

Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?

Mtro. Ernesto Velasco Sánchez



Cuadernos sobre
Rendición de Cuentas

3



Vivir Mejor

**GOBIERNO
FEDERAL**

SFP



**Gestión Pública y Rendición de Cuentas:
¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en
resultados?**

Mtro. Ernesto Velasco Sánchez

DIRECTORIO

SALVADOR VEGA CASILLAS

SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

RAFAEL MORGAN RÍOS

SUBSECRETARIO DE CONTROL Y AUDITORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

ELIZABETH OSWELIA YÁÑEZ ROBLES

SUBSECRETARIA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y NORMATIVIDAD

ROGELIO CARBAJAL TEJADA

SUBSECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

GLORIA DEL CARMEN MUÑOZ LEÓN

OFICIAL MAYOR

JOEL SALAS SUÁREZ

TITULAR DE LA UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

JOSÉ ANTONIO BOLÍVAR BUSTILLO

COORDINADOR GENERAL DE ÓRGANOS DE VIGILANCIA Y CONTROL

MOISÉS HERRERA SOLÍS

TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS

ALMA DE LOS ÁNGELES GRANADOS PALACIOS

CONTRALORA INTERNA

COMITÉ EDITORIAL

MIJAEAL ALTAMIRANO SANTIAGO

ROSA ISABEL MONTES MENDOZA

JORGE ROMERO LEÓN

RICARDO UVALLE BERRONES

HELENA VARELA GUINOT

JOEL SALAS SUÁREZ

ALFREDO ESPARZA JAIME

COORDINADOR DE LA SERIE

LUIS F. OSTRIA HERNÁNDEZ

COORDINADOR EDITORIAL

EDICIÓN A CARGO DE:

UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
GESTIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿UN ENFOQUE BASADO EN CUMPLIMIENTO A UNO BASADO EN RESULTADOS?	
INTRODUCCIÓN	7
I. GESTIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS COMO PROBLEMA	10
1.1 LA GESTIÓN PÚBLICA COMO FENÓMENO SOCIAL	10
1.2 RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA: DEFINICIÓN, DIMENSIONES Y TIPOS	18
II. LAS FORMAS TRADICIONALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA	33
2.1 MECANISMOS POLÍTICOS	33
2.2 AUDITORÍAS Y REVISIÓN POR INSTITUCIONES ESPECIALIZADAS	38
2.3 LOS TRIBUNALES	41
2.4 LAS JERARQUÍAS	43
III. NUEVA GERENCIA PÚBLICA, GOBERNANZA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	47
3.1 NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y SUS EFECTOS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS	47
3.2 NUEVA GOBERNANZA Y SUS EFECTOS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS	88
CONCLUSIONES	96
UNA MIRADA DE COMPLEJIDAD SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA	
NOTAS	100
BIBLIOGRAFÍA	114
SEMBLANZA	125

PRESENTACIÓN

Cuando nos referimos al concepto de rendición de cuentas en la gestión pública, normalmente pensamos en la forma de cómo contribuye a la consolidación de un Estado democrático. Sin embargo, muy pocas veces analizamos las dificultades que la rendición de cuentas implica al interior de las instituciones públicas, como resultado de los distintos mecanismos o instrumentos administrativos que cada dependencia y entidad adopta como parte intrínseca de su gestión institucional.

La publicación de este tercer Cuaderno tiene la intención de invitar al lector a reflexionar sobre este nuevo aspecto de la rendición de cuentas, a observar a ésta como un problema integral de diseño institucional en los diferentes ámbitos y órdenes de gobierno en México, y a considerar como un gran reto y desafío institucional la posible integración de las diferentes formas y mecanismos de rendición de cuentas que se contemplan en las distintas instituciones gubernamentales.

Desde la perspectiva del autor, dicho proceso integral de rendición de cuentas contribuirá a impulsar una administración pública dinámica y moderna y, por ende, una gestión de gobierno más transparente, eficaz y eficiente en beneficio de la ciudadanía.

Ésta es la propuesta que nos hace Ernesto Velasco, tras una revisión exhaustiva de los diferentes mecanismos de rendición de cuentas, desde los tradicionales hasta los más novedosos orientados al logro de resultados y ligados a la llamada Nueva Gestión Pública, a los que se ve sometida la gestión de las instituciones del gobierno.

Una gran virtud de esta revisión es que no sólo se limita a hacer la descripción de las diferentes formas con las que se considera y valora el comportamiento de los servidores públicos, también se analizan las ventajas y los inconvenientes que tiene cada uno de estos instrumentos que conviven en la práctica cotidiana de las oficinas gubernamentales. De esta manera, el autor sitúa a la rendición de cuentas como un proceso complejo, que no siempre tiene los efectos deseados y que requiere de una gran dosis de trabajo y creatividad por parte de las distintas instituciones involucradas.

Se trata, en palabras del autor, “...de lograr una mayor coherencia de sus distintos componentes, asegurar un diseño costo-eficaz de los mismos y su utilidad como medios para lograr la mejora permanente de la gestión pública...”.

Si bien Ernesto Velasco no nos ofrece una propuesta respecto a cómo se puede lograr un mejor sistema de control y de rendición de cuentas que vincule corresponsablemente al gobierno con la ciudadanía, sí proporciona los elementos para discutir y debatir cuáles serían las prácticas en esta materia más pertinentes a implementar en la administración pública.

Su ensayo contribuye a entender la vinculación de los conceptos de gestión pública y rendición de cuentas a partir de una revisión del proceso histórico de conformación del Estado moderno; al ubicar la noción de rendición de cuentas como un factor indispensable en la mejora del desempeño de las instituciones del gobierno; así como al identificar cuáles son las nuevas y antiguas formas de rendición de cuentas que están presentes en la administración pública con lógicas y exigencias diferentes y, en no muy pocos casos, contradictorias.

Es en esta última valoración donde radica la relevancia y trascendencia de esta tercera entrega de la colección Cuadernos sobre Rendición de Cuentas que hoy ponemos a consideración de nuestros lectores, como parte fundamental en la construcción y fortalecimiento de una nueva cultura a favor de la rendición de cuentas dentro de la gestión institucional en México.

GESTIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:

¿UN ENFOQUE BASADO EN CUMPLIMIENTO A UNO BASADO EN RESULTADOS?

MTRO. ERNESTO VELASCO SÁNCHEZ ¹

Introducción

¿Por qué hablar de rendición de cuentas y gestión pública? La rendición de cuentas es un elemento central de las democracias que se refiere a la obligación de los actores públicos (funcionarios electos y designados) de ofrecer información, explicaciones y justificaciones respecto de sus actos, de manera que los ciudadanos puedan discernir si el gobierno está actuando en línea con el interés general o el bien común y sancionar las desviaciones identificadas². Por rendición de cuentas o su concepto en inglés, *accountability*, se entiende que las acciones de un actor están sujetas a ser inspeccionadas y valoradas tomando como refe-

rencia un conjunto de normas, principios o estándares relativos a lo que se considera un buen comportamiento³. Sin embargo, los mecanismos institucionales de la democracia representativa, que definen un conjunto de pesos y contrapesos entre poderes, aunado a una serie de derechos ciudadanos para exigir cuentas a sus representantes, no agotan el problema del “alineamiento” entre los intereses públicos o generales y el comportamiento del gobierno. Por el contrario, el funcionamiento cotidiano de las instituciones ha requerido la generación de diversos mecanismos de rendición de cuentas de carácter administrativo.

Este asunto resulta particularmente importante dado que en el Estado contemporáneo, también conocido como Estado “organizativo” o “administrativo”, es frecuente que las decisiones que mayor efecto tienen sobre la vida de las personas sean tomadas por funcionarios públicos que laboran en las oficinas gubernamentales, lejos de los reflectores y la atención de los medios y del ciudadano común⁴. La complejidad del gobierno contemporáneo exige cada vez mayores niveles de delegación de capacidades de decisión y acción hacia estructuras administrativas o hacia organizaciones sociales y privadas especializadas, lo que genera problemas de control y coordinación importantes, así como un alto riesgo de insensibilidad frente a las necesidades y demandas de la ciudadanía⁵. Aún más, las nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad, sumadas al desgaste de los modelos estado-céntricos de desarrollo, implican una reconfiguración de la acción pública en la que se privilegia cada vez más el establecimiento de redes de cooperación intersectorial (Estado-sector privado-sociedad civil) en la implementación de políticas, la regulación de comportamientos y la provisión de bienes y servicios públicos, donde las formas tradicionales de rendición de cuentas no son ya suficientes.

En este sentido, si se considera que las interacciones más frecuentes entre Estado y ciudadanía ocurren en la provisión de bienes y servicios públicos⁶, incluyendo la puesta en práctica de programas y la aplicación de regulaciones públicas, se entiende la creciente preocupación por asegurar que aquellos con autoridad delegada para realizar tareas en nombre de los ciudadanos rindan adecuadamente cuentas⁷. Se trata, por tanto, de un elemento indispensable para el buen gobierno de las sociedades democráticas.

El texto que aquí se presenta ofrece una visión general sobre las formas en que la gestión de las instituciones públicas es sometida a revisión de cuentas, así como sobre los mecanismos que se han experimentado recientemente alrededor del mundo para lograr una orientación hacia resultados en las administraciones públicas⁸. Se analizarán las contribuciones que hacen los modelos tradicionales de rendición de cuentas, así como otros más novedosos, señalando las críticas y debilidades en cada caso. Como se verá a lo largo del texto, más que una sustitución de un enfoque por otro, formas nuevas y viejas de *accountability* conviven en el día a día de la administración, promoviendo prácticas con lógicas y exigencias

diferentes y que, en no pocas ocasiones, resultan contradictorias. Es por esta razón que no resulta sencillo lograr que el conjunto de estas prácticas contribuyan efectivamente a un servicio público a la altura de las demandas de los ciudadanos y los valores democráticos; y que, por el contrario, en algunos casos puede generar aún más disfunciones en la operación del sector público.

El texto se divide en cuatro apartados. En el primero, se plantea el problema de la relación entre gestión pública y rendición de cuentas a partir de una revisión del proceso histórico de conformación del Estado moderno, para después identificar diferentes dimensiones y tipos de *accountability* presentes en el sector público. En el segundo, se identifican los mecanismos más comunes o “tradicionales” de rendición de cuentas, señalando sus contribuciones y posibles debilidades. El tercero, revisa una serie de mecanismos novedosos que las reformas administrativas de los últimos años han introducido para fortalecer una rendición de cuentas basada en los resultados de la acción gubernamental, identificando sus ventajas y las críticas de que han sido objeto. Finalmente, se ofrecen algunos comentarios a modo de conclusión⁹.

I. Gestión pública y rendición de cuentas como problema

En esta sección se plantea que existe una relación paradójica entre la rendición de cuentas y la gestión pública, que es resultado del proceso socio-histórico que da lugar a las formas contemporáneas de división del trabajo dentro de las organizaciones públicas. Esta situación se entiende como la tensión entre el desarrollo de los gobiernos basados en el principio de la soberanía popular y las necesidades de un gobierno complejo que descansa en un aparato administrativo “técnico” y “profesional”, que no necesariamente responde fielmente a los intereses de la comunidad política. Posteriormente, se identificarán diferentes tipos de mecanismos de rendición de cuentas a las que se sujeta la gestión pública, señalando sus características y los actores involucrados en cada caso.

1.1 La gestión pública como fenómeno social

La evolución de las sociedades en su proceso de modernización ha generado la reversión de las cadenas o vínculos de *accountability* que predominaban en la Edad Media: los primeros mecanismos

de rendición de cuentas se referían a la obligación de los diferentes señores feudales de presentar la “cuenta” de sus bienes al soberano tanto para fines de control político, como para el pago de impuestos¹⁰. Varios siglos después, la tradición del derecho natural, que reconocía la existencia de derechos inalienables que los poderosos no debían violentar, so pena de perder la legitimidad de mandato, dio origen a la noción de la “soberanía popular”. Un elemento clave de esta transición fue la idea de que la sociedad y el Estado se han constituido a partir de un “contrato”, donde los individuos otorgan al soberano el derecho a utilizar la fuerza a cambio de que éste les brinde protección contra las agresiones de otros miembros de la comunidad o de fuerzas exteriores a ella.

Thomas Hobbes, uno de los primeros filósofos políticos en formular una postura en este sentido, aseguró que la única forma de terminar con una situación de guerra perpetua, que predomina en ausencia del Estado, justifica la necesidad de un soberano con poder absoluto. John Locke y Jean-Jacques Rousseau, por su parte, criticaron estas ideas. El primero, definió los márgenes dentro de los cuales es legítimo el ejercicio del poder, delimitando las responsabilidades del soberano con

respecto a la defensa del derecho natural de las personas a la vida, la libertad y, particularmente, a la propiedad privada¹¹. Por su parte, Rousseau afirmó que el contrato social no significa una renuncia a libertad alguna sino, por el contrario, está basado en la soberanía del conjunto social, por lo que la autoridad de los gobernantes está siempre sujeta a la aceptación de los miembros de la comunidad política¹².

La Guerra de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa resultaron en la adopción explícita de la idea de soberanía popular en esos países, que años después se incorporó a la tradición constitucional mexicana en 1857¹³. En adelante, la legitimación del poder político y de las instituciones requiere de vincular el ejercicio del poder público con un “mandato” popular. El ideal queda resumido en la bien conocida frase de Lincoln, quien se refiere a la democracia como un gobierno “del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”. La democracia representativa supone que el poder del Estado debía no sólo estar controlado para evitar un uso arbitrario o despótico, atentatorio contra los derechos de las personas, sino que debía ser sensible a las necesidades y expectativas ciudadanas.

De esta manera, la relación social que implica la rendición de cuentas se transforma, haciendo de los gobernantes entres obligados a presentar información y justificaciones, además de ser sujetos de sanciones en caso de no apegarse a los dos principios señalados. Sin embargo, este postulado de filosofía política resultaba una aspiración que no estaba garantizada en la realidad: ¿cómo podría asegurarse que los gobiernos supuestamente representativos de la voluntad popular realmente ejercieran el poder de manera aceptable? La aplicación práctica de estas nociones llevó a los constitucionalistas norteamericanos a incorporar un sistema de “pesos y contrapesos institucionales” que, entre otras cosas, obligaran a la rama ejecutiva del gobierno a rendir cuentas ante el legislativo. Un esfuerzo similar se hizo con la primera Constitución de México redactada en 1824¹⁴.

Los párrafos anteriores señalan cómo la conformación de una estructura política representativa y basada en la soberanía popular supone la reinterpretación del concepto de rendición de cuentas. En términos prácticos, la necesidad de asegurar un alineamiento entre la voluntad popular y el ejercicio del poder público implicó el establecimiento de obligaciones referentes a ofrecer

información, justificaciones y la posibilidad de aplicar sanciones cuando así correspondiese. Esto para asegurar un comportamiento adecuado de los representantes políticos a los que se delega el gobierno de la sociedad; es decir, la *accountability* entendida como el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes, actúen como respuesta a las críticas, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño¹⁵. Sin embargo, la aparición de la gestión pública, encarnada en el desarrollo de las organizaciones burocráticas, supone un nuevo elemento de tensión: el gobierno representativo no sólo está delegado a los políticos electos, sino que éstos a su vez requieren de un cuerpo de funcionarios técnicamente competentes para realizar las cada vez más complejas tareas gubernamentales. Esto es, la gestión como fenómeno social, como conjunto de actividades desempeñadas por un grupo de expertos profesionales, es de relativa reciente aparición y está íntimamente ligada al proceso de racionalización ligado al proceso de modernización social¹⁶.

En el caso del sector público, la centralización del poder del Estado, el establecimiento de sistemas

de dominación basados en leyes universales, la democracia representativa y, finalmente, la expansión del sector público, resultado del desarrollo del Estado de bienestar, consolidaron al cuerpo de funcionarios permanente o burocracia. Las etapas del proceso se pueden resumir en:

- **Fin del sistema voluntario / colectivo de designación de funcionarios:** mientras que en comunidades relativamente pequeñas o con un número reducido de integrantes reconocidos con derechos políticos, el ejercicio de gobierno puede realizarse por medio de sistemas de rotación de puestos entre los propios miembros de la *polity* (como ocurría en la antigua Atenas), la ampliación territorial, demográfica y la sofisticación de las obras públicas (por ejemplo, la planeación y realización de grandes obras de irrigación), exigió el abandono de los cargos temporales o rotativos y la aparición de un “estamento” que realiza las labores administrativas de manera permanente¹⁷. Dicho estamento podría estar constituido por personajes con títulos nobiliarios (frecuentemente hereditarios), notables designados de manera honorífica o por sujetos que accedieron a su condición por medio de la compra de su

puesto (como sucedía con los intendentes en los dominios españoles en América durante la época colonial). En este caso, los funcionarios son “dueños” de su puesto y de los medios de autoridad y administrativos requeridos para ejercerlos, por lo que se trata de una forma patrimonialista de administración. Estamos en presencia de una primera separación entre el pueblo y los funcionarios.

- **Despatrimonialización de los instrumentos del Estado:** la centralización del poder por parte del Estado en su configuración moderna, implicó que éste se impusiera territorialmente sobre los antiguos reinos y señoríos y, como resultado, que “los medios reales de autoridad y administración, que eran de posesión privada, se convirtiesen en propiedad pública, así como que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto, se expropiase en beneficio del príncipe absoluto y luego del Estado”¹⁸. Esto supone la “separación entre el funcionariado y los medios materiales de la administración”¹⁹.

- **Burocratización del aparato estatal:** la consolidación del derecho como fuente de la legitimidad del ejercicio del poder, es decir, la dominación basada en un conjunto de reglas abstractas, impersonales, de aplicación universal, e instituidas por representantes de la comunidad política de manera racional, aumentó la necesidad de contar con un aparato administrativo no sólo permanente, sino “profesional”, capaz de entender y aplicar el cada vez más complejo entramado normativo: “[...] el Estado burocrático con sus leyes racionales, es prácticamente una máquina automática de artículos jurídicos, en la que se introduce por arriba las actas y los costos y demás tasas, y sale luego por debajo la sentencia acompañada de los argumentos más o menos sólidos en que se basa; el funcionamiento es, en todo caso, en general calculable”²⁰. Esta “burocracia” está compuesta entonces por personas técnicamente capacitadas, que no son poseedores de su cargo ni de los recursos de sus oficinas, que reciben, además, un salario a cambio de la realización de sus actividades que, adicionalmente, se separan de la “cabeza” política del Estado que está ocupada por “funcionarios políticos”.

La modernización social conlleva un esfuerzo por racionalizar las relaciones de poder, particularmente por medio de las leyes, lo que a su vez resulta en la necesidad de un conjunto de personas especializadas, instruidas técnicamente, desapasionados, aplicadores de un cálculo racional, con una mentalidad liberada de las tradiciones dominantes en el pasado, capaces de desempeñar su trabajo de acuerdo a las reglas intrínsecas de su profesión y con apego a una ética de la disciplina y la autolimitación²¹. De esta manera, el proceso de consolidación del Estado moderno también implicó la aparición de un cuerpo de funcionarios independiente, es decir, de un conjunto social con características peculiares y sobre las que se asienta el ejercicio de la dominación. Estas características las identifica Max Weber²², en su forma “pura” de burocracia, de la siguiente manera:

- Funcionarios nombrados y no electos, organizados con una jerarquía estricta;
- Funcionarios libremente seleccionados, es decir, que no son designados por pertenecer a un estamento o grupo social específico;
- Funcionarios que presentan un alto grado de calificación profesional y que son seleccionados y promovidos por sus méritos;

- Funcionarios que reciben una retribución monetaria fija (salario) y que tienen en su cargo su actividad profesional principal.

Como se puede ver, la gestión pública, entendida como un conjunto de responsabilidades asumidas por un grupo especializado, se ha vuelto un ámbito de actividad social con cierto grado de autonomía de otras: cuenta con mecanismos propios para la formación y reclutamiento de sus especialistas, además de relacionarse con un grupo social específico que la ejerce como profesión. Sin embargo, dicho proceso da lugar al problema de que este cuerpo de funcionarios especializados tiene una gran capacidad para acumular poder gracias no sólo a su superior conocimiento de las técnicas modernas de gestión pública, sino por su acceso privilegiado al conocimiento del funcionamiento interno del aparato estatal: “El poder de los funcionarios descansa, además de sobre la técnica división del trabajo en el seno de la administración en cuanto tal, sobre el saber. Un saber de doble índole. Primero el *saber especializado*, “técnico” en el sentido más amplio de la palabra, adquirido mediante una instrucción especializada. [...] A él debe añadirse el conocimiento de los datos concretos determinantes de su actuación, que sólo el

funcionario puede poseer en virtud de los medios que pone a su disposición el aparato oficial: el saber de oficio”²³.

El poder de la burocracia se vuelve entonces una preocupación importante para el pensamiento político, aunque por razones diferentes: mientras que para Weber, el problema de la falta de control de la burocracia, debido a su superioridad técnica, se reflejaría en la extensión de sus formas de operación y comportamiento hasta “enjaular” al conjunto de la sociedad, deshumanizándola; para otros el problema está en que se trata de un conjunto social parasitario con intereses propios. Henri de Saint-Simon, por ejemplo, argumentaba que mientras los industriales representaban el sector más útil de la sociedad, los funcionarios abusaban de su posición para imponer obligaciones al resto para satisfacer su propio interés y vivían del trabajo de los otros por lo que “son ociosos, es decir, ladrones”²⁴.

En el mismo sentido, Karl Marx, como parte de su crítica a la idea de Hegel de que el aparato burocrático era la expresión de los intereses universales, veía a la burocracia como un estamento cerrado que sirve a su propio interés. Con referencia a la

Francia de Luis Bonaparte señala: “este ejecutivo con su enorme organización burocrática y militar..., con una multitud de funcionarios que llegaba al medio millón... este formidable cuerpo parasítico, que envuelve como una red el cuerpo de la sociedad francesa y cierra todos sus poros... Todo interés común era directamente separado de la sociedad, contrapuesto con ella como un interés general más elevado, arrebatado a la actividad de los propios miembros de la sociedad y convertido en objeto de la actividad gubernamental”²⁵. Posteriormente, aseguraría que la revolución social que permitiera la toma del poder por parte de las clases trabajadoras (proletariado) debía evitar el “apoderarse” de la maquinaria estatal y, en cambio, haría mejor al “aplastarla”. Inspirado en la experiencia de la Comuna, Marx consideró que la única forma de hacer coincidir el interés de las masas y aquel defendido por el aparato gubernamental era por medio del establecimiento de un sistema con funcionarios provenientes del “pueblo armado”, que serían electos por sufragio universal, responsables y revocables²⁶. Por su parte, Frederick Engels consideró que este arreglo sería transitorio ya que, conforme desaparecieran las diferencias de clase, el Estado desaparecería cediendo su lugar a una “asociación de productores libres e iguales”²⁷.

