos más importantes para entender las transformaciones recientes de la administración pública. En pocas palabras, hubo un gran cambio en la forma cómo los gobiernos hacen frente a las dinámicas intra e intergubernamentales y, además, a las alteraciones significativas que han ocurrido a nivel de sus relaciones con la sociedad y con el mercado.

Los resultados de dicho cambio fueron administraciones públicas menos centralizadas, con menor jerarquización, más abiertas hacia las asociaciones y concebidas como interdependientes en relación a otros actores sociales relevantes. Cabe remarcar que este nuevo modelo no significa, de manera alguna, adoptar una visión privatista y neoliberal para la cual el Estado debe ser mínimo. Por el contrario, hay un fuerte llamado, en especial en América Latina, a fortalecer el papel de la intervención gubernamental en pro de un desarrollo ampliado y con instrumentos renovados.

Los avances de la gobernanza pública pueden ser divididos en tres aspectos. El primero se relaciona con el plano intragubernamental. Aquí, un punto importante

fue la búsqueda de mayor autonomía y desconcentración del poder. Las agencias públicas se volvieron más autónomas. De la misma manera, los gestores públicos ganaron una mayor libertad para ser emprendedores en el terreno administrativo y en las decisiones relativas a las políticas públicas. En términos institucionales, este ha sido un proceso bastante heterogéneo entre los países. Lo que da mayor unidad al conjunto es el florecimiento de una cultura anti-centralizadora y anti-uniformizante. Hubo buenas experiencias en nombre de estas ideas, sin embargo, las resistencias del modelo tradicional son aún muy fuertes.

Concomitantemente con esta búsqueda de un paradigma descentralizador y menos uniformizante y de gestores más emprendedores, se fue desarrollando un discurso en pro de la intersectorialidad. En los países iberoamericanos se desarrollaron algunas experiencias intersectoriales, y con buenos resultados. Pero más importante que la evaluación de esos casos es la constatación de que las políticas sociales, en particular, pueden ser bien concebidas y exitosas sólo si predomina la lógica intersectorial. Esta conciencia avanzó bastante en los países de la región y ha aumentado el número de gobiernos que se orientan hacia la integralidad, lograda a través de la articulación de las políticas públicas con vistas a obtener mejores resultados en la esfera de la ciudadanía social.

El plano de las relaciones entre gobiernos es uno de los que más sufrió cambios en los últimos veinte años. Es posible dividirlo en dos tipos: la estructura territorial interna de los países (inter gubernamentalismo) y la relación entre las naciones de la región (integración regional). Comenzando por el primer tipo, es posible afirmar que,

después de siglos de centralización, la descentralización avanzó mucho y continúa ampliándose en la región.

Entre los resultados positivos de la descentralización se pueden destacar tres. El primero se refiere a la ampliación de los procesos democráticos en el plano local los cuales, en mayor o menor medida, ponen en cuestión las viejas oligarquías. El segundo se refiere a la producción de innovaciones en el plano de la gestión y de las políticas públicas. El hecho es que la existencia de más de un nivel de gobierno responsable de las acciones gubernamentales, constituye un estímulo competitivo para buscar nuevas soluciones. Finalmente, esta autonomía política hace aumentar el respeto por la diversidad regional -y a veces étnica- al interior de varios países iberoamericanos.

La descentralización también fue propulsora de un proceso más complejo en el plano de las relaciones intergubernamentales. Obviamente, esto también trajo nuevos conflictos y problemas, como comentaremos más adelante. Pero es preciso destacar que las relaciones intergubernamentales aumentaron el número de actores relevantes en el juego democrático, lo que es extremadamente positivo. De esta manera, en lugar de proponer una vuelta atrás al antiguo modelo centralizador, lo que cabe es hacer frente a esta nueva realidad intergubernamental, manteniendo pautas democráticas y garantizando la calidad de la gestión y de las políticas públicas.

En el ámbito de las relaciones internacionales, hubo un avance muy significativo en términos de integración regional. En el ámbito de la gestión pública, el punto más importante fue el intercambio de experien-

cias y la discusión sobre las directrices de la administración pública latinoamericana e iberoamericana. Cabe destacar el papel del debate y del mayor número de encuentros entre representantes gubernamentales y estudiosos del tema en la región, toda vez que el proceso deliberativo permite la difusión de políticas con el debido respeto a las particularidades de cada país, logrando así distanciarse de la antigua actitud meramente imitativa y pasiva.

El proceso desconcentrador del poder tuvo un tercer aspecto. Se trata de la creación de un nuevo tipo de relaciones con la sociedad y con el mercado. El supuesto básico es que el Estado tiene un papel central en el desarrollo y en la producción de políticas públicas, pero requiere establecer redes con las demás esferas para lograr el éxito en sus objetivos. Esta visión supone una situación de interdependencia, de modo que los gobiernos contemporáneos ya no pueden resolver por sí solos los dilemas de la acción colectiva. Cabe destacar que en esta nueva situación el Poder Público continúa siendo el responsable último de los problemas de la colectividad, pero su gobernanza no puede ya continuar basada en el puro principio de comando-control, debiendo conquistar continuamente la legitimidad e inventar nuevas formas de articulación social.

Esta idea de gobernanza aparece en varias experiencias iberoamericanas. Ejemplo de esto son las articulaciones con la sociedad en el terreno de la provisión de servicios públicos, haciendo llamados a la comunidad para compartir la gestión y el control de los equipamientos y para formar las asociaciones público-privadas las que han sido crecientemente utilizadas en el área de la infraestructura. Otro ejemplo lo cons-

tituyen los movimientos de combate contra los problemas de las grandes ciudades en el cual se generaron interesantes arreglos a través de redes entre el Estado, las asociaciones civiles y el mercado. El hecho es que los fenómenos sociales complejos -como la seguridad pública o el atraso de los países para enfrentar la educación de sus hijos- no pueden resolverse sólo a partir de la acción gubernamental; por ello se torna fundamental la interdependencia del Estado con las otras esferas de la sociedad.

La constatación de cambios positivos en términos de la articulación interna y externa de los gobiernos iberoamericanos no significa que no existan problemas importantes en el campo de la gobernanza. En los tres planos en que ella se da, su problemática en la región se puede resumir en dos ideas básicas: coordinación y regulación. Ambas se dan de manera diferente en cada esfera, pero son los puntos de referencia de una cuestión mayor y estratégica para la región, a saber, **la creación de una nueva capacidad de gobernar que considere los cambios y especificidades del siglo XXI.**

En el plano intragubernamental, existen cuatro dificultades. La primera tiene relación con la fragmentación de órganos y políticas, aspecto que ya fue citado cuando analizamos la gestión orientada a los resultados para el desarrollo. Retomando el tema, el hecho es que el proceso de autonomización que se vincula a la crítica al modelo centralizador, muchas veces produce pulverización y atomización de los componentes del Estado, lo que vuelve más complicada la tarea de producir acciones más amplias que sean coherentes, consistentes e integrales. No se trata de regresar al antiguo paradigma cen-

tralista, jerarquizante y uniformador. Por el contrario, se deben constituir mecanismos que favorezcan la articulación y la coordinación de actividades. En este sentido, la creación de agencias coordinadoras y reguladoras de las acciones descentralizadas o contractualizadas constituye una importante medida.

Un segundo problema tiene relación con la excesiva separación entre la formulación y la implementación de las políticas, fenómeno que se da en varios países del mundo. Ello tiene que ver, en parte, con los procesos recientes de autonomización de las organizaciones. Pero específicamente en el caso latinoamericano, tal separación se origina fuertemente en el foso que existe entre el nivel más alto del gobierno y la burocracia del nivel de la calle. Este legado histórico negativo no fue enfrentado con éxito en los últimos años por quienes reformaron y modernizaron la gestión pública de la región.

Hay otro factor que agudizó esta separación dentro del ciclo de las políticas públicas. Se trata del desencuentro de los cambios que afectaron a los niveles más altos y más bajos de la administración pública. La profesionalización de la función pública mejoró la calidad de los gestores involucrados en la formulación, al mismo tiempo que la descentralización -y particularmente la ampliación de los servicios públicos en el área social- aumentó la importancia de los órganos y de los funcionarios responsables de la ejecución de las tareas gubernamentales. Sólo que estos dos procesos se dieron sin una debida articulación y ahora resulta fundamental integrarlos.

A un nivel más micro, la transformación del patrón intragubernamental se ve

dificultada por la inercia de los órganos y de sus gestores, factor que genera obstáculos para cambiar el modelo jerárquico y uniformador tradicional. Aunque ya se ha iniciado una tendencia más emprendedora y con énfasis en el trabajo de equipo, aún quedan grandes barreras en el plano cultural e institucional de la gestión pública. La principal barrera es el formalismo burocrático, sea que se manifieste en el terreno de los valores o en el exceso de procedimientos. Sin cambiar esta profunda raíz de los Estados, particularmente en América Latina, será mucho más difícil consolidar un paradigma administrativo que sea más ágil, flexible y orientado hacia las demandas de los ciudadanos.

El mejoramiento de la coordinación intragubernamental depende, además, de la creación o consolidación, por parte de cada país, de un organismo gubernamental que sea responsable de la definición y articulación de las políticas de gestión pública. Esta propuesta deriva de dos constataciones. La primera es el predominio de la visión economicista en el proceso más amplio de reforma del Estado, tal como sucedió en algunos países. Más allá de la evidente importancia de la cuestión económica y fiscal, sólo será posible mejorar el desempeño de las políticas públicas con el perfeccionamiento de la gestión pública. De allí que, si la modernización administrativa no tiene un papel relativamente autónomo y relevante dentro del gobierno, perdurará la tendencia a que dicha modernización, en mayor o menor medida, sea siempre incompleta y se realice a remolque de las políticas económicas.

La necesidad de crear un organismo responsable de la coordinación de las políticas de gestión también deriva de la fuerte fragmentación existente en los gobiernos.

Con esta pulverización, la tendencia es a que existan varias acciones en el campo de la gestión que normalmente no se comunican entre sí, perjudicando con ello la consistencia y la coherencia del proyecto modernizador del Estado. La atomización se hace evidente en el fenómeno de la sectorialización, esto es, la presencia de una lógica a partir de la cual las políticas se autonomizan y se encierran en sí mismas. Como uno de los objetivos de la administración pública del siglo XXI debe ser la mayor integración de la gestión y de las políticas públicas, es necesario que los países iberoamericanos adopten instituciones capaces de articular estos ámbitos, algo que podría ser realizado por una agencia o por una comisión responsable de las políticas de gestión pública.

Las relaciones intergubernamentales enfrentan, igualmente, dificultades en el campo de la coordinación de las acciones. El hecho es que el modelo descentralizador adoptado especialmente en América Latina, a pesar de los factores positivos asociados a él, muchas veces generó una autonomía y una pulverización político-administrativa exageradas. Ello produjo, en algunos casos, un aumento de las desigualdades entre las regiones al interior de cada país. En otras circunstancias, la descentralización llevó a una fragmentación que puso en riesgo la unidad nacional.

Por otra parte, la mayoría de los procesos descentralizadores ocurridos en la región no fueron acompañados por una acción del poder central tendiente a mejorar el sistema político-administrativo local. En definitiva, para que se pueda aprovechar todo el potencial de la descentralización, hay dos cosas que son fundamentales: la generación de condiciones para democratizar las institu-

ciones políticas representativas y participativas -con el objeto de combatir la existencia de oligarquías de poder- y mejorar la gestión pública de las entidades subnacionales -con particular atención en la profesionalización de la burocracia local.

Para terminar la lista de desafíos relacionados con la cuestión territorial, los países iberoamericanos -en especial aquellos en los cuales hay un mayor número de niveles de gobiernos autónomos- deben tener instituciones y una cultura política capaz de hacer frente a las complejas relaciones intergubernamentales existentes en naciones marcadas por la descentralización del poder. Se trata de una novedad histórica, y ello exige que se eviten, tanto respuestas centralistas como un juego fragmentador. En pocas palabras, es necesario tener un pacto político que respete e integre a las regiones pero que, al mismo tiempo, esté orientado a producir un proyecto nacional orientado a un desarrollo más amplio.

La interdependencia del Estado iberoamericano en relación a otras dimensiones colectivas es uno de los desafíos del siglo XXI. Claramente hubo avances en la región, estableciendo un modelo de gobernanza más desconcentrado y en red. No obstante, aún persisten muchas dificultades y problemas en este campo. La primera, que juega un papel nuclear, se refiere a la capacidad de los gobiernos de la región para regular a los entes sociales y al mercado. En un paradigma en el cual el estado es el responsable último de las políticas, pero en el que también puede compartirlas, es esencial que la administración pública tenga el poder y la competencia para regular las actividades. En pocas palabras, sólo un Estado fuerte en términos regulatorios puede ejercer con éxito la

interdependencia.

Cabe destacar que la fortaleza del Estado en la regulación debe tener un enfoque estratégico. Promover procesos de eficiencia regulatoria no pasa por mayor normatividad estatal; es mucho más importante buscar que la tarea ordenadora del Estado sea eficiente, y al mismo tiempo fortalezca y simplifique su cercanía con la sociedad. Es válido citar un tema de relevancia creciente en el cual la regulación es esencial: se trata de las asociaciones público-privadas. Para desarrollar la infraestructura dentro de los países, y también aquella ligada a la interconexión regional, el Estado tendrá necesariamente que articularse con el sector privado, pero debe evitar que los intereses públicos sean capturados por las empresas privadas. La solución para este problema se encuentra de una buena regulación estatal.

La producción de competencias gubernamentales vinculadas a la articulación de redes de políticas públicas es otro punto importante en la agenda de la gobernanza pública. Esto exige cambios en el perfil clásico de la burocracia y del alto gobierno. Ellos deberán actuar más en el terreno de la negociación, construcción de acuerdos, asociaciones y acciones consensuadas junto a otros actores sociales. Obviamente eso requerirá que se haga bajo un sólido control público, porque el proceso de ensanchamiento de la gobernanza pública debe ser acompañado del fortalecimiento de varios tipos de responsabilización de la administración pública. Este proceso de Estado en red, apoyado en el uso de TIC's, permitirá estar más cerca de las necesidades del ciudadano y, al mismo tiempo, ser controlado por la sociedad.

Además de los peligros de la falta

de regulación y de la baja responsabilización (*accountability*), otro problema de la gobernanza pública es la fragmentación de las asociaciones. Es necesario que las políticas públicas, particularmente en el campo social, tengan cohesión y respeten el principio de la integralidad. El aumento de las acciones conjuntas con la sociedad o con el mercado debe ser monitoreado por una política más general, de modo tal que se eviten las superposiciones, la pulverización y el exceso de esfuerzos en sectores que ya estarían contemplados, dejando de lado otras áreas que requerirían mayor atención estatal. Por eso la coordinación de redes establecidas por los gobiernos debe ser una prioridad de los países iberoamericanos.

A manera de cierre de este balance sobre la gestión pública iberoamericana en los últimos años, cabe resaltar que los mejoramientos en los cinco grandes campos de la acción estatal aquí analizados -democratización, profesionalización de la función pública, tecnologías de gestión, administración orientada a resultados y gobernanza pública- no son un objetivo en sí mismos. La modernización de la gestión pública debe servir para reforzar el mejoramiento de la capacidad para gobernar de los países, en pro de un modelo de desarrollo más amplio. En otras palabras, la administración pública sólo puede ser bien evaluada en la medida que el Estado alcance los fines previamente determinados.

3. LA AGENDA MODERNIZADORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA IBEROAMERICANA EN SIGLO XXI: LOS OBJETIVOS ORIENTADORES

El propósito de esta conclusión es mostrar que la mejoría y la transformación

de la gestión pública deben servir para alcanzar los objetivos más profundos del Estado. Es decir, luego de presentar de qué manera debe ser modernizada la administración pública iberoamericana, es preciso decir la finalidad (los para qué) de este proceso.

En primer lugar, es fundamental acoplar la reforma de la gestión pública con la reforma del Estado en el sentido más general, fortaleciendo las instituciones del sistema político democrático. Vale resaltar que, en este proceso, es preciso revalorizar el papel de los políticos, esenciales para la reformulación del Estado. Obviamente que eso debe estar acompañado por el aumento de la *responsabilización (accountability)* democrática.

La reforma fiscal es otro aspecto clave para la administración pública latinoamericana. Es preciso tener, al mismo tiempo, una estructura tributaria justa y que sea capaz de financiar la expansión de las políticas sociales, sin que ello sea una carga demasiado grande para la sociedad. También es esencial mejorar la calidad del proceso presupuestario, para que se haga más transparente y se oriente hacia una perspectiva integral de las políticas públicas. No menos importante, la responsabilidad fiscal debe ser una orientación para los gobiernos iberoamericanos, de tal manera que no afecte negativamente la vida de las próximas generaciones.

La modernización de la gestión pública no puede ser vista como una mera selección de los medios más adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener. En este sentido, el objetivo más general de la administración pública es el desarrollo sustentable, considerado en

términos económicos, políticos, sociales y ambientales. Se debe poner especial énfasis en la búsqueda de la ciudadanía social, de modo que la gestión pública de mejor calidad debe estar presente en las políticas de Educación, Salud, Seguridad Pública, Combate a la Pobreza y la Desigualdad Social. Vale la pena repetir lo siguiente, ya que es una condición para que nos libremos de una vez por todas del legado histórico de América Latina: es en dichas áreas sociales en donde el Estado debe invertir sus recursos financieros y sus competencias administrativas más valiosas.

Además de esta "línea-maestra", los gobiernos precisan hoy hacer frente a una agenda de temas emergentes, la mayoría de ellos con gran impacto sobre América Latina. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- a) El ambiente es una cuestión estratégica para todo el mundo, pero lo es mucho más para diversos países latinoamericanos en los cuales la diversidad natural y la riqueza son esenciales. La cuestión debe ser tratada, no como un obstáculo al desarrollo, sino como un activo económico y político que la región posee, y que debiera beneficiar a su población y contribuir al desarrollo ambiental del planeta. El crecimiento económico es compatible con las políticas de sustentabilidad ambiental del planeta y con el combate a la desigualdad. Esta ecuación virtuosa será alcanzada si se cuenta con una gestión pública eficiente y efectiva y con una apuesta a un ambiente saludable.
- b) Las políticas públicas iberoamericanas deben tomar en cuenta las desigualdades de género, garantizando derechos iguales para todos y todas, incluyendo la población homosexual, por lo que el desarro-

llo y la implementación de políticas de igualdad e inclusión resultan claves para toda la región.

c) El respeto a la diversidad étnica es otro asunto que debe estar en el centro de la agenda de varias naciones de Iberoamérica. En especial el tema de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos que fueron históricamente perjudicados por el desarrollo nacional y que deben ser incluidos a dicho proceso en tanto ciudadanos plenos. Además, es necesario respetar y preservar las costumbres locales. En definitiva, la administración pública debe prepararse para hacer frente a la pluralidad cultural.

d) Como sucede en gran parte del mundo, Iberoamérica está pasando por una transformación demográfica que apunta al envejecimiento de la población, lo que pone de manifiesto tanto problemas de previsión social como la necesidad de elaborar políticas públicas orientadas a la tercera edad. Pero algunos países de América Latina tienen, también, un número bastante alto de jóvenes, la mayoría de los cuales pertenece a los sectores más pobres de la sociedad. Por ello resulta fundamental ampliar las acciones de la gestión pública hacia la juventud, principalmente a aquellos sectores que se encuentran en situación de carencia o riesgo social.

e) Uno de los mayores problemas de América Latina, en especial, es el tráfico de drogas, que está debilitando la autoridad estatal y creando una situación de anomia en varias naciones. Es de suma importancia preparar a la administración pública para luchar contra este problema, no sólo en términos de seguridad pública sino, también, para tratar las dependencias de sustancias

químicas, en el marco del compromiso de repensar la política de lucha contra las drogas en la región.

f) Los gobiernos deberán buscar el mejoramiento de la calidad de vida en los grandes centros urbanos y metrópolis de América Latina, sin descuidar las políticas de promoción de desarrollo de las poblaciones rurales, en donde éstas continúan excluidas. En las grandes ciudades vive gran parte de la población de la región y, al mismo tiempo, estos lugares congregan gran parte tanto de la riqueza como de la pobreza de estos países. Para lograr una ecuación virtuosa en relación a este problema, será esencial perfeccionar la gestión a nivel local, toda vez que las respuestas centralizadoras no dan cuenta de esta cuestión. Descentralizar, fortalecer las capacidades estatales de los gobiernos subnacionales y aumentar la cooperación intergubernamental, constituyen los pasos fundamentales para hacer frente a este problema.

g) De manera cada vez más frecuente el Estado debe prepararse para hacer frente a problemas urgentes, como catástrofes naturales, crisis económicas y accidentes de infraestructura que exigen de manera especial un funcionamiento mucho más ágil de las organizaciones gubernamentales. Para enfrentar este desafío, los mejores gobiernos del siglo XXI serán aquellos que consigan hacer una planificación de mediano y largo plazo, de tal manera que se puedan anticipar a los hechos, esto es, realizar una gestión preventiva más que curativa.

h) Finalmente, una de las cuestiones emergentes pero igualmente importante dice relación con la creciente internacionalización de los fenómenos políticos, sociales

y económicos. Esto exigirá el diseño de una gestión pública capaz de reaccionar ante las informaciones y presiones globales, así como dar prioridad a la integración regional. De todos modos, para lidiar con esta nueva temática, será necesario modificar el perfil de la burocracia y de los gestores públicos, además de modificar la estructura de las políticas públicas en el sentido de incrementar el diálogo permanente con el plano internacional.

Un puente entre los medios y los fines de la gestión pública contemporánea puede ser muy bien comprendido en base al conjunto de indicadores denominados las E(s) de la Administración Pública: economía de recursos; eficiencia (hacer más con menos -optimización-); eficacia (producir determinados bienes o servicios de calidad); equidad (cuestión esencial en nuestra región); ética (como combate a la corrupción y conducta orientada por el interés público); capacidad emprendedora (de los gestores públicos); equilibrio entre las acciones gubernamentales (o coordinación); y empoderamiento ciudadano. Tales indicadores pueden servir como mecanismos orientadores para la gestión pública iberoamericana, de manera que ésta los tome en consideración y sea capaz de compatibilizarlos para producir una mejor administración pública.

La gestión pública iberoamericana debe continuar en el buen camino de las transformaciones e innovaciones de los últimos años, pero también debe combatir los problemas e insuficiencias, los que fueron presentados a lo largo de este documento. De forma resumida, la administración pública iberoamericana debiera perseguir los cinco grandes campos que la conforman, del siguiente modo:

a) Actuar en pro de la democratización de las instituciones políticas y de gestión pública de tal manera que se logre configurar una esfera pública más transparente y participativa, proporcionando los elementos para que todos puedan tener acceso a las decisiones o influirlas en alguna medida.

b) Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática -tanto en la selección como en la línea de carrera - motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos.

c) Utilizar las más modernas tecnologías de gestión, destacando las políticas de calidad, desburocratización, especialmente, el gobierno electrónico, el cual debiera favorecer la búsqueda de la eficiencia, efectividad y democratización del Estado, sin transformarse en un fin en sí mismo y garantizando las condiciones para que su uso sea inclusivo y pedagógico para los ciudadanos.

d) Orientar a la administración pública predominantemente hacia los resultados para el desarrollo, modificando los incentivos formalistas que rigen a las organizaciones y a los gestores públicos. Para ello será fundamental crear una gestión basada en metas e indicadores, los que deben servir para el aprendizaje organizacional (mejoramiento de las políticas) y para informar a los ciudadanos sobre el estado de avance de las acciones gubernamentales. Se debe resaltar que esta orientación debe estar en un marco de ética pública.

e) Mejorar los patrones de gobernanza públi-

ca de modo que se pueda contar con un Estado fuerte y capaz de producir políticas públicas destinadas a fortalecer la ciudadanía social. Ello sólo será posible con gobiernos menos jerarquizados y menos uniformadores -y más matriciales y creativos-; más descentralizados, con una mayor coordinación intergubernamental y orientados hacia un sólido proyecto nacional; y capaces de articular, regular y coordinar redes y asociaciones con otras esferas sociales, dirigiendo un proceso interdependiente de producción de bienes públicos.

f) Resaltar la necesidad de promover la cultura de la calidad en la gestión de los servicios públicos, como forma de mejorar el desempeño de la Administración Pública y al mismo tiempo acercar el Estado a los ciudadanos.

Para finalizar esta sucinta agenda, es esencial ampliar y reforzar la integración regional. La cooperación entre los países se ha fortalecido a partir de la horizontalidad de las experiencias de gestión. Además, el CLAD es la principal organización diseminadora del debate y de la constante búsqueda de las soluciones en el campo de la gestión pública. De ese modo ayudará a los países a alcanzar el desarrollo sustentable y, pasados ya los doscientos años de la independencia latinoamericana, el mundo iberoamericano podrá ahora reforzar más sus lazos en pro de la prosperidad común.

UNA EXPERIENCIA DE APLICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DEL MODELO DE GESTIÓN POR RESULTADOS

Introducción a cargo de Roberto Martirene

INTRODUCCIÓN

La ASAP ha considerado importante incluir en esta edición de la revista a la Resolución MINDEF N° 220/11, en tanto constituye un valioso instrumento referencial y conceptual respecto a la integración del planeamiento con la programación presupuestaria y a la aplicación de los postulados de la gestión por resultados en un área, como es el de la defensa, cuya producción resulta de difícil cuantificación al tratarse de bienes públicos. Además, es una forma de difundir buenas prácticas de gestión dentro del sector público de nuestro país.

Desde el año 2009, el Ministerio de Defensa se encuentra desarrollando la implementación del enfoque de gestión orientada a resultados, con el objetivo de contribuir al proceso de modernización del Sistema de Defensa Nacional, perfeccionar sus capacidades de gestión y aumentar los niveles de eficiencia y efectividad en el uso de los recursos con que cuenta. De esta forma, se procura contar con una herramienta más al servicio de la conducción política de la defensa.

La iniciativa se enmarca en un conjunto de políticas e resoluciones tomadas con anterioridad por las autoridades del Ministerio, en cumplimiento de las normas vigentes, tales como la Ley de Defensa Nacional (Ley N° 23.554) y su reglamento (Decreto N° 727/06), la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley N° 24.948),

el Decreto N° 1.729/07, que aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y el Decreto N° 1.714/09, aprobatorio de la Directiva de Política de la Defensa Nacional.

Esta Directiva de Política constituye el documento de más alto nivel del Planeamiento de la Defensa y establece que es “condición esencial continuar con el proceso de consolidación de las capacidades institucionales, técnicas y administrativas del Ministerio de Defensa” para lo cual se deben establecer y/o perfeccionar “los procedimientos burocráticos, técnicos o normativos necesarios para el expeditivo funcionamiento y correspondiente afianzamiento” de la “arquitectura institucional”.

Son rasgos característicos del modelo público de gestión orientada a resultados la claridad acerca de la misión a cumplir en el conjunto de las instituciones estatales, la capacidad para asumir responsabilidades estratégicas y operativas, la asunción de compromisos de cumplimiento de resultados medibles y evaluables por parte de los diversos estamentos organizacionales de una institución, y la permanente disposición para respetar prácticas transparentes y la rendición de cuentas.

En pos de la concreción de este paradigma organizacional, el Ministerio de Defensa ha avanzado en el diseño y aprobación de procedimientos y dispositivos de aplicación progresiva, cuya intención es permitir el alineamiento de su sistema presupuestario

al nuevo modelo, en un todo de acuerdo con la letra y el espíritu del régimen de administración financiera contenido en la Ley N° 24.156.

La paulatina introducción en la jurisdicción del enfoque de gestión por resultados constituye asimismo uno de los pilares de la debida instrumentación del Sistema de Planes, Programas y Presupuesto (S3P), que es la técnica establecida por la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y que permite integrar el largo, el mediano y el corto plazo en un solo sistema de planeamiento y programación presupuestaria.

Entre los procedimientos y medidas dispuestas para avanzar en la gestión por resultados, se mencionan:

- i. las resoluciones de la Secretaría de Planeamiento N° 34/10, N° 97/10 y N° 259/10 que aprueban respectivamente las Directivas N° 1, N° 2 y N° 3 para la elaboración del Presupuesto del Ministerio de Defensa 2011 en función de la metodología de gestión por resultados y en lo que se refiere específicamente al alistamiento operacional, sanidad y formación del Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas,
- ii. la redefinición de la estructura programática,
- iii. la determinación de nuevas unidades de medida de la producción física de programas y actividades,
- iv. la Resolución N° 332/10 de la Secretaría de Planeamiento que aprueba la Directiva N° 4 "Definiciones Básicas para la Construcción de un Modelo de Indicadores de Disponibilidad de Medios Materiales

para la Defensa" y,

v. la Resolución N° 85/11 que aprueba la Directiva N° 5 "Definiciones Básicas para la construcción de un modelo de indicadores de adiestramiento operacional para la Defensa".

Dentro de la reseña de actividades mencionadas en el párrafo precedente, en lo que se refiere específicamente a los aspectos presupuestarios merece destacarse los avances realizados a la redefinición de la estructura programática, que permitieron abrir nuevos programas y dar un tratamiento homogéneo y con definiciones comunes para las tres Fuerzas Armadas, con roles bien delimitados entre éstas y el Estado Mayor Conjunto.

Finalmente, entre los últimos actos administrativos efectuados dentro de este programa de modernización se encuentra la Resolución N° 220 del Ministro de Defensa, suscripta el 29 de marzo 2011, y que aprueba la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa. El propósito de la misma es establecer los lineamientos y directrices para la confección del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa en base a los lineamientos ministeriales, a las definiciones emanadas del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y a la metodología de gestión por resultados. A dicha resolución ministerial se le agregaron, posteriormente, dos directivas complementarias la Resolución N° 248/11 del Ministro de Defensa, que establece el cronograma para la elaboración del Presupuesto 2012 y el Presupuesto Plurianual 2012-2014, y la Resolución N° 141/11 del Secretario de Planeamiento que constituye la Directiva Técnica y Metodológica para confeccionar los prespues-

tos preliminares y anteproyectos presupuestarios, anual y plurianual, del período 2012-2014.

Roberto Martirene, Agosto 2011

Ministerio de Defensa
Resolución N° 220

Buenos Aires, 29 de Marzo de 2011

VISTO el Expediente MD N° 10.925/11, la Ley N° 22.520 de Ministerios y sus modificaciones; la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional; la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional; la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas; el Decreto N° 727 de fecha 12 de junio de 2006, Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional; el Decreto N° 1729 de fecha 27 de noviembre de 2007, que aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional; el Decreto N° 1451 de fecha 10 de septiembre de 2008, que aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Defensa; el Decreto N° 1714 de fecha 10 de noviembre de 2009, que aprueba la Directiva de Política de la Defensa Nacional; la Resolución MD N° 494 de fecha 14 de mayo de 2008; y la Resolución MD N° 1441 de fecha 27 de noviembre de 2008, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, en su artículo 21, establece que las Fuerzas Armadas en su composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto, y que su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta.

Que la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, en su artículo 26, estipula que para presupuestar las necesidades de cada Fuerza y efectuar el control de gestión de los fondos destinados a la función Defensa, se utilizará el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P).

Que la Ley de Ministerios, en su artículo 19 inciso 4, establece que es responsabilidad del MINISTERIO DE DEFENSA entender en la elaboración del presupuesto de las Fuerzas Armadas y en la coordinación y distribución de los créditos correspondientes.

Que la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que comprende al conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, tiene por objetivo sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional.

Que el Decreto N° 1691/06 aprueba la DIRECTIVA SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, coadyuvando a efectuar una adecuada y racional planificación, administración y empleo de los recursos disponibles.

Que el Decreto N° 1729/07 establece el CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL, el cual organiza y encuadra el proceso de definición estratégica, insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), a partir del cual deberán pro-

gramarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar, según lo previsto en el artículo 26 de la Ley N° 24.948.

Que el mismo CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL estipula que los Planes de Apoyo a ser elaborados por las Fuerzas Armadas serán el sustento técnico para la elaboración de los Presupuestos Preliminares anuales de cada Estado Mayor General, los cuales deberán ser compatibilizados, priorizados y verificados en su congruencia con lo planificado por el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Que el Decreto N° 1714/09 aprueba la DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, en la cual se estipula que deberá fortalecerse la capacidad de planificación presupuestaria del MINISTERIO DE DEFENSA, priorizándose la cabal y efectiva articulación del presupuesto y, específicamente, de los proyectos de inversión pública y militar con los programas de recuperación, modernización y adquisición de los medios materiales identificados como contribuyentes al desarrollo de las capacidades operativas del Instrumento Militar.

Que el Decreto N° 1451/08 le asigna a la SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO del MINISTERIO DE DEFENSA el objetivo de administrar el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) y entender en la distribución de los recursos presupuestarios asignados en concordancia con las prioridades derivadas del Planeamiento Estratégico Militar.

Que la Resolución Ministerial N° 1441/08 crea el SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE INVERSIONES PARA LA DE-

FENSA (SIGID II), conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos que regula el proceso de identificación, formulación y evaluación de los proyectos de inversión para la Defensa, integrando los de carácter público como los específicamente militares.

Que la Resolución Ministerial N° 494/08 le asigna al COMITÉ DE POLÍTICA PRESUPUESTARIA (CPP) la misión de supervisar y efectuar el seguimiento del proceso presupuestario de la Jurisdicción, en lo referido a las etapas de formulación, ejecución y evaluación, siendo asistido por una COMISIÓN TÉCNICA DE PRESUPUESTO como instancia de coordinación para apoyar la tarea de elaboración presupuestaria.

Que el MINISTERIO DE DEFENSA promueve la implementación de la metodología de gestión por resultados en la presupuestación de los requerimientos del sector, coadyuvando a incrementar los niveles de eficiencia y transparencia en la administración de los recursos asignados.

Que deviene necesaria la confección de una Directiva General que articule los procedimientos, responsabilidades institucionales y plazos para la elaboración de los Presupuestos de las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector, garantizando su adecuación a los lineamientos ministeriales, a las definiciones emanadas del CICLO DE PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL y a la metodología de gestión por resultados.

Que el servicio permanente de asesoramiento jurídico del MINISTERIO DE DEFENSA ha tomado la intervención que le compete.

Que en consecuencia y de conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 4°, inciso b), apartado 9) y artículo 19°, inciso 4) de la Ley de Ministerios (T.O. 1992) y sus modificaciones, quien suscribe se encuentra facultado para el dictado del acto administrativo correspondiente,

Por ello, EL MINISTRO DE DEFENSA RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Apruébase la DIRECTIVA GENERAL PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA JURISDICCIÓN DE DEFENSA que, como Anexo I forma parte integrante de la presente Resolución.

ARTÍCULO 2°.- Designase a la SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO del MINISTERIO DE DEFENSA como AUTORIDAD DE APLICACIÓN de la DIRECTIVA GENERAL PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA JURISDICCIÓN DEFENSA.

ARTÍCULO 3°.- Instrúyase al JEFE DE ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, a los JEFES DE ESTADO MAYOR GENERAL DE LAS FUERZAS ARMADAS y a las máximas autoridades de los Organismos y Entidades de la Jurisdicción a adecuar su normativa específica en la materia a los lineamientos fijados por esta DIRECTIVA GENERAL.

ARTÍCULO 4°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

Anexo 1

DIRECTIVA GENERAL PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA JURISDICCIÓN DEFENSA

INTRODUCCIÓN

La presente Directiva General tiene por objeto estructurar el proceso de elaboración del presupuesto de la Jurisdicción Defensa, consolidando los específicos de las subjurisdicciones y entidades descentralizadas del sector en post de lineamientos comunes y bajo la perspectiva de una gestión orientada a resultados.

Partiendo de las instrucciones emanadas del organismo rector en materia presupuestaria para toda la Administración Pública Nacional, la Directiva General fija una serie de principios, estándares y procedimientos para que el Ministerio de Defensa elabore y consolide anualmente el presupuesto jurisdiccional de forma articulada y consistente con las definiciones provenientes del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

Corresponde destacar que la Directiva General debe entenderse como integrada con una serie de directivas complementarias que a nivel jurisdiccional y específico la reglamentan y actualizan, contribuyendo a su precisión técnica y adaptación a objetivos estratégicos anualizados.

En este contexto, la Directiva General presenta, en primer lugar, una reseña del marco normativo que rige la confección del presupuesto preliminar para la Administración Pública Nacional y los instrumentos sectoriales que establecen pautas para su formulación a nivel jurisdiccional. Asimismo, esboza la matriz conceptual sobre la cual se sustenta la aplicación de la metodología de gestión por resultados al presupuesto del Sistema de Defensa Nacional.

En segundo lugar, presenta la dinámica institucional por medio de la cual debe elaborarse el presupuesto jurisdiccional, es decir, las pautas y responsabilidades institucionales que regulan el proceso, así como también los estándares mínimos que deben cumplir los documentos que lo integran.

1. MARCO NORMATIVO PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

El proceso de elaboración del presupuesto del Sistema de Defensa Nacional se rige por pautas comunes para toda la Administración Pública Nacional y por otras que son específicas de la Jurisdicción Defensa.

1.1. NIVEL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

La elaboración del Presupuesto General de la Nación se sustenta en determinados principios básicos, normas y pautas de procedimiento contenidas principalmente en la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 (y disposiciones complementarias y reglamentarias), en la Ley N° 25.152 y sus modificaciones, la Ley N° 25.917, Ley Federal de Responsabilidad Fiscal y en la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (N° 11.672, t.o. 2005), entre otras.

La misma Constitución Nacional (artículo 100, inciso 6) y la Ley de Ministerios (N° 22.520, t.o. 1992) fijan, asimismo, distintas responsabilidades institucionales en lo que respecta a su proceso de programación, aprobación, y control.

En lo específicamente concerniente al presupuesto preliminar -una de las etapas de la programación del presupuesto de la Administración Pública Nacional- su confección recae en las distintas jurisdicciones y entidades del sector, siendo central la definición previa de lineamientos de políticas y prioridades, la revisión de las estructuras programáticas y la programación de resultados, indicadores de gestión y metas físicas (Circular Oficina Nacional de Presupuesto N° 2/09 - Presupuesto Preliminar de la Administración Nacional).

En el plano metodológico y técnico, el organismo rector en la materia promueve en la actualidad la implementación de un modelo de gestión presupuestaria orientado a resultados, procurándose alcanzar su debida articulación con el planeamiento estratégico confeccionado a nivel organizacional y su elaboración en el marco de las previsiones plurianuales que correspondan (Disposición Subsecretaría de Presupuesto N° 664/07, Circular Oficina Nacional de Presupuesto N° 1/09 - Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional y Circular Oficina Nacional de Presupuesto N° 2/09).

1.2. NIVEL JURISDICCIÓN DEFENSA

La conducción integral del proceso de elaboración del presupuesto del Sistema de Defensa Nacional corresponde al Ministerio de Defensa, el cual tiene la responsabilidad de entender en la elaboración del presupuesto de las Fuerzas Armadas y en la coordinación y distribución de los créditos correspondientes (Ley de Ministerios N° 22.520).

La metodología genérica sobre la cual debe estructurarse dicha elaboración es el Sistema de Planeamiento, Programación y

Presupuestación (S3P) (Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948), coadyuvando a la debida articulación entre las previsiones del planeamiento estratégico militar, la programación de inversiones que permitan dar cuenta de los objetivos de capacidad fijados a nivel estratégico y los respectivos presupuestos anuales y plurianuales que en consecuencia se requieran.

El principal insumo para la instrumentación de la primera etapa del referido sistema S3P (Planeamiento Estratégico) es el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N° 1.729/07), el cual, mediante un proceso descendente de definición de objetivos estratégicos y lineamientos operativos entre los distintos actores del sistema, culmina en la aprobación de un Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) que instruye el dimensionamiento y despliegue necesario para el Instrumento Militar en el corto, mediano y largo plazo.

Del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional deben desprenderse los correspondientes Planes de Apoyo a ser elaborados por los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, los cuales deben a su vez sustentar la elaboración de sus respectivos presupuestos preliminares anuales. En este mismo sentido, el PLANCAMIL es a su vez el principal insumo para determinar la aptitud y aceptabilidad de las inversiones que formulen las Fuerzas Armadas, proceso regulado por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID II) (Resolución MD N° 1.441/08).

En este contexto, y como paso previo a su debida aprobación por parte del Ministerio de Defensa, corresponde al Esta-

do Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas garantizar la debida adecuación entre los programas de inversión que presenten las Fuerzas Armadas y las previsiones y necesidades del planeamiento militar conjunto (Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948, Decreto N° 1.691/06, Resolución MD N° 1.441/08), así como también compatibilizar, priorizar y verificar la congruencia de sus presupuestos preliminares con lo oportunamente planificado a nivel estratégico (Decreto N° 1.729/07).

En virtud de lo estipulado en la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) (Decreto N° 1.714/09), y a los fines de estar en condiciones de dar cuenta de las ya mencionadas funciones asignadas en la materia, resulta necesario que el Ministerio de Defensa fortalezca sus capacidades de conducción política y técnica en materia de planificación presupuestaria jurisdiccional.

En esta línea, y con el seguimiento del Comité de Política Presupuestaria (Resolución MD N° 494/08), el Ministerio de Defensa ha impulsado la implementación de la metodología de gestión por resultados en la presupuestación de los requerimientos del sector, con el objetivo de incrementar los niveles de eficiencia y transparencia en la administración de los recursos asignados.