Detrás de estas posturas está el fermento de la idea de que existe una relación tensa entre Estado, democracia y gestión pública. Si bien a lo largo de los siglos XIX y XX aparecieron regímenes políticos que basaban su legitimidad en la idea de democratizar el poder por medio del reemplazo de las monarquías por repúblicas, el fortalecimiento de los canales de representación como los parlamentos, el reconocimiento de los derechos político-ciudadanos y la introducción del voto universal, esto no debilitó el proceso de burocratización de las estructuras estatales.

Los experimentos más radicales realizados por los regímenes revolucionarios de inspiración marxista en el siglo XX, que pretendían la abolición del aparato administrativo del régimen “burgués” y de los *managers* en las fábricas, reemplazándolos en el primer caso por miembros de la clase trabajadora y en el segundo por medio de la autogestión de los obreros, resultaron poco exitosos. Weber, de manera profética, señaló que los esfuerzos por instaurar un régimen de los trabajadores terminarían por establecer una dictadura de la burocracia²⁸. Años más tarde, en el caso de la Rusia bolchevique, el poder burocrático fue denunciado por León Trotsky, que lo acusó de traicionar los

objetivos de la Revolución de Octubre para preservar sus privilegios²⁹. Weber, además, señaló que las democracias liberales tampoco escapan al proceso de burocratización, debido al tamaño de su población y a las exigencias de la economía moderna, por lo que debían plantearse seriamente las formas en que sería posible establecer el control sobre el funcionariado estatal por parte de los representantes de la ciudadanía³⁰. En sintonía similar, otros autores han advertido de la aparición de un “Estado administrativo”, donde las decisiones de política pública han dejado de ser tomadas por los políticos y están en manos de los administradores, debido a la complejidad de los asuntos y del aparato gubernamental que implementa dichas decisiones³¹. En términos del desarrollo de la administración pública como disciplina, Dwight Waldo³² señaló que la aparición del Estado administrativo debía conducirnos a cuestionar la idea de que es posible separar la “política” de la “administración”, así como de que “democracia” y “eficiencia” no eran conceptos fácilmente reconciliables.

En suma, el proceso histórico que dio origen al Estado moderno y a las democracias representativas también intensificó la necesidad de contar

con un cuerpo administrativo técnicamente sólido que, de manera paradójica, es capaz de aislarse de los intereses de la ciudadanía e ignorar o, en el peor de los casos, subvertir los mandatos de los representantes electos. En otras palabras, el Estado moderno posee un potencial enorme de movilización de recursos sociales que se desea poner al servicio del interés colectivo de la ciudadanía, pero que conlleva el riesgo de instaurar un poder que se autonomiza y se orienta a la defensa de los intereses particulares de los “especialistas” que le permiten funcionar.

Es importante notar que esta situación se agravaría nuevamente con la expansión de las políticas del Estado del bienestar durante el siglo XX: el reconocimiento de derechos sociales como componentes de la ciudadanía³³, implicó la extensión de las responsabilidades del Estado más allá de sus funciones tradicionales de garante de los derechos de propiedad y la defensa de las fronteras. Esto como resultado de “extraer” del mercado la distribución de ciertos bienes y servicios, que serían en adelante ofrecidos por medios públicos (“de-comodificación”)³⁴. Como consecuencia, nuevos sectores de “especialistas” se vuelven el grueso de la función pública: médicos, maestros,

trabajadores sociales, entre otros. Ellos también pueden defender su ámbito de actividad, al limitar la rendición de cuentas a aquella que se realiza frente a “sus pares”.

El resultado de todo lo anterior, es la necesidad de contar con diferentes formas de control del aparato público, a fin de evitar el uso abusivo del poder y promover la mayor sensibilidad posible a las demandas y expectativas ciudadanas. La rendición de cuentas es uno de los mecanismos que se tienen para lograr este objetivo. Sin embargo, dicha rendición de cuentas no resulta un asunto sencillo debido a que existen diferentes lógicas o “racionalidades” que conviven en la operación cotidiana de la administración pública; por ejemplo, la exigencia de apego a la legalidad, de sensibilidad de los deseos de la ciudadanía, la obediencia al mandato de los políticos electos, el apego a los principios y estándares de las diferentes profesiones involucradas en la prestación de servicios, la obediencia debida a los superiores jerárquicos, la atención a normas de certificación y normalización establecidos por órganos externos, entre otros.

1.2 Rendición de cuentas en la gestión pública: definición, dimensiones y tipos

La rendición de cuentas aparenta ser un concepto simple de interpretar pero que muestra dificultades cuando se analiza con detalle. Aún más, en la práctica presenta varias “capas” o “estratos” fragmentados que han evolucionado considerablemente a lo largo de la historia³⁵. De esta manera, los gerentes públicos enfrentan constantemente una multiplicidad de exigencias de rendición de cuentas³⁶. Al entramado de actores, relaciones, mecanismos e instituciones que exigen cuentas, López-Ayllón y Merino³⁷ lo llaman un “sistema de rendición de cuentas”, lo que podría malinterpretarse al suponer que se trata de una estructura diseñada con una lógica consistente entre sus diferentes elementos. En realidad, lo que experimentan los gerentes y funcionarios públicos puede describirse mejor como un “jaloneo” permanente entre las diferentes demandas, racionalidades y formas de *accountability* a las que son sometidos, y que con facilidad se traslapan, duplican, contradicen o bloquean entre sí. Aún peor, desde el punto de vista ciudadano, esta sobre posición de demandas de rendición de cuentas no necesariamente garantiza que cuando las cosas salen mal

se tomen las acciones correctivas necesarias y se sancione a los funcionarios responsables.

Sin embargo, en su sentido más amplio y a pesar de todas sus imperfecciones, este sistema cumple la función de establecer un puente entre la faceta política y la administrativa del sistema político, ligando ambas en última instancia con el ciudadano³⁸. En buena medida las diferencias entre la gestión pública y la de la empresa privada o de las organizaciones de la sociedad civil, tienen su explicación en el sometimiento de las organizaciones gubernamentales a formas de escrutinio público más intensas y escrupulosas³⁹.

Aquí entenderemos rendición de cuentas (*accountability*) como “una relación social en la que un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica el ofrecer una justificación”⁴⁰. Esta forma de entender el concepto nos ofrece suficiente flexibilidad, al considerar que los funcionarios pueden sentirse obligados a dar cuentas tanto porque

existen normas que estipulan dicha obligación o por otros factores que trascienden la legalidad vigente. También se plantea la cuestión respecto a que dicha relación es bilateral, ya que existe, además del actor que se supone sujeto obligado, un segundo actor que siente como propio el derecho de llamar a algún individuo en particular o a alguna organización en su conjunto a rendir cuentas. Sin embargo, la rendición de cuentas no es la única manera de generar dichos comportamientos y en muchas ocasiones no es tampoco la más efectiva, aunque es sin duda un elemento indispensable y distintivo del funcionamiento del sector público.

Richard Mulgan⁴¹ señala la utilidad de entender la rendición de cuentas como un mecanismo “*ex post*” o “retrospectivo”, es decir, posterior a la realización de la tarea, a diferencia del control, que se refiere al establecimiento de normas y procedimientos que especifican de antemano (*ex ante*) los comportamientos que debe adoptar el funcionario. Esta forma de interpretar la rendición de cuentas nos permite descartar toda una serie de formas de control que con frecuencia se confunden o utilizan como sinónimo de *accountability*. Asimismo, vale la pena distinguirla del

concepto de “responsabilidad” que, aunque es complementario, se refiere específicamente a la asignación de un rol que se le otorga a la persona que ocupa un puesto, determinando sus obligaciones pero también delegando poder de decisión y acción dentro de un ámbito o área específica (esto es, las competencias del cargo, en el sentido legal del término). Así, la responsabilidad comprende el otorgar al funcionario un ámbito libre de control directo, supervisión o “micro gestión” por parte de una autoridad superior⁴². Sin duda, la responsabilidad constituye la base de la rendición de cuentas debido a que establece los asuntos sobre los que es posible exigir explicaciones a una persona u organización. La diferencia entre *accountability* y responsabilidad es todavía más clara si se entiende la responsabilidad en el sentido de “responsabilidad profesional o ética”, la cual supone que el comportamiento es guiado por un conjunto de valores interiorizados por el funcionario. En este caso, dado que no existe una relación entre un actor que rinde cuentas y otro que las exige, sino que el mecanismo que opera se basa en la “conciencia” individual y no en el escrutinio externo, se trata de un mecanismo muy distinto de control del funcionariado⁴³.

Ahora bien, la rendición de cuentas está compuesta por los siguientes elementos básicos que pueden entenderse como interrelacionados o que se refuerzan mutuamente:

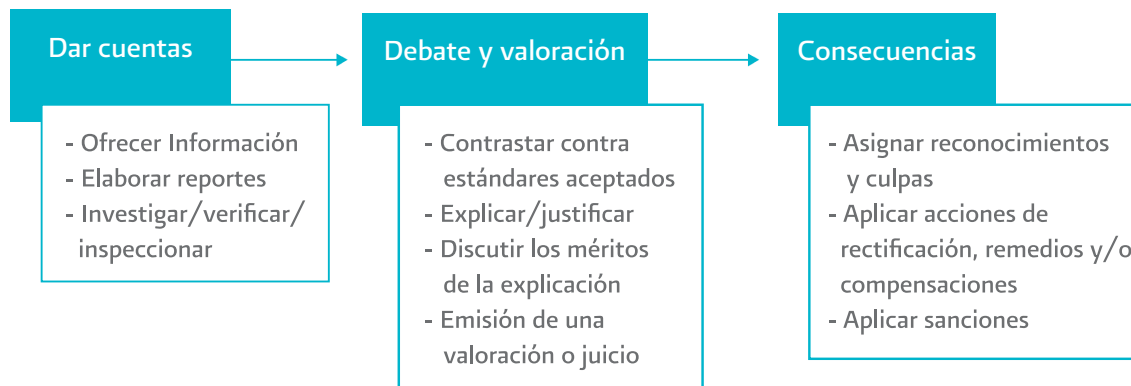
- **La obligación de presentar información suficiente respecto al comportamiento o desempeño personal u organizativo.** Esto puede incluir la presentación de informes o reportes de manera regular, pero también dar respuesta a los requerimientos de información que se hagan y someterse a las investigaciones, revisiones o inspecciones necesarias para verificar dicha información.
- **El derecho de los ciudadanos y sus representantes de hacer una valoración o formarse una opinión sobre la información presentada.** Esto requiere que el sujeto de la rendición de cuentas presente argumentos o justificaciones que expliquen su comportamiento pasado. También implica contrastar el comportamiento demostrado contra una serie de parámetros o estándares referidos a lo que se espera por parte de los funcionarios⁴⁴. Esta valoración debe hacerse a partir de un ejercicio de discusión de los méritos de las explicaciones dadas. El componente público de la rendición de cuentas democrática

implica que esta discusión debe ocurrir a la luz o frente al público ciudadano, de manera abierta a la participación libre de diferentes grupos y de los ciudadanos en general que deben poder expresar sus puntos de vista sin restricciones. Este proceso debe culminar con la emisión de un juicio respecto de los aspectos meritorios y aquellos negativos identificados en el comportamiento sujeto a revisión.

- **Que existan consecuencias como resultado de la valoración realizada de las cuentas entregadas.** Es decir, que las dependencias del gobierno, por un lado, reconozcan los comportamientos sobresalientes e identifiquen y sancionen aquellos otros que incurrieron en faltas y, por el otro, se generen cambios que prevengan la recurrencia de los actos perniciosos. De esta manera, un mecanismo de rendición de cuentas debe retroalimentar la forma en que opera la gestión pública, ya sea mediante la generación de incentivos positivos o negativos, o por medio de mecanismos de rectificación como son la realización de acciones remediales y el otorgamiento de compensaciones a aquellos afectados negativamente por el comportamiento de los agentes públicos.

Este conjunto de elementos de la rendición de cuentas, no implica que todos los mecanismos contengan en su totalidad dichos componentes. En este sentido, hay medios de rendición de cuentas “más completos”, que van desde la dotación de información hasta la aplicación de sanciones, como puede ser el caso de la rendición de cuentas ante tribunales. Otros, sin embargo, sólo cuentan con algunos de estos elementos; por ejemplo, los *ombudsmen* o instituciones de defensoría de derechos ciudadanos someten a escrutinio el actuar de la autoridad y emiten una valoración, pero no tienen facultades para asegurar que se apliquen sanciones o se realicen ciertas acciones remediales, dado que su diseño institucional sólo les permite emitir “recomendaciones” que no son legalmente vinculantes como forma de proteger su “autoridad moral”. En este sentido, y siguiendo a Andreas Schedler⁴⁵, más que ser un modelo prescriptivo y binario de elementos que sólo pueden estar presentes o ausentes, se trata de variables continuas que pueden presentarse en grados diversos. Quizás el mecanismo más perfecto, es decir, que cubre todas las facetas de la rendición de cuentas, sea lo que ocurre por medio de los tribunales que, como se verá más adelante, supone una rendición de cuentas de carácter legal.

Esquema 1: Dimensiones de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

Es necesario analizar cada mecanismo de rendición de cuentas a partir de ciertas dimensiones que nos permitan entender sus propósitos y alcances: ¿quién rinde cuentas?, ¿ante quién?, ¿sobre qué? y ¿cómo? Respecto a quién rinde cuentas, puede referirse a una persona particular (rendición de cuentas individual,) o a un conjunto de ellas (rendición de cuentas colectiva). Identificar quiénes deben de rendir cuentas sobre una materia puede ser un asunto complejo, en la medida en que una decisión y acción de gobierno puede comprender la movilización y coordinación de muchos funcionarios y unidades administrativas. También resulta complejo determinar el grado en que cada actor contribuyó a la tarea, por lo que asignar reconocimientos o culpas resulta también complicado.

Respecto a la pregunta de ante quién se rinde cuentas, existe una enorme variedad de alternativas. La primera forma de rendición de cuentas, y que es la forma cotidiana de hacerlo por parte de los gerentes públicos, es aquella que se realiza ante una autoridad superior. Esta rendición de cuentas jerárquica o interna es la base de la organización burocrática y se fundamenta en una distribución de responsabilidades, autoridad y

medios de revisión entre diferentes niveles directivos. En este sentido, una jerarquía implica “un sistema de ordenamiento de puestos a lo largo de una escala descendiente desde la cúspide hasta la base de la organización... Cada persona [está] bajo control de la persona inmediatamente arriba de ella... [y en forma recíproca] es el superior de la persona directamente debajo de ella”⁴⁶. De esta forma, de arriba hacia abajo se comunican órdenes y parámetros de actuación y hacia arriba fluye información respecto de las actividades realizadas.

Cuadro 1: Responsabilidad y rendición de cuentas

En junio de 2009, el incendio en la guardería ABC, subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en Hermosillo, Sonora, provocó la muerte de 49 niños y lesiones graves a otros 100. Una amplia cobertura mediática del suceso subrayó el incumplimiento de las normas básicas de seguridad en la guardería como causa fundamental del incendio y detonó un debate sobre la asignación de responsabilidades jurídicas, administrativas y políticas a las diversas instancias de los gobiernos federal, estatal y municipal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) terminó por allegarse el caso, lo que suscitó diversas reacciones en la discusión pública, dadas las encontradas posiciones de distintos actores.

La conclusión final de la SCJN, después de realizar una investigación sobre el sistema de subrogado de guarderías del IMSS, no consideró responsables directos a los funcionarios de más alto nivel del IMSS, aunque sí se definió una lista de los funcionarios responsables en los distintos niveles de gobierno. Esta decisión resultó polémica, ya que los familiares de las víctimas exigían la renuncia del titular del IMSS y de otros funcionarios, al considerar que ellos presidieron un sistema de gestión que no funcionó adecuadamente (es decir, tomando un enfoque de rendición de cuentas colectiva). La asignación de responsabilidades realizada por la Corte, se basó en el criterio de determinar el grado de involucramiento directo de las personas en los hechos específicos investigados (es decir, adoptando un enfoque de rendición de cuentas de carácter individual).

Fuente: *Lo dicho sobre el caso de la guardería ABC*, Nexos, <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=1656>; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Informe preliminar sobre el ejercicio de la facultad de investigación, 2009*, disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/MEDIOSPUB/Paginas/CasoGuarderiaABC.aspx>.

En segundo lugar, se puede rendir cuentas ante un ciudadano individual, normalmente con relación a asuntos que le afectan de manera directa. Por ejemplo, un ciudadano que solicita un recurso administrativo como medio para conocer la base sobre la cual se determinó el nivel de contribuciones o impuestos que debe pagar. Otros actores que exigen cuentas son los organismos públicos especializados, como las instituciones superiores de auditoría, organizaciones de defensa de derechos humanos u *ombudsmen*, las agencias reguladoras, entre otros. En este caso, se trata de instancias creadas para controlar y revisar el actuar de los servidores públicos, frecuentemente dotadas de facultades de investigación y que reportan sus resultados al público en general y / o al Poder Legislativo.

Otra forma de rendición de cuentas es denominada “rendición social de cuentas”, referida a aquella que se hace ante actores de la sociedad en general, ya sean grupos comunitarios, organizaciones de la sociedad civil o ante los medios de comunicación. En este caso se trata de grupos que exigen cuentas, pero que con frecuencia no tienen facultades legalmente establecidas para hacerlo. Sin embargo, eso no impide que estos actores consideren que es su derecho exigir explicaciones al gobierno y que este último actúe de manera que por la vía de los hechos acepte dicha

exigencia. Muchas veces, estos mecanismos de rendición social de cuentas, que dependen de una ciudadanía activa y capaz de movilizarse, pueden ser mecanismos más flexibles, creativos y capaces de despertar un grado mayor de interés en la sociedad, aunque comúnmente resultan débiles en términos de generar consecuencias, es decir, con frecuencia no logran generar cambios en las formas de actuación de las autoridades públicas.

Finalmente, en un mundo de creciente intercambio e interacción política, económica y social, los gobiernos se ven en la necesidad de justificarse frente a instancias u organizaciones extranjeras o multilaterales. Ejemplo de esto es la revisión que hace el Banco Mundial (BM) respecto del cumplimiento de las cláusulas de condicionalidad de sus préstamos, lo que implica que los gobiernos acreditados deben demostrar que mantienen políticas macroeconómicas de estabilidad y han cumplido con los compromisos programáticos en materia de combate a la corrupción o reformas al sector público, por ejemplo, establecidos como parte del crédito⁴⁷. Igualmente, la creación de instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) somete a los Estados nacionales a ser sujetos de juicios respecto de su comportamiento y a ser incluso sancionados.

El tema de frente a quién se rinde cuentas ha dado lugar a varios modelos “espaciales” de *accountability*, destacando el propuesto por O’Donell, que distingue entre rendición de cuentas vertical, referida a la rendición de cuentas a lo largo de la cadena de mando, desde el funcionario de ventanilla hasta el Presidente de la República, quien responde ante los ciudadanos; y la horizontal, que se refiere al sistema de pesos y contrapesos entre diferentes poderes del Estado. Estas divisiones derivan en clasificaciones que pueden resultar confusas, dado que la metáfora espacial es de por sí relativa, requiriendo recurrir a formas “mixtas” que combinan la rendición de cuentas “hacia arriba”, “hacia abajo” y “hacia los lados” y cambia según se esté en un sistema parlamentario o presidencial de gobierno⁴⁸. Incluso, existen formas de rendición de cuentas “hacia los pares”, o rendición de cuentas hacia un cuerpo profesional, que no encajan adecuadamente en estas categorías⁴⁹. Por esa razón, en este texto se prefiere minimizar el uso de este tipo de metáforas.

Vale la pena señalar que la rendición de cuentas implica una llamada “potencial”. Es decir, no todas las instituciones públicas rinden cuentas ante ciertos actores todo el tiempo. En algunos casos,

como es el de la presentación de informes de avance y de labores, existe una definición precisa de los periodos en los que debe presentarse cierta información. En otros casos, sin embargo, la organización está sujeta a peticiones de información por otros actores que pueden ser esporádicos e, incluso, ocurrir únicamente una vez, como es el caso de que un funcionario sea sujeto a un juicio de responsabilidades por parte del Poder Legislativo. Finalmente, las normas de transparencia y acceso a la información, tomando ventaja de las tecnologías de comunicación e información, obligan a publicar y mantener actualizada cierta información institucional, lo que supone una rendición de cuentas permanente. De esta forma, los mecanismos de *accountability* tienen diferentes probabilidades de ser utilizados en el caso de una organización pública en particular.

Respecto de sobre qué temas o materias se rinde cuentas, las alternativas son varias también. En general, se puede rendir cuentas sobre el uso probo de los insumos a disposición. Esto tiene relación con el hecho de que los funcionarios públicos utilizan recursos de todo tipo que no son de su propiedad y por los que se les ha dado una responsabilidad fiduciaria. Otra materia por la que se

puede rendir cuentas es por el apego o cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos, es decir, rendición de cuentas de “cumplimiento” (*compliance*). También se rinde cuentas sobre la calidad de la toma de decisiones, es decir, sobre las fuentes de información utilizadas, los actores consultados y la solidez técnica demostrable del proceso decisorio. Una forma de rendición de cuentas que se ha vuelto cada vez más intensa se refiere a aquella respecto de los resultados producidos por la acción pública, es decir, respecto de los bienes y servicios generados por la actividad institucional y los cambios en las realidades o problemas sobre los que se desea incidir (impactos).