Se cuenta hoy, en consecuencia, con nuevas aperturas programáticas en el Estado Mayor Conjunto y los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, adecuadas a las funciones asignadas por la nueva doctrina sectorial vigente (Decretos N° 1.691/06 y N° 727/07, entre otros instrumentos jurídicos) y con actividades comunes desagregadas y normalizadas (Resoluciones SP N° 34/10, N° 97/10 y N° 259/10).

Asimismo, se dispone de definiciones básicas para la construcción de modelos de indicadores de disponibilidad de medios materiales (Resolución SP N° 332/10) y de adiestramiento operacional (Resolución SP N° 85/11), diseñadas con el aval técnico de los Comités de Logística Conjunta y de Evaluación del Adiestramiento Operacional respectivamente.

2. MARCO METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. PRESUPUESTO ORIENTADO A LA GESTIÓN POR RESULTADOS

El planeamiento presupuestario del Sistema de Defensa Nacional debe realizarse aplicando el modelo de gestión por resultados, de acuerdo a las previsiones y lineamientos oportunamente establecidos por el organismo rector en la materia.

El modelo representa un enfoque general de gestión que se extiende a todo el conjunto organizacional, partiendo de la premisa que las herramientas y aplicaciones técnicas disponibles no modifican por sí solas la cultura de gestión, siendo necesario introducir mejoras concretas y progresivas en las prácticas de trabajo. Gestionar por resultados significa, por otra parte, operar con “visión” por resultados, es decir, explicitando objetivos, asignando recursos a los mismos y rindiendo cuentas sobre el cumplimiento de estos objetivos.

Por consiguiente, la introducción del enfoque de gestión por resultados implica un acondicionamiento en el sistema presupuestario y una innovación en la forma de gestión de los asuntos públicos, otorgándole, como se indicó, un valor fundamental

a la determinación, consecución y medición de los objetivos, en especial de aquellos de carácter estratégico que pueden ser medidos mediante indicadores representativos de su cumplimiento o avance (Disposición Subsecretaría de Presupuesto N° 664/07).

La implementación del modelo refuerza la necesidad de seguir una adecuada secuencia lógica en la programación presupuestaria, la cual requiere la determinación de objetivos y su desarrollo en el tiempo, la cuantificación de aquellos que son medibles mediante indicadores (metas de resultado intermedio y final), la especificación y cuantificación (de ser posible) de los bienes y/o servicios a proveer y, finalmente, la determinación de los insumos y de los gastos necesarios para su provisión en el tiempo (Disposición Subsecretaría de Presupuesto N° 664/07).

En este marco, resulta clave propender a la debida articulación entre el planeamiento estratégico organizacional y la programación del presupuesto preliminar y plurianual, lo cual requiere de una precisa definición de lineamientos al máximo nivel político y de su correspondiente especificación escalonada en los distintos niveles de su programación y ejecución (principios de centralización política y descentralización técnica) (Circular Oficina Nacional de Presupuesto N° 2/09 - Presupuesto Preliminar de la Administración Nacional).

Asimismo, debido a que el presupuesto expresa una dimensión de planificación, en tanto permite prever y decidir la producción en los términos antes señalados y otra operativa, ya que se emplea para asignar formalmente los recursos que esa producción requiere, deviene también necesario

detallar las relaciones insumos-productos y productos-resultados, así como los parámetros de condicionamiento entre los productos.

3. DIRECTIVAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO JURISDICCIONAL

Se precisan a continuación los documentos que regirán anualmente el proceso de elaboración del presupuesto preliminar, fijándose procedimientos, responsabilidades institucionales y estándares mínimos para su debida confección.

3.1. DIRECTIVA GENERAL COMPLEMENTARIA I: CRONOGRAMA PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO JURISDICCIONAL

A los fines de estructurar el proceso de elaboración del presupuesto jurisdiccional, se confeccionará anualmente una “Directiva General Complementaria I” que fijará los plazos para la presentación y aprobación de los documentos relativos a nivel conjunto y específico.

La Directiva será elaborada por la SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO y elevada para su aprobación por el MINISTRO DE DEFENSA en el año -2, considerándose en sus previsiones los plazos y requerimientos estipulados por los correspondientes organismos rectores a nivel Administración Pública Nacional.

Sus contenidos mínimos, en cuanto a plazos y responsabilidades institucionales a ser estipuladas, serán los siguientes:

Análisis y aprobación de la apertura programática, objetivos jurisdiccionales,

política presupuestaria y cálculo de recursos de las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector.

Análisis y aprobación de los presupuestos preliminares de las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector.

Análisis y puesta en conocimiento del Presupuesto Preliminar de la Jurisdicción al organismo rector en la materia.

Análisis y comunicación de los Techos Presupuestarios por parte del Ministerio de Defensa, y elevación de las propuestas de ajuste de las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector al Ministerio de Defensa.

Análisis y remisión del Anteproyecto de Presupuesto de la Jurisdicción y de requerimientos adicionales a los órganos responsables en la materia.

3.2. DIRECTIVA GENERAL COMPLEMENTARIA II: PAUTAS METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO JURISDICCIONAL

Con el objetivo de fijar estándares metodológicos y técnicos comunes para la elaboración del presupuesto jurisdiccional, se confeccionará anualmente una “Directiva General Complementaria II” que definirá los criterios y contenidos a ser respetados en la materia por las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector.

La Directiva será aprobada por la SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO en el año -2, considerándose en sus previsiones los lineamientos estipulados por los corres-

pondientes organismos rectores a nivel Administración Pública Nacional.

Los ejes temáticos a ser contemplados en la Directiva son, como mínimo, los siguientes:

- Objetivos y política presupuestaria.
- Estructuras programáticas.
- Escenarios alternativos de recursos y gastos.
- Unidades de medida e indicadores.
- Compromisos de gestión por resultados
- Precios, salarios, haberes y tipo de cambio.
- Insumos críticos.
- Formularios, cuadros y gráficos técnicos.

Asimismo, deberán observarse las siguientes definiciones en la confección de los lineamientos relativos, a saber:

OBJETIVOS Y POLÍTICA PRESUPUESTARIA

Las definiciones estratégicas contempladas en los distintos documentos que sustentan el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (Decreto N° 1.729/07) deben constituir el principal sustento para la confección anual y plurianual de los objetivos y la política presupuestaria de la jurisdicción.

ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS

Las misiones y funciones asignadas a las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector por la nueva doctrina específica vigente –principalmente los Decretos N° 1.691/06, N° 727/07, N° 1.729/07 y N° 1.714/09- deben estar cabalmente reflejadas en la apertura de los programas y activida-

dades de sus respectivos presupuestos.

Adicionalmente, la definición de la apertura programática del presupuesto del sector debe tender anualmente a alcanzar mayores grados de especificidad y normalización en la presentación de los gastos asociados a cada misión y tarea.

ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE RECURSOS Y GASTOS

La programación de recursos y gastos para el presupuesto correspondiente debe realizarse considerando tres escenarios: A) Deseable, B) Intermedio y C) Actual, en base a los cuales deberán especificarse los niveles de actividad previstos.

Sin perjuicio de la reglamentación que oportunamente se realice, dichos escenarios se definen en términos generales de la siguiente forma:

- ESCENARIO A: aquel en el cual se cumple en oportunidad, precisión y seguridad con los objetivos y niveles de actividad definidos en el marco del planeamiento estratégico militar, tratándose por ende de un escenario deseable.
- ESCENARIO B: aquel en el cual el nivel de actividad está en cantidad y/o calidad por debajo del Escenario A y por encima del Escenario C, implicando un incremento en los niveles de riesgo operacional y patrimonial. En este escenario se resiente la oportunidad y/o precisión con que se realizan las acciones, según los estándares aplicables y de acuerdo con graduaciones admitidas como razonables o aceptables.

- ESCENARIO C: aquel en el cual se mantiene el nivel de actividad del ejercicio fiscal inmediato anterior, con su respectivo nivel de riesgo operacional y patrimonial.

UNIDADES DE MEDIDA E INDICADORES

La construcción y actualización anual de una matriz de indicadores de gestión y producto para cada actividad y programa de las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector constituye un pilar fundamental para la instrumentación de un presupuesto orientado a una gestión por resultados.

La matriz de indicadores debe abarcar exhaustivamente los aspectos sustantivos y críticos del universo de procesos y productos a medir, debiendo a su vez construirse de forma normalizada, es decir, con una definición y alcance común para casos análogos. Asimismo, dicha matriz deberá contener los indicadores de resultado que mejor representen el cumplimiento de los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

COMPROMISOS DE GESTIÓN POR RESULTADOS

La aprobación del Anteproyecto jurisdiccional de presupuesto se complementará anualmente con la instrumentación de Convenios entre los titulares de las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades y el Ministerio de Defensa en los que se fijarán aquellas metas que, al ser cumplidas según evidencias objetivas de una administración eficiente de los recursos asignados, implicarán el compromiso de asignación de los recursos economizados como consecuencia de la mayor eficiencia.

PRECIOS, SALARIOS, HABERES Y TIPO DE CAMBIO

La programación de los gastos previstos en moneda nacional y extranjera se realizará considerando criterios nominales homogéneos y parámetros comunes, los que se comunicarán anualmente a tales efectos y serán elaborados respetando las previsiones realizadas por los organismos rectores en la materia.

INSUMOS CRÍTICOS

La programación de las erogaciones previstas en determinados bienes y servicios significativos se realizará considerando los parámetros comunes que se comunicarán anualmente a tales efectos, los cuales serán elaborados respetando las previsiones realizadas por los organismos rectores en la materia.

FORMULARIOS, CUADROS Y GRÁFICOS TÉCNICOS

La presentación de los formularios, cuadros y gráficos técnicos que se requieran en las distintas instancias de la elaboración del presupuesto preliminar deberán realizarse siguiendo los criterios, estándares, consideraciones técnicas y procedimientos de procesamiento electrónico que anualmente se comuniquen al respecto.

4.3. DIRECTIVAS ESPECÍFICAS DE LAS SUBJURISDICCIONES, ENTIDADES Y ORGANISMOS DE LA JURISDICCIÓN PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO

La presente Directiva General y sus respectivas Directivas Generales Comple-

mentarias deberán ser reglamentadas a nivel específico por los titulares de las Subjurisdicciones, Organismos y Entidades del sector, adaptando sus procedimientos, plazos y responsabilidades a los distintos lineamientos fijados por aquéllas.

LA INDEPENDENCIA EN LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. UN REQUISITO NECESARIO PARA QUE EL CONTROL FORTALEZCA LA ACCOUNTABILITY

Stella Maris Grilli

RESUMEN

Tratando de averiguar cuáles son los requisitos necesarios para que el *control externo* que desarrollan las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) -no sólo en nuestro país, sino en países con diferentes modelos de control-, contribuya al descenso de los niveles de corrupción, fortaleciendo la *accountability* de los funcionarios públicos, comparando experiencias de países adelantados en la materia, “la Independencia de las EFS surge como uno de los requisitos necesarios para que el control fortalezca esa *accountability*”...

El control público es un componente inescindible de la gobernabilidad, y al decir de Oscar Oszlak (2000) es condición, no solo para una gestión mas eficiente sino para una relegitimación social y política del Estado, pero ese control en forma aislada, no podrá constituirse en pilar ni garantía suficiente de ninguna sociedad democrática.

Las EFS desempeñan un papel vital en asignar responsabilidad al gobierno y sus funcionarios frente a los otros poderes y a la sociedad. En este sentido, la idea de incorporar el control como instrumento “rutinario” de la Gestión Pública, mediante la “*accountability*” del funcionario público, constituye el ingrediente necesario para transparentar los actos de gobierno.

El ámbito temporal y físico del trabajo, se circunscribió a los últimos 25 años

en el marco de las Reformas del Estado ocurridas en Latinoamérica y el Caribe, trayendo para su análisis el desempeño de las EFS de Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay comparándolas con las que actúan en los países desarrollados y con modelos de control diferentes, como son las Auditorías Generales para Canadá y el Reino Unido y los Tribunales o Cortes de Cuentas en España y Francia.

Dentro del paradigma de la Nueva Gestión Pública y con el moderno concepto de responsabilización del funcionario público, se tratará de demostrar que las debilidades que padecen hoy algunas EFS podrían conspirar contra la credibilidad y la eficacia de su accionar, planteando entonces que al momento de diseñar un nuevo modelo de control externo, como ocurrió en América Latina, no solo habrá que tener en cuenta la avanzada trayectoria en la materia de aquellos países, sino sus historias, tradiciones culturales y marcos institucionales diferentes.

Se describió el escenario sociopolítico que diferencia a esta Región con los países desarrollados de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) Canadá, España, Francia y Reino Unido. Las décadas del 80 y 90 se caracterizaron por el desequilibrio fiscal, mayor endeudamiento externo y un acceso restringido a los bienes sociales primarios. El nuevo Estado que emerge en las incipientes democracias latinoamericanas

se caracteriza por ser más flexible pero dotando a los funcionarios con mayor poder de decisión para explotar mejor su capacidad gerencial. Se procuró reforzar el control y la responsabilidad lo cual contrarrestaría, en parte, los riesgos de la flexibilización y autonomía, pero esta doble y contrapuesta tendencia suele aumentar la complejidad de la gestión.

1. OBJETIVO PRINCIPAL

Sobre la base de los conceptos presentados previamente, se propone como **objetivo principal** identificar la posible limitación de la independencia de las EFS respecto de los poderes del Estado, que generaría efectos negativos sobre la eficacia de su accionar, pudiendo ocasionar un impacto no deseado sobre la calidad de la gestión de los agentes sometidos a su control (falta de transparencia). Como cuestiones específicas se procuró, entre otros:

- Identificar los diferentes niveles de independencia de las EFS, relacionando la importancia de un marco normativo que prevé facultades jurisdiccionales y establece las responsabilidades de los funcionarios públicos.
- Vincular dentro de cada contexto socio-económico-político la transparencia con la accountability en la gestión pública, contribuyendo al debate pero tratando de precisar los alcances que encierra este nuevo concepto, en relación con los mecanismos de rendición de cuentas y formas de responsabilización de los funcionarios encargados del manejo de los fondos públicos.
- Identificar factores presupuestarios que incidiendo directamente sobre la libre disponibilidad de recursos económicos,

impidan contar con recursos humanos profesionalmente capacitados y tecnología actualizada para desarrollar eficaz y eficientemente las tareas de contralor.

2. HIPÓTESIS

Las posibles limitaciones en el accionar que presentarían algunos órganos de control externo sin los atributos de una plena independencia, podrían dar lugar a que la función de control orientada a la responsabilización de los funcionarios públicos se vea disminuida merced a los vínculos y dependencias de estas entidades, respecto de otras instituciones estatales. Por el contrario, en aquellos países que cuentan con una cultura de control arraigada donde esta función es ejercida por un organismo fiscalizador independiente, con amplias facultades para exigir la rendición de cuentas, su accionar puede contribuir a instalar la importancia de la accountability, reflejando una mayor transparencia en la gestión de los fondos públicos y un descenso en los niveles de corrupción.

Hasta el momento no existen trabajos que hayan abordado de manera integral la problemática reflejada en la independencia de los organismos de control externo respecto a la eficacia de su labor en términos de accountability y transparencia, por lo que esta investigación intenta desde un tratamiento abarcativo, presentar las variables jurídico-institucionales y político-presupuestarias que intervienen sobre las atribuciones y facultades de estas entidades. Con este enfoque se utilizaron variables cualitativas y cuantitativas para medir la Independencia, Eficacia, Responsabilidad/Accountability y la Transparencia como resultado del accionar de estos organismos, incorporando en forma comple-

mentaría el Índice de Desarrollo Humano.

Para la recopilación de los datos se recurrió a Transparencia Internacional, la Corporación Latinobarómetro, el Instituto del Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y a las distintas páginas oficiales de las Entidades seleccionadas.

Resumiendo, la presente Tesis intenta llamar la atención del lector hacia el debate que se plantea en torno a la necesidad de que las EFS que participan del Nuevo Estado Gerencial deberían estar dotadas de las capacidades y fortalezas que transformen su labor para que sea reconocida contribuyendo a mejorar la gestión de los funcionarios públicos, articulando virtuosamente independencia técnica y profesional con compromiso en los resultados de la gestión del Estado, en términos de eficacia, eficiencia y economía, sumado esto al logro de una mayor accountability.

3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Las EFS desempeñan un rol fundamental en asignar responsabilidad a los gobiernos ante el Poder Legislativo y la sociedad por su administración de los fondos públicos, así como en contribuir a asegurar la transparencia de las operaciones gubernamentales. Son instituciones excepcionalmente apropiadas para proporcionar puntos de vista independientes sobre la calidad de la gestión del sector público y sobre el grado de incidencia de la burocracia en los organismos estatales. Por ello es importante que los actores que participen en una gestión de gobierno democrático (legisladores, gobiernos, funcionarios públicos, la sociedad civil y los ciudadanos) comprendan, reconozcan, acepten y apoyen los principios fundamentales a los que deben ajustarse las EFS en el

cumplimiento de sus mandatos, así como la forma en que deben rendir cuentas al hacerlo.

Ahora bien, si el control es uno de los pilares de las nuevas democracias latinoamericanas, algo está faltando para que su accionar deje de ser “declarativo” y se torne en “eficaz”.

La independencia es una característica esencial en las EFS de los países industrializados, y si su misión es auditar al gobierno, deberían tener la autoridad para hacer su trabajo sin amenazas de intromisión y el poder necesario para realizar sus planes. Si la independencia de las EFS de los países en vías de desarrollo no está protegida por la legislación o una fuerte tradición, la situación necesita ser cambiada, ya que podría ser puesta en duda su legitimidad como institución. Sus miembros deben tener también el status para persuadir a la burocracia gubernamental sobre la importancia de sus recomendaciones y los requerimientos sobre la información, pero a la vez, no debe perderse de vista que estos organismos de control externo no son ajenos a la política, sino que por el contrario están inmersos en ella. Es importante tener en claro que esa independencia no debería aislar a las EFS del resto de las instituciones de un país, por el contrario debemos hablar de “interdependencia”.

Un primer desafío fue pasar del control clásico legalista-normativo aplicado en un Estado burocrático de “servicio público weberiano” a un control “de gestión por resultados” en el marco de lo que se ha llamado “Nueva Gerencia Pública”. En la actualidad, (CLAD, 2005) la responsabilización y la evaluación de la gestión pública tienen

que ser comprendidas como medios útiles para mejorar la gobernabilidad y gobernanza democráticas, a través del incremento de las competencias estratégica y operativa general del Estado, de la capacidad de dirección del liderazgo político-institucional y del control democrático de la sociedad sobre la gestión pública.

Siguiendo a Bresser Pereira (1998) puede decirse que, mientras la administración pública burocrática emergió en el siglo XIX bajo los regímenes liberales-autoritarios, en los que garantizar las reglas de la ley y la separación entre los patrimonios safíos principales, la administración pública gerencial crece en países democráticos, donde las reglas de la ley están bien establecidas y en la cual el desafío consiste en hacer una administración más eficiente y más accountable¹ para la sociedad. Este trabajo se propone aportar algunos elementos en esa dirección.

La existencia de mecanismos que permitan la responsabilización de los funcionarios públicos por los resultados de su gestión, está relacionada con la vigencia de una cultura que los haga posibles. Las condiciones sistémicas que generan un ámbito propicio a la rendición de cuenta, incluyen entre otros factores la transparencia en la gestión pública, la publicidad de los actos gubernamentales, la existencia de un marco normativo que establezca los mecanismos de

responsabilización que abarquen a todos los niveles de la pirámide institucional del Estado, y la independencia de las instituciones encargadas de determinar las responsabilidades².

La responsabilización por la gestión es el requisito mínimo que toda sociedad debe asegurar para que, quienes asumen responsabilidades por la producción de valor público, conozcan los límites de su actuación y respondan por sus resultados. Esta postura enunciada por Oszlak (2003) refleja los matices diferentes más apropiados a los países de la región (Latinoamérica) en los cuales aún no está instalada una cultura que incorpore como valor moral a la rendición de cuentas, (“...acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos...”), que en cierta medida la considera equivalente a la accountability, aunque concibe a esta última como una actitud voluntaria de rendir cuenta más que una obligación, que se asume naturalmente en contextos culturales que ya tienen incorporado este valor, como se verá que ocurre en el caso de los países desarrollados que cuentan con burocracias consolidadas. América Latina debería tomarlos en cuenta para plantear un desarrollo institucional a la altura de los tiempos.