Tabla 1: Dimensiones de la rendición de cuentas

¿Quién?	¿Ante quién?	¿Por qué asunto/materia?	¿Cómo?	¿Cuándo?
<ul style="list-style-type: none"> - Individual - Colectiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Superior jerárquico - Individuo - Institución especializada (auditoría superior, <i>ombudsmen</i>, agencia reguladora, órganos de evaluación de políticas, etc.) - Sociedad en general (medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, etc.) - Organizaciones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso de insumos - Apego a normas/procedimientos - Solidez técnica de las decisiones - Resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Dar cuentas - Debate y valoración - Consecuencias 	<ul style="list-style-type: none"> - De manera periódica - A solicitud - De manera permanente

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la materia sobre la que se rinden cuentas, algunos autores han generado tipologías o formas de clasificación. Por ejemplo, Patricia Day y Rudolf Klein⁵⁰ en su estudio clásico sobre la rendición de cuentas en los servicios públicos, proponen lo siguiente:

- **Rendición de cuentas política:** se refiere a rendir cuentas frente a la población, de manera directa en sociedades simples o con intermediación de un cuerpo representativo, por lo que el juicio al que se llegue resulta de naturaleza política y con arreglo a valores. Con frecuencia este tipo de rendición de cuentas ocurre frente a los órganos de representación de la ciudadanía, como es el Congreso. El juicio político considerado en la Constitución mexicana sería un ejemplo. Este tipo de rendición de cuentas también ocurre durante el proceso electoral, que ofrece a los votantes la oportunidad de valorar la gestión de la administración saliente.
- **Rendición de cuentas legal:** se refiere a aquella que ocurre frente a órganos jurisdiccionales (tribunales) respecto a la legalidad de las actuaciones por parte de los servidores públicos, habitualmente relacionados con casos que afectan

a ciudadanos particulares. Ejemplo de esto en México es la respuesta que están obligados a dar las autoridades frente a los procedimientos contra las resoluciones definitivas, actos administrativos, reglamentos y procedimientos de la autoridad que se inicien frente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Creado en 2009, se trata de un tribunal dotado de autonomía para dictar sus fallos que concentra todo en materia de lo contencioso-administrativo, incluyendo las decisiones de carácter fiscal⁵¹.

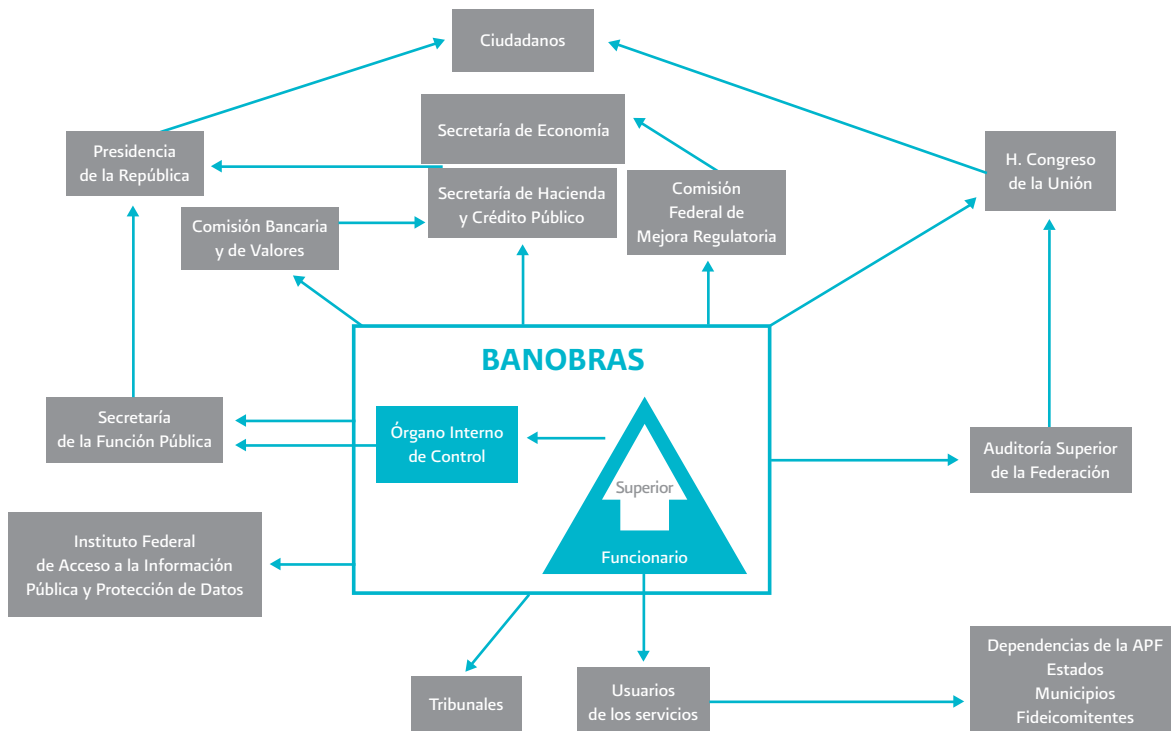
- **Rendición de cuentas gerencial:** se refiere a hacer que aquellos que tienen autoridad delegada respondan respecto a la realización de las tareas que tienen asignadas de acuerdo con ciertos criterios de desempeño. Este tipo de rendición de cuentas puede a su vez desglosarse en las siguientes:
 - *Rendición de cuentas fiscal o de regularidad:* enfocada en revisar que los recursos públicos se ejercieron en los rubros aprobados y con apego a las reglas apropiadas.

- *Rendición de cuentas de proceso o eficiencia*: referida a asegurarse de que se ha seguido un cierto curso de acción y de que se han aprovechado los recursos de manera óptima, sin desperdicios o sobrecostos.
- *Rendición de cuentas programática o de eficacia*: relacionada con la verificación de que se han generado los efectos deseados como resultado de las acciones realizadas.

Si bien esta clasificación es ilustrativa, nuevamente puede generar algunas confusiones dado que algunos mecanismos combinan varios tipos de rendición de cuentas. Sin embargo, ofrece luz respecto a cómo los funcionarios públicos están sometidos a exigencias y lógicas de rendición de cuentas diversas de manera simultánea, que pueden complementarse y reforzarse o ser francamente contradictorias. Un ejemplo de esta red compleja de *accountability* se presenta a continuación.

- **Rendición de cuentas profesional**: se refiere a las cuentas que se rinden respecto del cumplimiento de principios o reglas de actuación convencionalmente aceptadas por los cuerpos profesionales pertinentes. En este sentido, una profesión se entiende como una comunidad de personas especializadas en un campo de actividad social que comparten o se someten a definiciones compartidas respecto a qué se considera un comportamiento adecuado. Los cuerpos profesionales, integrados por “pares”, se constituyen como un monopolio que valora la actuación de los miembros individuales, pudiendo separar del ejercicio profesional a aquellas personas que no se apeguen a las normas aceptadas.

Esquema 2: Vínculos de rendición de cuentas en el caso de Banobras



Fuente: Elaboración propia.

El esquema que se presenta arriba es una versión simplificada de los vínculos de rendición de cuentas a los que está sujeto el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), que es una institución bancaria pública orientada fundamentalmente a ofrecer créditos para la realización de proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, particularmente aquellos a cargo de los gobiernos estatales y municipales. Sus funcionarios están sometidos a mecanismos de rendición de cuentas internos, particularmente de tipo jerárquico y los que involucran al Órgano Interno de Control (OIC), que es una instancia de auditoría primordialmente enfocada en la rendición de cuentas financiera y de procesos. El OIC depende de la Secretaría de la Función Pública (SFP), a la que reporta y la cual tiene capacidad de imponer sanciones de carácter administrativo, así como de iniciar procedimientos penales (que resultarían en un procedimiento administrativo o penal típico de la rendición de cuentas legal).

Asimismo, Banobras rinde cuentas directamente ante la SFP, ya que ésta puede ordenar intervenciones de control (revisiones) que se realizan desde la propia Secretaría. Banobras también está sujeto a la revisión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), respecto de la calidad de los trámites que opera y en mate-

ria de compromisos de simplificación y mejora de los mismos⁵². Además, Banobras rinde cuentas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ya que está sectorizado en el área de política económica del gobierno. Como institución bancaria, debe demostrar su apego a las disposiciones en materia de prácticas crediticias, niveles de riesgo, entre otros, que emite la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Todo lo anterior se encuentra bajo la autoridad del Ejecutivo del gobierno, por lo que finalmente las cuentas se rinden ante el Presidente de la República que, a su vez, informa y rinde cuentas a los ciudadanos.

Por otra parte, Banobras está sujeto a la revisión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), particularmente respecto de la integración de la Cuenta Pública Anual y también debido a que el Poder Legislativo puede solicitar auditorías especiales para revisar la actuación del Banco; los directivos de la institución pueden ser llamados a comparecer ante comisiones de las Cámaras del Congreso y pueden ser objeto de juicio de responsabilidades (juicio político) por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el uso indebido de fondos o recursos federales. Respecto a la rendición de cuentas legal, Banobras y sus funcionarios pueden ser objeto de querellas ante tribunales de diverso tipo que interpongan aquellos

que se consideren afectados por la actuación del Banco. Igualmente, está sujeto a la revisión de sus decisiones referentes al incumplimiento de solicitudes de información o de declarar cierta información como reservada (procedimiento que realiza el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos-IFAI).

Finalmente, la institución también debe responder ante los usuarios de sus servicios, compuestos particularmente por otras dependencias del gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, así como todos aquellos que han creado fideicomisos en el Banco. Por ejemplo, Banobras es la institución que recibió la operación del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), fideicomiso orientado a apoyar el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo. Banobras debe rendir cuentas ante el Comité Técnico del mismo, integrado por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la de Turismo.

El caso presentado muestra la complejidad de las redes de rendición de cuentas a las que está sujeta una organización pública. Este entramado resulta una característica distintiva de la gestión en el sector público, que hacen ver claramente

la diferencia de lo que ocurre en las organizaciones privadas o de la sociedad civil que enfrentan vínculos de *accountability* más simples. En este sentido, una de las habilidades centrales de los gerentes públicos es manejar las rigideces y ambigüedades que presenta la estructura de las redes de rendición de cuentas dentro de las que debe trabajar, de forma tal que sea capaz de realizar con eficacia su tarea o transformándolas de manera que se vuelvan mecanismos que tenga efectos positivos sobre el rendimiento institucional. Siguiendo a J. Hill y Laurence E. Lynn, los gerentes públicos deben dominar su “arte” para que no se vuelvan meros sujetos de las estructuras y cultura organizativa en la que trabajan, sino que sean capaces de crear nuevos arreglos y sinergias entre ellas en pro de los ciudadanos⁵³.

A lo largo de este texto se ofrece un análisis más detallado de las diferentes formas de rendición de cuentas, señalando sus fortalezas, debilidades y potenciales contradicciones. La siguiente sección se enfoca a identificar las formas o mecanismos que integran el “modelo tradicional” de rendición de cuentas en la gestión pública, que hace énfasis en la rendición de cuentas política y jerárquica como medios para verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos.

Cuadro 2: Un caso que involucra diferentes tipos de rendición de cuentas

En el año 2002, la Cámara de Diputados aprobó el incremento de 600 millones de pesos para programas nacionales de salud. Entre las modificaciones ocurridas tras este incremento, destacó la cancelación de un fondo de alrededor de 30 millones de pesos para el combate del VIH-SIDA, que se asignó, en cambio, a la organización **Comité Nacional Provida**. A partir de ese mismo año, una serie de organizaciones de la sociedad civil⁵⁴, entre las que destacó **Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.**, realizaron una revisión de la forma en que **Provida** había utilizado los recursos otorgados. Durante el proceso, se encontraron serias irregularidades, como el pago a organizaciones ficticias, importantes gastos no vinculados a programas de salud y excesivos gastos en campañas de publicidad.

Las organizaciones que dieron seguimiento al caso **Provida** solicitaron reunirse con el encargado de la Secretaría de Salud en turno, pero esta solicitud no prosperó. Se decidió entonces emprender una campaña en los medios nacionales para llamar la atención sobre el caso. Esta acción la llevaron a cabo en alianza con numerosas organizaciones civiles que presentaron conjuntamente una petición al gobierno para investigar oficialmente el caso. Lo anterior, motivó la intervención de la Secretaría de la Función Pública que impuso sanciones de carácter monetario. Adicionalmente, Jorge Serrano Limón, quien estaba a cargo de **Provida**, fue inhabilitado por 15 años de cualquier cargo público. Ésta fue la primera vez que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP) se aplicó a personas que no son servidores públicos, pero que son responsables del uso de fondos públicos.

En agosto de 2010, un juez en materia civil ordenó devolver la totalidad de los fondos otorgados a dicha organización, pagar la sanción impuesta y ser excluida de la recepción de fondos públicos por 15 años. La suma total a devolver a los fondos públicos ascendió a 14 millones 188 mil pesos, más intereses acumulados, lo que suma un total de aproximadamente 22 millones de pesos.

Fuente: Gaia Gozzo, *El caso Provida: Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2006; y Víctor Fuentes, *Deberá Provida pagar 22 mdp*, Reforma, 15 de agosto de 2010.

II. Las formas tradicionales de rendición de cuentas en la gestión pública

La preocupación por evitar el abuso del poder está detrás de los procesos y sistemas de rendición de cuentas en los gobiernos contemporáneos. Los mismos se enfocan tanto en asegurar un comportamiento constitucionalmente adecuado, como una ejecución coordinada y eficaz de las políticas por parte del aparato administrativo⁵⁵. En buena medida, las reformas administrativas del siglo XIX y principios del XX tuvieron como objeto lograr un mayor control de las burocracias públicas, consolidando su profesionalismo pero también introduciendo mecanismos de rendición de cuentas fundamentalmente de tipo punitivo. Estos mecanismos se apoyan fuertemente en la rendición de cuentas política (hacia los votantes de manera directa o por intermediación de sus representantes) y jerárquica (estableciéndose una cadena de mando donde los superiores tienen que rendir cuentas sobre las acciones de sus subordinados). También se desarrollaron las primeras instituciones especializadas de auditoría, centradas primero en la revisión de las cuentas y la probidad en el uso de los recursos. A continuación se ofrece

una revisión de estos mecanismos, señalando sus fortalezas y debilidades.

2.1 Mecanismos políticos

Los mecanismos políticos sirven para asegurar que el gobierno rinda cuentas a la ciudadanía por el ejercicio del poder que le ha sido delegado, con objeto de garantizar que se gobierne con apego a los valores de actuación esperados y al interés del conjunto social, y no favorezca a individuos o grupos particulares. Este ejercicio permanente de justificación y explicación del poder ante los ciudadanos distingue a la democracia de un sistema de tiranías electivas⁵⁶. En cierto sentido, el modelo tradicional de rendición de cuentas se ha desarrollado sobre la noción de que todos los mecanismos de *accountability* que se establezcan deben estar ligados, en última instancia, a los miembros de la comunidad política. Esto es, se trata de un encadenamiento que liga a los servidores públicos con los políticos electos y a éstos, a su vez, con los ciudadanos. Entre los instrumentos más importantes se encuentran los siguientes:

Las elecciones: se trata del momento en que la ciudadanía, mediante su voto, elige a sus representantes otorgándoles un “mandato”. La celebración de elecciones libres, legales y equitativas son un elemento básico de la democracia contemporánea. En relación con la rendición de cuentas, autores como Karl Popper consideran que las elecciones, al permitir el ejercicio de una valoración del desempeño de los gobernantes en turno, se constituyen en un mecanismo auto-correctivo que hace de la democracia un régimen político superior: “las instituciones democráticas tienen por objeto permitirnos liberarnos de los gobernantes malos o incompetentes o tiránicos sin un baño de sangre”⁵⁷. Con relación a lo anterior, en las elecciones obligan a los partidos y candidatos a establecer compromisos públicos respecto de las políticas que pretenden realizar, lo que puede servir de base para la valoración posterior de las acciones de los gobernantes elegidos. Sin negar su importancia, la efectividad de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas es limitada en la medida de que el voto es un medio imperfecto para transmitir el mandato de los votantes⁵⁸. Existen numerosas distorsiones del proceso electoral que reducen la probabilidad de que una mala gestión sea castigada electoralmente,

entre ellas las prácticas clientelares, la inequidad en acceso a medios de comunicación, la presencia de identidades partidistas fuertes en algunos sectores de la población, entre otros.

También se ha criticado que la ciudadanía sólo puede acceder a este mecanismo cada cierto tiempo (tres o seis años), así como que su eficacia parte de la premisa de que los electores votan con una mirada hacia el pasado, cuando parece más probable que lo hagan considerando lo que el candidato ofrece hacia el futuro⁵⁹. En el caso de México, algunos argumentan que las limitaciones a la reelección consecutiva de los representantes populares reduce aún más la eficacia del voto como mecanismo de *accountability*.

Cuadro 3: Organizaciones civiles e información electoral

Dos organizaciones, en lugares muy distintos, Argentina y Estados Unidos, han realizado esfuerzos en años recientes para fomentar la competencia electoral más transparente y justa en sus respectivos sistemas políticos. **Poder Ciudadano**, en Argentina, realiza un monitoreo sistemático de las normas de financiamiento de las campañas electorales, difunde información sobre los bienes que poseen los políticos, así como registra evidencia que puede utilizarse para exponer casos de corrupción política. Con este propósito, la organización desarrolló una base de datos con los perfiles de políticos y sus plataformas electorales en el Distrito Federal argentino (1997 y 2000) y las elecciones presidenciales. Otra de las herramientas clave creadas por **Poder Ciudadano** fue la metodología desarrollada para el monitoreo de gastos de campaña.

En Estados Unidos, el **Project Votesmart**, en Oregon, creó una base de 13 mil oficiales electos y candidatos a cargos públicos, recopilando información de su pasado, como cargos ocupados, registros de votación, reportes financieros de sus campañas, así como evaluaciones realizadas por 100 grupos de distinto cuño ideológico. En general, el acceso a la información para los votantes por estos medios tiene efectos difusos, ya que no necesariamente compromete a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas directa, ni la información revelada conduce a procesos de investigación, menos todavía a sanciones para los oficiales en cargos públicos.

Fuente: Anwar Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, DC, The World Bank.

La revisión legislativa: como se mencionó anteriormente, los sistemas políticos democráticos han establecido formas de pesos y contrapesos que intentan moderar los excesos que puedan cometer los gobernantes⁶⁰. En México, la Constitución y las leyes han otorgado diversos poderes al Congreso de la Unión para revisar la actuación de los servidores públicos. Entre ellas están la exigencia de que se rindan informes anuales (y en ciertas materias, incluso más frecuentemente), la capacidad de convocar a comparecer a los funcionarios públicos, la creación de comisiones especiales de legisladores que investigan ciertos hechos, la revisión de la cuenta pública, entre otros. De igual forma, existe la posibilidad de someter a un juicio de responsabilidades (juicio político) a los altos funcionarios que incurran en faltas consideradas graves, aunque dicho juicio está pensado como un recurso extraordinario que requiere de una mayoría calificada de legisladores para que tenga efecto (artículo 110 constitucional).

La revisión legislativa resulta esencial para mantener el carácter democrático del sistema representativo. Sin embargo, estos mecanismos también están sujetos a posibles distorsiones. Por ejemplo, frente a partidos sumamente disciplina-

dos, se pueden presentar legislaturas poco acuciosas en la revisión de la actuación del Ejecutivo, si el partido en el gobierno cuenta con mayoría en el Congreso o, al contrario, puede conducir al aumento de su activismo en busca de dañar a un gobierno de otro partido⁶¹. Asimismo, el acceso a los legisladores que tienen algunos grupos de interés bien organizados puede dar más voz a ciertos intereses en detrimento de otros. También se ha criticado la falta de conocimiento técnico que muestran muchos representantes populares, la carencia de recursos para conducir las revisiones, la debilidad de las instancias de asesoría legislativa, así como una tendencia a partidizar en exceso el proceso de revisión, lo que puede conducir a la parálisis de los procedimientos o a juicios débilmente sustentados en evidencia.

Cuadro 4: Profesionalización en la Cámara de Diputados

En el año de 1999, mediante la modificación de la Ley Orgánica del Congreso, se fundó el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), con el propósito de contribuir a la función legislativa de la Cámara de Diputados en temas de economía y finanzas públicas, a través del análisis y evaluación técnica de las políticas públicas elaboradas por los grupos parlamentarios del Congreso. El CEFP está compuesto por divisiones dedicadas especialmente a los estudios hacendarios, al estudio del presupuesto y el gasto público en general, así como otra avocada al estudio de las tendencias macroeconómicas del país y de los sectores industriales de la economía.

Entre las funciones del CEFP se cuentan: apoyar la elaboración del Paquete Económico anual, mediante la solicitud de información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) respecto a los contenidos de los proyectos del Presupuesto de Egresos; analizar el Informe Anual sobre las Acciones y Resultados de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND); analizar las iniciativas del Presupuesto, la Ley de Ingresos, leyes fiscales y los Criterios Generales de Política Económica que se presenten a la Cámara.

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas, <http://www.cefp.gob.mx/>, consultada el 27 de octubre de 2010.

2.2 Auditorías y revisión por instituciones especializadas

Como ejercicio técnico, la auditoría surge de manera independiente a los mecanismos de rendición de cuentas política e, incluso, las antecede⁶². Como es sabido, el término inglés “*accountability*” deriva de la idea de revisar la cuenta de los recursos, es decir, el registro y verificación de la contabilidad. A mediados del siglo XIX esta función fue asignada a agencias especializadas, frecuentemente dependientes del Poder Legislativo, concentrándose fundamentalmente en revisar si los recursos públicos fueron ejercidos de acuerdo a las normas financieras vigentes⁶³. Debe distinguirse este tipo de auditoría de las de carácter interno, que se abordan más adelante. Las auditorías suelen centrarse en la revisión de la documentación que respalda el gasto y en la verificación de que los recursos se ejercieron en los destinos predeterminados en el presupuesto aprobado por el Legislativo, es decir, enfoca su atención en el cumplimiento de las normas y la regularidad de las transacciones⁶⁴. Más recientemente, las auditorías han hecho mayor énfasis en fortalecer los aspectos preventivos, identificando problemas en los sistemas financieros y en las prácticas contables.