En este sentido Brusa (1998), señala en su trabajo “Gerencia Financiera Pública”,

que “la administración financiera pública tradicional se estableció en un contexto de política fiscal ortodoxa y persiguiendo, casi exclusivamente, el control de legalidad sobre la ejecución del mandato presupuestal y la vigilancia sobre los responsables del manejo de fondos y bienes en prevención de los delitos contra la administración pública que los mismos pudieran cometer”. Pero este modelo de control previo que terminó distorsionando la eficiencia y la responsabilidad de esa administración originó que la cooperación técnica internacional propendiera a su supresión. Como respuesta y alternativa al esquema clásico criticado, las entidades multilaterales propiciaban el modelo SINAFAL (Sistema Integrado de Administración Financiera para América Latina) reemplazando el control previo y reformando a los Órganos Superiores de Control con énfasis en el concepto de accountability, en el fortalecimiento de la disciplina contable al interior del Estado, el desarrollo del sistema de control interno de la administración y en la tecnificación de la actividad de auditoría.

Nadie duda que las funciones de los controles clásicos y los universos a fiscalizar se fueron ampliando: hoy se admite sin discusión que el control debe perseguir el logro de **eficiencia, economía y eficacia**, y para ello es necesario indagar si los recursos se emplean de modo adecuado, alcanzando los objetivos, y con el menor gasto posible, todo lo cual conforma el denominado control de gestión, o control por resultados, que es señalado como una condición esencial en la Nueva Gestión Pública y es materia de las reformas de segunda generación en el ámbito de la Administración Financiera.

En este contexto, **la rendición de cuentas y la gobernabilidad** cobran una

importancia trascendental en la gestión de las instituciones públicas, ya que la transparencia en el manejo de los fondos públicos fortalecen la institucionalidad del país y la eficiencia con que se asignan los recursos.

La necesidad de contar con un sistema de rendición de cuentas es un tema establecido constitucionalmente en la mayoría de los países, sin embargo la ejecución de este mandato dista mucho de la realidad, ya que la rendición de cuentas establecida no ha evolucionado lo suficiente ni en armonía con la evolución de la administración pública actual, por ello existe un reclamo permanente de una sociedad cada vez más vigilante de lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos con el mandato que les ha sido conferido.

En síntesis: a mayor neutralidad e independencia de los órganos de control, (características del Estado enmarcado en lo que doctrinariamente conocimos como “burocracia weberiana”), podría pensarse en un mayor riesgo de aislamiento, como algunos autores señalan de la experiencia recogida en el período que rigió en nuestro país con el Tribunal de Cuentas, mientras que la nueva modalidad que propone la interdependencia institucional, el compromiso que conlleva la nueva gerencia pública, acarrearía el riesgo de la politización, partidización y pérdida de su autonomía.

El fraccionamiento o reparto de competencias mediante el sistema de controles y contrapesos entre los poderes, es un requisito sin el cual difícilmente un sistema político pueda ser considerado democrático. Pero en este esquema, los controles están concebidos para evitar los abusos y sancionar las transgresiones, siendo esencial-

¹ La palabra “accountable” significa literalmente “answerable”, bound to give a explained” (obligado a dar una explicación, capaz de ser explicado) y “accountability” significa “the quality of being accountable” (la calidad de ser accountable), Lexicon 1993. La expresión rendición de cuentas constituye una traducción más literal, pero con ella se pierde buena parte del marco relacional en que se inscribe la idea de accountability. Los canadienses la traducen al francés como imputabilité, pero la palabra equivalente en castellano está fuertemente asociada a la idea de culpa, que constituye una versión muy restrictiva y sesgada de la misma.

² Emilia Lerner y Enrique Groisman (2000).

mente jurídicos. El moderno concepto de rendición de cuentas y la consiguiente responsabilización deben alcanzar un sentido más amplio: no se trata solamente de no haber incurrido en transgresiones sino, de haber respondido al mandato recibido, o de haber alcanzado las metas establecidas (gestión por resultados). El Consejo Científico del CLAD expresa acerca del concepto de accountability que “el gobierno – y sus funcionarios – tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta valor) político depende de dos factores: por un lado la capacidad de los ciudadanos para actuar en la determinación de las metas colectivas de la sociedad y por otro la construcción de mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de sus gobernantes, no sólo mediante las elecciones sino también durante el transcurso de sus mandatos”³.

Desde el punto de vista del diseño institucional, se identifican tres modelos básicos de EFS.:

- El modelo francés de la “Cour de Comptes”, organismo colegiado que junto al Consejo de Estado integra la Administración Pública aunque con reconocida independencia y función jurisdiccional.
- Los casos italiano (“Corte dei Conti”) y español (“Tribunal de Cuentas”), como instituciones colegiadas caracterizadas por su independencia del Poder Administrador y del Poder Legislativo, y constitucionalmente tienen funciones jurisdiccionales. En América Latina, este modelo fue el adoptado por Brasil, Chile, Uruguay, Guatemala y en Argentina, donde hasta el año 1992 funciona-

ba el Tribunal de Cuentas de la Nación –sin rango constitucional-, que en 1993 fue reemplazado por la Auditoría General de la Nación como un organismo de asistencia técnica dentro de la esfera del Poder Legislativo, sin las atribuciones jurisdiccionales que poseía su predecesor.

- Por último, el modelo angloamericano, de “Contralor o Auditor General”, órgano unipersonal en la órbita del Congreso, adoptado por Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Si bien poseen una competencia que incluye el control legal y de regularidad, no tienen funciones jurisdiccionales e incorporan el moderno concepto de “control de gestión”.

Actualmente algunos de los requisitos que se identifican como necesarios para el cumplimiento efectivo de la función de control por parte de las EFS, son en general adoptados –por lo menos formalmente- en América Latina: su origen constitucional y su independencia financiera y funcional. No obstante en la práctica, estos organismos no logran despejar las dudas respecto a sus limitaciones en cuanto a **independencia y neutralidad**.

4. VARIABLES UTILIZADAS

Siendo ésta una investigación que plantea el análisis del desempeño de un tipo de organización orientada al control de la hacienda pública, las dimensiones para medirla pueden ser de difícil operacionalización, ya que entran en juego factores cualitativos. Seguidamente se definen las variables seleccionadas:

Independencia

Atribución que permite a un organismo de control actuar sin restricciones que limiten su función.

Orgánica: independencia de las autoridades y sus miembros, independencia técnica de sus pronunciamientos.

Funcional: libertad para elaborar su programa de auditorías y publicar sus informes.

Financiera: contar con recursos financieros necesarios asignados en el Presupuesto

Eficacia de las EFS

Criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos. Indica el grado en que son alcanzados los objetivos de una organización. (Seguimiento de las recomendaciones de auditoría).

Accountability

Involucramiento personal en la acción, y participación activa del sujeto (funcionario público), a través de un compromiso permanente. No es solo la obligación originada en la norma sino de un compromiso originado en la responsabilidad de su accionar.

Transparencia

Obligación legal y ética, que tiene un gobernante de informar al gobernado sobre como ha utilizado el dinero y los recursos que le fueron dados por el pueblo para emplearlos en beneficio del pueblo gobernado y no en provecho de los gobernantes de turno”. Lo opuesto a la transparencia es la corrupción.

Indicadores de Gobernabilidad

Miden las capacidades para ejercer el gobierno en una situación determinada en una sociedad determinada, atendiendo las demandas de la sociedad y la capacidad de dar

respuesta a ellas, a través de:

- a) Voz y Rendición de Cuentas.
- b) Estabilidad Política.
- c) Eficacia Gubernamental.
- d) Calidad Regulatoria.
- e) Imperio de la Ley.
- f) Control de la Corrupción.

Índice de Desarrollo Humano

Mide los avances promedio de un país en función de tres dimensiones:

- a) Vida larga y saludable medida según esperanza de vida al nacer.
- b) Educación medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria.
- c) Nivel de vida digno medido por el PIB per per.

A los fines de la comparación a realizar, se presentan países con un elevado índice de transparencia donde las EFS emplean para el control hacendal, modelos de revisión ex – ante y ex – post (países de la OCDE además de Chile y Uruguay), respecto de países que reflejan bajos niveles de transparencia (Argentina, Colombia y México). Se utilizaron como fuentes de investigación disertaciones, libros de texto, banco de datos, documentos y reportes oficiales.

Unidades de análisis

Las unidades de análisis corresponden a países con EFS que reúnen distintos grados de independencia, y que corresponden a contextos socio económicos diferentes, a fin de cotejar cómo llevan a cabo su accionar, qué relación se produce entre esta característica y la responsabilización de los funcionarios que caen dentro de su órbita, y final-

³ La Responsabilización (accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Consejo Científico del CLAD (2000)

mente si esto da por resultado una mejor y más eficaz acción del Estado traducida en una mayor transparencia y calidad Institucional. Como se expresara, los países seleccionados corresponden algunos al área de la OCDE mientras que otros se encuentran en la región de Latinoamérica, caracterizados como países de desarrollo intermedio. Estos son: Canadá, España, Francia, Reino Unido, Argentina, Chile, Colombia, México y Uruguay.

5. ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR SELECCIONADAS

Para una mejor comprensión, se decidió agrupar las EFS considerando la pertenencia de los países desarrollados nucleados en la OCDE (Canadá, España, Francia y el Reino Unido) frente a las que actúan en los países de América Latina, detallando en forma particular los atributos sobre los que se hace hincapié en el presente trabajo.

Países de la OCDE

CANADÁ - OFICINA DEL AUDITOR GENERAL

La Oficina del Auditor General (OAG) es la EFS del país en el plano federal dentro del cuerpo legislativo del Congreso – como en todos los países anglosajones-, responsable de informar al Parlamento, pero con total independencia del mismo, ya que solo considera su opinión para conocer los temas de las auditorías a realizar.

El Auditor General es designado por el Primer Ministro para un período fijo de diez años. La recomendación para su nombramiento proviene de un comité de selección de alto nivel (Consejo de Orde-

nanza), y sólo puede ser removido mediante una acción conjunta de ambas cámaras del Parlamento sin posibilidad de reelección. La Ley del Auditor General garantiza la independencia total del funcionario en el cumplimiento de su actuación y en la conducción de su trabajo; además, le otorga el derecho de acceso a la información que requiera para tales fines. Las responsabilidades definidas comprenden tres aspectos que componen la llamada “auditoría integral”:

- a) Auditar los libros de cuentas.
- b) Asegurar que el dinero de los contribuyentes se recaude y gaste de acuerdo con las directrices del Parlamento.
- c) Informar al Parlamento, si el gobierno ha utilizado el erario eficientemente y si se está midiendo la eficacia de sus programas.

Como dato relevante, los Informes de Auditoría se encuentran disponible en versión electrónica y es motivo de gran atención por el público cuando se presenta cada año.

El 50 % de los recursos de la OAG se dedica a las auditorías llamadas de “Valor por Dinero” / Value for money. La financiación de la Oficina la aprueba la Secretaría de la Junta del Tesoro, sin embargo puede presentar un informe especial al Parlamento en caso de que los fondos no sean suficientes para que la entidad pueda cumplir con su mandato. Anualmente elabora su plan de trabajo, formando distintos grupos que cubren de manera teórica todas las áreas de la Administración Pública. Los comités parlamentarios (Comité de Cuentas Públicas) juegan un papel muy importante para asegurar que el mensaje de las auditorías llegue a su objetivo. Resulta interesante por ejem-

plo, cuando el Comité llama al organismo auditado para que explique las medidas a tomar en cuanto a las recomendaciones, y en muchas ocasiones los auditores son llamados como testigos en la comparecencia, para que el Auditor General pueda actuar y pedirle información previa a la elaboración del informe. Luego de estas audiencias, las comisiones elaboran informes en los que pueden exigir al departamento auditado que presente un plan de acción para dar aplicación a las recomendaciones. Si no ocurre así, la propia OAG, tras dejar transcurrir cierto plazo, vuelve a visitar el departamento auditado para comprobar si se han puesto en práctica las recomendaciones. Esta EFS no cuenta con funciones jurisdiccionales, no tiene función de toma de decisiones, por lo que solo puede emitir recomendaciones, proporcionar información, realizar análisis y emitir opiniones. Las acciones que se llevan a cabo a través de las auditorías son realizadas para sustentar las revisiones financieras que luego efectúa el Gobierno.

ESPAÑA - TRIBUNAL DE CUENTAS

A partir del nuevo orden constitucional español (1978) en la Carta Magna y en las Leyes Orgánica y de Funcionamiento, se define al Tribunal de Cuentas como “el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del Sector Público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, y dejando a salvo las atribuciones fiscalizadoras de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas”⁴. Se encuentra en la órbita del Poder Legislativo con dependencia directa

de las Cortes Generales no siendo un órgano propio del Parlamento Nacional.

Precisamente, la Ley Orgánica 2/82 dice que la vinculación del TC a las Cortes Generales “le exige, por una parte, que respete de modo absoluto la esfera política que es propia del Congreso de los Diputados y del Senado, y de otra, que los dictámenes que emita se caractericen por su solvencia técnica con objeto de que ilustren el juicio de ambas Cámaras en las decisiones que hayan de adoptar en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye”⁵

Los Consejeros del Tribunal son designados por las Cortes Generales, seis por la Cámara de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años. A su vez, de entre estos Consejeros y en votación secreta eligen al Presidente, por un período de tres años, pudiendo ser reelegido. Su nombramiento lo efectúa el Rey a propuesta del Pleno del Tribunal. Estos magistrados son independientes e inamovibles y sujetos a las mismas causas de incapacidad, incompatibilidad y prohibiciones establecidas para los Jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Tribunal tiene dos secciones principales:

- a) **La función fiscalizadora** que se concreta en un conjunto de actuaciones que se realizan en el ejercicio de las competencias que, constitucional y legalmente, tiene atribuidas, con el fin de comprobar, según preceptúa el artículo 9 de la LOTCu⁶, el sometimiento de la actividad económico-

⁴ Art 136. y 153 de la Constitución Española.

⁵ Citada por el Dr. Ramón M. ALVAREZ, Presidente de la Cámara de Cuentas de la Comuna de Madrid en las Jornadas AGN 2002.

⁶ Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Texto Ordenado Único.

financiera del Sector Público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos

b) **La función del enjuiciamiento contable** es la actividad jurisdiccional implementada para juzgar y ejecutar lo ya revisado en materia contable, aplicando la norma jurídica al acto contable, emitiendo un juicio sobre su adecuación a ella declarando, en consecuencia, si existe o no responsabilidad del gestor de fondos públicos, absolviéndole o condenándole y en esta última instancia, ejecutando coactivamente su decisión.

El Tribunal elabora su propio presupuesto, que se integra en los Generales del Estado, en una sección independiente y es aprobado por las Cortes Generales, normalmente sin restricciones; y para el cumplimiento de sus funciones se le encomienda al Pleno la competencia de aprobar previamente a su envío el Anteproyecto de Presupuesto.⁷

FRANCIA - TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas ("Cour des Comptes") existe desde 1807 y está encargado del control de legalidad de los actos del gobierno en materia económica. La Administración Pública es fiscalizada por este organismo de control desde el punto de vista presupuestario. Está conformado por doscientos magistrados y se halla subrogado por las Cámaras de Cuentas Regionales (Chambres Regionales des Comptes - CCR) que se encargan del control externo financiero en el ámbito local. Reputado por su independencia, el Tribunal examina y juzga las cuentas de todos los funcionarios de la

contabilidad del Estado; vigila la gestión de las autoridades administrativas y de los responsables del sector público, que incluye las grandes empresas públicas. Tanto el TC como las Cámaras Regionales se rigen por el Código de las Jurisdicciones Financieras (Code des Juridictions Financieres). El Tribunal de Cuentas es independiente tanto de las ramas legislativas como de las ejecutivas del gobierno siendo su autonomía garantizada por su posición como un tribunal, por la de sus miembros que son magistrados, y por su derecho de preparar su programa de actividades como lo considere más adecuado.

Constitucionalmente, se establece que el Tribunal "asista al Parlamento y al Gobierno a supervisar la implementación de los Actos de Finanzas", implementando desde 1996 que, cualquier comunicación enviada a un ministro es también automáticamente enviada a los Comités de Finanzas de ambas Casas del Parlamento francés (Asamblea Nacional y Senado), si ninguna contestación importante es recibida dentro de los seis meses.

Tanto el "premier" Presidente del Tribunal como los Presidentes de las CCR son elegidos por el primer Ministro y no pueden ser reelegidos. El Presidente es designado por decreto del Consejo de Ministros y como todos los magistrados, su cargo es vitalicio, gozando de estabilidad en su ejercicio.

El control a posteriori de las cuentas y de la gestión, que ejerce esta EFS, abarca:

Auditorías Financieras: se controla la regularidad de las operaciones contables y de las cuentas anuales; el control de legalidad de

las operaciones descritas en las cuentas: por ejemplo la regularidad de las compras y de las remuneraciones abonadas.

Auditorías de gestión: Corresponde al moderno concepto del "correcto empleo de los fondos públicos", que se acerca a los estándares anglosajones de "economy", "efficiency" y "effectiveness", pero con la diferencia respecto a aquellos que en este caso dicho control puede llegar hasta la valoración de una política pública. El caso más frecuente es el control de un organismo, que abarca a la vez, el control de sus cuentas y de su gestión. Si dicho organismo hubiera confiado un servicio público a una empresa (concesión de la distribución de agua, por ejemplo), el control puede extenderse aún hasta las cuentas de la citada concesionaria del servicio. En estos casos, el control no es anual sino plurianual (en general, engloba cuatro ejercicios consecutivos). Puede también revestir la forma de una investigación, en cuyo caso, el control de las cuentas y de la gestión se realizan por separado.

Este órgano de control puede exigir responsabilidades directamente a los administradores públicos, con el apoyo de un órgano auxiliar llamado la Corte Disciplinaria (Cour de Discipline Budgétaire et Financière). A diferencia del Reino Unido, pero a semejanza de los correspondientes Tribunales de Cuentas de España o Italia, dispone de poder coercitivo propio del mismo modo que las Cámaras de Cuentas Regionales.

El proceso de "Rendición de Cuentas" se ejemplifica claramente en este sistema donde tiene lugar a dos niveles en el caso de los cuentadantes (comptables): la responsabilidad por el dinero público a su

cuidado (primer nivel), se da una vez que se ha juzgado previamente su gestión financiera (segundo nivel) y aprobada satisfactoriamente por la Cour des Comptes, en ese caso, se libera su fianza personal.

Un informe del Tribunal de Cuentas puede ser aprobado si:

a) El cuerpo auditado ha hecho comentarios formales acerca de las conclusiones del informe; y,

b) Una vista colegiada de la Cámara ha aprobado las revisiones hechas al informe siguiendo los comentarios del organismo auditado. Esta EFS tiene el poder de infligir dos categorías de multas distintas: por gestión de hecho, cuyo importe puede ser muy elevado y las multas por retraso, por una cuantía mucho más modesta.

REINO UNIDO - OFICINA NACIONAL DE AUDITORIA

La Oficina Nacional de Auditoría es la EFS del Reino Unido que controla todos los departamentos y agencias de cualquier rango en el sector público e informa al Parlamento sobre la economía, eficiencia y eficacia con que se han utilizado los fondos públicos. Los derechos de inspección y auditoría están conferidos al Auditor General ("Comptroller and Auditor General"), y al personal de la Oficina que ejerce estas tareas en su representación.

El titular de este organismo, es nombrado por la Reina a propuesta del Primer Ministro en consulta con el Presidente de la Comisión o Comité de Cuentas Públicas ("Public Accounts Comisión") que es un miembro de la oposición en la Cámara

⁷ Art.6 LotCu y artículo 3 inc. h) de la LFTCu.

de los Comunes, con lo que se afirma que este es un puesto no político. Su nombramiento no tiene término fijo y solo puede ser dejado cesante por decisión de la Reina o a instancias de las dos cámaras legislativas. Para realzar su independencia, percibe su sueldo directamente de un fondo consolidado, sin necesidad de que haya una aprobación de fondos por parte de ningún poder. Si bien este alto funcionario pertenece al partido opositor, sus resoluciones abarcan a ambas cámaras parlamentarias, de los Lores y los Comunes.

La NAO emite alrededor de 50 informes anuales al Parlamento con el objeto de asesorar a los integrantes de ambas Cámaras que intentan optimizar los beneficios del dinero de los contribuyentes. Los informes pueden abarcar todos los aspectos de los costos y resultados de las políticas gubernamentales, y en ellos se destaca claramente la recomendación de mejoras en la aplicación de las políticas públicas, pero es el CCP el que emite la opinión final de las mismas basado en los informes de la Auditoría.

Si bien la NAO, tiene libertad para elegir los temas más relevantes, discute su plan de auditoría con el CCP y toma muy en cuenta sus puntos de vista. La oficina trabaja con un Programa móvil de dos años que es revisado anualmente. Una vez que el CCP recibe un informe de auditoría de gestión ("Value For Money"), realiza sus propias indagaciones y formula sus recomendaciones, verificándose que un alto porcentaje de las mismas son puestas en práctica. La mayoría de las recomendaciones no son difíciles de seguir, y se orientan a un mejor aprovechamiento de recursos para disminuir los riesgos

de filtraciones o fraudes. Esta EFS efectúa un seguimiento permanente de las agencias que controla, procurando revisar a fondo las cuentas de cada una en un ciclo de cinco o seis años, permitiéndole conocer los problemas centrales actuales y potenciales de cada agencia, categorizándolos por nivel de riesgo⁸.

La relación con el Parlamento y en particular con el CCP son fundamentales en el desempeño de la NAO. Cuando se habla del "Ciclo de la Responsabilidad" (Cycle of Accountability) se refiere a un proceso que comienza con los informes que se elevan al Parlamento, para que sean girados al CCP, quien reúne toda la evidencia relativa a cómo hicieron uso de los fondos públicos los funcionarios encargados de ellos. En una etapa posterior, el Comité prepara su propio informe por el cual reglamentariamente el Gobierno debe responder las recomendaciones dentro de los dos meses de recibido. Luego de esto, el Auditor General y/o el Comité de Cuentas Públicas deciden cómo continuar con la investigación de los temas informados. Cerrado el "Cycle of Accountability" se demuestra que una vez que los fondos públicos son gastados por un departamento del estado, la NAO informa sobre la regularidad, oportunidad y gestión del uso de esos fondos. (ver figura n° 3)

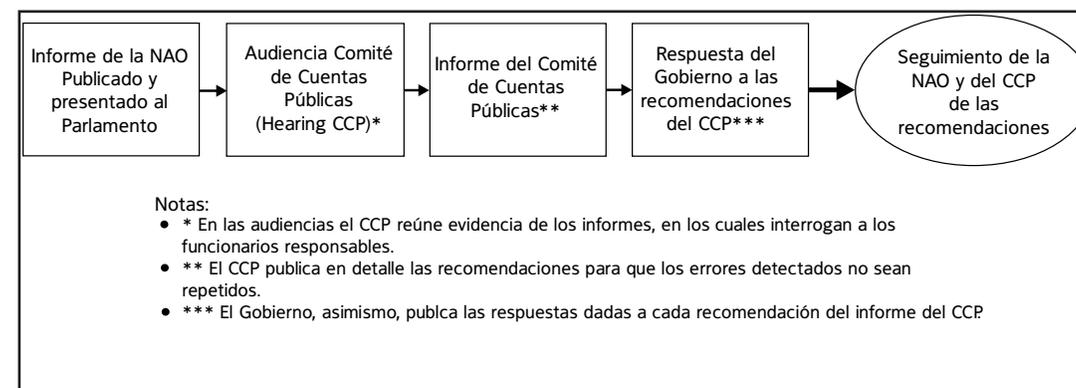
Países de América Latina

ARGENTINA - AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN

La República Argentina en la década del 90 contaba con un órgano de control externo -Tribunal de Cuentas de la Nación- situado por fuera de los tres poderes del Estado, con facultades jurisdiccionales, cuya

⁸ Petrei Humberto. Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina. BID. Washington.1997.

Figura Nro. 3: Ciclo de la Responsabilidad / Cycle of Accountability



intervención sobre los actos de la Administración Pública era previa al dictado de los mismos, basada en el análisis de la legalidad y oportunidad, instancias que, según la opinión dominante en dicho período, atentaban contra los principios de economía, eficacia y eficiencia que eran promovidos por la Reforma de la Administración Pública Nacional. La nueva contabilidad gubernamental requería la modificación del control externo, basado en normas de auditoría que reemplazaran el análisis ex - ante y el juicio de las cuentas que ejercía el Tribunal de Cuentas.

El reemplazo del anterior juicio de cuentas por la moderna auditoría gubernamental requerían modificar la naturaleza jurisdiccional administrativa del organismo de control externo, eliminando el juicio administrativo de responsabilidad y se opta entonces por el modelo de control canadiense de Auditoría General. Se desarrolló un modelo institucional basado en principios de responsabilización, auditoría y retroalimentación. Este diagnóstico, consistente con el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera para América Latina y sus estándares (SIMAFAL) supuso un fuerte cambio en el paradigma de control público

existente, impulsó un conjunto de medidas que se formalizó con la Ley N° 24156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

La AGN es el organismo que asiste técnicamente al Congreso en el control de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales, examina hechos, actos y documentos una vez que han fenecido los ejercicios contables de los entes auditados. Sus Informes de Auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, constituyen el asesoramiento al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública.

Por el artículo 85 de la Constitución Nacional el constituyente privilegió la función fiscalizadora por sobre la tradicional asignación de facultades jurisdiccionales que se atribuyen a los Tribunales de Cuentas. El presidente del organismo es designado a propuesta del partido político de

la oposición con mayor número de legisladores en el Congreso y es nombrado por resolución conjunta de los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados. Sin embargo, el marco constitucional, legal y reglamentario y su cumplimiento han estado lejos de asegurar los principios de independencia personal e institucional generalmente aceptados, ya que “El marco legal no ha impedido el nombramiento de Auditores Generales sin experiencia en administración financiera y/o control del sector público. No ha imperado el principio de las competencias acreditadas sino el de las incumbencias profesionales. Esto especialmente en las designaciones que se produjeron para renovar el primer Colegio de Auditores”.⁹

Como primera limitación a su competencia, la Ley 24516 expresa que, el control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional (los diputados) será siempre global y ejercida, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación. Asimismo la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley con relación al Poder Judicial de la Nación, situación que hasta el 2002, no se había regulado.

Por el artículo 119 de la Ley 24156, se establece que la AGN, “podrá” exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, las que estarán obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones y “podrá” promover las investigaciones de contenido patrimonial en

los casos que corresponda, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. El entrecorrido es para señalar que se trata de una facultad que de no cumplirse no acarrea ningún tipo de sanción para con el funcionario.

Para su diseño institucional se adoptó el modelo canadiense, pero no ocurrió lo mismo con la conformación del cuerpo, ya que se adoptó la forma colegiada con siete (7) miembros designados cada uno como Auditor General, los que deberán ser de nacionalidad argentina, con título universitario en el área de ciencias económicas o derecho, con probada especialización en administración financiera y control”. Durarán ocho (8) años en su función y podrán ser reelegidos. Seis de dichos auditores generales serán designados por resoluciones de las dos Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo la designación de tres (3) a la Cámara de Senadores y tres (3) a la Cámara de Diputados, podrán ser removidos en caso de conducta grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes, por los procedimientos establecidos para su designación.

Los informes de la AGN son aprobados mediante sistema de votación en la Comisión Parlaemtaria Mixta Revisora de Cuentas, de esta forma, la Comisión puede rechazar el informe o no tratarlo o solicitar otro informe, con lo cual el principio de la eficacia de la función de control, parecería debilitado ya que los mismos carecen de carácter vinculante, y como se dijo, la Auditoría General no tiene asignada la legitimidad procesal para ejercer denuncias penales.

⁹ IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. Nov. 2004. Experiencias de educación de posgrado en auditoría gubernamental: Guillermo Schweinheim.

Al no contar con la facultad para determinar responsabilidades administrativas o presupuestarias, no se hace un seguimiento al funcionario que no acata las recomendaciones que surgen de los distintos informes de auditoría, quedando como única alternativa, verificar si se han corregido las observaciones planteadas en informes de ejercicios anteriores, siempre y cuando el organismo auditado se encuentre en el Plan Anual de Auditoría, con la salvedad que este procedimiento es habitual en las auditorías financieras.

CHILE - CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

La Contraloría General de la República (CGR) es el órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política de 1980, que goza de independencia frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Es un organismo de control de la juridicidad o legalidad de la Administración, su rango constitucional está contemplado en el Capítulo IX artículos 87 a 89, y su autonomía se ve reflejada en la independencia que goza para el ejercicio de sus funciones. A través de la Ley 10.336 de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, promulgada en 1964 se regula el funcionamiento de la entidad.

Es una de las EFS latinoamericanas que ha adoptado para su representación la forma unipersonal en la cabeza del Contralor General que es designado para un período de ocho años, por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de los miembros en ejercicio, es inamovible en su cargo y cesa al

cumplir los 75 años, y la remoción tanto del contralor como del subcontralor corresponde al Presidente, previa resolución judicial tramitada en la forma establecida para los juicios que se siguen contra los ministros de los tribunales superiores de justicia y es dispuesta por el Senado.

El instrumento de control previo de que dispone la CGR consignado constitucionalmente como Toma de Razón, es para verificar la legalidad de los actos de la Administración, mediante el cual se somete el acto administrativo a un examen destinado a comprobar si cumple con los requisitos de fondo y de forma exigibles a su respecto. El Contralor General cuenta con las atribuciones de crear y modificar la planta de funcionarios que integran la Contraloría, con cargo al presupuesto del propio servicio. Los empleados son de su exclusiva confianza, los nombra, promueve o remueve con entera independencia de toda otra autoridad.¹⁰ El Contralor goza de una renta mensual igual a la más alta que es percibida en los servicios sometidos a su fiscalización y el subcontralor gana un 20 % por debajo.

Al contar con la función jurisdiccional, puede iniciar juicios de cuentas en contra de funcionarios o ex funcionarios cuando con motivo de la administración de los recursos entregados a su custodia han actuado ilegalmente, con dolo o negligencia, provocando daño al patrimonio público. Este juicio tiene por objeto que el Estado se resarza de los perjuicios que se le hayan causado, situación que fluye del respectivo examen de cuentas o de las conclusiones de un sumario administrativo. La demanda respectiva se llama reparo y se deduce en contra de los inculcados, los que, por regla general,

¹⁰ “Proceso de Modernización Institucional Chile-Argentina-Colombia”-Edgar Salas-2006

deben responder en forma solidaria y esta acción caduca en el plazo de un año desde la entrega de la documentación respectiva.

Este Órgano de Control no tiene facultades sancionadoras, sino sólo propone las medidas a las autoridades respectivas con competencia para decidir, salvo en las infracciones a las normas sobre uso de vehículos estatales, donde aplica también las sanciones, de las que se puede apelar a la Corte Suprema en el caso de destitución.

COLOMBIA - CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Según la Constitución Política de 1991 (Título X), la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, que ejerce el control fiscal posterior y selectivo, conforme a los procedimientos, sistemas y principios fijados por su ley. Para ello emplea los sistemas de revisión de cuentas, de control financiero, de gestión, físico, de resultados y valoración de los costos ambientales. Asimismo se ocupa de la revisión y fenecimiento de las cuentas que manejan los responsables del erario nacional, llevando un registro de la deuda pública, presentada a la Cámara de Representantes, y además certifica el balance de la Hacienda Pública.

El Contralor es elegido por el Congreso en pleno para un período igual al del Presidente de la República (4 años), de terna integrada por candidatos provenientes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado no pudiendo ser reelegido. Sólo el Congreso puede admitir las renunciaciones que presente el Contralor y proveer las vacantes definitivas del cargo, y no podrá ser elegido

Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección.

En ejercicio de la autonomía presupuestal otorgada por la normativa, la entidad cada año elabora su proyecto de presupuesto de gastos para ser presentado a la Dirección de Presupuesto, que lo incorpora al Proyecto de Ley Orgánica que será sometido a la consideración del Congreso. La Contraloría cobra una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas.

La función de esta EFS se traduce en tres labores misionales: Control Macro, Auditorías o Control Micro y Responsabilidad Fiscal. El resultado final del control Fiscal Micro queda registrado en un informe de auditoría que se comunica a la entidad auditada y que puede ser consultado por la opinión pública. Como resultado de las auditorías, las entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento que contenga las acciones correctivas para subsanar las observaciones formuladas por la CGR. Los hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal se ponen en conocimiento de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva que son comunicados a la Procuraduría y la Fiscalía, respectivamente.

El proceso de responsabilidad fiscal, consiste en el conjunto de actuaciones que adelantan las contralorías con el fin de establecer la responsabilidad de los servidores públicos y particulares, por la administración, recaudo y manejo irregulares de los fondos o bienes públicos. Puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte, y una vez ejecutado el fallo por responsabilidad fiscal,

éste presta mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva, imponiendo sanciones y haciendo efectivo su recaudo, contra los responsables fiscales y sus garantes si los hubiere.

MÉXICO - AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Con la reforma de la Constitución Política en 1999 se crea a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) como organismo de fiscalización externo, sustituyendo a la Contaduría Mayor de Hacienda. Su funcionamiento se encuentra regulada por la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Como órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, se lo ha dotado de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, a los fines de verificar e informar sobre la fiabilidad de la rendición de cuentas y cómo los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública. Las auditorías practicadas a partir de la promulgación de la nueva Ley representan un gran cambio cualitativo en la revisión de los estados financieros, ya que trascienden la mera revisión de los recursos, y se amplían a las ya mencionadas auditorías de desempeño, que miden el grado de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones, así como el desempeño de los funcionarios y empleados públicos.

Al frente del organismo está el Auditor Superior de la Federación, designado para un periodo de ocho años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (Art. 79 de la Constitución Política). El programa de auditorías se somete a la

consideración de los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ASF, quienes finalmente aprueban las auditorías que habrá de re-actualizar la institución. Como parte de los informes realizados surgen las:

Observaciones: Derivan de los resultados de las revisiones practicadas y se refieren a los señalamientos puntuales de las deficiencias, debilidades o irregularidades detectadas.

Acciones promovidas: Consecuencia y complemento inseparable de las observaciones de auditoría. Se clasifican genéricamente en correctivas y preventivas:

Correctivas:

- Formulación de observaciones a servidores públicos, por la presunción de daños o perjuicios al erario federal.
- “Fincamiento”, determinación de responsabilidades resarcitorias a servidores públicos y particulares, por daños y perjuicios estimables en dinero causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- Multa o sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos responsables, en los términos de los artículos 37 y 40 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, cuando la entidad fiscalizada, sin causa justificada, omite presentar dentro del plazo de 75 días hábiles, el informe del resultado derivado de la revisión de una situación excepcional.

Preventivas o Recomendaciones:

Son las que se formulan en el caso de las auditorías de regularidad o especiales, correspondiendo a sugerencias relacionadas con deficiencias y debilidades en el control interno de las entidades auditadas. Se emiten

con el fin de evitar la recurrencia de errores y omisiones, fortalecer la operación y los sistemas administrativos, atenuar la discrecionalidad en la toma de decisiones, promover el cabal cumplimiento de la normativa y desalentar la comisión de irregularidades.

Reglamentariamente la ASF tiene la facultad de establecer cuándo el servidor público de la entidad fiscalizada en el desempeño de su cargo o comisión infringió la normativa que regula su gestión, o bien, que causó un daño o perjuicio al Estado en su hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales.

URUGUAY - TRIBUNAL DE CUENTAS

Según la Constitución Nacional de 1934, ratificada en las modificaciones posteriores, el sistema de control externo de los actos y la gestión económico-financiero del país, estará encabezado por el Tribunal de Cuentas, al cual corresponderá entre otros:

a) Dictaminar e informar en materia de presupuestos a solicitud expresa de la Asamblea General o de cualquiera de sus Cámaras, cuando se trate el Presupuesto Nacional y sobre los presupuestos de los entes industriales y comerciales del Estado y Gobiernos Departamentales.

b) Intervenir preventivamente en los gastos y en los pagos a realizar por Entidades Estatales al solo efecto de certificar su legalidad pudiendo cometer dicha intervención en la forma que determine mediante ordenanzas.

c) Dictaminar e informar sobre los balances

de ejecución presupuestal y rendiciones de cuentas que deben formular el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, y los Organismos, Servicios o Entidades no estatales que perciban fondos públicos o administren bienes del Estado, en las condiciones que establezcan las normas respectivas.

d) Visar previamente a su publicación los estados periódicos que por lo menos una vez al año deben formular y dar a conocer los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, de conformidad con el artículo 191 de la Constitución de la República.¹¹

Como su par chilena, esta es una de las EFS que conserva la intervención previa en cuanto a la legalidad de los actos, observando y denunciando ante quien corresponda, las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad informando en cuanto fuere pertinente, respecto a las acciones en casos de responsabilidad.

El Tribunal de Cuentas eleva a la Asamblea General, copia autenticada de las resoluciones que recaigan en todas las auditorías que practique, y de su intervención, estableciendo en este último caso, cuando el organismo competente no hubiere atendido sus observaciones, el grado de responsabilidad que la infracción le merece.¹²

Esta EFS cuenta con autonomía funcional, administrativa y técnica, que la habilitan para actuar en forma objetiva, imparcial y libre de toda influencia político-partidaria.

Los Ministros del Tribunal de Cuen-

¹¹ Artículo 211 de la Constitución Nacional.

¹² Artículo 94. Texto Ordenado de la Ley de Contabilidad y Administración Financiera, Decreto N° 194/997 de junio 1997 Actualizado a diciembre de 2001.

tas deben reunir las mismas calidades que para ser senador y son elegidos por la Asamblea General (Cámaras de Diputados y Senadores) por dos tercios de votos del total de sus componentes, contando cada uno de ellos con tres suplentes, para los casos de vacancia, impedimento temporal o licencia de los titulares¹³, pudiendo ser reelectos. Cabe destacar que "No pueden formar parte de comisiones o clubes políticos (artículo 77.4 de la Constitución)."

Del texto constitucional surge la potestad de proyectar su propio presupuesto, y si bien el Poder Ejecutivo puede introducirle modificaciones, es el Parlamento, quien decide en definitiva (artículo 211 lit. G). El artículo 99 prevé la obligatoriedad para todas las dependencias públicas de permitir las inspecciones que realice el Tribunal de Cuentas y su incumplimiento, hará incurrir al funcionario omiso en responsabilidad administrativa conforme a lo dispuesto en la Leyes N° 16.736 y N° 15.903, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que pudieran corresponder, de igual forma a lo que está previsto en las entidades europeas citadas. **(ver cuadro n° 1)**

6. EXPOSICIÓN DE LAS MODALIDADES DE MEDICIÓN APLICADAS

Como se ha señalado oportunamente, este trabajo se basa en el análisis de las cuatro variables propuestas a efectos de intentar medir y posteriormente comparar los índices que reflejen el accionar de las EFS de los países seleccionados, en relación con su independencia, la accountability (responsabilidad del funcionario público / rendición de cuentas) la eficacia de la entidad y finalmente la transparencia del país donde funcionan.

¹³ Artículo 208 de la Constitución Nacional.

Para ello, previamente se expone una breve reseña de las instituciones y organismos internacionales de donde se han tomado los datos y estadísticas utilizadas:

Transparencia Internacional (TI)

Es una organización de la sociedad civil, líder en la lucha contra la corrupción y es la responsable de elaborar el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Este es un índice compuesto, que refleja las percepciones de empresarios y analistas de distintos países, residentes o no. Se basa en 16 encuestas realizadas por 10 instituciones diferentes y de conocida reputación. TI requiere al menos tres fuentes disponibles para incluir un país en el IPC, sin proporcionar un enfoque en las tendencias de año en año. Esta entidad toma las medidas necesarias para asegurarse que las fuentes utilizadas sean de la mejor calidad, y que la encuesta se realice de forma íntegra.

Barómetro Global de la Corrupción

A diferencia del IPC, el Barómetro Global de la Corrupción de TI presenta los resultados de una encuesta de opinión pública que incluye a más de 50.000 personas en 69 países de ingresos altos, medios y bajos. La encuesta fue llevada a cabo por Gallup Internacional entre los meses de mayo y octubre de 2005. El Barómetro pregunta a las personas su opinión respecto a los sectores de la sociedad que considera más corruptos. Esta es una de las herramientas de TI para medir la corrupción en todo el mundo, ya que complementa el Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno, basados en opiniones de expertos y gente de negocios.

Cuadro Nro. 1: Resumen de las entidades seleccionadas

País	Denominación	Tipo de Control	Autoridad Superior	Designación	Duración del mandato	Función Jurisdiccional	Relación con Parlamento / Gobierno
Canadá	Oficina del Auditor General	Ex - post	Auditoría General	Primer Ministro	10 años	No	C. Cuentas Públicas
España	Tribunal de Cuentas	Previo y post	Cuerpo Colegiado (Consejeros)	6 por cada cámara del Parlamento	9 años	Si	Cortes Generales
Francia	Corte de Cuentas	Ex - post	Cuerpo Colegiado (Magistrados)	Primer Ministro	Vitalicios	Si	Ministerio Paequet
Reino Unido	Oficina Nacional de Auditoría	Ex - post	Auditor General	Reina a propuesta del Primer Ministro	Sin termino fijo	No	C. Cuentas Públicas
Argentina	Auditoría General de la Nación	Ex - post	Cuerpo Colegiado Auditores Generales	3 por cada Cámara del Congreso y el Presidente del partido de la oposición	8 años, pueden ser reelectos	No	Comisión Parlamentara Mixta
Chile	Contraloría General de la República	Previo y post	Contralor General	Presidente con acuerdo del Senado	Cesa al cumplir 75 años	Si	Cámara de Diputados
Colombia	Contraloría General de la República	Ex - post	Contralor General	Por el Congreso en pleno	Igual periodo que el Presidente	Si	Congreso y Presidente
México	Auditoría Superior de la Federación	Ex - post	Auditor Superior	Con el voto de los 2/3 de la Cámara de Diputados	8 años	Si	Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados
Uruguay	Tribunal de Cuentas	Previo y post	Cuerpo Colegiado Ministros	Por ambas Cámaras del Congreso	Sin termino fijo, pudiendo ser reelectos	Parcial	Asamblea General

Latino barómetro

Este estudio es producido por la Corporación Latino barómetro que es una ONG sin fines de lucro, financiada con aportes de instituciones internacionales como el BID, BIRF, gobiernos locales y empresas. De acuerdo a su ficha técnica se aplicaron 20.209 entrevistas “cara a cara” en 18 países entre el 1 de agosto y 10 de septiembre de 2005, con muestras representativas de las poblaciones nacionales de cada país entre 1000 y 1200 casos, con un margen de error de 3% por país.