La idea de contar con instancias de auditoría especializadas, denominadas Instituciones Superiores de Auditoría, es asegurar su independencia frente a los entes auditados (el gobierno) y contar con las capacidades requeridas, de manera que se cumpla con estándares mínimos de competencia técnica, objetividad o neutralidad política, comportamiento profesional por parte de los auditores y la existencia de controles de calidad de los reportes⁶⁵. En general, estas instituciones reportan sus resultados en primer lugar al Poder Legislativo y, de acuerdo con la legislación de cada país, al público en general. En el caso de México, la Auditoría Superior de la Federación, creada en 2000 en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, realiza un reporte con la revisión de la cuenta pública que se da a conocer con aproximadamente dieciocho meses después de finalizado el ejercicio fiscal bajo revisión. De igual forma, la ley permite la realización de revisiones particulares a solicitud de la Comisión. La Auditoría Superior no tiene capacidad para imponer sanciones administrativas de manera directa en casos en que detecte irregularidades, situación que es similar a la de otros países. Sin embargo, puede establecer montos de multas y sanciones resarcitorias que debe aplicar la SFP.

Las formas tradicionales de auditoría han sido criticadas por generar un cúmulo de información de escasa utilidad, particularmente desde el punto de vista de los ciudadanos. La complejidad de la contabilidad gubernamental hace difícil rastrear el destino final de los recursos, por lo que no se eliminan del todo los espacios de opacidad. Además, no es viable realizar un ejercicio pormenorizado de revisión a todas las instancias de gobierno, por lo que los congresos tienden a preferir otras formas de control y revisión basadas en la denuncia de grupos sociales o individuos (es decir, el desplazamiento de los mecanismos “policiales” por otros que asemejan “alarmas contra incendios”)⁶⁶. También se ha señalado como una debilidad de ese enfoque, el que promueve el apego a normas y procedimientos dejando de lado aspectos cualitativos de la acción pública, convirtiéndose en una fuente adicional de rigidez e inflexibilidad en el sector público. Finalmente, su enfoque, centrado en la revisión de cumplimiento y regularidad, genera una relación de confrontación entre el auditor y las instancias sujetas a su revisión, dado que se tiende a reportar y comunicar únicamente las fallas o desviaciones encontradas. López-Ayllón y Fierro argumentan que, en el caso mexicano, además de ser un me-

canismo que no genera información oportuna por el desfase entre los ciclos de presupuestación y de revisión de la cuenta pública, la ASF adolece de una visión estrecha de responsabilidades individuales, por lo que se deja de lado el actuar de la institución en conjunto o la valoración integral del desempeño de los programas⁶⁷.

Adicionalmente a la auditoría, alrededor del mundo han proliferado otros cuerpos especializados en la revisión de ciertas áreas de política en particular (*watchdogs*) o que tienen la misión de defender derechos ciudadanos frente a decisiones o acciones de la autoridad. El mecanismo más común es la creación de *ombudsmen* o “defensores del pueblo”, los cuales tienen capacidades de investigación de posibles violaciones a los derechos de personas o grupos particulares, así como de generar recomendaciones, aunque normalmente no disponen de facultades para ordenar la ejecución de acciones remediales o compensatorias ni para aplicar sanciones. En este sentido, los *ombudsmen* confían en que su calidad moral promoverá el cumplimiento voluntario o generará presión social sobre las instancias transgresoras. A estas instituciones se les otorga autonomía por medio de la designación de sus titulares por

parte del Poder Legislativo y de garantizar asignaciones presupuestarias que no dependen de la aprobación del Poder Ejecutivo. Normalmente, estos entes trabajan en la revisión de la actuación gubernamental en casos particulares, por lo que sus valoraciones y recomendaciones no son de carácter general.

En el caso de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene facultades de iniciar investigaciones de oficio, sin que medie denuncia alguna. Algunos de estos órganos han tratado de ampliar su enfoque de actuación, revisando políticas generales de los gobiernos, como es el caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que ha realizado estudios en el caso de la provisión de servicios públicos⁶⁸. Se han creado organismos similares, pero con ámbitos de actuación más restringidos, como es el caso del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), que tiene entre sus facultades la de investigar “presuntos actos y prácticas discriminatorias”⁶⁹ en organizaciones públicas y privadas.

En muchos países, sobre todo en aquellos de tradición anglosajona, se han creado instancias

autónomas dedicadas a la inspección de instituciones públicas particulares, como son las escuelas, hospitales o las prisiones. Las inspecciones se concentran en determinar el desempeño general en la administración y provisión de servicios, por lo que regularmente no tratan casos de individuos afectados. También se puede observar un crecimiento de agencias de monitoreo y regulación, en buena medida como resultado de la privatización de antiguas empresas públicas. En este caso, son instancias que cuentan con un ámbito de autonomía técnica y que tienen facultades para solicitar información y dar seguimiento a las acciones de otras instancias del gobierno relacionadas con su materia de especialidad. Por ejemplo, en México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria es responsable del seguimiento a los avances de las dependencias y entidades en el cumplimiento de sus programas de mejora regulatoria.

En términos de la efectividad de estas instancias especializadas, en general hay consenso sobre la contribución que hacen para fortalecer la rendición de cuentas gracias a su independencia y la capacidad profesional respecto de su ámbito de actuación. Sin embargo, el propio mantenimiento de su autonomía es una dificultad importante. A

pesar de los mecanismos especiales para la designación de sus titulares y la garantía de un nivel de financiamiento adecuado, en la práctica puede presentarse el problema de intercambio de favores, actuaciones guiadas por motivaciones de tipo político-partidista, tendencia a destinar menos presupuestos a aquellos entes más críticos, entre otros⁷⁰. Asimismo, la propia autonomía puede limitar la capacidad de recolección de evidencia, en la medida en que las organizaciones bajo revisión pueden retener información o impedir el acceso de los investigadores a las fuentes directas de la misma. En otras palabras, la calidad de la revisión depende en un grado importante de la disposición de los entes bajo escrutinio a brindar los datos necesarios. Por último, dado que frecuentemente estas agencias especializadas no tienen capacidad de sancionar o imponer acciones remediales, dependen de la voluntad de otros actores para que existan consecuencias en los casos en que detectan comportamientos inadecuados.

2.3 Los tribunales

Ya se hizo referencia a que la rendición de cuentas legal, que ocurre mediante los tribunales, es el mecanismo más completo de rendición de cuen-

tas, al menos en lo referente a casos individuales. En México se ha fortalecido este tipo de rendición de cuentas, particularmente con las reformas al Poder Judicial realizadas a partir de 1995. En particular, la Suprema Corte de Justicia reforzó su papel como tribunal constitucional, lo que fortaleció su capacidad de revisar el apego de las decisiones y acciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a la Constitución de la República. Por otra parte, los mecanismos de controversia constitucional, que permiten remediar conflictos entre poderes y niveles de gobierno, y de acción de inconstitucionalidad, que contribuyen a evitar la entrada en vigor de normas o disposiciones que algún órgano del Estado considere contrarios a la Carta Magna, resultan importantes mecanismos para someter a revisión las decisiones de las diferentes autoridades.

Síntoma del renovado papel de la SCJ en la rendición de cuentas, es la creciente utilización de una facultad de investigación de “algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual” (art. 97 constitucional)⁷¹. Esta facultad, si bien no genera consecuencias ya que sus recomendaciones no son vinculantes, sí supone la publicación de una valoración respecto

de las actuaciones de las autoridades en los casos particulares en que se ejerce. Otras ramas del Poder Judicial tienen también funciones de revisión de las decisiones de las entidades y dependencias del gobierno federal y la actuación de sus funcionarios; por ejemplo, los juzgados en materia laboral, civil y penal, y los tribunales en materia electoral (respecto a posibles usos indebidos de recursos públicos durante las campañas electorales). Asimismo, se ha trabajado en los últimos años para fortalecer el funcionamiento de los tribunales, de manera que sean un medio más accesible para los posibles afectados por las decisiones gubernamentales.

Cabe señalar que existen tribunales administrativos que aunque no son parte del poder judicial sino que dependen del Ejecutivo, son instancias ante las que las personas pueden recurrir para inconformarse frente a los actos de las autoridades. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el ejemplo más claro de este tipo de mecanismo, que cuenta con “plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal (APF) y los particulares” (art. 73 constitucional). También los servidores

públicos a los que la Secretaría de la Función Pública les haya aplicado una sanción, pueden impugnar dicha decisión ante el Tribunal (art. 25, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos-LFRASP), el cual puede dictar medidas compensatorias (indemnizaciones) y revocar los efectos de la decisión impugnada (por ejemplo, mediante la restitución en el cargo). Otro ejemplo son los tribunales agrarios, que cuentan con competencia, entre otras, para realizar juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias (art. 18, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios). El tema del papel de los mecanismos legales en la rendición de cuentas ha sido poco explorado en México, por lo que resultará importante el hacer una valoración respecto a su eficacia y eficiencia.

En general, los mecanismos legales de rendición de cuentas son los más claros en términos de los criterios que se utilizan para la revisión de los actos de la autoridad (contenidos explícitamente en la legislación civil, penal, administrativa, entre otras)⁷². En México, con excepciones como en el caso de la facultad de investigación de la SCJN, los mecanismos de tipo legal cubren el “ciclo” completo de la rendición de cuentas, desde la

presentación de información, el debate abierto de la misma, hasta la aplicación de sanciones y medidas correctivas. Se trata del medio más importante para asegurar la legalidad de actuación de los funcionarios y, por tanto, se constituye en un elemento central del Estado de derecho⁷³. De igual forma, las cortes en muchos países han desempeñado un papel importante en asegurar el apego a ciertos principios de política pública, como es la no discriminación. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las cortes han asumido el papel de revisores del grado en que se avanza en términos de la integración racial en las escuelas⁷⁴.

Se critica a estos mecanismos, en primer lugar, por su acento legalista que puede implicar el que se adopte un enfoque “estrecho” en la consideración de pruebas y argumentos. También, se ha señalado este hecho como una barrera de acceso debido a que el ciudadano común difícilmente podrá manejar los complejos procedimientos jurisdiccionales y el lenguaje requerido. En este sentido, resulta un medio gravoso para los ciudadanos por requerir asistencia legal profesional. A lo anterior se suma la posible existencia de problemas de falta de independencia, tanto formal en el caso de los tribunales administrativos, como

informal, debido a las conexiones entre los integrantes del Poder Judicial y otros funcionarios o representantes de intereses especiales, que en última instancia reducen la eficacia de este mecanismo. Aún peor, la corrupción que todavía distingue los intercambios entre el personal de los tribunales y la ciudadanía en México, erosionan gravemente la confianza que se tiene en este mecanismo de rendición de cuentas.

2.4 Las jerarquías

Como se señaló anteriormente, una de las características distintivas de la burocracia contemporánea es su forma de organización en estructuras altamente jerarquizadas: cada funcionario debe justificar su actuación frente a su superior. La exposición básica de este principio de organización la ofreció John Stuart Mill:

Como regla general, cada función ejecutiva, ya sea superior o subordinada, debe ser la responsabilidad asignada de un individuo dado. Debe ser claro para todo el mundo quién hizo cada cosa, y por causa de quién otras fueron omitidas. La responsabilidad es nula cuando nadie sabe quién es el responsable. La responsabilidad tampoco tiene efecto cuando, aun

*siendo real, puede fragmentarse hasta desaparecer. Para mantener la entereza de la responsabilidad, es necesario que sea una sola la persona que reciba todo el encomio de aquello que está bien hecho, y toda la reprobación de aquello que no*⁷⁵.

De esta forma, dentro de las organizaciones públicas impera la rendición de cuentas jerárquica: el personal operativo rinde cuentas a los mandos inferiores, que a su vez lo hacen frente a los intermedios, que también justifican su actuación frente al liderazgo político de la institución (políticos designados o electos), quienes son responsables ante el público por el actuar de la organización en su conjunto. El funcionamiento de este esquema se basa en la capacidad de premiar y sancionar que tienen los superiores, así como en el seguimiento incuestionado de órdenes por parte de los subordinados⁷⁶. En buena medida, se asume que existe una demarcación clara entre las tareas políticas de toma de decisiones respecto a la orientación del gobierno y de sus políticas públicas, y los aspectos técnicos de la ejecución de dichas directrices, que son materia de los funcionarios o burócratas⁷⁷. De hecho, en tanto exista claridad en las responsabilidades de cada quien, es posible otorgar un ámbito de discrecionalidad “hacia

abajo” en la cadena de mando, dado que cada funcionario es sometido a una revisión sobre el uso dado a tales facultades.

Vale la pena mencionar que los mecanismos de auditoría interna forman parte de la rendición jerárquica de cuentas, en la medida que sus revisiones son reportadas a los mandos superiores de la organización. Su objetivo usualmente es ofrecer una revisión por agentes que no pertenecen a la “línea de mando” sobre la adecuación de los mecanismos internos de control⁷⁸. En el caso de México, las funciones de auditoría interna las realizan los Órganos Internos de Control que dependen funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, aunque presupuestalmente están incorporados a la dependencia a la que supervisan. Su acento está puesto en la revisión del apego a procedimientos y normas, cumpliendo en ocasiones funciones de control, así como de seguimiento al ejercicio presupuestal. En los últimos años, se ha dado énfasis a que adopten un enfoque de mejora continua en sus actuaciones y que también se involucren en la gestión del desempeño institucional, por medio de la verificación de avances en los indicadores institucionales⁷⁹.

Las estructuras jerárquicas constituyen, entonces, un mecanismo de rendición de cuentas aparentemente confiable y que brinda gran estabilidad y legitimidad al aparato público. Sin la existencia de una cadena jerárquica se carecería de base para todos los demás esquemas de rendición de cuentas. Sin embargo, no se trata de una forma “pública” de *accountability*, en la medida en que ocurre al interior de las propias organizaciones. Igualmente, se ha criticado a las jerarquías por no ser sensibles a las realidades prácticas: asumen que los mandatos políticos (o políticas) son claros cuando en realidad son objeto de constantes reinterpretaciones y adecuaciones. Además, las políticas frecuentemente contienen objetivos múltiples y hasta contradictorios, lo que reduce su utilidad como “vara de medida” del actuar de los funcionarios⁸⁰. Asimismo, los funcionarios se encuentran sometidos a diferentes expectativas sobre su actuar y deben responder no sólo a los deseos de sus jefes, sino también a los de los políticos electos, los miembros del Poder Legislativo, a los consumidores de servicios públicos y los ciudadanos en general al mismo tiempo⁸¹.

De esta forma, el modelo jerárquico, basado en el encadenamiento de relaciones entre agentes y

principales, resulta problemático. En especial, la “interfase” entre funcionarios de carrera y electos presenta constantes conflictos debido a horizontes de actuación diferentes, culturas diversas y expectativas que no pueden conciliarse⁸². Incluso, la complejidad de las tareas del gobierno contemporáneo ha generado la necesidad de confiar en expertos tanto en la prestación de los servicios como en el diseño de las políticas, lo que socaba la separación entre “política” y “administración”. Finalmente, los estudios de la implementación de las políticas públicas han ofrecido evidencia de que la burocracia de ventanilla ajusta las políticas a los contextos y necesidades “en el campo”, dado que es imposible definir de antemano todos los retos o situaciones a las que se enfrentarán⁸³. El ejercicio de este ámbito de discrecionalidad, muchas veces no es capturado por los mecanismos de revisión basados en la jerarquía.

Como se ha visto a lo largo de esta sección, las formas tradicionales de rendición de cuentas constituyen elementos básicos que permiten asegurar la revisión del comportamiento de los funcionarios públicos. Sin embargo, se trata de mecanismos en muchos sentidos imperfectos. En aquellos de naturaleza política, normalmente son pocos sensi-

bles a situaciones particulares, ya que los ciudadanos requieren que sus preocupaciones resulten de interés para los representantes y partidos políticos. En otros, como es el caso de los tribunales, existen considerables costos de acceso. Por otra parte, hay serias dificultades para determinar quién debe sufrir consecuencias por las fallas colectivas de la institución en conjunto: ¿debe siempre sancionarse a la cabeza de la organización?, ¿debe limitarse la aplicación de sanciones a los individuos directamente involucrados con las fallas detectadas? y ¿cómo ponderar el grado de responsabilidad de cada persona?

También se ha señalado que estos mecanismos tradicionales se enfocan casi de manera exclusiva en los aspectos negativos, en los errores, fallas, omisiones y desvíos. Sus mecanismos parecen partir del supuesto de que los funcionarios son ineficientes y mal intencionados. Igualmente, su concentración característica en el seguimiento de normas y procedimientos los convierte en uno de los factores que en mayor medida explican el exceso de cautela, la rigidez y el dominio de una cultura conservadora dentro de las instituciones. En este sentido, desde el punto de vista de los funcionarios, parece que “rendir cuentas” es sinónimo

de “estar en problemas”⁸⁴: se trata de castigar, de sancionar culpables. Esto disminuye la eficacia de este modelo como forma de retroalimentar a las autoridades, de permitir la corrección y el aprendizaje, por lo que son un débil incentivo para el mejoramiento permanente de las acciones y programas. En buena medida, las reformas administrativas recientes han traído el tema de la rendición de cuentas a la mesa y han tratado de reorientar su funcionamiento, especialmente enfocándose más en una *accountability* por resultados, en contraste con aquella preocupada por el “cumplimiento”. Sobre esto se tratará en el apartado siguiente.

III. Nueva Gerencia Pública, Gobernanza y rendición de cuentas

3.1 Nueva Gerencia Pública y sus efectos en la rendición de cuentas

Las crisis fiscales vividas a finales de los años setenta en el mundo industrializado y en la década siguiente en América Latina, el ascenso de la llamada “Nueva Derecha”, que conjuntó el liberalismo económico y conservadurismo social característicos de líderes como Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos, aunados a los cambios en las expectativas ciudadanas respecto del gobierno, han dado lugar a reformas que parten de una crítica a las formas tradicionales de actuación de los gobiernos. En primer lugar, se señala que el sector público es causante de ineficiencias e improductividad en la sociedad debido a la captura por parte de intereses particulares, la falta de presiones competitivas que lo obliguen a reducir sus costos y a ser innovador, así como a la poca efectividad de las burocracias en la aplicación de políticas por problemas de coordinación y su excesiva preocupación por seguir normas y procedimientos. En este sentido, buena parte de las acciones de reforma

adoptadas alrededor de mundo han tomado al mercado y a la gestión de las empresas como un referente a emular.

Una primera “ola” de reformas, a las que Luis F. Aguilar denomina “modelo redimensionador”, se centró en el control del gasto público y la reducción de las áreas de intervención del Estado, particularmente por medio de la privatización de empresas públicas⁸⁵. La privatización asume que el sector público es irremediablemente menos eficiente y eficaz que el privado en la producción de bienes y la provisión de servicios, en buena medida por los costos que imponen los mecanismos de rendición de cuentas que caracterizan al sector público. De esta manera, el alineamiento de las acciones con las necesidades de los ciudadanos debe darse no por medio de auditores o de las discusiones en el Congreso, sino gracias a la “mano invisible” del mercado. Para ello es necesario dar capacidad a las personas de elegir con libertad a los proveedores de bienes y servicios de su interés. Se trata de fortalecer la rendición de cuentas “de mercado”, donde los consumidores pueden “votar con los pies” u optar por la “salida”⁸⁶, si el servicio recibido no les resulta satisfactorio. En este sentido, la privatización de actividades y em-

presas supone una sustitución de formas de rendición de cuentas, en la medida en que las organizaciones privadas no se encuentran sometidas a obligaciones comparables de rendición de cuentas⁸⁷: no responden directamente ante los representantes populares, no están obligados a comparecer en audiencias públicas en el Congreso, las leyes de acceso a la información no les aplican, y no son sujetos de investigación por parte de los *ombudsmen* o de las instituciones superiores de auditoría. En México, críticas similares se han hecho a la opacidad de los fideicomisos públicos, dado que se encuentran protegidos por el secreto fiduciario. Además, la privatización se ha dado en muchos países de manera que se han constituido nuevos monopolios u oligopolios, lo que reduce su eficacia como forma de “disciplinar” a las organizaciones anteriormente públicas.

El modelo redimensionador encontró rápidamente sus límites, toda vez que aún se exigían soluciones públicas a diversos problemas, y a la imposibilidad de trasladar al sector privado muchas actividades cuyas características impedían su adecuada provisión por medio del mercado. Una segunda ola de reformas, que tuvo lugar particularmente desde mediados de la década de los

años ochenta, incorporó muchos de los argumentos críticos contra la administración pública tradicional, pero consideran que la introducción de herramientas adecuadas de gestión puede hacer a las organizaciones públicas igual e incluso superiores en su desempeño en comparación con sus contrapartes del sector privado.

A este conjunto de reformas se le ha denominado como “Nueva Gestión Pública” (NGP), e incluyen aspectos como son: énfasis en la economía, eficiencia y eficacia, redimensionamiento de las estructuras organizativas (compactación), descentralización gerencial (apoderar a los funcionarios “de contacto”), la separación del diseño de las políticas de la provisión de los servicios públicos (*policy design -- policy delivery split*), la introducción de mecanismos de mercado o cuasimercado en el sector público, la orientación hacia los usuarios, el énfasis en el desempeño y los resultados más que en el cumplimiento de procedimientos normativos, y el establecimiento de complejos sistemas de evaluación y medición del rendimiento organizativo.

La NGP es una filosofía organizativa que, en general, contiene dos supuestos centrales: primero,

que la mejor manera para asignar bienes (públicos o privados) es por medio de mecanismos competitivos y, segundo, que las diferencias entre el sector público y privado no son tan grandes por lo que es posible trasladar, adaptándolas, herramientas y enfoques de gestión de un sector al otro. Cada uno de los supuestos mencionados corresponde a las dos vertientes principales de la NGP: la primera, la “marketización”, se refiere a la introducción de mecanismos de mercado o de la simulación de competencia en el sector público como medio para presionar a las organizaciones públicas a ser más eficientes, sensibles a las necesidades ciudadanas e innovadoras, a través de la introducción de competencia entre proveedores de bienes y servicios públicos (por ejemplo, subcontratación y competencia con proveedores privados) o de incentivos que simulen el ambiente competitivo en el que viven las empresas (por ejemplo, comparación y pago con base en desempeño). Este tipo de discurso contiene un elemento crucial: la idea de ofrecer posibilidades de elección a los “clientes” de los servicios públicos. La segunda variante de la NGP, el gerencialismo, se entiende como la introducción de formas post-burocráticas de organización en el sector público, frecuentemente bajo la influen-

cia de experiencias “exitosas” del sector privado, como recurso para eliminar o, al menos, aminorar los males de la administración pública tradicional (ver la Tabla 2).