El Banco Mundial

Es una fuente de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. Es una organización internacional formada por dos instituciones de desarrollo: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). A través del Instituto del Banco Mundial (WBI), asumió un papel de liderazgo desarrollando instrumentos concretos orientados a ayudar a los países en sus propios esfuerzos contra la corrupción. Se han tomado estudios del WBI

relacionados con indicadores de la “Gobernanza/Gobernabilidad”, para completar la visión del desempeño de las Entidades Fiscalizadoras en el contexto de lo que se espera de la Nueva Gestión Pública. (Ver cuadro n° 2)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Esta entidad es una corporación internacional intergubernamental compuesta por 29 países¹⁴, cuyo objetivo es coordinar, en forma conjunta, sus políticas económicas y sociales. La OCDE genera todo tipo de información relevante para la formulación de políticas nacionales en los campos de mayor importancia para la actividad económica. La Base de Datos sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/Banco Mundial proporcionan la información comparable sobre casi 300 aspectos de la formulación de presupuesto, la aprobación, la pue-

ta en práctica y fases de auditoría en cada país miembro y en más de treinta países no miembros. Esta base de datos, que se actualiza permanentemente, es un recurso fundamental para los gobiernos, parlamentos, académicos, organizaciones internacionales, y ong's.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Se tomaron los indicadores utilizados por el PNUD para determinar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), a fin de señalar que este estudio no puede aislarse de parámetros tan importantes como son la mortalidad infantil, la esperanza de vida, o el Producto Bruto Interno. El PNUD tiene su propia voz en el desarrollo mundial, y el Informe publicado todos los años por encargo de esta entidad internacional centra el debate mundial en temas fundamentales del desarrollo ofreciendo nuevos instrumentos

Cuadro Nro. 2: Indicadores de Gobernabilidad

Componentes de la Gobernabilidad (Governance)	Elementos a Medir
Voz y Rendición de Cuentas / Accountability	Existencia de Opinión Pública / Mecanismos de Control e información de la acción de Gobierno
Estabilidad política	Conflictos y acciones de violencia
Marco regulatorio / Calidad normativa	Políticas y Leyes adecuadas
Fuerza del Estado de Derecho	Respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que rigen las relaciones sociales y económicas
Eficacia Gubernamental	Capacidad del Gobierno para administrar recursos públicos
Control de la Corrupción	Organismos y acciones para el control de la corrupción

Fuente: Governance Matters (1999) de los investigadores del Banco Mundial Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón.

¹⁴ A Países miembros de la OCDE: Japón, Noruega, Portugal, España, Canadá Francia, México, Austria, Irlanda, Suecia, Dinamarca, entre otros.

de medición, análisis innovadores y a menudo, propuestas polémicas en materia de políticas públicas.

7. CUADROS Y GRÁFICOS COMPARATIVOS. TRANSPARENCIA

A efectos de medir la variable de Transparencia en los países donde se encuentran las Entidades Fiscalizadoras seleccionadas, se presentan los cuadros y gráficos que reflejan los índices de Percepción de la Corrupción y del Barómetro Global de la Corrupción elaborados por Transparencia Internacional. Para el caso específico de América Latina, se tomaron los índices elaborados por la Corporación Latino barómetro. (ver gráfico n° 1)

Barómetro Global de la Corrupción

Como respuesta a la pregunta: "En qué medida percibe que estos sectores se ven afectados por la corrupción en su país? (1: sin co-

rrupción...5: muy corruptos), se obtuvieron los siguientes datos. (ver gráfico n° 2)

Se traen a modo de comparación los índices que como "Control de la corrupción" arroja el estudio realizado por este Instituto como parte de los indicadores de "Gobernabilidad". Las mediciones realizadas fueron hechas durante el año 2005.

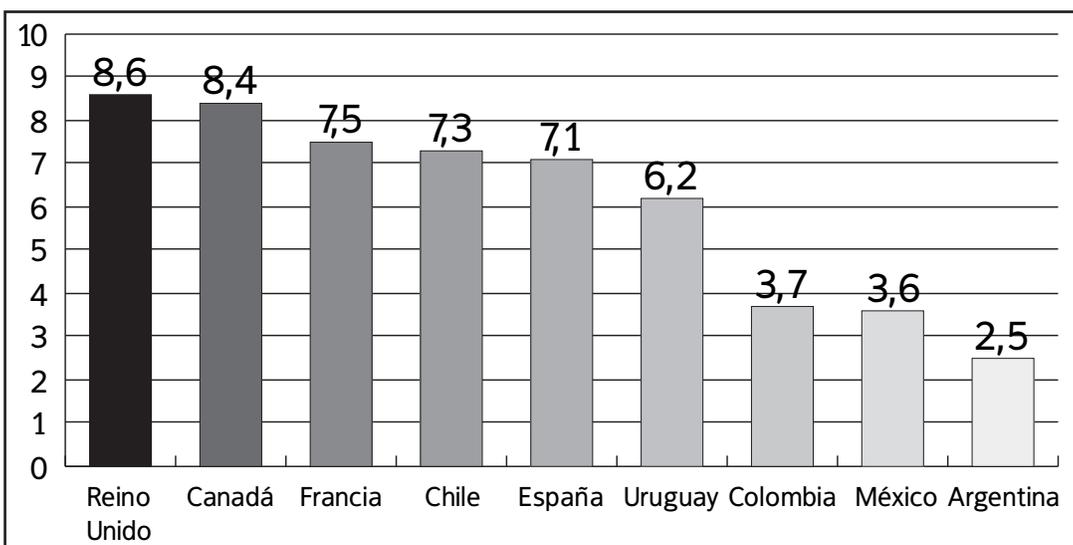
Instituto del Banco Mundial. (World Bank Institute)

(ver gráfico n° 3)

Eficacia

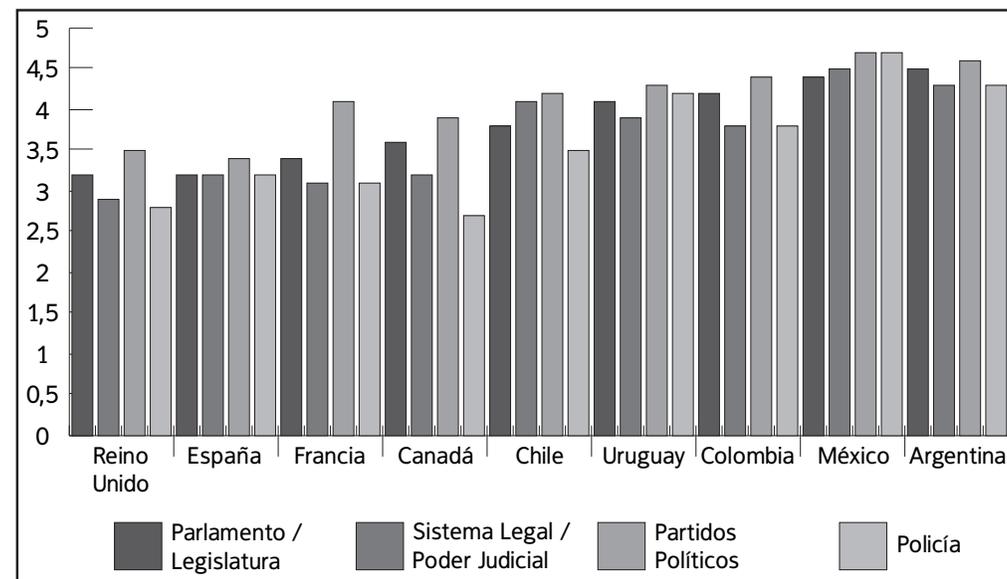
De la Base de Datos sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios, elaborados por la OCDE y el Banco Mundial, se extrae información estadística sobre algunos de los aspectos relacionados con el funcionamiento de las EFS, a efectos de confeccio-

Gráfico Nro. 1: Índice de Percepción de la Corrupción 2005



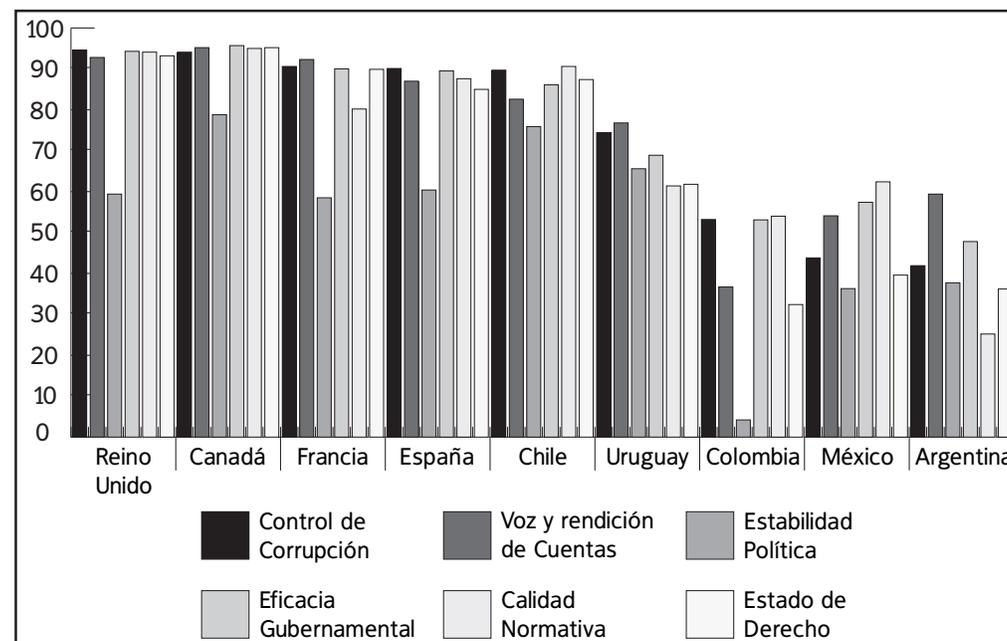
Fuente: Elaboración propia en base a datos de TI 2005.

Gráfico Nro. 2: Corrupción por Sectores



Fuente: Elaboración propia en base a datos de TI 2005.

Gráfico Nro. 3: Indicadores de Gobernabilidad



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto del Banco Mundial.

nar un índice que permita inferir el grado de eficacia de estos órganos de control externo. Al respecto, se detallan el marco regulatorio donde se asienta la autonomía de las EFS, cómo se describen sus funciones, el rol que cumplen, quien determina los temas de auditoría, el tiempo que lleva la realización de las tareas de auditoría, si se comunican y debaten los informes, su publicidad y fundamentalmente, si está previsto un seguimiento de las recomendaciones producto de esos informes y en qué porcentaje se ejecutan. Siempre con la salvedad, que no se cuenta con datos en todos los países seleccionados.

En el caso concreto de las EFS de España, Uruguay y Argentina, no tienen previsto un seguimiento de las recomendaciones, pero con las siguientes salvedades:

Como en España la función fiscalizadora comprende la rendición de cuentas, luego del descargo del auditado, si no cumple con la normativa vigente, se pasa a un juicio de responsabilidad contable. Entonces, más que recomendaciones son ob-

servaciones sobre las cuentas. En el caso de Uruguay pasa lo mismo por actuar en forma preventiva, sin embargo, el porcentaje del seguimiento es mucho mayor que el de España. (ver gráfico n° 4)

De las EFS de los 9 países seleccionados, el 66,7% efectúa un seguimiento oportuno de las recomendaciones que surgen una vez realizada las auditorías. (ver gráfico n° 5)

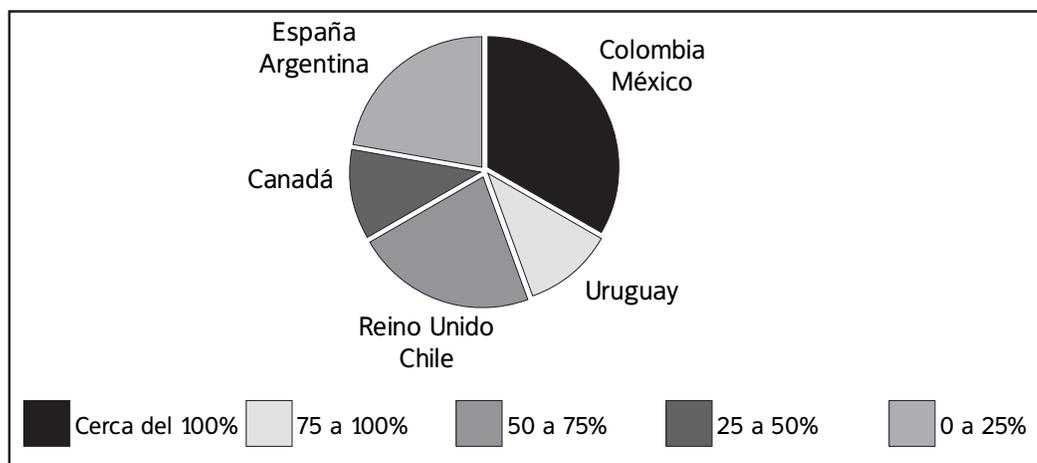
Autonomía

Para determinar el índice de autonomía que alcanza cada una de las EFS seleccionadas, se le otorgó un valor a los atributos que -de acuerdo a la información recopilada- detentan dichos Órganos de Control. (ver cuadro n° 3) (ver gráfico n° 6)

Accountability

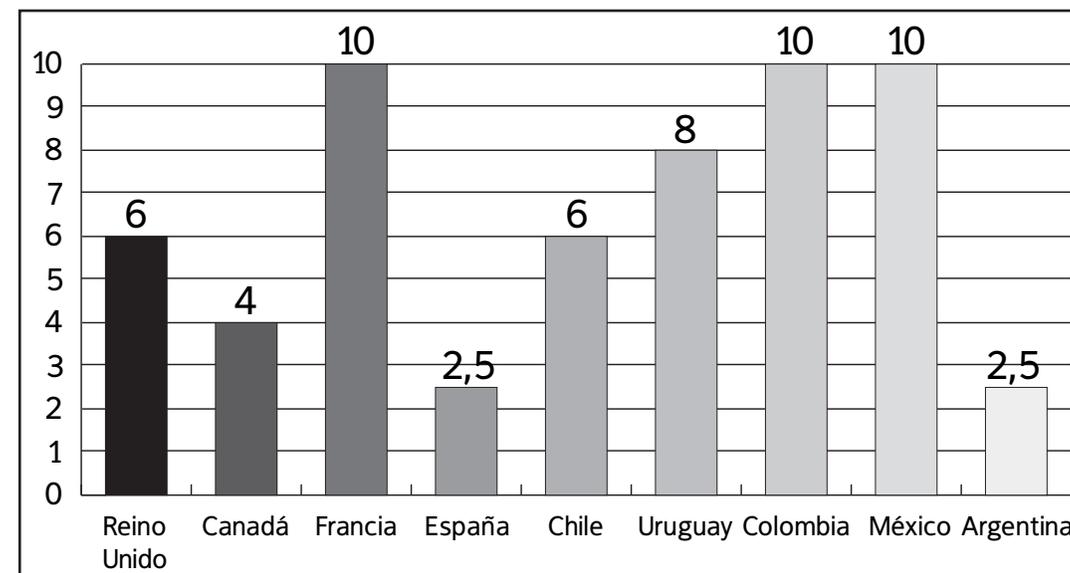
Para elaborar un índice de accountability se han tomado como base, los valores surgidos del Cuadro de Gobernabilidad ela-

Gráfico Nro. 4: Seguimiento de Recomendaciones



Fuente: Elaboración Propia en base a datos recopilados de la Encuesta OCDE/Banco Mundial.

Gráfico Nro. 5: Eficacia de las EFS



Fuente: Elaboración Propia en base a datos recopilados de la Encuesta OCDE/Banco Mundial.

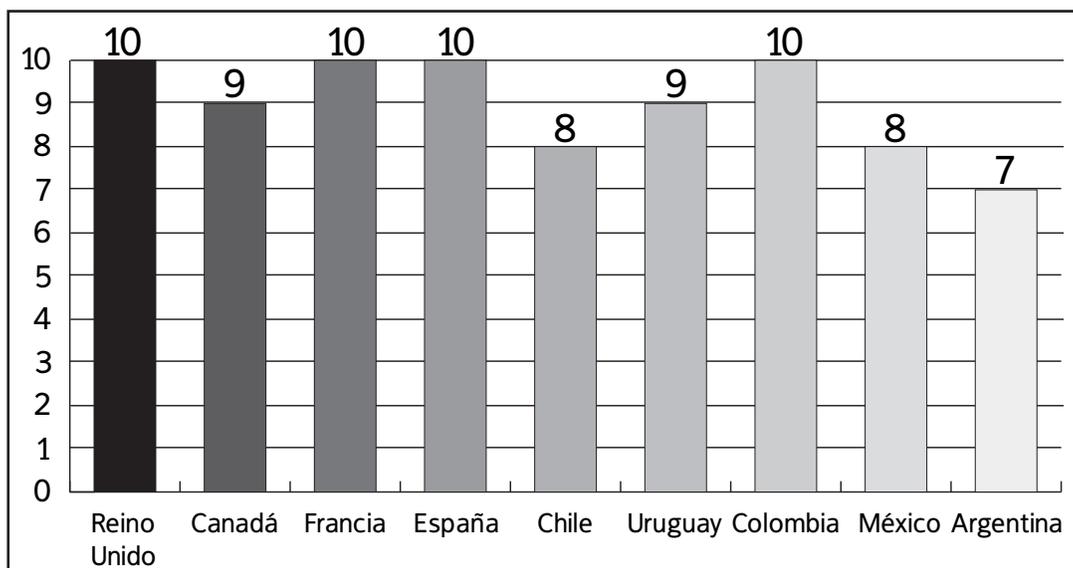
Cuadro Nro. 3: Atributos de la Autonomía

Países	Normativa	Funcional	Financiera	Orgánica	Informativa	Índice %
Argentina	SI	Parcial	Parcial	Parcial	SI	70
Canadá	SI	SI	Parcial	SI	SI	70
Chile	SI	SI	NO	SI	SI	70
Colombia	SI	SI	SI	SI	SI	100
España	SI	SI	SI	SI	SI	100
Francia	SI	SI	SI	SI	SI	100
Reino Unido	SI	SI	SI	SI	SI	100
México	SI	SI	SI	SI	SI	100
Uruguay	SI	SI	Parcial	SI	SI	70

Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados de las respectivas EFS.

Nota: Para confeccionar el índice, sobre un total de 5 atributos se le ha otorgado, a cada atributo un valor de 20 a la respuesta afirmativa y un valor de 10 para respuestas parciales sobre un total de 100.