De esta forma, la NGP fomenta la adopción de formas descentralizadas de gestión, que permiten a los funcionarios un ámbito de decisión más amplio para poder responder de manera flexible a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, responsabilizándolos de los resultados e impactos que sus actividades generen. Un elemento central de las doctrinas gerencialistas asociadas a la NGP, es la idea de recuperar el principio de que las organizaciones públicas existen para satisfacer demandas y necesidades ciudadanas, por lo cual se propone adoptar la noción de “cliente” en el servicio público. Se argumenta, por tanto, la necesidad de poner al ciudadano en el centro de la atención, de manera que se le otorgue la debida consideración a sus puntos de vista en el diseño, la prestación y la evaluación de los bienes y servicios proveídos por el gobierno.

Tabla 2: Herramientas típicas de la Nueva Gestión Pública

Marketización	Gerencialismo
<ul style="list-style-type: none"> - Tests de mercado - Introducción / simulación de competencia (<i>vouchers</i>, quasimercados en salud y educación) - Subcontratación de servicios (de apoyo, como mensajería, y sustantivos, como educación o readaptación social) - Comparación de desempeño (<i>League tables</i>, presupuestos por desempeño) 	<ul style="list-style-type: none"> - Desagregación de unidades administrativas - Descentralización gerencial (agencias autónomas) - Gestión Estratégica - Gestión Financiera - Gestión de Recursos Humanos - Gestión de Calidad - Gestión / Auditoría del Desempeño

Fuente: Elaboración propia.

En términos de la rendición de cuentas, la NGP se concentra en robustecer la de tipo gerencial, con los siguientes objetivos: lograr una rendición de cuentas más directa, clara y precisa de los funcionarios hacia los políticos electos (particularmente en países con un servicio civil de carrera consolidado), otorgar mayores márgenes de decisión y acción a los gerentes para aprovechar sus conocimientos y capacidades y, finalmente, asegurar una rendición de cuentas sin intermediarios hacia los usuarios, beneficiarios o clientes de la organización. A pesar de las dificultades de conciliar estos

objetivos, se argumenta que estos tres aspectos pueden alcanzarse al mismo tiempo por medio del fortalecimiento de esquemas de *accountability* basados en los resultados, la competencia, la transparencia y el establecimiento de relaciones tipo contractuales entre los actores de la gestión pública⁸⁸. A continuación se revisan algunos de los mecanismos propuestos por la NGP y cómo pretenden reforzar la rendición de cuentas:

Subcontratación: también denominada “terciarización” o “externalización”, se refiere al uso de contratistas del sector privado (con o sin fines de lucro) como medio para la provisión de bienes y servicios públicos, sin que se renuncie a la responsabilidad estatal de ofrecerlos. Un contrato es un acuerdo formal y legalmente vinculante entre dos o más partes, que establece compromisos de ofrecer la realización de tareas, actos, procesos, productos, servicios o la dotación de recursos por una de las partes a cambio de una consideración (dinero u otros bienes) que serán entregados por la otra parte⁸⁹. A diferencia de la privatización, la subcontratación no implica traspaso de activos al sector privado. En la mayoría de los casos, el comprador es el gobierno, por lo que para los usuarios finales de los bienes y servicios terciarizados el consumo puede ser gratuito o gozar de un subsidio.

La subcontratación pretende ser una vía para concentrar la atención del gobierno en los resultados que se desean alcanzar y no en detallar u operar las actividades precisas a realizarse. En teoría, la rendición de cuentas ocurre gracias a que el contrato permite establecer con claridad el papel del financiador y del proveedor: el gobierno otorga los recursos, establece los “estándares de servicio” o

nivel de cobertura, costo, y calidad esperados y, posteriormente, revisa el cumplimiento de los términos del contrato. El proveedor tiene interés en cumplir con lo acordado en la medida en que, de no hacerlo, puede ser sustituido por otro. Gracias a que el diseño de las políticas y de los servicios que implica está separado de la operación de los mismos, este esquema evita conflictos de interés o colusión entre actores de una misma organización. Asimismo, los contratos tienen fuerza legal, por lo que los incumplimientos graves pueden ser sancionados por la vía de los juzgados.

La subcontratación no es un mecanismo novedoso, puesto que asuntos como la limpieza y mantenimiento de edificios, la reparación de equipos y la vigilancia de instalaciones han sido áreas donde se ha hecho uso corriente de proveedores privados. La innovación se refiere al extender este tipo de esquemas a servicios “centrales” de las instituciones: alrededor del mundo se ha subcontratado la operación de sistemas de agua, aeropuertos y prisiones, la recolección de basura, el manejo de centros de orientación para jóvenes, el cuidado de personas con enfermedades crónicas o en situación de abandono, entre muchos otros. El gobierno, entonces, se convierte en un

“comprador” más que en un “prestador” de estos servicios, en concordancia con la metáfora de “timonear, no remar”⁹⁰.

En la subcontratación, los funcionarios encargados de definir los servicios a comprar y adjudicar los contratos siguen siendo sujetos de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas. Ahora bien, para que la rendición de cuentas funcione, se requiere que el gobierno sea, al mismo tiempo, “un comprador inteligente, un habilidoso agente de compras y un inspector sofisticado de los bienes y servicios que adquiere del sector privado”⁹¹. Esto resulta una situación paradójica, en la medida en que uno de los argumentos de la externalización es justamente que el gobierno no tiene las competencias técnicas necesarias para gestionar la provisión del bien o servicio subcontratado, pero sí debe contar con las suficientes para detectar fallas por parte del proveedor, en presencia de obvias asimetrías de información (el contratista conoce mejor los costos y el desempeño de los procesos de producción o prestación del servicio).

Otro problema de la subcontratación es la dificultad de establecer objetivos y medidas de resul-

tado que permitan verificar el apego a lo acordado. La situación se facilita en el caso de servicios cuyos atributos pueden ser definidos con mayor claridad: tasa de expansión de la cobertura del servicio de agua potable, tiempo de respuesta en un servicio de atención a emergencias, número de kilómetros asfaltados, número de veces que se recoge la basura en un colonia o vecindario, etc. Es más complejo, en cambio, definir los resultados de servicios de asistencia a grupos vulnerables, como son la provisión de servicios de apoyo a jóvenes con problemas de adicciones, el cuidado de personas de la tercera edad, por ejemplo. Esto implica, por tanto, que existan considerables costos de tiempo y dinero para la definición de los contenidos del contrato y para la supervisión de su cumplimiento (costos de transacción).

Las consecuencias de no cumplir lo pactado están definidas con precisión en el contrato, éstas pueden ir desde sanciones económicas, rescindir el instrumento y hasta la presentación de querrelas ante los juzgados competentes. Sin embargo, la complejidad de la operación de los servicios hace poco recomendable el establecer una relación de confrontación entre proveedor y comprador. Como consecuencia, muchas veces la rendición

de cuentas sucede a partir del desarrollo de relaciones informales, conversaciones de resolución de problemas y de negociación de puntos de vista⁹². Se ha criticado que este tipo de interacción disminuye la “publicidad” del *accountability* y conlleva el riesgo de colusión o captura de la agencia que debería revisar el cumplimiento de los contratos.

Un problema adicional es que la subcontratación no necesariamente clarifica quién está obligado a rendir cuentas: cuando aparecen problemas en la operación del contrato que afectan a los usuarios finales del servicio, existe incertidumbre sobre si la responsabilidad recae en el contratista o en el contratante, lo que constituye una fuente adicional de confusión⁹³. Si bien una de las finalidades de la subcontratación es tomar ventaja de los mayores grados de libertad con que cuentan las empresas y organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones privadas no están sujetas al mismo nivel de escrutinio en comparación con las pertenecientes al sector público como se señaló en el caso de la privatización⁹⁴. Incluso si, como ocurre en México, los contratistas deben responder a los requerimientos de información por parte de las instancias de auditoría, otros mecanismos como la revisión legislativa o por parte de una

instancia del tipo *ombudsman* que no les aplican. En este sentido, la subcontratación reduce la rendición de cuentas “pública” con la promesa de un mejor desempeño en el logro de objetivos y metas (resultados), lo que no necesariamente está garantizado⁹⁵.

Contratos internos: cuando la alternativa de contratar a un agente privado para prestar un servicio no resulta conveniente, otra estrategia utilizada ha sido la reestructuración del sector público mediante la creación de unidades especializadas dotadas de cierta autonomía. La NGP está radicalmente opuesta a las grandes jerarquías y burocracias maquinales, fragmentadas funcionalmente, que predominaron en las décadas de los años 50 a los 70 del siglo pasado, por lo que propone romper y dividir en secciones más manejables dichas estructuras, creando pautas de gestión más desconcentradas / descentralizadas. En este caso, el principio que se sigue es que debe darse mayor capacidad de decisión y acción a los gerentes públicos, reduciendo o relajando las exigencias normativas y procedimentales, a cambio de una reforzada rendición de cuentas con base en los resultados que obtienen. En muchos países, este tipo de reformas ha acelerado la creación de agencias autónomas que ya ocupan a un nú-

mero considerable de los funcionarios públicos: emplean a 80% de los empleados públicos en Nueva Zelanda, 75% del Servicio Civil Británico, 30% de los funcionarios públicos en Holanda; y de 150,000 a 200,000 funcionarios del gobierno central en Suecia⁹⁶.

Estas agencias se relacionan con su dependencia superior por medio de acuerdos semejantes a contratos que usualmente contienen los siguientes elementos:

- Objetivos y metas de la unidad responsable de operar el servicio o programa;
- Un acuerdo anual de desempeño que define metas y periodos de reporte y verificación;
- Los deberes y responsabilidades del ministerio y del Jefe Ejecutivo, particularmente respecto de la revisión de los avances, el monto de los presupuestos que deben entregar a la unidad y el calendario de desembolsos; y
- La definición de las facultades en materia de manejo financiero, de definición de estructura y/o de administración del personal que se otorga a la unidad.

Otras formas de descentralización administrativa son, la creación de entidades paraestatales

con personalidad jurídica y patrimonio propio que operan a la manera de las empresas con fines de lucro, el “aplanamiento” de estructuras por medio de la eliminación de grados o niveles jerárquicos, la delegación de autoridad en los altos directivos con base en contratos individuales de desempeño, la adopción de formas de gobierno corporativo con fundamento en el modelo de la empresa privada (por ejemplo, creando Consejos de Directores) y la dotación de facultades de gasto a ciertas unidades administrativas⁹⁷. En estos esfuerzos de descentralización gerencial, la rendición de cuentas parte de establecer una separación entre las funciones de diseño de políticas públicas de las de provisión de servicios (*policy / service delivery split*). Esto permite delegar autoridad a los gerentes de las unidades responsables de la provisión de servicios para administrar con mayor libertad su estructura, salarios y personal.

En este sentido, la especificación de los resultados esperados de las unidades tiene el propósito explícito de limitar la interferencia de actores políticos en la operación cotidiana de las mismas, al tiempo que asegura una rendición de cuentas más clara del funcionariado hacia el liderazgo político del gobierno. El caso más citado en este sentido es el de Nueva Zelanda, donde los De-

partamentos (equivalentes a las Secretarías de nuestro país) fueron reestructuradas en la década de 1990 para asemejarse a empresas privadas, contando con un Jefe Ejecutivo designado bajo contrato, que rinde cuentas ante el Ministro correspondiente por los resultados (bienes y servicios producidos), mientras éste último es responsable ante el Parlamento por los impactos de la política del gobierno. Se trata de un caso de aplicación extremadamente rigurosa de la teoría, por lo que se volvió un referente mundial de mejora en la eficacia y transparencia del sector público, gracias al uso de Declaraciones de Intención (parecidos a contratos) y diversos requerimientos de reporte y revisiones del desempeño de los Jefes Ejecutivos⁹⁸.

A pesar de que los arreglos semicontractuales entre autoridades centrales y unidades subordinadas ha sido una estrategia de reforma ampliamente adoptada, se han señalado algunos problemas respecto a la rendición de cuentas. En primer lugar, los contratos internos tienen la intención de generar incentivos positivos y negativos para promover ciertos comportamientos. Este sistema depende de manera crucial de la “credibilidad” que los actores tienen respecto de que se respetarán los términos del acuerdo. En caso

de incumplimiento, el sistema se colapsa y deja de ser útil como medio de *accountability*. Por ejemplo, cuando se creó el Instituto Nacional de Migración (INM), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, se optó por la elaboración de un contrato que obligaba al Comisionado del INM a alcanzar ciertas metas en términos de mejora de sus programas y servicios. En caso de desempeñarse satisfactoriamente, se estableció el compromiso de que la Secretaría de Hacienda reintegraría en el presupuesto del año siguiente cualquier ahorro generado durante el ejercicio cubierto por el acuerdo. Trascurrió el periodo del contrato y el INM presentó resultados superiores a los establecidos y, sin embargo, la SHCP no reintegró los recursos prometidos. A partir de entonces se abandonó el esquema, regresándose a uno de tipo jerárquico.

Adicionalmente a los problemas mencionados con relación a la subcontratación, en el caso de los contratos internos, al no ser legalmente vinculantes, no garantizan el respeto a la esfera de autonomía otorgada. De hecho, existe siempre la tentación por parte del liderazgo político del gobierno a intervenir en la operación de los programas y servicios, especialmente cuando se trata de asuntos políticamente delicados⁹⁹. Aquí se mani-

fiestan dos aspectos problemáticos: en primer lugar, que la delegación gerencial basada en rendición de cuentas por contratos realmente convive con formas jerárquicas y políticas de *accountability*. En segundo, que estos contratos introducen un nuevo factor: la rendición de cuentas hacia el “contratado”, ya que estos contratos establecen obligaciones también para la dependencia o autoridad superior que patrocina el acuerdo.

Además, la creación de agencias o unidades con autonomía técnica pueden alterar las formas de interacción entre funcionarios de carrera y el liderazgo político del gobierno, no necesariamente en una dirección de cooperación. Por el contrario, en el caso de Nueva Zelanda, diversos informantes reportan que se ha generado más distancia y recelo entre estos dos tipos de funcionarios¹⁰⁰. Por tanto, más que simplificar la rendición de cuentas, parece que los contratos de desempeño la hacen más compleja aún.

Gestión del desempeño: desde la década de 1990 y hasta nuestros días la gestión del desempeño se ha extendido tanto que algunos autores señalan que existe una “obsesión” internacional respecto del desempeño¹⁰¹, que se sustenta en la idea de que la falta de claridad sobre lo que se desea de la organi-

zación y de sus miembros genera una disminución de su capacidad para producir los bienes, servicios y regulaciones adecuados. Éste es el supuesto del que parte la gestión del desempeño. Contrariamente a la tradición burocrática, en la gestión del rendimiento no se da por entendido que el desempeño será el resultado automático de las órdenes transmitidas a través de la estructura jerárquica o el control de la utilización de insumos¹⁰².

No existe una definición única y aceptada de qué es la gestión del desempeño. Sin embargo, en cualquier forma que adopte, se sigue un principio básico: “una organización pública determina su desempeño deseado y señala la forma en que dicho rendimiento será medido por medio de la definición de indicadores de rendimiento. Una vez que la organización ha realizado sus actividades, será posible demostrar si el desempeño proyectado fue alcanzado y a qué costos”¹⁰³. De lo anterior se desprende que el corazón de la gestión del desempeño es la definición de los indicadores¹⁰⁴ que permiten medir los logros organizativos. La innovación de este enfoque como parte de la Nueva Gestión Pública, es la orientación hacia la medición de los resultados: el uso de insumos puede justificarse sólo en términos de los productos y resultados / impactos generados.

La gestión del desempeño, por tanto, refuerza la rendición de cuentas gerencial, particularmente al medir los logros alcanzados en componentes fundamentales del desempeño como son las convencionalmente denominadas “3 E”: la **economía** (el costo en que se incurre para allegarse los insumos requeridos), la **eficiencia** (la relación entre costos y productos generados) y la **eficacia** (el grado en que la organización genera los bienes o servicios comprometidos y las transformaciones en la realidad o en el problema a atender). A éstos se añaden otros factores como la equidad o el respeto al medio ambiente, entre otros, que puedan resultar relevantes en un caso particular. Los principales beneficios de este enfoque, en términos de *accountability*, son los siguientes:

- Obliga a hacer explícita la “teoría de cambio” de los programas y servicios, es decir, la relación entre insumos utilizados, procesos realizados, productos (bienes, servicios o regulaciones aplicadas) y los cambios en la sociedad, la economía, la política, entre otros, que se desean generar.
- Se formaliza lo que se espera obtener al determinar los criterios con los que se valorará el desempeño y al establecer “métricas” no sólo para co-

nocer lo que hace la organización, sino también la calidad con la que realiza sus actividades.

- Se aclara la relación entre las aportaciones y resultados, permite medir el progreso hacia los objetivos del gobierno e incluso recompensar o sancionar el desempeño individual y de la organización, además de facilitar la asignación de responsabilidades por el rendimiento¹⁰⁵.
- Puede promover un proceso de mejora continua de los servicios públicos mediante la posibilidad de identificar y extraer lecciones de buenas prácticas y de señalar lo que es posible hacerse para hacer mejor las cosas¹⁰⁶. Se trata de generar procesos de aprendizaje organizativo y del desarrollo de capacidades institucionales en busca de resultados cada vez mejores¹⁰⁷.
- En un entorno cada vez más descentralizado en el que las políticas dependen del concurso de diversos actores, permite la gestión de la interfaz entre varios proveedores de servicios públicos (públicos y privados, nacionales, regionales y locales) y la formulación de políticas, al establecer un marco claro y estable que precisa las expectativas de los participantes en un subsistema de política pública particular¹⁰⁸.

- La divulgación de mayor información respecto del rendimiento del gobierno, tiene un efecto positivo en la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de los profesionales y directivos responsables de los servicios que ofrecen¹⁰⁹.

Cuadro 5: El uso de indicadores para mejorar el desempeño: el caso de Oregon Shines

Hacia el año de 1989, el estado de Oregon, Estados Unidos, atravesaba un prolongado periodo de recesión económica, a la vez que sus proyecciones económicas y poblacionales para los años venideros no resultaban alentadoras. Ante este panorama, el gobierno del estado desarrolló un plan estratégico, conocido como **Oregon Shines: An Economic Strategy for the Pacific Century**, en el que se articuló la visión de un estado con una economía de alto rendimiento, una fuerza laboral de clase mundial, así como un nivel excepcional de vida. Con este propósito, la legislatura del estado creó la **Oregon Progress Board**, cuya tarea consistió en la elaboración de medidores de resultados para asegurar las metas mencionadas. En 1991, se desarrollaron 158 indicadores, que fueron compilados en el **Oregon Benchmarks, Setting Measurable Standards for Progress**, a los que estarían sujetos las agencias del gobierno estatal, las instituciones de servicios públicos, así como ciudadanos comprometidos con el programa.

Los indicadores del programa estaban clasificados en tres categorías: Gente excepcional, Calidad de vida excepcional y Economía sólida y diversa, con objetivos específicos para cada año. Estos indicadores se renovaban cada dos años. Para 1993, el número de indicadores creció a 272, siendo 43 de ellos clasificados como críticos. Algunos de estos indicadores se referían a la tasa de embarazo adolescente, a los niveles de logro educativo de los alumnos, así como calidad del aire. Entre los indicadores críticos, se establecieron: salud de los adultos, seguridad pública, así como la expansión de las exportaciones manufacturadas. Toda la información producida a partir de estos indicadores fue de gran importancia para tomar decisiones de gobierno en los años subsecuentes. Además, el efecto de estos indicadores, al no restringirse a las áreas de competencia de cada agencia gubernamental en lo particular, ha sido promover la cooperación y asociación entre el gobierno y asociaciones privadas y ciudadanas en el estado para alcanzar los objetivos del programa.

Fuente: *Oregon Benchmarks*, <http://www.innovations.harvard.edu/awards.html?id=3634>, consultado el 26 de octubre de 2010.

La gestión del desempeño puede implicar, con crecientes grados de dificultad, lo siguiente: a) establecer objetivos de desempeño y metas para los programas; b) otorgar a los administradores responsables de cada servicio la libertad para definir sus procesos y asignar recursos para alcanzar los objetivos acordados; c) medir e informar sobre el nivel real de ejecución contra los objetivos predefinidos; d) alimentar el proceso de toma de decisiones sobre la financiación del servicio, los cambios en su contenido o el diseño y la asignación a la organización o a sus miembros de recompensas o sanciones, con información sobre el nivel de desempeño, y e) el suministro de información para las instancias de revisión *a posteriori*, como las comisiones legislativas y los órganos superiores de auditoría¹¹⁰.

En la práctica, no todos los países han experimentado con la introducción de las herramientas más complejas, como son la gestión del desempeño de los recursos humanos y la presupuestación con base en desempeño. En ambos casos, se requiere el desarrollo de sistemas de gestión del desempeño más sofisticados, que no sólo generan información sino que establecen procedimientos de toma de decisiones, donde los datos generados en una parte de la organización son

útiles y efectivamente utilizados para tomar decisiones en otra¹¹¹.

En el primer caso, la gestión del personal público está basada en un esquema de relaciones laborales, que pueden o no incluir la inamovilidad del cargo, pero que en pocos casos permiten el establecimiento de formas de compensación variable (pago por desempeño) o el establecimiento de sanciones por rendimientos insatisfactorios. Esto hace muy difícil establecer vínculos directos entre desempeño y recompensas / sanciones al personal. Es por esta razón que, por lo regular, la gestión del desempeño de personal está desconectada de los sistemas de rendición de cuentas con base en el desempeño. Algunos argumentan que esto es positivo, en la medida que se protege un “espíritu de cuerpo” entre los funcionarios y se evita la introducción de incentivos perversos que generan competencia entre las diferentes unidades dentro de las organizaciones.

Normalmente, la gestión de recursos humanos con base en desempeño genera inconformidades entre los servidores públicos, que consideran a los indicadores como medidas poco certeras para valorar su esfuerzo¹¹². Una alternativa intermedia ha sido adoptada en el Instituto del Fondo Nacional

de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), donde se han establecido bonos que se asignan de acuerdo con el cumplimiento de las metas de la institución en general y de la unidad de adscripción en particular. En el caso de los mandos no sindicalizados, el avance se revisa trimestralmente por medio de un sistema electrónico de indicadores y se discuten en una reunión especial¹¹³. Este esquema se amplió en 2007 al personal sindicalizado (ver Cuadro 6). Incluso donde ha sido posible establecer este tipo de mecanismos, habitualmente los bonos por desempeño representan una fracción pequeña del salario y / o sólo un grupo reducido de funcionarios (normalmente de alto nivel) son candidatos a obtenerlos¹¹⁴.