Gráfico Nro. 6: Autonomía



Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados de las respectivas EFS.

borado por el Instituto del Banco Mundial, el que se refiere a la “Rendición de Cuentas”, y de la información recopilada en el trabajo sobre aquellas Entidades Fiscalizadoras que tienen prevista dentro de sus facultades la Jurisdiccional con o sin poder sancionatorio. (ver cuadro n° 4)

Es importante a los efectos del trabajo, ver la gran diferencia que existe entre Canadá, Reino Unido y Argentina, cuyas EFS carecen de función jurisdiccional pero las dos primeras registran altos índices de accountability casi similares a sus pares europeas España y Francia que sí tienen prevista esa función como Tribunales de Cuentas. De los cuatro países latinoamericanos restantes, en los casos de México y Colombia que poseen esa facultad y con poder sancionatorio, dicha circunstancia no se refleja en los índices de una mayor accountability, como sí ocurre con Chile y Uruguay a pesar

de carecer de un poder coercitivo para sancionar al funcionario público que resulte responsable por manejo indebido de fondos. (ver gráfico n° 7)

Índice de Desarrollo Humano

Como se ha mencionado previamente, el índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador compuesto que mide los avances promedio de un país en función de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber:

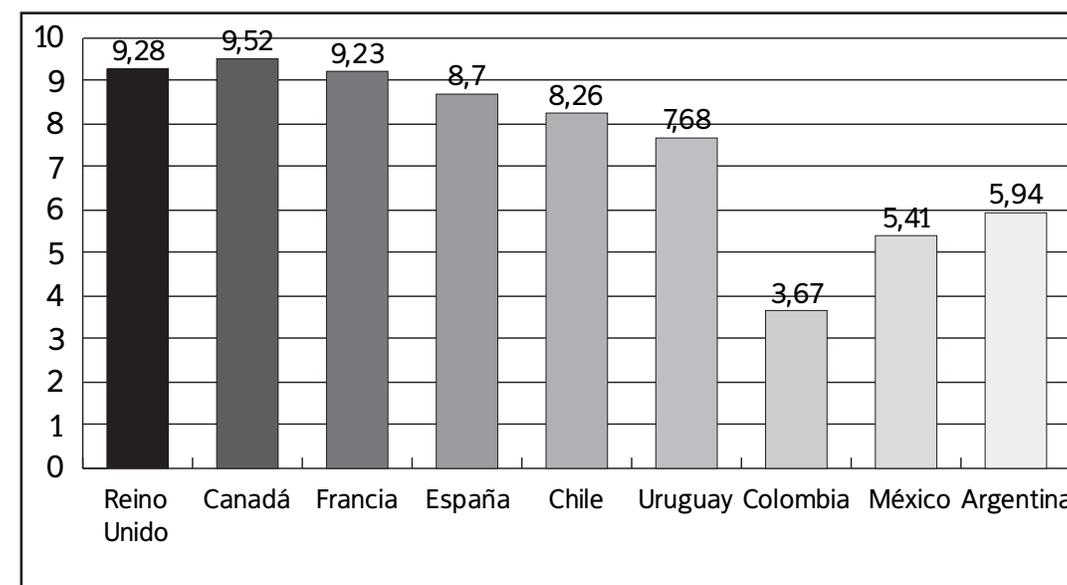
- vida larga y saludable medida según esperanza de vida al nacer;
- educación medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria;
- y nivel de vida digno medido por el PIB per cápita.

Cuadro Nro. 4: Índice de Accountability (Rendición de Cuentas)

Países	Accountability
Argentina	5,94
Canadá	9,52
Chile	8,26
Colombia	3,67
España	8,7
Francia	9,23
Reino Unido	9,28
México	5,41
Uruguay	7,68

Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados del Instituto del Banco Mundial.

Gráfico Nro. 7: Accountability



Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados del Instituto del Banco Mundial.

El concepto de “Desarrollo Humano” es bastante más amplio de lo que es capaz de medir cualquier índice compuesto individual, no obstante el IDH es una alternativa seria al uso del ingreso como medida sinóptica del bienestar humano, y la intención de incorporarlo al presente trabajo es mostrar si existe correlación entre las variables vinculadas con el control y una de carácter mas estructural. Este análisis permite ver que se mantienen los dos bloques de países agrupados por la OCDE y en Latinoamérica, si bien en este último caso, Argentina se halla al frente de la región. Lo que se desprende de este cuadro, como complemento de los datos mostrados en los cuadros anteriores, es que Chile y Uruguay, países que aparecen con Entidades Fiscalizadoras Superiores más consolidadas en su función de contralor, aparecen con un IDH por detrás de la Argentina. (ver gráfico n° 8)

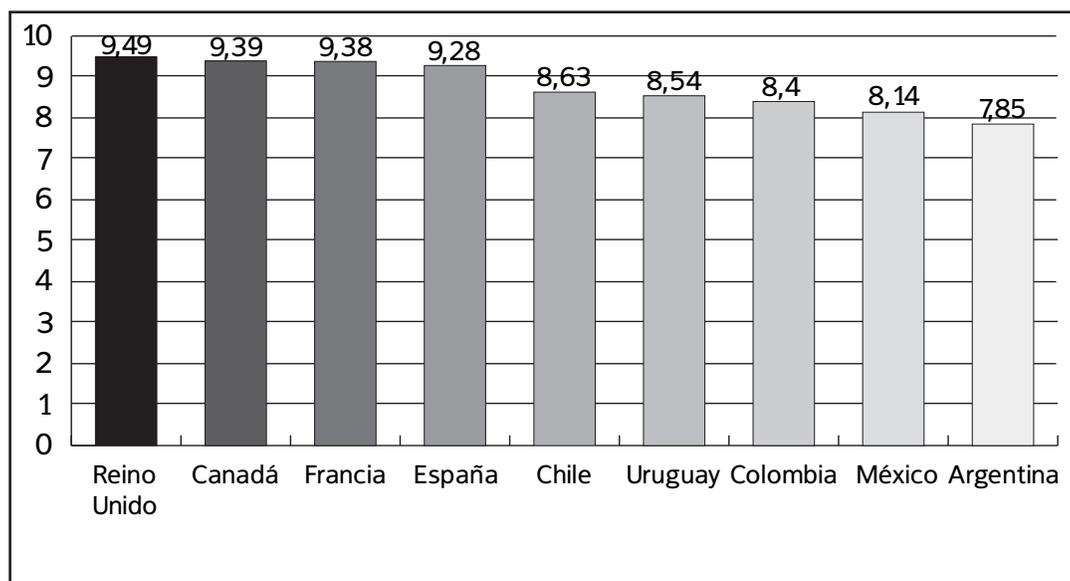
ALGUNOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LAS VARIABLES PROPUESTAS

Países desarrollados de la OCDE

La mayoría de las entidades pertenecientes a los países de la región nucleadas en la OCDE realizan auditorías ex post, con base en la revisión selectiva y mediante muestras representativas del universo sujeto a control. Presentan sus informes, derivados de las auditorías y revisiones al Poder Legislativo -con el que guardan estrecha vinculación- aunque en ellas no buscan evaluar las políticas de gobierno, pero es común que observen el impacto de éstas.

El Reino Unido y Canadá adoptan el modelo anglosajón, denominando a sus órganos de control externo como Oficina Nacional de Auditoría (NAO) y Oficina del Au-

Gráfico Nro. 8: Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Índice de Desarrollo Humano 2006-PNUD.

ditor General (OAG), mientras que España y Francia continúan con el modelo tradicional de Tribunales de Cuentas.

A primera vista, entre las entidades fiscalizadoras de estos países puede señalarse:

- La diferente forma de su integración y el procedimiento para el nombramiento de sus autoridades,
- La función jurisdiccional que tienen los Tribunales de Cuentas con posibilidad de aplicar sanciones a los cuentadantes/responsables, mientras que las entidades anglosajonas no lo tienen,
- El establecimiento de su independencia en la constitución del país en los Tribunales de Cuentas, en tanto que las oficinas de auditoría lo establecen en su correspondiente Ley Nacional de Auditoría (National Audit Act).

Independientemente de donde se halle establecida su independencia, todas estas EFS cuentan con una autonomía reconocida públicamente, siendo, como se ha descrito en los distintos casos, organismos de apoyatura técnica al Parlamento. En los países sajones, el puesto de Auditor General es estrictamente no-político pero su nombramiento se propone por el Primer Ministro/Reina, en consulta con el Presidente del Comité de Cuentas Públicas que es un miembro de la oposición de la Casa de los Comunes.

En los países con sistemas de control semijudiciales, -como se califica a los Tribunales de Cuentas-, sus miembros (consejeros/magistrados) no están afiliados políticamente, porque su estatus de jueces hace necesaria la independencia partidaria. Sin embargo, el equilibrio político se mantiene en el caso de España ya que los miem-

bros del Tribunal deben tener el apoyo de por lo menos el 60 % de los integrantes de la Cámara que los elige.

Si bien los Tribunales de Cuentas adoptan el modelo de control previo y posterior como en España, Francia ejerce un control ex -post como ocurre en la NAO y la OAG, caracterizándose por poner un marcado énfasis en las auditorías de cumplimiento, y destinando una parte importante de sus recursos a los estudios de “VFM”: Valor por Dinero.

El rol que desarrollan estas Entidades, varía entre los distintos países. En Francia, es “para ayudar al Parlamento y al Gobierno a supervisar la ejecución del presupuesto estatal”. En España se ocupa de “la fiscalización externa permanente y final de la actividad económica del sector público”. En cambio, el objetivo de los órganos de control externo anglosajones, incluye la referencia específica a la auditoría operativa, en sus respectivas Leyes Nacionales de Auditoría (de 1983 en el Reino Unido y de 1993 en Canadá). De la información consultada pudo comprobarse que en todos los países de la Unión Europea se reconoce a las EFS el derecho de acceso a la documentación y a todas las explicaciones que sean necesarias para la realización de sus funciones. Los que realizan una auditoría a priori reciben en su oficina toda la documentación que avala las transacciones y como se ha visto, en España el Tribunal puede imponer las sanciones a quienes no atiendan las demandas de información y en Francia quienes obstaculicen las investigaciones, son pasibles de multas dinerarias.

Un rasgo común a todos estos órganos de control, además de la marcada in-

dependencia que detentan respecto de los otros poderes, es el deber de informar sobre las finanzas del gobierno, dando a publicidad el producto de sus auditorías. Esta tarea está fijada en la Constitución o en las Leyes de Auditoría, y aunque la redacción puede variar, el fundamento es el mismo, y deriva del ciclo de responsabilidad por el cual el Poder Legislativo aprueba el presupuesto estatal; el Poder Ejecutivo lo administra y la EFS examina si se han usado los recursos para los propósitos establecidos.

Países de América Latina

Las EFS del continente Latinoamericano reúnen aspectos de interés común, entre ellos se destacan: la tendencia a preservar y fortalecer su autonomía con respecto al poder Ejecutivo; salvaguardar su autonomía financiera y programática y la práctica de auditorías y revisiones que le encarga el Legislativo, tomando en cuenta su capacidad fiscalizadora real. También puede decirse que la mayoría de estas EFS realizan revisiones ex - post, y como aquellas nucleadas en la OCDE presentan sus informes derivados de las auditorías y controles que realizan, al Poder Legislativo, sin evaluar las políticas de gobierno.

Dadas las características del sistema presidencialista vigente en los cinco países examinados, la cuestión se plantea en términos de la preponderancia de la figura presidencial, por lo cual las EFS tienen un desafío que afrontar en la misma medida en que las facultades presidenciales sean mayores, debiendo estas entidades contar con una mayor autonomía en los países donde la designación de los miembros surge del poder Legislativo. A pesar de ello, esta regla de mayor independencia no se cumple ple-

namente en el caso de Argentina, cuya dependencia de la AGN respecto del Poder Legislativo es muy marcada en comparación con la de los cuatro países restantes.

En relación a la duración del mandato que ejercen sus autoridades, como se ha visto, el correspondiente al Contralor de Colombia es el más breve (cuatro años). El intermedio corresponde a Argentina y México, que es el doble del primero. Y el más largo es el de Chile, que una vez designado es vitalicio hasta la edad de retiro forzoso y como fue descrito, en el caso de Uruguay se necesita una amplia mayoría de la Cámara para su renovación.

Los avances constitucionales son una medida fundamental para la independencia de cada una de las EFS, aunque no son sus determinantes únicas y aisladas, ya que se inscriben en un entramado complejo, propio de las nuevas democracias en las que están insertas. Como se expuso, el origen de la nominación de los contralores/auditores se produce en ámbito del Poder Legislativo. Esta determinación del origen de la nominación puede ser favorable, siempre que la tradición cultural primero, y las normas del ejercicio de la auditoría y la autonomía del contralor después, sean garantes de una plena independencia posterior en el ejercicio del control, libre de cualquier presión política, o de una injerencia indirecta del propio presidente a través de sus canales de interlocución política por la vía del Congreso.

Por la naturaleza del control público externo en esta región, el contraste hallado es significativo. Mientras que los dictámenes generados por la EFS de Argentina son exclusivamente de asesoramiento al Poder Legislativo, quien es el responsable final

del control, en los países restantes, la fiscalización externa está autónomamente caracterizada, y si bien es fundamento esencial para el ejercicio del control político o para el fenecimiento de las cuentas públicas, dicho control es significativo en el ámbito de las potestades propias de esas EFS.

En cuanto a la difusión de los informes, las EFS de Colombia, Chile, México y Uruguay no tienen ningún impedimento de naturaleza legal, en Argentina, en cambio, el Congreso puede disponer una reserva de los que considere pertinentes. Las EFS de Argentina, Colombia y México tienen por principio una auditoría integral. Por su parte en el caso de la Contraloría General de Chile, los énfasis están colocados en las cuestiones financieras y de legalidad, y en este último caso, si bien el control previo es esencial, resulta insuficiente frente a los nuevos modelos de gerencia pública a los que se ha hecho referencia en páginas anteriores que ponen el acento principalmente en los resultados, calidad e impactos de la gestión pública.

Respecto a las funciones jurisdiccionales que poseen estos órganos de control externo, en Argentina sólo está facultado para promover investigaciones patrimoniales, sin que pueda obrar como querellante en los procesos que se realizan con ocasión de su actuación. En Colombia y México puede establecer la responsabilidad derivada de la gestión fiscal, imponer sanciones y hacer efectivo su recaudo, incluso por vía coactiva. La Contraloría de Chile y el Tribunal de Cuentas de Uruguay proponen las sanciones administrativas y solamente en casos excepcionales pueden directamente aplicarlas.

Colombia y Chile, ambas Contralo-

rías Generales, a pesar de presentar grandes similitudes en su modelo de control (Colombia: control ex - post y Chile: previo y posterior), a la luz de los datos, la información y los indicadores presentados, muestran significativas diferencias en el resultado de su acción fiscalizadora.

La comparación realizada sobre las cinco EFS de Latinoamérica permite identificar una importante brecha entre los órganos fiscalizadores que se desempeñan en Chile y Uruguay respecto de aquellos que actúan en Colombia, México y Argentina.

Ahora bien, si la eficacia del accionar de estas entidades dependiera exclusivamente de su autonomía, parecería que en los casos de Colombia y México, la fiscalización alcanza los más altos índices; sin embargo como el análisis no puede ser aislado, los datos recabados muestran que con ese solo indicador no se logra la transparencia ni la eficacia gubernamental que reflejan los otros países de la Región. Cabe recordar en este punto que la Eficacia Gubernamental mide la calidad del funcionario público y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad, la formulación y la implementación de las políticas y la credibilidad de los esfuerzos gubernamentales para alcanzar esas políticas.¹⁵

Del cuadro siguiente se desprende que aún cuando, Colombia es el país que reúne los mayores atributos de la autonomía, alcanzando los valores mas altos en cuanto a la eficacia de su EFS junto con México, no tiene su correlato en la transparencia, y la accountability. Donde sí, puede observarse un accionar eficaz acorde con el grado de autonomía que presentan sus EFS, es en

¹⁵ Pagina del Banco Mundial: acceso interactivo a los indicadores de gobernabilidad

Chile y Uruguay, reflejado en altos índices de accountability, transparencia y eficacia gubernamental. Del mismo modo, la falta de algunos de los atributos de la autonomía que caracterizan a la EFS de Argentina, incide directamente sobre la eficacia de su accionar así como en los índices de su accountability, transparencia y eficacia gubernamental.

(ver cuadro n° 5)

La transparencia y la probidad administrativa son elementos esenciales que tienen que ser considerados para el ejercicio de la vigilancia fiscal, mediante la prevención, detección y el castigo, pues con la excepción de Chile y Uruguay pese a los avances de la Administración, los riegos de corrupción permanecen relativamente altos en el resto de los países seleccionados, y han tenido en el pasado reciente episodios significativos de prácticas irregulares por parte de los responsables del manejo de bienes y fondos públicos, bajo modalidades versátiles y puestas a tono con las nuevas responsabilidades del Estado impuestas por la globalización.

El control no es una fórmula, es un instrumento y como tal debe adecuarse a los

nuevos requerimientos de la sociedad. La transparencia debe abarcar las distintas etapas del proceso de auditoría, desde la planificación hasta la adecuada divulgación de sus resultados. De esto último depende en gran medida el impacto de los informes y la posibilidad de que se pueda hacer un correcto seguimiento de sus recomendaciones, de tal manera que cualquier ciudadano u organización esté en condiciones de verificar su cumplimiento.¹⁶

Los aspectos conceptuales reseñados hasta aquí permiten dar forma a la hipótesis que se propone en este trabajo. Por lo tanto podría afirmarse que la independencia es un valor fundamental para que la función de auditoría externa sea digna de crédito, tanto en el sector privado como en el público. Como se ha expuesto, la independencia “tiene un carácter multidimensional, puesto que abarca la independencia constitucional, política, operativa y profesional. La independencia no es un fin en sí misma, sino más bien un medio –o una serie de medios– de potenciar el escepticismo y la objetividad en el auditor y, por ende, permitir una auditoría que no sólo ha de ser de gran calidad, sino que ha de ser vista como tal”.¹⁷

Cuadro Nro. 5: Resumen de las Variables en Países de Latinoamérica

Países	Autonomía	Accountability	Eficacia de las EFS	Transparencia	Eficacia Gubernamental
Chile	8	8,26	6	7,1	8,6
Uruguay	9	7,68	8	6,2	6,8
Colombia	10	3,67	10	3,7	5,3
Argentina	6	5,94	2,5	2,5	4,7
México	8	5,41	10	3,6	5,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados de las EFS.

¹⁶ Jornadas sobre el Control Público en la Argentina. Buenos Aires, diciembre de 2002.

¹⁷ SIMPOSIO SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. Informe del 17° Seminario Naciones Unidas /INTOSAI sobre Auditoría Gubernamental. Viena 19 al 23 de abril de 2004

Es por ello, que este trabajo apuntó a resaltar la necesaria independencia en el accionar de las EFS, tan pregonado por los organismos internacionales que los nuclean, así como por las entidades de crédito internacional, ya que la región de Latinoamérica es destinataria de un importante flujo de fondos provenientes de aquellas. Sin independencia, es imposible que exista una fiscalización verdaderamente imparcial por medio de las Entidades de Fiscalización y que los resultados de las auditorías sean objetivos, pudiendo verse disminuida la eficacia de la función de contralor.

La divulgación pública y el debido seguimiento de las recomendaciones de sus informes, son objetivos a los que también debe aspirarse, insistiendo en que, para cumplir esos objetivos, las EFS debieran estar dotadas de independencia orgánica, funcional y financiera.

CONCLUSIÓN

Finalizado el trabajo de campo, y analizada la información recopilada mediante la técnica de benchmarking, se ha podido comprobar lo siguiente:

a) Es notoria y clara la diferenciación que debe hacerse entre las EFS cuyos países pertenecen a la OCDE (Canadá, España, Francia y el Reino Unido), respecto de algunos países de Latinoamérica (Argentina, Colombia y México).

b) Las EFS con formato judicial e intervención previa (control legal-tradicional), están tratando de modernizar el control enfocado a las auditorías de rendimiento (casos Francia, España, Chile y Uruguay).

c) Los cambios en los universos auditables y los requerimientos de la propia ciudadanía por saber no solo cómo se gastan sus impuestos sino, si con ellos se logran las finalidades de las políticas públicas (Eficacia de las EFS) ha llevado necesariamente a incorporar las nociones y elementos de las auditorías “value for money”, siendo las entidades anglosajonas precursoras en la materia.

d) En los países que cuentan con una reconocida cultura y tradición del control y de la rendición de cuentas –tengan o no sus EFS, la facultad jurisdiccional- la gobernabilidad y la transparencia alcanzan los valores más altos.

e) Más allá de la independencia de los integrantes de estos órganos de control externo, se destaca la fluida comunicación entre éstos y el brazo político del Estado que es el Parlamento, (Comisiones de Cuentas Públicas en los países anglosajones y las Cámaras de Cuentas Regionales de España y Francia).

f) En los países desarrollados, el contexto socio-económico-político en que se mueven estas entidades, acompaña la ejecución de las políticas públicas y contribuye a un mejor nivel de vida como lo señala el IDH.

g) En América Latina, podría hacerse una clara línea divisoria entre Chile y Uruguay por un lado y Argentina, Colombia y México, cuando hablamos estrictamente del funcionamiento de sus EFS.

h) Las EFS de Colombia y México, que reúnen todos los atributos de la autonomía, altos niveles de eficacia y facultades jurisdiccionales, no reflejan una mayor transparencia y accountability.

i) Argentina, presenta una órgano de control con aspectos recortados de autonomía, sin facultades jurisdiccionales que sí, se corresponden con los más bajos niveles de transparencia y accountability. Sin embargo, posee el mayor Índice de Desarrollo Humano de los cinco países de la Región.

j) Chile y Uruguay que no han variado sustancialmente su modelo de control hacendal, alcanzan elevados índices de transparencia, accountability y gobernabilidad. Por el contrario, Argentina, Colombia y México que han modificado su anterior esquema de control (si bien con años de diferencia en sus reformas del Sistema Financiero), reflejan en los indicadores que ese cambio no fue positivo.