Cuadro 6: Compensación variable en el Infonavit

Durante el año 2007, en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) se inició el proyecto de Modernización e Institucionalización de las Relaciones con el Sindicato (MIRS), con el objetivo de renovar y reforzar el marco legal que regula la relación que existe entre ambos para conseguir una “total alineación del sindicato con la estrategia a mediano y largo plazos del Instituto”.

Entre los acuerdos alcanzados se estableció un sistema de compensación variable para el personal sindicalizado. Este sistema de compensación involucra dos tipos de salario; el fijo (conformado por los derechos asegurados del trabajador) y el variable (el cual depende de la aportación individual y colectiva al logro de los objetivos institucionales). La compensación fija, de conformidad con el contrato colectivo de trabajo, se brinda de acuerdo con el tabulador de salarios. En cambio, la compensación variable podrá alcanzar un monto hasta de 30 días de salario tabulado al año, de los cuales 15 días de salario están sujetos a una evaluación de desempeño que realiza el jefe inmediato y los otros 15 días dependerán de la evaluación global del equipo al que pertenezca (delegación, subdirección, etcétera).

Fuente: María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez (coords.), *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009. Estrategia, redes y liderazgo en una experiencia de innovación gerencial*, México, El Colegio de México, 2010.

La introducción de formas de medición y rendición de cuentas con base en resultados parece un elemento que ha llegado para quedarse en las administraciones públicas del mundo. Investigaciones recientes han ofrecido evidencia de que el establecimiento de estos sistemas, está relacionado de manera positiva con mejoras cuantitativas y cualitativas en la prestación de servicios¹¹⁵. Sin embargo, se han identificado importantes obstáculos prácticos entre los que se encuentran:

- **Dificultad para medir los productos y resultados:** establecer los estándares de desempeño de servicios complejos (como la educación y la salud) puede ser difícil. Aún más, la evaluación de los resultados puede complicarse en caso de que éstos aparezcan mucho después de que se ha realizado la acción a ser evaluada o si éstos son difíciles de identificar. El riesgo aquí es definir indicadores de desempeño que no hacen justicia a los diferentes aspectos del programa y sus beneficios y perjuicios potenciales¹¹⁶.
- **La atribución de los efectos observados:** este problema se refiere a determinar si los resultados observados son consecuencia del esfuerzo de la organización o de otros programas públicos o el efecto de variables contextuales. En presencia de variables “exógenas”, (fuera del control de la organización) que pueden afectar los resultados medidos para bien o para mal, se vuelve difícil establecer el grado en que un determinado programa o actividad incide en los cambios registrados. Por ejemplo, cuando coinciden en una misma localidad programas de fomento económico de diferentes instancias o niveles de gobierno, es difícil estimar la contribución individual de cada proyecto al nivel general de desarrollo observado. Igualmente, cambios en variables económicas, políticas y sociales pueden repercutir sobre el nivel de logros alcanzados, por ejemplo generando un agravamiento inesperado de las condiciones de pobreza, lo que podría llevar a juicios injustos sobre el esfuerzo realizado. Por esta razón, H. de Brujin considera que la rendición de cuentas debe tomar en cuenta únicamente los resultados inmediatos de las actividades (bienes y servicios generados) y no considerar los impactos observados¹¹⁷.
- **Enfoque estrecho en lo que es medido:** en algunos casos, aquello medido y valorado como “buen” desempeño se puede lograr a costa de otros aspectos importantes del programa o servicio que no están incluidos por el sistema de

gestión del rendimiento. Medir tantos aspectos del servicio como sea posible es una manera de hacer frente a este problema. Sin embargo, entre más complejo sea el sistema más difícil es interpretar la información que genera¹¹⁸.

- **Sustitución de esfuerzo:** al clarificar los aspectos sobre los que se debe rendir cuentas, los funcionarios desplazan su atención, recursos y tiempo hacia las tareas directamente relacionadas con lo que se medirá, dejando de lado otras que pueden ser importantes¹¹⁹.
- **Promover “juegos estratégicos”:** el establecimiento de indicadores de desempeño y metas podría distorsionar el comportamiento individual y organizacional. El principal problema es la asimetría de información acerca del rendimiento real y potencial de la organización: aquellos que producen el servicio tienen más información que quienes evalúan sus resultados y aplican sanciones. La consecuencia es que existe la posibilidad de “engañar” mediante el establecimiento de objetivos que son fáciles de lograr, la concentración de la atención en poblaciones o casos que se reflejen más fácilmente en cambios positivos en los indicadores dejando de lado al resto, la difusión de infor-

mación inexacta sobre los resultados realmente obtenidos, entre otros¹²⁰. Aunque este es un riesgo, no debe exagerarse sus efectos, ya que no existe evidencia contundente de que sean fenómenos generalizados.

- **No es una garantía para mejorar la calidad y la eficacia:** el problema de la fijación de estándares es que pueden promover el rendimiento individual y no el rendimiento general. Es decir, el rendimiento individual no se traduce en el rendimiento organizativo. De hecho, es común que la acción colectiva se vea socavada por la promoción de la rendición de cuentas individuales¹²¹.
- **El sistema puede generar efectos indeseados:** en ocasiones, los sistemas de medición del desempeño generan efectos indeseables entre sus usuarios finales. Por ejemplo, la publicación de comparaciones de desempeño entre las escuelas públicas puede generar un incremento del valor de la tierra en las proximidades de las mismas lo que, dado que es común que los lugares en las escuelas se asignen tomando en cuenta el criterio de proximidad del domicilio, genera un fenómeno indeseado de exclusión con base en el ingreso¹²².

- **Problemas de la selección de indicadores:** la selección de indicadores no es neutral, sino que privilegia las expectativas de ciertos grupos o actores, en detrimento de los puntos de vista de otros actores interesados¹²³. También está el problema de que existen varias formas razonables de medir una misma dimensión del desempeño, por lo que la elección de alguna tiene siempre cierto grado de arbitrariedad¹²⁴.

En buena medida, la gestión del desempeño no ha terminado por resolver los problemas de la rendición de cuentas en el sector público. Entre las razones que explican esta situación está que dicho enfoque ha generado nuevos requisitos y procedimientos que, en lugar de sustituir a los anteriores, se suma a la carga administrativa ya existente de las oficinas públicas¹²⁵. En la mayoría de los casos, la ejecución de sus principios ha sido incompleta: si bien se definen métricas y metas, no se otorgan mayores capacidades de decisión y acción a las unidades, por lo que la *accountability* por resultados se suma a las formas más tradicionales de rendición de cuentas. De hecho, la creación de sistemas unificados de gestión del desempeño, como es el caso de Gran Bretaña y de México, han generado mayor centralización e interferencia de las instancias

encargadas del control del gobierno, como son los ministerios de finanzas.

Además, si bien puede reforzar la rendición de cuentas gerencial y la transparencia, no necesariamente sucede lo mismo con la rendición de cuentas política¹²⁶. Por ejemplo, respecto de responder frente a la ciudadanía, la complejidad de los reportes y la falta de interés por parte de la sociedad en general han impedido que el uso de indicadores contribuya a aumentar la confianza en el gobierno. Muestra de lo anterior es que el demostrar un buen desempeño no se traduce en mayor apoyo electoral para el partido en el poder¹²⁷. Finalmente, dada la necesaria imperfección y parcialidad de cualquier sistema de indicadores, éstos no pueden sustituir el debate público entre los actores políticos sobre los valores que subyacen a la acción pública ni sobre las diferentes perspectivas legítimas desde las cuales se puede valorar dicha acción.

A pesar de estos problemas, la rendición de cuentas por resultados ha contribuido a llenar algunos vacíos que los medios tradicionales de rendición de cuentas habían dejado, al recuperar la noción de valor público. Sin embargo, algunos autores recomiendan que la rendición de cuentas con base

en resultados no esté fundamentalmente enfocada en castigar los desempeños inadecuados, sino que sirva como una herramienta de análisis y reflexión colectiva en busca de una mejora constante de la acción pública. En este sentido, la gestión del desempeño no debería asociarse a “consecuencias” de tipo sancionador, sino entenderse como una forma de aprendizaje institucional¹²⁸.

Presupuestos con base en resultados: en muchos países se han realizado esfuerzos por vincular la gestión del desempeño y la gestión financiera del sector público que, en principio, resultan complementarias¹²⁹. El lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos requiere contar con información que permita señalar las actividades que generan resultados y a qué costos, de manera que los dirigentes políticos puedan realizar de forma más sistemática las decisiones de gasto. Esto resulta de particular importancia en situaciones de escasez presupuestal, ya que los programas y unidades entran en una dura competencia por el financiamiento disponible¹³⁰. Si bien es cierto que existe esta compatibilidad, la integración en la práctica ha sido difícil y con frecuencia no ha dado los resultados esperados y, en cambio, sí ha generado nuevas cargas o demandas de generación de información y reportes. Ligar las

decisiones de gasto con la información sobre el desempeño ha probado ser complicado, sobre todo cuando los programas tienen objetivos múltiples que atender.

En términos de rendición de cuentas, la integración de presupuestos que contengan información sobre el desempeño pasado y los objetivos comprometidos para el siguiente ciclo fiscal, permiten establecer criterios de valoración de las actividades. Ello requiere, en primer lugar, modificar la forma en que se registra la contabilidad pública, que debe ahora centrarse menos en los insumos y más en los costos “por unidad de producto” generada. Las normas contables, por tanto, resultan un elemento crucial para una adecuada rendición de cuentas financiera con base en resultados. En segundo lugar, se necesita que el liderazgo político en verdad tome en cuenta la información relativa al desempeño para tomar sus decisiones sobre asignaciones futuras. Esto quiere decir que la presentación de la información debe facilitar a los tomadores de decisiones tanto su comprensión como la comparación entre diferentes alternativas de gasto. Varios países han optado por formas distintas de integrar la información presupuestal con la del desempeño: algunos prefieren presentar las metas (bienes y servicios a ser pro-

ducidos y en algunos casos impactos esperados) a un costado de las asignaciones presupuestarias, mientras que otros lo hacen de manera separada, estableciendo compromisos más generales, sin un vínculo directo a partidas o asignaciones particulares¹³¹. El caso del gobierno federal de Estados Unidos es un ejemplo de un proceso altamente formalizado de vinculación entre rendición de cuentas por resultados y decisiones presupuestales (ver Cuadro 7).

Cuadro 7: Gestión del Desempeño en Estados Unidos

El Congreso aprobó la **Government Performance and Results Act (GPRA)** en 1993 con el objetivo de mejorar la efectividad y la rendición de cuentas mediante el enfoque en resultados, lograr servicios de calidad y satisfacer a los usuarios de dichos servicios. Para esto se consideró necesario que las dependencias federales ofrecieran información sobre los resultados de cada programa y la calidad del servicio, además de fortalecer la toma de decisiones en el Congreso a partir de dotarlo de información objetiva de la efectividad de los programas federales. Esto se implementó de manera generalizada hasta 1997, ya que durante cuatro años se llevaron a cabo programas piloto. La reforma significó la imposición de una serie de requisitos para todas las agencias federales: todos los departamentos y agencias están obligados a desarrollar un plan estratégico de cinco años que debe ser revisado cada tres y entregado al director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y al Congreso.

Además, cada agencia debe presentar al Congreso, acompañando a su presupuesto, un reporte de desempeño del año fiscal anterior y un plan de trabajo que contiene una descripción detallada de cómo se piensan alcanzar las metas planteadas, incluyendo procesos operacionales, tecnologías, recursos humanos y cualquier otro insumo requerido en la consecución de sus objetivos.

En términos de rendición de cuentas, esta experiencia innovó al incorporar al Congreso en la gestión del desempeño del Ejecutivo, por medio del ciclo presupuestario. Se ha criticado que existe poca homogeneidad en la calidad de los planes de trabajo, dándose con frecuencia el fenómeno del “cumplimiento de requisitos de mínimos”. Por otra parte, se ha señalado que el Congreso no necesariamente basa sus decisiones presupuestales en los resultados mostrados por los indicadores, particularmente en el caso de los programas que más recursos reciben.

En enero de 2011 se introdujeron diversas reformas a este marco legal para lograr una determinación más integrada de los objetivos del gobierno como un todo, ajustar el horizonte de la planeación a los periodos presidenciales, alinear los programas anuales con los contenidos de los planes estratégicos a cuatro años, crear un mecanismo de mejora en los casos en que no se alcancen los objetivos anuales, introducir el seguimiento trimestral de prioridades transversales de gobierno, y para crear “oficiales de mejora del desempeño” en las agencias, entre otras finalidades.

Fuente: Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution, A report on The Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000; Donald F. Kettl y John J. Dilulio Jr., *Inside The Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1995 y *GPRA Modernization Act of 2010*.

En México, se han hecho avances importantes en el establecimiento de esquemas de gestión del desempeño en el gobierno federal. Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo se introdujo la llamada Nueva Estructura Programática que incorporó indicadores de desempeño en la integración de los programas presupuestales, con la intención de dotar de mayor autonomía de gestión a las dependencias y entidades, aunque esto último no logró materializarse¹³². Posteriormente, en 2006, la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) introdujo de manera explícita el concepto de presupuesto con base en resultados, con el objeto de asegurar que las decisiones del gasto se basen en una valoración de los resultados de la aplicación de recursos federales. También mandata la creación de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que “realizará el seguimiento y la evaluación sistemática de las políticas y programas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, para contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas que se derivan de éste. El SED pretende ofrecer información necesaria para valorar objetivamente y mejorar de manera continua el desem-

peño de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y de las instituciones, así como para determinar el impacto que los recursos públicos tienen en el bienestar de la población”¹³³.

En la práctica, se ha requerido la construcción de un sistema de seguimiento o monitoreo de desempeño ligado con la información sobre avances en la ejecución del Presupuesto. Como base se adaptó la metodología de marco lógico, originalmente diseñada en la década de 1967 por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional para el diseño de proyectos¹³⁴. Dicha técnica ofrece conceptos y una ruta metodológica para establecer una cadena causal que va de los Fines a las Actividades, con indicadores para valorar los avances en sus diferentes componentes. Esta herramienta permite valorar *a posteriori* si se alcanzaron las metas planteadas y permite también identificar posibles cambios que deben introducirse al programa. El sistema de seguimiento cuenta con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que valida los indicadores estratégicos (de Fin y de Propósito), de la Secretaría de la Función Pública, que hace lo propio con los de gestión (componentes y actividades) y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de

Desarrollo Social (CONEVAL), que tiene facultades de evaluar el desempeño de programas sociales, y sus resultados deben entregarse regularmente al Congreso de la Unión, de manera que la información del desempeño apoye las decisiones sobre el presupuesto¹³⁵.

Esta información se actualiza de manera trimestral por medio de una plataforma electrónica. Una vez concluido el ejercicio fiscal, la información del sistema se pone a disposición para la realización de evaluaciones específicas de desempeño que, en el caso de los programas sociales con reglas de operación, son responsabilidad del CONEVAL que, a su vez, subcontrata a evaluadores externos¹³⁶.

Las dependencias y entidades interactúan con los evaluadores externos durante reuniones obligatorias de retroalimentación, donde se discute un borrador del informe de desempeño; igualmente, tienen derecho a fijar una “postura institucional” que se publica junto con la versión final del informe referido¹³⁷. Los reportes de las mismas son públicos (están disponibles en la página de las dependencias y entidades evaluadas y en la del CONEVAL) y se entregan a la Cámara de Diputados, apegándose a un calendario preestablecido.

Dado que el sistema comenzó a operar en 2007, en términos de rendición de cuentas, éste aún tiene problemas dado que las habilidades para el desarrollo de matrices e indicadores son en muchos casos incipientes. Adicionalmente, los formatos y contenidos de las evaluaciones se están ajustando, por lo que en muchas ocasiones se dificulta el dar seguimiento a los mismos aspectos a lo largo del tiempo. Asimismo, aún existe reticencia por parte de los operadores de los programas que sienten que se les impone un método poco sensible a las características particulares de sus actividades, y que temen que los contenidos de la evaluación sean utilizados de manera interesada para crear “escándalos” o desatar ataques de naturaleza política. A pesar de lo anterior, los avances en el desarrollo de los sistemas y procedimientos para enlazar el presupuesto, la gestión del desempeño y la rendición de cuentas son considerables dado el nivel de desarrollo de la APF.

La rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos para el logro de resultados aspira a lograr un esquema de retroalimentación positiva de las decisiones presupuestales, como medio para generar mayor eficiencia de las asignaciones. Sin embargo, la evidencia de diversas experiencias alrededor del mundo es que la información

sobre el desempeño juega un papel limitado, algunos señalan incluso que es minúsculo, en la conformación de los presupuestos, lo que debilitaría las “consecuencias” de este mecanismo de *accountability*.

Frente a esta situación, Donald P. Moynihan argumenta que, más que esperar que en adelante las decisiones estén determinadas por la información del desempeño, lo que se debe esperar es que la misma “sea considerada” durante las diferentes etapas del ciclo presupuestal. Esto, debido a que el uso intensivo de la información sobre el desempeño rebasa las capacidades de procesamiento de los legisladores, es decir, puede generar una “saturación” de datos¹³⁸. También, el proceso político supone la atención a multiplicidad de actores y demandas, así como el debate sobre los valores que se deben perseguir, lo que introduce aspectos políticos en la decisión. Por estas razones, un presupuesto completamente basado exclusivamente en el desempeño institucional es una aspiración poco realista e, incluso, indeseable.

Por su parte, Arie Halachmi considera que medición del desempeño y rendición de cuentas son incompatibles:

La medición del desempeño para la rendición de cuentas trata de contestar la pregunta “¿se hizo de manera correcta?”. La medición del desempeño con el fin de mejorar el rendimiento, a su vez, trata de contestar la pregunta “¿se hizo lo correcto?”. Sin embargo, la medición del desempeño para mejorar el rendimiento se relaciona con la exploración y el aprendizaje a partir de la experiencia. Los datos sobre el desempeño son analizados, pero constituyen sólo una fracción de los insumos que se utilizan en el esfuerzo de identificar lecciones aprendidas y las nuevas ideas que serán sometidas a prueba en el futuro. Cuando las mediciones de desempeño se utilizan para promover la rendición de cuentas, los gerentes y sus subordinados tienen incentivos a no desviarse de los planes aprobados, incluso cuando dicha desviación pueda estar en línea con el interés público. Gastar mucho más o mucho menos de lo presupuestado abre la puerta a cuestionamientos e implica trabajo adicional para documentar y justificar las variaciones (como ocurre en el caso de la “Government Performance and Results Act” y los lineamientos correspondientes de la Oficina de Gestión y Presupuestos). Estos incentivos negativos hacen menos probable que los funcionarios públicos tomen la iniciativa para introducir adaptaciones frente a situaciones rápidamente cambiantes o frente a circunstancias no previstas¹³⁹.

Rendición de cuentas profesional: como se dijo con anterioridad, la NGP ha adoptado la idea de que es necesario aprender de las experiencias exitosas del sector privado, adaptando sus métodos y herramientas a las realidades del sector público. Respecto de la rendición de cuentas, esto ha generado la proliferación de nuevos mecanismos de *accountability* profesional que, sin estar establecidas en la ley, son asumidas por los gerentes públicos de manera voluntaria. Aquí se mencionarán tres ejemplos de este tipo de mecanismos:

- *Certificación de la calidad:* en el sector privado se han desarrollado diversos conjuntos de normas o estándares internacionales que a la vez homogenizan y ofrecen garantía respecto de la calidad de los procesos de las empresas¹⁴⁰. Este tipo de instrumentos nacieron en la manufactura como medio para facilitar los intercambios entre proveedores, al ofrecer una opinión independiente sobre el apego de las organizaciones a los principios de la gestión de calidad. La norma ISO 9000 es la más extendida y, en México, hay experiencias de su aplicación desde la década de 1990 en organizaciones como Petróleos Mexicanos, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Comisión Federal de Electricidad¹⁴¹. Este tipo de normas

implica la adopción de prácticas específicas, como la elaboración y aplicación de manuales de calidad, así como de documentos de control y de registro, cuya adecuación es verificada por expertos externos (los “auditores ISO”)¹⁴².

Respecto de la rendición de cuentas, la incorporación de este tipo de certificaciones implica que las dependencias y entidades aceptan sujetarse a los lineamientos establecidos (las normas) por entes fuera del gobierno y a la revisión de dicho apego por parte de personas ajenas a la institución. Otro modelo ampliamente difundido, y que varios miembros de la Unión Europea han adaptado, es el *EFQM Excellence Model*. Con base en dicho modelo se estableció un Marco Común de Evaluación, que permite a los funcionarios públicos comparar el estado de su organización con respecto a las calificaciones obtenidas por otras organizaciones públicas dentro de la Unión Europea¹⁴³. Nuevamente, se trata de un ejercicio que somete a revisión de “pares” y valoración las actividades institucionales. Recientemente, se ha dado a conocer una norma de certificación de gobiernos locales, denominada ISO IWA4 “*Reliable Local Government*”, que considera cuatro ejes de valoración: desarrollo institucional para

un buen gobierno, desarrollo económico sostenible, desarrollo social incluyente y desarrollo ambiental sustentable.

Se han señalado algunas de las ventajas de este tipo de sistemas, como son el apego a especificaciones de actividades y resultados claramente definidos, la emulación de buenas prácticas internacionalmente reconocidas, la mejora de los sistemas de trabajo y de comunicación, la reducción de desperdicios, defectos, retrabajos y el mejoramiento de la relación proveedor – organización – cliente. Sin embargo, también se ha señalado que tales sistemas pueden constituirse en una nueva forma de sobreburocratización y papeleo en las organizaciones¹⁴⁴.

Cuadro 8: La rendición de cuentas entre pares: el caso de la New Partnership for Africa's Development

Para lograr los objetivos postulados por la **New Partnership for Africa's Development** (NEPAD), una iniciativa que representa la voluntad de líderes africanos para consolidar el camino del continente por las sendas del desarrollo sustentable y el buen gobierno, se ha propuesto utilizar un arreglo singular e innovador: el **African Peer Review Mechanism** (APRM), constituido en el año de 2003. La revisión entre pares consiste en la exanimación sistemática del desempeño de un Estado por parte de otros Estados o, alternativamente, por parte de una institución designada por consenso. La meta última del APRM es ayudar al Estado sujeto a revisión a mejorar sus prácticas de gobierno y sus políticas públicas, así como a desarrollar estándares, códigos y principios de calidad en los mismos rubros. En particular, el APRM mandata a los miembros de la NEPAD a conformarse con las prácticas políticas y económicas contenidas en la **Declaration on Democracy, Political and Economic Corporate Governance**, aprobada por la Unión Africana en el año de 2002.