Las Entidades de Fiscalización Superior han sido objeto del presente trabajo que trató de reflejar a través de una labor investigativa de descripción y análisis comparativo que, más allá de los propósitos enunciados desde los organismos internacionales que las nuclean, hay aspectos socio-económicos propios de cada realidad nacional que necesitan ser adaptados para que la labor de estas entidades contribuya eficazmente a un control de los fondos públicos asegurando la satisfacción de las necesidades de los actores más importantes que son los ciudadanos, procurando que el control fiscal independiente, eficaz y proactivo sea el compromiso prioritario de las EFS, en beneficio de la democracia con el indispensable concurso que ha comenzado a ejercer cada vez más la ciudadanía, a través del control social.

Dicho de diferente manera, no existen fórmulas únicas o uniformes, con pretensión de validez generalizada, susceptibles de ser utilizadas para aplicar el control sin

diferenciación alguna en cualquier tipo de hacienda pública: es insoslayable la exigencia de adaptarlo a la índole de cada uno de los diferentes tipos de que se trate.

Como se ha intentado demostrar a lo largo de esta investigación, las EFS solo podrán cumplir de manera eficaz sus funciones si son independientes de la institución controlada, y están protegidas contra influencias exteriores, siendo ésta una de las bases fundamentales del proceso de fiscalización. Ahora bien, aunque la independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible por tratarse de una institución inserta en el Estado, las entidades deberían gozar de una plena independencia que le permita el cumplimiento de sus funciones, dentro del marco constitucional de cada país, teniendo un basamento legislativo que plasme en los hechos, lo que consagran las normas. El hecho de reunir todos estos requisitos en el diseño institucional de un órgano de control externo, conformaría la garantía de una opinión independiente, que en definitiva es lo que se intenta alcanzar.

El ejercicio de revisar los diferentes modelos y el accionar de las EFS seleccionadas, puede resultar un buen insumo en procesos de generación y gestión de conocimientos. La vertiginosa dinámica de los mercados globales y su incidencia directa en la corrupción, determina que los procesos de desarrollo institucional junto con las nuevas reformas del sector público, dentro del cual actúan las entidades objeto de este análisis, consideren cada vez más de cerca las señales del entorno, con el propósito de ajustar sus prácticas a las condiciones de cada país, frente a las presiones externas.

Tener la posibilidad de planificar

su plan de acción, mediante una asignación, distribución y ejecución de recursos financieros suficientes, es uno de los atributos importantes que caracterizan a una entidad autónoma. En este sentido “la adjudicación del presupuesto es una decisión que depende del Ejecutivo en su función de asignación del Presupuesto Nacional y se constituye en un indicador de voluntad política. De tal forma el presupuesto determina el grado de independencia del Ejecutivo, en cuanto la capacidad de control está relacionada con los recursos disponibles para cubrimiento y especialización del control.” En este sentido, el BID menciona como una lección aprendida de las EFS miembros de la INTOSAI, que para asegurar la independencia y el alcance adecuado, el presupuesto de la entidad debe ser un porcentaje constante del presupuesto del Estado.¹⁸

Es necesario resaltar entonces que, según los datos expuestos, la independencia de los órganos de control se ve reflejada en una mayor accountability y transparencia en los países que ya cuentan con un contexto socio-económico de estabilidad, como es el caso de los que integran la OCDE. Sin embargo, en aquellos pueblos de América Latina donde aún hoy existen grandes conflictos de interés público por solucionar y se evidencia la permanencia de las necesidades básicas insatisfechas, el ciudadano no muestra el mismo interés por los resultados de las auditorías ni participa en la evolución y seguimiento de los trabajos de fiscalización, más allá de algunos que puedan tener una cierta repercusión pública por los medios de comunicación. Podría considerarse la situación excepcional de Chile y Uruguay, que son pueblos donde la vasta trayectoria del

control de sus entidades fiscalizadoras es acompañada por una administración pública responsable de la gestión de los fondos estatales.

Hasta aquí se ha tratado de mostrar que si bien la independencia de los órganos de control externo configura el elemento necesario para asegurar una mejor rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, es evidente la diferencia que surge en aquellos países donde el rol que cumplen tiene su correlato en la respuesta que reciben por parte de la ciudadanía.

Como corolario del trabajo realizado podemos concluir con que:

Sin perjuicio de sus particulares formas, las EFS cuentan con una misión común en cuanto a proteger el debido uso del patrimonio público, garantizando el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la preservación y fortalecimiento de la probidad administrativa y la transparencia de la gestión financiera del Estado.

Las EFS deben preparar información y comunicar los resultados de la fiscalización realizada a los servicios e instituciones de la administración del Estado, mediante informes que dan cuenta de la gestión que hacen los Gobiernos sobre el ingreso y la inversión de los recursos públicos.

Una mirada objetiva a las experiencias analizadas nos lleva preliminarmente a concluir que, de hecho, la democracia se consolida y solidifica cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencias y responsabilidades, principalmente

¹⁸ Control Fiscal, Modernización y Lucha contra la Corrupción - Experiencias en América Latina - 2006”. Contraloría General de Colombia en cooperación con el BID. (Pag.46)

en el sector público. Si un Estado no los garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no hay un sistema real de participación activa por parte del mismo, así como instituciones que faciliten su participación en lo concerniente al manejo y control de los fondos públicos; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas, una rendición total y clara de las cuentas públicas, entonces se caerá en la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravada por la falta de seguridad jurídica.¹⁹

También ha quedado en evidencia que los funcionarios públicos tienen la responsabilidad, en el ejercicio de sus funciones, de actuar eficientemente con total apego a la Constitución, al ordenamiento jurídico en general y con criterios de sana administración. La rendición de cuentas implica e involucra el deber de responder y rendir ante autoridad superior, en primera instancia, y ante el conglomerado social, sobre los asuntos de la responsabilidad conferida, informando periódicamente sobre el empleo de los recursos dados, puestos a su disposición para el cumplimiento de la finalidad estatal.

A lo largo de la presente tesis, se ha visto que, si bien los problemas de corrupción existen en todas partes, las soluciones que se adopten deben tomar en cuenta las tradiciones jurídicas, administrativas y gubernamentales de cada región. Podría decirse que hay países donde existe un sentimiento de que el servicio público ha perdido su función original, y muchos de sus

elementos, autoridades, funcionarios y sus recursos financieros son el resultado de un accionar corrupto, que queda fuera de las esferas del control público. Entonces, el ciudadano ve a estos servidores como un cuerpo no responsable ante la comunidad a quienes ellos habían prometido servir.

Las comisiones parlamentarias de cuentas públicas, consideradas ahora una importante institución presupuestaria, son un vínculo esencial entre la responsabilidad del Parlamento de asegurar la rendición de cuentas del gobierno en materia de finanzas públicas y la función de contraloría externa realizada por las EFS. Estas entidades actúan como un mecanismo de control fundamental para garantizar que el gobierno responda por la manera en que administra las finanzas públicas. La vinculación entre ambos actores, son decisivas para asegurar una efectiva rendición de cuentas. La eficacia que en definitiva tengan unas y otras se deberá en gran medida al aseguramiento de los mecanismos institucionales y las estructuras de incentivos.

Los informes y las recomendaciones de las EFS son inútiles si no son llevados a la práctica por otras instituciones que forman parte del sistema de control, en especial la propia administración pública (responsabilidades administrativas), el poder judicial (responsabilidades penales) y el parlamento (responsabilidades políticas).²⁰

Se puede asegurar que el control es un pilar de la democracia. La legitimidad de un Estado en democracia supone que su gestión debe estar sometida al escrutinio de

¹⁹ Memoria OLACEFS 2004.

²⁰ Los préstamos del BID a las Instituciones de Control presupuestario. Carlos Santiso. Revista de la CEPAL-Agosto 2004.

la ciudadanía y a un permanente “Check and balance” entre sus diferentes Poderes. La transparencia de los actos de gobierno es una regla básica para conocer en qué medida se están logrando los resultados prometidos, y una condición necesaria para que el electorado cuente con información que respalde las formas de participación.

Finalmente, son las EFS, las que a partir de las amplias funciones que se les encomiendan en materia de control y de una sólida formación técnica, adquieren un papel preponderante como factor de cambio, considerando su ubicación institucional –con las variaciones propias de cada país– que las sitúan en posición de contar como interlocutores tanto a quienes rinden cuentas como a quienes son destinatarios de las mismas.

En consecuencia, una independencia jerárquica, funcional y financiera, es el requisito excluyente para ejercer el control externo con independencia de criterio, como resguardo objetivo del interés ciudadano, exento de toda presión, subjetividad o intencionalidad.²¹

Como bien explica Manuel Villoria Mendieta en el Congreso del CLAD (2002) “Las políticas públicas que están influenciadas en su eficacia por la realidad institucional en la que operan (como las EFS), sobre todo aquellas que tienen una alta dependencia de las instituciones nacionales, ven reflejados los fallos de éstas y expresan índices de calidad mediocres cuando la institucionalidad es deficiente, reflejando la correlación que indica que donde las instituciones fun-

cionan, las políticas tienden a funcionar, y donde las instituciones fallan, las políticas tienden a fallar.”²²

Las ideas presentadas a lo largo del trabajo tienen como propósito básico el contribuir a un debate amplio sobre las perspectivas de profunda transformación que deben llevar adelante las EFS, para convertirse en un instrumento eficiente de la gestión de políticas de Estado. La legislatura tiene el deber de proveer a su entidad fiscalizadora superior con el marco legal, la independencia, la autonomía y los recursos que necesita para cumplir su indelegable misión. Un gobierno auditable y efectivamente auditado, es requisito fundamental para el desarrollo. Sólo con estructuras de gobierno transparente y eficiente es posible avanzar hacia sociedades justas, democráticas y prósperas.

²¹ CPN Walter R. Díaz. Modelo de Control Externo. Ex Vocal de las Entidades de Control Público del MERCOSUR. Revista de la Asociación del personal de los Órganos de Control Externo. Diciembre 2006.

²² Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas. Manuel Villoria Mendieta. VII Congreso Internacional del CLAD. Portugal 2002.

BIBLIOGRAFÍA

Del material consultado, podemos destacar los trabajos que se describen a continuación:

- **INTOSAI**, Viena 1996 “El papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión”.
 - **Consejo Científico del CLAD**, 1998. “Una Nueva Gestión para América Latina”, Documento electrónico: <http://www.clad.org.ve/gespub.html>
 - **Consejo Científico del CLAD**, 2000. “La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”, CLAD-BID-EUDEBA. Bs.As
 - **INTOSAI**, Uruguay 2001. “Proyecto sobre Independencia de las EFS”.
 - **INTOSAI**, Viena 2004. “Simposio sobre la Independencia de las EFS”
 - **AGN**, “El Control Público en la Argentina”- Jornadas 2002. Buenos Aires.
 - **OLACEFS**, La Habana 2003. “Fortalecimiento de las EFS”.
 - **OLACEFS**, Buenos Aires 2004. “La rendición de cuentas”.
- Autores**
- **Armet i Coma, Luis**. (2004). Consejero del Tribunal de Cuentas de España. Control externo del sector Público. Revista Española de Control Externo. Vol. VI.
 - **Bresser Pereira, Luiz Carlos**. (1998). La Reforma del Estado de los años 90. Lógica y Mecanismos de Control. Revista Desarrollo Económico Vol. 38-Nº 150.
 - _____(2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo... Trabajo presentado para la Conferencia “Evaluando la Nueva Gestión Pública en el mundo.” Río de Janeiro.
 - **Bautista, Raymundo Castillo**. (2005). De la rendición de cuentas a la reforma cero, más allá de un gobierno ético. Contribuciones a la Economía, Texto completo en: <http://www.eumed.net/ce/>
 - **Brusa, José Mauro**. (1998). Gerencia Financiera Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales, División Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
 - **Campero Nuñez del Prado, José Carlos**. (2002). El combate contra la corrupción como base de la reforma de la Administración. VII Congreso Internacional del CLAD - Lisboa.
 - **Cassagne, Juan Carlos**. (1999). Ley de Administración Financiera y Control de Gestión. Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública - Buenos Aires - Comentarios de Eduardo Merteikian.
 - **Cortes de Trejo, Lea Cristina**. (1997). Tribunales de Cuentas, Auditorías Generales y algo más... Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Salta.
 - **Cortes de Trejo, Lea Cristina y Wierna, Gustavo Enrique**. (1997). El sistema de control en la Administración Financiera del Sector Público. Trabajo presentado por los autores ante la XXII. Conferencia Interamericana de Contabilidad. Perú.
 - **Díaz, Walter Ramón**. (2006). Modelo de Control Externo. Revista de la Asociación del personal de los Órganos de Control Externo. Buenos Aires.
 - **Kenneth M., Dye and Stapenhurst, Rick**. (1998). Pillars of Integrity. The Importance of Supreme Auditing Institutions in Curbing Corruption. Artículo publicado por The Economic Development Institute of the World Bank. Washington.(Traducción propia).
 - **Kaufmann, Daniel**. (2000)-. Corrupción y Reforma Institucional: El poder de la evidencia empírica. Revista Perspectivas. Vol. 3 - Nº 2 - Chile.
 - _____(2000)- La Gobernabilidad es Fundamental.- Del análisis a la acción. Revista Finanzas y Desarrollo. Vol. 37 - Nº 2 - Banco Mundial.
 - **Gonzalez de Rebella, Liliana Carmen**. (2001) - El Control del Sector Público: La Auditoría General de la Nación. VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires.
 - **Jones, Lawrence y Thompson, Fred**. (1999). Un modelo para la nueva Gerencia Pública: Lecciones de la reforma en los sectores públicos y privados. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 15 . Caracas.
 - **Llanos, Noemí R**. (2004) - Subcontralora General de la República de Chile. Transparencia y función pública. Revista Española de Control Externo. Volumen VI.
 - **Lerner, Emilia y Groisman, Enrique**. (2000) - Responsabilización por medio de los controles clásicos. Documento publicado en el Libro La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Aires.
 - **Longo, Francisco**. (2004)-.La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: Problemas y desafíos. IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
 - **Makón, Marcos Pedro** (2000)-. El modelo de gestión por resultados en la Administración Pública Nacional. IV Congreso Internacional del CLAD. México
 - **Metcalfe, Les & Richards, Sue**. (1990) Improving Public Management. Londres, European Institute of Public Administration.
 - **Malamud, Andrés**. (2002) - Gobernabilidad, Gobernancia y reforma política en Argentina. VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa.
 - **Mora Quirós, Mario**. (2000) - Responsabilización por medio de resultados. Congreso Científico del CLAD. La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. CLAD - BID - EUDEBA. Buenos Aires.
 - **Malaxechevarría, Angel González** (1995)-. Conferencia Magistral pronunciada con ocasión del Segundo Congreso Internacional de Auditoría Integrada en Buenos Aires.
 - **Mazzinghi, Juan Honorato**. (2003)- El sistema nacional de control y el órgano superior de control público: Una integración posible. (Contraloría General de Chile).VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.
 - **Oszlak, Oscar**. (2002)- El Control de la Gestión Pública. Ponencia expuesta en las Jornadas del Control Público en la Argentina. Buenos Aires.
 - _____ (2003 a.)- De Menos a Mejor: El desafío de la “Segunda Reforma del Estado”. VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.
 - _____ (2003 b.)- Escasez de recursos o escasez de innovación? La Reforma Estatal Argentina en las últimas dos décadas. VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.
 - _____ (2003 c.)- Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un Estado responsable. VIII Congreso Internacional del CLAD. Panamá.
 - **Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo** (1981)-. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de

- investigación. Documento publicado para el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) Buenos Aires.
- **Oszlak, Oscar, Hintze, Jorge, Subirats, Joan, Echevarria, Koldo.** (2005) Responsabilización y Evaluación de la gestión pública. Selección hecha por Nuria Cunill Grau, Directora de Programas del CLAD. Caracas.
 - **Petrei, Humberto.** (1997)- Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina. BID. Washington.
 - **Pope, Jeremy y Vogl, Frank.** (2000)-. Entidades más eficaces para luchar contra la corrupción. Revista Finanzas y Desarrollo. Vol 37-Nº 2. Buenos Aires.
 - **Prats i Catalá, Joan.** (1998)-. Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública. Colección de Documentos IIG Biblio Nº 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad – Cataluña. <http://www.iigov.org/documentos>
 - **Przeworski, Adam.** (1998)-. Acerca del Diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente, en Revista Argentina de Ciencia Política, Nº 2. Buenos Aires.
 - **Piñera, Sebastián y Rivadeneira, Santiago.** (2005)- Una nueva contraloría para el Chile del Siglo XXI. www.emol.com/noticias/documentos
 - **Rodríguez, Silvina.** (2003)- De qué hablamos cuando nos referimos a accountability social. Revista Ciudad Política. Buenos Aires.
 - **Villoria Mendieta, Manuel.** (2002)- Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas. VII Congreso Internacional del CLAD - Lisboa
 - **Santiso, Carlos.** (2004)-. Los préstamos del BID a las instituciones de control presupuestario. Revista de la CEPAL Nº 83
 - **Schweinheim, Guillermo F.** (2004). Experiencias de Educación de Posgrado en Auditoría Gubernamental. IX Congreso Internacional del CLAD. España.
- Datos sobre las EFS - Páginas web:**
- **Argentina:** Auditoría General de la Nación
www.agn.gov.ar
www.lapiedad.org.ar
 - **Canadá:** Oficina del Auditor General
www.oag-bvg.gc.ca
 - **Chile:** Contraloría General de Chile
www.contraloria.cl
 - **Colombia:** Contraloría General de Colombia
www.contraloriagen.gov.co
 - **España:** Tribunal de Cuentas
www.tcu.es
 - **Francia:** Corte de Cuentas
www.ccomptes.fr
 - **México:** Auditoría Superior de la Federación
www.asf.gob.mx
 - **Reino Unido:** Oficina Nacional de Auditoría
www.nao.org.uk
 - **Uruguay:** Tribunal de Cuentas
www.tcr.gub.uy
www.respondanet.com
- Artículos y Publicaciones:**
- **Diario LA NACIÓN,** 17 ABR 2005 Leandro Despouy. "No tenemos una cultura del control".
 - **Diario LA NACIÓN,** 11 MAR 2007. Leandro Despouy. "El Poder Impune".
 - **Diario Página 12,** 2005. Joan Subirats.- "Nuevas Sociedades donde crecen los conflictos."
 - **Leandro Despouy:** "Jornadas sobre El Control Público en la República Argentina". Organizadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de las Administración Nacional y la Auditoría General de la Nación. Buenos Aires 3, 4 y 5 de diciembre de 2002.
 - **Leandro Despouy:** "Una economía sana no puede funcionar sin controles". www.agn.gov.ar
 - **MEMORIA** Revista Mensual de Política y Cultura. Enero de 1999. Desafíos y tendencias de los órganos superiores de fiscalización en el mundo. Yvan Gaydette.
 - **"La Fiscalización pública en diferentes regímenes de gobierno"**. Diputado José Antonio Magallanes, México D.F. 2001
 - **2003-04 Estimates** - Report on Plans and Priorities, Sheila Fraser - Auditor General of CANADA.
 - **Publishes Results of Auditor General of Canada's 2004 Special Examination** OTTAWA February 21, 2005 – Export Development Canada (EDC).
 - **VIII Congreso Internacional del CLAD** sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003 Koldo Echebarría Ariznabarrera.
 - **III Jornadas EUROSAI - OLACEFS** Formación y equipamiento de los auditores para el desempeño de su trabajo en un Estado Moderno. Londres, mayo de 2004.
 - **XIV Asamblea OLACEFS.** Documento Rendición de Cuentas, Buenos Aires, noviembre de 2004.
 - **XIV Asamblea OLACEFS.** Memoria-Buenos Aires, noviembre de 2004.
 - **IV Jornadas EUROSAI - OLACEFS.** Contraloría General de la República de Colombia. Transparencia contra la Corrupción. Metodologías para evaluar el impacto de la fiscalización en el buen uso de los recursos públicos y en su ahorro. Lima, noviembre de 2005.
 - **IV Jornadas EUROSAI - OLACEFS.** El Tribunal de Cuentas Español. Evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en el ahorro y el buen uso de los recursos públicos. Juan Velarde Fuentes. Lima, noviembre de 2005.
 - **Control Fiscal, Modernización y Lucha contra la Corrupción.** Experiencias en América Latina. Contraloría General de la República de Colombia - BID. Febrero de 2006. Bogotá.
 - **Seminario Internacional Transparencia contra la Corrupción.** Documento Técnico: Las EFS y la Lucha Contra la Corrupción en América Latina. Cartagena de Indias. Julio de 2006.
 - **Modelo de Control Externo.** Publicado en la revista de la Asociación del Personal de los Organismos de Control "Más Control". Nº 27. Diciembre de 2006.
 - **V Jornadas EUROSAI - OLACEFS** "Rendición de Cuentas y Responsabilidad en el contexto de la Sostenibilidad Financiera". Lisboa, mayo de 2007.