Los beneficios de la APRM son el aumento de la transparencia, entendida como la disponibilidad pública de información relevante y confiable respecto a las decisiones de los gobiernos participantes, así como el aliento a la participación ciudadana en la configuración de las agendas de gobierno corporativo en temas de economía y política; la mejora de la rendición de cuentas pública, es decir, de la asignación de responsabilidades de las acciones públicas, ya sea por acto u omisión, pero no como un mecanismo de castigo, sino como uno de aprendizaje institucional; la mejora de la coherencia de las políticas públicas de los gobiernos miembro; la asociación inteligente, esto es, la transferencia y aprendizaje de la experiencia de otros gobiernos africanos en la puesta en práctica de políticas públicas; mayores flujos de capital privado, como consecuencia de la mayor solidez y transparencia percibida de los gobiernos del continente, así como el aumento general de las capacidades de gobierno y desarrollo de los miembros de la NEPAD.

Fuente: Ronald Hope Kempe, Sr., "Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 18, 2, 2005, pp. 283-311.

- **Premios y reconocimientos:** también ligado al movimiento de la gestión de calidad, existe un conjunto de premios que se otorgan a las organizaciones que destacan por su desempeño o por la calidad de sus actividades y sistemas gerenciales. En el caso del sector privado, el más conocido es el Premio Nacional de Calidad de la Fundación Malcolm Baldrige de Estados Unidos. En el gobierno de México, durante el sexenio del presidente Vicente Fox se diseñó un modelo de gestión de calidad denominado *Intragob*, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios que ofrecía la APF. Este modelo daría lugar, en 2002, a los premios *Innova*, creados con el propósito de reconocer las mejores prácticas y sistemas que contribuían a la formación y consolidación de un Buen Gobierno. Las instituciones se postularon y un panel de funcionarios y expertos definió la lista de ganadores. Entre 2002 y 2005, se otorgaron 241 reconocimientos a nivel federal, estatal y municipal, con la participación de 808 prácticas gubernamentales¹⁴⁵.
- **Acreditaciones:** las acreditaciones son mecanismos por medio de los cuales una organización o persona es reconocida formalmente como capaz de proveer ciertos bienes o servi-

cios, al demostrar que cumple con un estándar mínimo de competencia¹⁴⁶. Nuevamente, se trata de un ejercicio de valoración por parte de “expertos” independientes respecto del nivel de capacidad personal o institucional que, de ser satisfactorio, conduce a obtener un certificado de acreditación. Un ejemplo de este tipo de procesos es la acreditación de programas académicos de las instituciones de educación superior en México: “la acreditación de un programa académico de nivel superior es el reconocimiento público que otorga un organismo acreditador, no gubernamental y reconocido formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES), en el sentido de que cumple con determinados criterios, indicadores y parámetros de calidad en su estructura, organización, funcionamiento, insumos, procesos de enseñanza, servicios y en sus resultados. Significa también que el programa tiene pertinencia social”¹⁴⁷. Éste es un claro ejemplo de rendición de cuentas ante un cuerpo profesional que no es parte del gobierno. No existe una obligación para acreditarse, aunque, en la práctica, existen consecuencias de no lograr la acreditación o de no ser capaz de refrendarla, en términos de acceso a financiamiento público.

Como puede verse, se han fortalecido formas de rendición de cuentas profesional que trascienden lo establecido en las leyes, ya que en muchos casos las instituciones aceptan someterse a la revisión y a sufrir sanciones por parte de organizaciones sin autoridad formal para hacerlo. Este tipo de mecanismos no sustituye otros ya existentes, por lo que pueden suponer nuevas cargas administrativas para las instituciones que las adoptan.

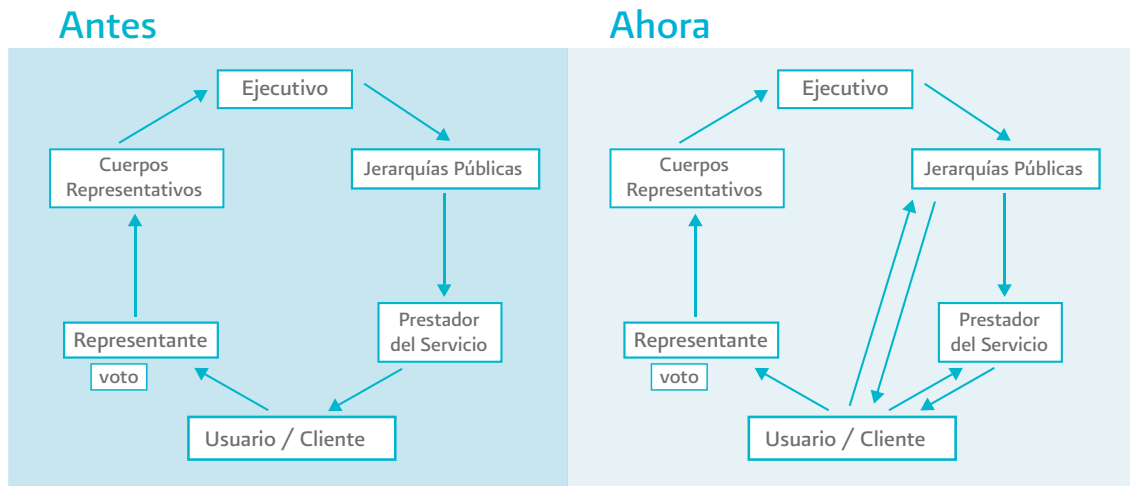
Rendición de cuentas hacia los clientes: una de las críticas más comunes a las formas burocráticas de administración es que resultan insensibles a las necesidades de personas o grupos particulares, ya que operan bajo un conjunto de normas y procedimientos centralmente establecidos y con base en una organización del trabajo de tipo “fordista” o de “producción en masa”, bajo la idea de que “una sola talla le queda a todos” (*one-size-fits-all*)¹⁴⁸; en otras palabras, la gestión pública se convierte en una “fábrica” de un conjunto pequeño de bienes y servicios sociales estandarizados y pensados para el consumo colectivo¹⁴⁹. Adicionalmente, las estructuras altamente jerarquizadas abren una brecha entre el interés de sus usuarios y el que persigue la organización, por lo que muchas veces parece que el ciudadano sirve a la administración y no al revés. Por otra parte, los

proveedores de servicios pertenecientes a profesiones particulares sólo reconocen a sus pares como agentes a los que hay que rendir cuentas, por lo que los usuarios se vuelven con frecuencia receptores pasivos de bienes y servicios definidos por las “prácticas convencionales”¹⁵⁰. Los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas no suponen un contrapeso eficaz frente a estas tendencias, debido a que la rendición de cuentas que sigue la línea de mando es tardada y opaca, y a la lejanía de los políticos electos respecto a las realidades de la prestación de servicios públicos en un lugar en particular.

Las reformas administrativa recientes han hecho énfasis en la necesidad de un sector público que responda a los cambiantes patrones de consumo de sus ciudadanos, derivados de transformaciones en las estructuras políticas, económicas y culturales de las sociedades contemporáneas. En este sentido, se trata de reforzar las vías de rendición de cuentas hacia los usuarios, beneficiarios o consumidores de los programas y servicios públicos¹⁵¹. Se aspira a lograr gobiernos que “cortan a la medida” sus acciones a las necesidades de las personas y grupos interesados. De igual manera, se quiere fortalecer el respeto hacia el ámbito de autonomía de las personas frente al Estado, reco-

nociendo su derecho a elegir por medio de ofrecerles mayores opciones y/o involucrándolos en los procesos de producción de los bienes y servicios públicos de los que son usuarios¹⁵². Se trata de concentrar la atención de los funcionarios en el momento de la prestación del servicio, reconociendo que es, quizás, la interacción más frecuente e intensa entre gobierno y ciudadano: la ventanilla, la clínica, el corralón...¹⁵³. De esta forma, se pretende construir organizaciones públicas que se “orienten a los clientes antes que a los productos”¹⁵⁴, es decir, que enfoquen sus actividades hacia la realización de los bienes y servicios - resultados – impactos conformes con las especificaciones / expectativas de los ciudadanos.

Esquema 3: Rendición de cuentas al ciudadano-cliente



Fuente: Elaboración propia.

Con relación a la rendición de cuentas, se parte del principio, convencional en la gestión de la calidad en el sector privado, de que el cliente es quien define la calidad del servicio y, por tanto, es el juez de última instancia sobre el desempeño de la organización proveedora (no los funcionarios medios y superiores, ni los políticos electos ni los profesionales de la salud, la educación, etc.)¹⁵⁵. De esta manera, las reformas pretenden “acortar” las largas cadenas jerárquicas de las formas tradicionales de rendición de cuentas, de manera que sea posible ofrecer información, facilitar la valoración y realizar las acciones correctivas “en el campo”, para establecer una relación cercana con los usuarios, beneficiarios o clientes de la acción pública. Se argumenta que de esta forma se logra democratizar la gestión gubernamental, al hacer a los funcionarios y prestadores de servicios directamente responsables ante sus clientes, removiendo formas ineficaces de intermediación¹⁵⁶. En seguida se revisan algunos de los mecanismos más comunes que pretenden dar “voz” a los usuarios de los servicios:

- *Subsidios a la demanda*: una de las estrategias utilizadas para alterar el balance de poder entre los prestadores de servicios públicos y sus usuarios, es cambiar su esquema de financiamiento. La forma típica en que se fondean dichos servi-

cios es por medio de la creación de organizaciones públicas, frecuentemente en posición de monopolio, que reciben anualmente un presupuesto para operar (financiamiento con base en la oferta). La escuela de la elección social ha señalado que este formato de prestación genera asimetrías de información que provocan sobreoferta de servicios a altos costos¹⁵⁷. Para revertir esta situación, se propone financiar la demanda de dichos servicios, por medio de “vales” o “*vouchers*” que los usuarios pueden cambiar con un proveedor de su elección (que en principio puede ser público o privado, con o sin fines de lucro)¹⁵⁸. Por su parte, los oferentes del servicio dependen del número de usuarios que logran atraer para mantener su viabilidad financiera.

En términos de rendición de cuentas, este modelo basado en “la soberanía del consumidor”¹⁵⁹, supone que la competencia entre oferentes por demostrar un desempeño o calidad superior sucederá en la medida en que los usuarios tengan la capacidad de elegir y cambiar de proveedor. Si bien este tipo de mecanismos ha sido introducido en áreas como la educación pública¹⁶⁰, normalmente las opciones entre la que se puede escoger están restringidas: por ejemplo, no se pueden elegir proveedores priva-

dos o sólo se puede cambiar de proveedor un cierto número de veces al año. En otros casos, los usuarios no cuentan con los conocimientos o capacidad para tomar decisiones informadas, dada la sofisticación del servicio requerido, por lo que se recurre a “intermediarios” que tomen las decisiones en su nombre¹⁶¹ (como ocurre en el Sistema Nacional de Salud inglés, donde el médico general realiza la “compra” a nombre de su paciente, eligiendo entre las diferentes “paquetes” de tratamiento que ofrecen los hospitales públicos¹⁶²). En algunos casos, existe evidencia que el ofrecer más alternativas de elección no mejora sino empeora la satisfacción de los usuarios, al enfrentarlos a decisiones que rebasan su capacidad de cálculo o que requieren incurrir en costos para allegarse la información necesaria¹⁶³.

- *Publicación de información comparativa de desempeño*: otra forma de cambiar el balance de poder entre prestadores de servicios y usuarios es por medio de ofrecer información comparativa sobre el desempeño de distintos proveedores. De esta forma, se promueve una toma más informada de decisiones por parte de los clientes, abriendo la posibilidad de que reclamen directamente a los encargados del

servicio por los resultados comparativamente bajos o, si es posible, de cambiar de proveedor. Una herramienta particularmente útil en este sentido ha sido la publicación de tablas comparativas (*league tables*) del desempeño de diferentes oferentes de un mismo servicio. En el Reino Unido, se publican regularmente este tipo de tablas respecto de servicios como la salud (por ejemplo, se puede comparar las tasas de mortalidad durante la realización de cierto tipo de operaciones que muestran los diferentes hospitales públicos¹⁶⁴), niveles de criminalidad (por ejemplo, se presentan los resultados de niveles de delincuencia por municipalidad, de acuerdo con una encuesta anual¹⁶⁵), los resultados de las escuelas en las pruebas nacionales estandarizadas¹⁶⁶ (ya es parte de la vida cotidiana que los padres cuyos hijos van a ingresar a la escuela revisen esta información e, incluso, cambien su lugar de residencia para estar más cerca de aquellas escuelas que mejor se desempeñan), la calidad de la investigación de las universidades¹⁶⁷, entre otros.

En México, el uso de este tipo de tablas comparativas en el caso de la educación básica ha resultado polémico. Los resultados de los primeros ejercicios de aplicación de exámenes

estandarizados por parte del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fueron publicados sólo de manera agregada, argumentándose que no se divulgaban los datos por plantel educativo para evitar la “especulación” y la “descontextualización” de los mismos¹⁶⁸. De esta manera, durante años se obstruyó el uso de los exámenes como medio de rendición de cuentas hacia los usuarios de los servicios educativos. Más recientemente, a partir de la aplicación de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) en los planteles de Primaria, Secundaria y Media Superior, se han hecho accesibles los datos por plantel¹⁶⁹.

Otras herramientas que buscan mejorar el uso de la información por parte de los usuarios de los servicios públicos, han sido las páginas electrónicas que concentran información de manera que se reduce el costo de búsqueda de la misma, gracias al uso de herramientas visuales y simuladores, entre otros. En el mismo sentido, se ha hecho uso de la difusión de información como medio de empoderamiento ciudadano, particularmente mediante el compartir las experiencias de usuarios pasados, el uso de lenguaje simple y de más fácil comprensión por parte del público

en general en los documentos de información, entre otros¹⁷⁰. En general, existe evidencia de que los ciudadanos utilizan este tipo de herramientas para tomar decisiones, aunque algunos autores señalan que la aparente simplicidad de la información puede conducir a interpretaciones equivocadas sobre el desempeño de los servicios o esconder los posibles intercambios (*trade offs*) entre diferentes objetivos (por ejemplo, entre investigación y enseñanza en el caso de las universidades).

- *Cartas de Servicio*: también denominadas Cartas Ciudadanas o, como en México, Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC), son un instrumento que está orientado a lograr una mayor rendición de cuentas en la prestación de servicios. Se trata de un documento que hace públicos los estándares de servicio que los ciudadanos tienen derecho a esperar de una organización entera o de un área de servicio particular. En ocasiones también incluyen las obligaciones del usuario / beneficiario / cliente¹⁷¹. Con frecuencia contiene: la identificación de quiénes son los usuarios o clientes del servicio, una descripción de las características de calidad que el servicio ofrece y de los beneficios a los que tiene derecho el usuario, una decla-

ración de garantía de que se respetarán los niveles de calidad del servicio comprometidos, la identificación de los funcionarios responsables de la prestación del servicio, y la definición de los procedimientos de queja o denuncia disponibles. En ciertos casos, incluye el derecho a compensaciones económicas si se presenta alguna falla o insatisfacción de los usuarios. En algunos países, se ha establecido una vía de reclamación externa a la administración para hacer llegar las quejas de la ciudadanía.

Se promueve que estas Cartas estén a la vista de los usuarios que asisten a las oficinas públicas. Este esfuerzo incluye también facilitar los trámites y el nombramiento de árbitros voluntarios de reconocida calidad moral, con capacidad de resolver rápidamente conflictos y brindar asesoría al público. A pesar de esto, las cartas suelen ser documentos de carácter administrativo, por lo que no establecen compromisos que sean legalmente vinculantes. El caso pionero de uso extendido de este tipo de instrumentos es el del Reino Unido, donde a partir de 1991, a iniciativa del Primer Ministro, se diseñó un programa a diez años para introducir Cartas Ciudadanas en una gran variedad de servicios, que incluyó desde oficinas de pasaportes y servicios posta-

les hasta los hospitales públicos, pasando por las oficinas de recolección de impuestos, los bomberos y el servicio de trenes¹⁷².

En México, durante el sexenio del presidente Vicente Fox se adoptó la iniciativa de Cartas Compromiso al Ciudadano como parte de la Agenda de Buen Gobierno. Para septiembre de 2006, se habían publicado 260 de estas CCC. Las evaluaciones realizadas a los servicios que cuentan con CCC hasta el año 2006, mostraron un aumento de 2.5 puntos en promedio en el nivel de satisfacción de los usuarios entrevistados después de realizar sus trámites. A pesar de los avances, no todos los servicios sustantivos tienen una CCC y la iniciativa ha perdido impulso en los últimos años¹⁷³. Una debilidad señalada de estas cartas es la falta de difusión entre los usuarios: la mayor parte de los ciudadanos desconoce su existencia, lo que disminuye su eficacia como mecanismo de rendición de cuentas¹⁷⁴.

Cuadro 9: La Carta del Paciente, Reino Unido, 1991 (abreviada)

Los pacientes del NHS (Servicio Nacional de Salud) tienen los siguientes derechos:

- Recibir atención médica con base en su necesidad clínica, y no en razón de su capacidad de pago, estilo de vida o cualquier otro factor;
- Ser registrados con un Médico General (MG), ser capaces de cambiar de MG de manera rápida y sencilla, además de recibir una revisión médica básica;
- Que los medicamentos y fármacos que les sean recetados sean apropiados a su enfermedad, además de recibir medicamentos gratuitos si se es parte de un cierto grupo de edad;
- Obtener tratamiento médico de urgencia en cualquier momento;
- Ser referidos a un especialista razonable, además de obtener una segunda opinión;
- Elegir si desean participar en investigaciones médicas o en entrenamientos médicos;
- Recibir una explicación clara de cualquier tratamiento, así como de los riesgos asociados y las alternativas existentes;
- Tener acceso a los registros médicos propios;
- Asegurarse de que las quejas sobre el Servicio Nacional de Salud sean investigadas;
- Recibir información detallada sobre los servicios locales de salud, incluyendo los referidos a estándares de calidad y tiempos de espera.

Fuente: [http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0131-e.htm#\(47\)txt](http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0131-e.htm#(47)txt)

- *Medios de consulta a los usuarios:* los gobiernos han recurrido con mayor frecuencia a utilizar diferentes mecanismos para conocer los juicios de la ciudadanía respecto al funcionamiento gubernamental. No es posible revisar la gran variedad de métodos que se utilizan para estos fines, por lo que sólo se comentan algunos brevemente.

La forma más común es la utilización de encuestas a la población. Aunque éste no es un método de reciente utilización, sí se está haciendo uso del mismo en formas novedosas. En la ciudad de Bangalore, un conjunto encabezado por organizaciones de la sociedad civil ha tenido por objetivo el generar una “Boleta de Calificaciones”¹⁷⁵ de los servicios públicos locales (ver Cuadro 12). En México, se puede mencionar el ejercicio de evaluación de los policías realizado por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal. También se ha extendido el uso de paneles o grupos de enfoque, donde ciudadanos seleccionados ofrecen su valoración de ciertas actividades del gobierno. Por ejemplo, entre 1998 y 2002 el gobierno británico estableció un Panel del Pueblo constituido por 5,000 personas mayores de 16 años (a las que posteriormente se agregaron 1,000 adicionales

como reemplazos), seleccionados al azar para que fueran un grupo representativo de la población, a los cuales se les realizaban preguntas periódicamente sobre sus opiniones respecto de diferentes áreas y programas de gobierno¹⁷⁶.

Otro mecanismo utilizado es la integración de Jurados Ciudadanos, que sirven para incorporar los puntos de vista de ciudadanos comunes en decisiones que les afectan. Normalmente tienen tres características: a) se integran a partir de un sorteo entre ciudadanos de una localidad o grupo afectado, b) expertos son llamados a testificar frente al jurado, que los interroga y sintetiza conclusiones; y c) el proceso es supervisado por un grupo de actores interesados que tomarán la decisión a partir del reporte que entregue el jurado¹⁷⁷. Ejemplo igualmente de este tipo de mecanismos, con relevancia para la rendición de cuentas, es la incorporación de Consejeros Ciudadanos en los Consejos Directivos de organismos públicos. Esta práctica es común en los países escandinavos¹⁷⁸. En la educación, existe un movimiento importante para crear juntas de gobierno en los planteles educativos con la participación de maestros, directivos y padres de familia. En México, la Secretaría de Educación Pública Federal ha dado un impulso

importante a la creación de Consejos Escolares de Participación Social, los cuales reciben información sobre el monto y el ejercicio de recursos de la escuela, así como respecto de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas. También se les responsabiliza de dar a conocer esta información al resto de la comunidad¹⁷⁹.

Cuadro 10: El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México

El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México fue creado en el 2007, a partir de la asociación del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y un conjunto de destacadas instituciones académicas, como la Academia Mexicana de las Ciencias, El Colegio de México, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otras.

El propósito del Observatorio es analizar y elaborar estudios respecto a las políticas públicas y servicios urbanos de la Ciudad de México, así como promover una gestión urbana reflexiva. El Observatorio se organiza con base en cuatro ejes: Cultura ciudadana, Desarrollo económico y sistemas productivos locales, Mercado inmobiliario y Movilidad urbana y transporte. El cometido del Observatorio ha sido vincular a las autoridades de la ciudad con otros sectores sociales para promover soluciones que aprovechen no sólo los recursos técnicos, resultado del vínculo con la academia, sino también la mayor legitimidad y transparencia, al establecer estrechos vínculos con organizaciones de la sociedad civil. Estas acciones resultan a su vez, en una mayor cercanía entre los ciudadanos y las decisiones e información que son producidas por el GDF.

Fuente: Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, <http://www.occm.uam.mx>

Proliferación de actividades evaluativas: finalmente, es importante mencionar la rápida expansión de las acciones de evaluación de las actividades gubernamentales que se ha experimentado en todo el mundo. La reorientación de las actividades de auditoría es un ejemplo claro de esto. Como se mencionó anteriormente, la forma tradicional de auditoría se centraba en la revisión contable y de apego a la normatividad en el ejercicio de recursos¹⁸⁰. Recientemente, diversos países han tratado de que la labor del auditor amplíe su enfoque hacia asegurar que las instituciones públicas ofrezcan los resultados esperados¹⁸¹. Es por eso que se empieza a hablar de auditorías del desempeño o “de valor por el dinero” (*value-for-money*), entendidas como aquellas que tienen por objetivo revisar ciertas agencias o programas para dar recomendaciones de mejora de sus servicios y de sus prácticas de gestión.

Entre los nuevos criterios que este tipo de valoración pueden utilizar están: la economía en la gestión (el costo de los insumos), eficiencia (la relación entre insumos y resultados generados), efectividad (la relación entre los resultados alcanzados y aquellos preestablecidos), apego a buenas prácticas de gestión, apego al mandato institucional, calidad del servicio y buen gobier-

no institucional (capacidad para tomar decisiones y coordinar su ejecución), entre otros¹⁸². La ampliación de los criterios de revisión también es acompañado del uso de metodologías de recolección y análisis de datos que se separan de aquellos típicos de la auditoría tradicional: entrevistas semi-estructuradas, grupos de enfoque, encuestas, observación directa, simulaciones, etc. Este tipo de auditorías rebasan la tradicional frontera entre auditoría y evaluación, lo que por un lado muestra la preocupación por generar reportes más útiles para la toma de decisiones pero, al mismo tiempo, conlleva el riesgo del uso de métodos más controversiales. De esta forma, en términos de rendición de cuentas, la auditoría del desempeño quiere aportar una visión independiente sobre el funcionamiento de organizaciones y programas públicos, emitiendo valoraciones “respecto de si se han aplicado principios establecidos y ampliamente reconocidos”, pero sin tener el peso de “juicio final” que las auditorías tradicionales suelen tener¹⁸³.

Paradójicamente, la ampliación de objetivos y métodos resulta en una mayor vulnerabilidad de los reportes a la crítica y la descalificación, lo que termina por hacer polémicos estos ejercicios. Los críticos más férreos consideran

que, dado que los reportes son el resultado de un proceso de “negociación” de los contenidos con las instancias bajo revisión, no contribuyen a una rendición de cuentas efectiva¹⁸⁴. Por otra parte, la expansión de este tipo de actividades de revisión ha llevado a autores como Michael Power a denunciar una “explosión” de la auditoría en la sociedad que, sin embargo, no contribuye en gran medida a una mejora del desempeño gubernamental¹⁸⁵. En la práctica, la auditoría de desempeño ha mostrado resultados importantes en cuanto a la rendición de cuentas. Sólo como ejemplo, vale mencionar que la Auditoría Superior de la Federación ha generado importantes recomendaciones respecto a las duplicidades en los padrones de beneficiarios de los programas federales.

Por otra parte, alrededor del mundo se ha establecido un sinnúmero de nuevos organismos dedicados a la evaluación de la acción gubernamental¹⁸⁶. En México, durante años la evaluación de programas había quedado relegada como actividad esporádica y realizada de manera discrecional por parte de los funcionarios públicos. Intentos por institucionalizar la función de evaluación se sucedieron con mayor o menor éxito. Un ejemplo fue la creación del INEE

en 2002, que se enfocó en desarrollar sistemas de indicadores de calidad del sistema educativo nacional y de los subsistemas estatales; la realización de pruebas de aprendizaje, y la evaluación de escuelas. La promulgación de la Ley General de Desarrollo Social estableció la obligación de evaluar regularmente los programas sociales del gobierno federal y de hacer públicos los resultados de dichos ejercicios. Por otro lado, se mandató la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, gobernado por un grupo independiente de expertos, que puede realizar evaluaciones directamente o comisionarlas a otras organizaciones. También se le impuso la obligación de generar una “medición oficial” de la pobreza, cuyo cálculo debe actualizarse cada dos años y que debe ser de conocimiento público.

El CONEVAL, junto con la Secretaría de la Función Pública y la de Hacienda, generan un Programa Anual de Evaluación que considera muchos tipos de ejercicios evaluatorios, algunos de tipo general y otros que sólo se realizan en instituciones particulares (ver Cuadro 11). Si bien la legislación en materia de evaluación es parcial (se enfoca sobre todo en los programas sociales) y ha generado problemas de compe-

tencias traslapadas¹⁸⁷, cada vez se hace un uso más extendido de la evaluación, tanto como herramienta de decisión como medio de rendición de cuentas a la sociedad.

La generación de nuevas instancias institucionales de evaluación sin duda ha venido a reforzar la rendición de cuentas, ya que se empieza a generar información técnicamente confiable sobre el desempeño gubernamental y con una periodicidad más frecuente. Aunque esto es positivo, el gran reto es lograr que las recomendaciones generadas por los esfuerzos de evaluación realmente tengan consecuencias sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. Esto requiere lograr una mayor apertura de los funcionarios a recibir críticas y recomendaciones por parte de los evaluadores externos. Adicionalmente, en el gobierno federal se ha trabajado ya en esta dirección, se requiere también dar seguimiento a cómo se atienden o mejoran, dentro de lo posible, los aspectos negativos identificados.

Cuadro 11: Tipos de evaluación definidos por el CONEVAL

- *Evaluación de Diseño: es aquella que permite evaluar la consistencia y lógica interna de los programas presupuestales.*
- *Evaluación de Consistencia y Resultados: da la posibilidad de tener un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas para alcanzar resultados.*
- *Evaluación de Impacto: mide los efectos netos del programa sobre la población que atiende.*
- *Evaluaciones Complementarias: son aquellas que los propios programas y dependencias realizan para profundizar sobre aspectos relevantes de su desempeño.*
- *Evaluación de Indicadores: revisa mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa para el logro de sus resultados.*
- *Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de su gestión.*
- *Evaluaciones Estratégicas: son una valoración de las políticas y estrategias de desarrollo social, tomando en cuenta diversos programas y acciones dirigidos a un objetivo común.*
- *Evaluaciones Específicas de Desempeño: son una síntesis de la información que las dependencias integran en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El formato conciso permite que se pueda tener fácil acceso a la información sobre los programas. La calidad de estas evaluaciones dependerá en gran medida de la información que cada dependencia integre en el SED. Además de los informes de evaluación, en las páginas electrónicas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y de las dependencias se encuentra la opinión que los programas tienen de sus evaluaciones externas. Esta posición institucional permite que se conozca públicamente no sólo el punto de vista del evaluador externo, sino también del programa, lo cual refleja el carácter participativo en el que se han desarrollado las evaluaciones externas.*

Fuente: <http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/evaluacion/procesodeevaluacion.es.do>

3.2 Nueva Gobernanza y sus efectos en la rendición de cuentas

Breve mención merece el efecto que tienen sobre la rendición de cuentas las nuevas formas de organización y coordinación entre Estado y sociedad características de la gobernanza de principios del siglo XXI. Diversos autores han señalado que existen toda una serie de dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que están llevando a un cambio en la forma en que se entiende el gobierno de las sociedades. Por un lado, los fenómenos de la globalización, la desterritorialización de la producción y la integración económica suponen nuevos límites y retos a la capacidad de los estados para conducir el desarrollo. Asimismo, el reforzamiento de identidades locales y los procesos de descentralización se combinan con los factores externos para generar un fenómeno de desplazamiento o “ahuecamiento” (*hollowing out*) que ha mermado las posibilidades de respuesta gubernamental ante problemas complejos, que muchas veces rebasan las fronteras nacionales¹⁸⁸. También, hay un escepticismo social respecto de la valía de las acciones del Estado como actor central del desarrollo.

Existe un creciente consenso acerca de que el gobierno no cuenta con todas las capacidades o ha perdido control de variables clave requeridas para atender asuntos de creciente complejidad que saturan la agenda pública. La alternativa a la parálisis es considerar soluciones basadas en relaciones de coordinación más intensas con otros actores sociales, más allá de las formas tradicionales de mando y control. De allí que se busque transitar hacia nuevas formas de gobernanza (*governance*) que aprovechen los recursos, conocimientos y potencialidades sociales de forma más eficiente, eficaz e innovadora.

De acuerdo con Aguilar, la gobernanza se refiere al “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas para coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y capacidad de dirección”¹⁸⁹. En otras palabras, la gobernanza es el conjunto de interacciones en el que gobierno, sector privado y sociedad civil participan en aras de resolver los problemas públicos para crear nuevas oportunidades sociales¹⁹⁰. Los cambios actuales exigen al gobierno involucrarse en relaciones de colaboración con actores y organizaciones privadas y de la sociedad civil, así como transnacionales o multilatera-

les. Dicho de otra forma, “la gobernación exitosa pasa por el manejo del entorno” del gobierno¹⁹¹.

Si bien el reconocimiento de su mandato y legitimidad hace al Estado *primus inter pares*¹⁹², esto ocurre en una situación de asociación con el resto de los actores de la gobernanza más que de dominio sobre ellos. No obstante que los poderes coactivos del Estado siguen siendo una herramienta fundamental, se hace énfasis en una mezcla más balanceada que recurre a métodos “suaves” de persuasión, interlocución, negociación y convocatoria. En este sentido, el Estado en la gobernanza es entendido a partir no sólo de sus capacidades de gobierno vertical o jerárquico, sino también por sus aspectos de colaboración y “orquestración” horizontal de la acción colectiva. El Estado con su doble cara de agente coactivo y de gestor o nódulo articulador de redes de actores.

Esta situación tiene aspectos positivos y negativos respecto de la rendición de cuentas. Por una parte, existe un aumento de la demanda de grupos de la sociedad por incorporarse activamente en la revisión y valoración de la actuación gubernamental. Ejemplos de esto son los siguientes:

Exigencias de mayor transparencia: existe la creciente demanda desde la sociedad civil de reforzar la transparencia gubernamental. Ejemplo de lo anterior fue la aprobación en México, a partir de propuestas de diversos líderes sociales, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que creó un organismo con autonomía técnica, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). El IFAI tiene la atribución de revisar los incumplimientos de las dependencias y entidades de la APF respecto de sus obligaciones de entregar información o de mantener actualizada la misma en las páginas de internet. En Estados Unidos, también se ha dado un creciente activismo en la materia a partir de la llegada de Barack Obama a la presidencia de ese país¹⁹³.

Crecimiento de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la vigilancia de las acciones gubernamentales: pese a no ser un fenómeno del todo novedoso, la creación de nuevas organizaciones de vigilancia desde la sociedad civil se ha consolidado¹⁹⁴. En nuestro país, ejemplos destacables son los ejercicios de seguimiento presupuestal en materias como salud reproductiva, que realiza *Fundar, Centro de Análisis e Investigación*

A.C.¹⁹⁵, los Observatorios de Derechos Humanos y Política Social y de Familia y Políticas Públicas de la organización *Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE SOCIAL, A.C.*¹⁹⁶, el seguimiento de indicadores de competitividad y de finanzas que realiza el *Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)*¹⁹⁷ y el monitoreo de las políticas de seguridad por parte del *Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)*¹⁹⁸, entre muchas otros.

Cuadro 12: Boleta de Calificaciones de los Servicios de Bangalore, India

En la década de 1990, varias organizaciones de la sociedad civil utilizaron “boletas de calificación” de los servicios públicos en la ciudad india de Bangalore, tanto para crear mayor conciencia pública sobre el mal desempeño de sus proveedores de servicios públicos, como para desafiarlos a que fueran más eficientes y sensibles a las necesidades de sus clientes.

La boleta de calificación consistió en una encuesta por muestreo de los usuarios de los servicios de la ciudad y una clasificación de los organismos públicos en términos de satisfacción del público con las distintas dimensiones de sus servicios. La opinión de la población también se utilizó para cuantificar la magnitud de la corrupción y otros costos indirectos de los servicios. El resultado final fue una evaluación de los servicios públicos desde la perspectiva de los ciudadanos. La encuesta fue completada en 1993, pero las actividades de seguimiento continuaron durante los siguientes tres años, con la participación activa de varios grupos de ciudadanos y organizaciones de la sociedad. Los medios de comunicación difundieron los resultados de la boleta de calificaciones, los organismos públicos dieron respuesta a los resultados de la boleta y se realizaron iniciativas conjuntas para mejorar los servicios de los organismos y grupos de ciudadanos.

Fuente: Samuel Paul, *Making Voice Work: The Report Card on Bangalore’s Public Services*, Public Affairs Centre, Bangalore, India, s.a.

Activismo en medios de comunicación y redes sociales: la prensa y los medios electrónicos tradicionales (radio y televisión) acrecientan su demanda de información y someten a escrutinio las acciones de los actores públicos, a lo que se agrega el uso de nuevos medios como el Internet y las redes sociales electrónicas como formas de demandar cuentas a los gobernantes. En este último caso, no obstante de que se trata de fenómenos novedosos, su potencial para difundir información y generar organización entre las personas puede cambiar la forma en que se comunican Estado y sociedad¹⁹⁹.

Rendición cuentas hacia organismos internacionales: otro fenómeno creciente es el establecimiento de obligaciones de *accountability* frente a entidades transnacionales y/o multilaterales por parte de los estados nacionales. Por ejemplo, la creación de mecanismos para dirimir conflictos comerciales entre naciones ha aumentado notablemente con la firma de acuerdos de libre comercio y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁰⁰. El establecimiento de tribunales en casos de crímenes contra la humanidad (Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia²⁰¹) supone que los gobiernos aceptan que sus funcionarios pueden ser llamados a com-

parecer o ser sujetos de proceso ante este tipo de organismos. Por lo que respecta a México, en el año 2010 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencias condenatorias contra el Estado Mexicano en casos de violación a derechos durante la llamada “Guerra Sucia” en la década de los años setenta, de mujeres en Ciudad Juárez y de abusos por parte de personal del Ejército (ver Cuadro 13)²⁰².

Cuadro 13: Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue fundada en 1979, con el propósito de aplicar e interpretar lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). México se sumó a estos acuerdos en 1981, pero no fue sino hasta 1998, cuando México aceptó la competencia contenciosa de la CIDH, lo que la establece como un auténtico tribunal jurisdiccional. Es importante señalar que la Corte requiere del consentimiento expreso del Estado mexicano para que la misma tenga competencia para conocer de un caso. Cuando en las sentencias que dicta la Corte se indique la responsabilidad internacional del Estado mexicano, porque se resuelve que hubo una violación de los derechos protegidos por la Convención, se debe garantizar la libertad a los ciudadanos involucrados y, si así corresponde, disponer la reparación de las consecuencias del acto u omisión violatorio de derechos humanos y el pago de una indemnización justa.

El Estado mexicano ha sido sometido a juicio de esta instancia en diversos casos, entre los que destacan: el de Digna Ochoa y Plácido, suscitado por las agresiones a las que fue sometida la periodista junto con otros miembros del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; el del General José Francisco Gallardo Rodríguez, luego de ser sometido a hostigamientos por parte del ejército como represalia a sus críticas a la misma institución, particularmente respecto a la violación sistemática de derechos humanos; el caso de Rosendo Radilla Pacheco, líder social del estado de Guerrero, así como, más recientemente, el caso de los ecologistas Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel, quienes fueron torturados por el ejército. En todos estos casos, la CIDH ordenó al Estado mexicano emprender acciones que aseguraran la libertad e integridad de los ciudadanos afectados, y garantizar la reparación de los daños ocasionados.

Fuente: Salvador Mondragón Reyes, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, mimeo, 2004; y Sergio García Ramírez "México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos", Estudios jurídicos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 373-387.

Por otro lado, el uso creciente de asociaciones público-privadas supone el abandono de las formas de mando y control típicas de la gestión pública tradicional, a favor de la construcción de alianzas de actores que se relacionan de manera horizontal, “entre iguales”, y donde las decisiones se toman a partir de intensos procesos de negociación y ajuste o acomodo entre los participantes²⁰³. Estas redes han reforzado la tendencia a sustituir la rendición de cuentas política y jerárquica por formas “*ex post*” basadas en la comprobación de resultados: “la gobernanza... propone el imperio de la “rendición de cuentas” como reemplazo del imperio de la ley”²⁰⁴. En este sentido, existe preocupación debido a que estos arreglos en red hacen aún más complejo la asignación de responsabilidades y el llamado a cuentas, ya que, en principio, los participantes sólo aceptan rendir cuentas por medio de la deliberación entre ellos mismos (lo que potencialmente podría excluir al resto de los actores del sistema político) y porque las relaciones se basan en la “buena fe”²⁰⁵. Por tanto, se plantea la duda de si la revisión *a posteriori* es suficiente para mantener una adecuada rendición de cuentas de este tipo de arreglos.

Como se ha visto a lo largo de esta sección, las reformas administrativas recientes han tratado de fortalecer una orientación a resultados en la ges-

ción pública, favoreciendo formas gerenciales de rendición de cuentas tales como la clarificación de los papeles de decisión de políticas y de prestación de servicios, el establecimiento de sistemas de medición del desempeño, la creación de mecanismos para dar “voz” a los usuarios y la realización de un creciente número de ejercicios de evaluación de diversos tipos. Al mismo tiempo, los cambios en la gobernanza actual han generado una mayor demanda de rendición de cuentas hacia diferentes actores sociales, bajo esquemas basados en la idea de democracia participativa (rendición social de cuentas), y el establecimiento de nuevos mecanismos transfronterizos de *accountability*. Se vuelve pertinente plantear tres preguntas: ¿cuáles han sido los beneficios de esta nueva orientación?, ¿en qué medida estos cambios fortalecen la rendición de cuentas en general? y ¿estamos en presencia de una sustitución de un enfoque de *accountability* por otro?

Con respecto a la primera pregunta, los nuevos mecanismos parecen tener un efecto importante en términos de aumentar la información disponible respecto al desempeño de las organizaciones y programas públicos. Por ejemplo, las auditorías y evaluaciones externas del desempeño se vinculan con el ciclo presupuestal dando a los tomadores de decisiones mejores datos para apoyar (si bien no

determinar) las asignaciones presupuestales. Los cambios también han clarificado lo que se espera de los gerentes públicos por medio de una especificación más precisa de los resultados “empíricamente registrables” que deben alcanzar. Ejemplo de esto es la incorporación de metas cuantitativas en los procesos de programación y presupuestación, lo que permite un reforzamiento de la rendición de cuentas jerárquica hacia los superiores y, en última instancia, hacia los políticos electos²⁰⁶. La incorporación de nuevos actores e instancias de rendición de cuentas también permite una mayor gama de medios para denunciar abusos y lograr sanciones ante comportamientos inadecuados de la autoridad. Probablemente el efecto más importante de los nuevos mecanismos, es el fortalecimiento de la rendición de cuentas hacia los usuarios, es decir, la referida a casos particulares, ya que se orienta a atender las quejas y requerimientos de los clientes de los servicios. Esto gracias a una mayor preocupación por contar con estándares explícitos de calidad, el reconocimiento de los derechos del usuario y la creación de mecanismos para atender solicitudes y denuncias.

Con referencia a la segunda cuestión, el panorama resulta menos claro. Cuando el acento en los resultados se hace en detrimento de otras formas de rendición de cuentas, particularmente de aque-

llas de tipo político, existe un riesgo importante de fragmentación y atomización del *accountability*. Con sus defectos, las formas tradicionales hacen énfasis en valorar la actividad pública como un todo y asumen la rendición de cuentas como una responsabilidad de moral pública y no sólo como un instrumento gerencial²⁰⁷. El riesgo de atomización deviene de una visión estrecha de la rendición de cuentas, enfocada en usuarios particulares y con base en el desempeño de unidades y programas individuales. Adicionalmente, fenómenos como la subcontratación y la creación de alianzas público-privadas tiene claros efectos de reducción del escrutinio público respecto de actividades financiadas con recursos gubernamentales. El ejemplo más extremo y perturbador ha sido la subcontratación de actividades ligadas a la seguridad nacional en Estados Unidos, donde contratistas privados mantienen centros de detención y realizan interrogatorios no siempre en apego a las convenciones de derechos humanos sin que sea posible llamar a cuentas a los responsables²⁰⁸.

La introducción de una rendición de cuentas basada en resultados no ha estado exenta de tensiones con otros tipos de mecanismos de *accountability*. Por ejemplo, la intención de establecer una distinción entre decisiones de políticas y provisión de servicios se ha encontrado con dificultades en la

práctica. No obstante que la idea es generar mayores libertades para que los gerentes puedan ejercitar su juicio profesional, por medio de la relación de las relaciones jerárquicas y de las normas y procedimientos, en la realidad esto no ha ocurrido. En algunos casos los propios mecanismos de rendición de cuentas por resultados se vuelven un formalismo adicional, que se suma a las actividades preexistentes de generación y reporte de información. En este sentido, no necesariamente ha existido una disminución de los costos de monitoreo dentro de la administración pública²⁰⁹. Aún peor, en ocasiones pueden reforzar tendencias a la burocratización: la dificultad de medir de manera confiable los impactos de la acción pública puede llevar a reforzar un enfoque en el cumplimiento de procedimientos y en el uso de insumos²¹⁰.

En el caso de la rendición de cuentas hacia los usuarios, aunque el lenguaje de la calidad y los derechos de los clientes se ha extendido, en muchas ocasiones los nuevos mecanismos son poco conocidos por la ciudadanía. La falta de fuerza legal de los compromisos respecto a estándares de servicio limita la posibilidad de exigir consecuencias por desempeños inadecuados. En los casos en que se opta por dar mayor capacidad de elección en la provisión de servicios, el uso de intermediarios y las limitaciones prácticas a la libertad de

elección de proveedores es frecuente. Lo anterior hace que con frecuencia estas estrategias sean de carácter discursivo más que esfuerzos realmente eficaces de dar poder al ciudadano²¹¹.

Finalmente, respecto al tercer asunto, más que una sustitución, estamos frente a una convivencia entre los nuevos enfoques de rendición de cuentas y aquellos que ya existían en el pasado. En algunas ocasiones esto permite visiones complementarias respecto de la actuación gubernamental, es decir, una “suma de perspectivas y valoraciones” que puede enriquecer el debate público. Sin embargo, con mucha frecuencia los distintos medios de rendición de cuentas conviven en una relación tensa e incluso contradictoria, generando aún más dificultades para arribar a juicios que permitan mejorar el desempeño institucional. En el peor de los casos, se generan aún mayores incentivos para la cautela, reforzando una cultura conservadora dentro de la administración pública.

Conclusiones:

Una mirada compleja de la rendición de cuentas en la gestión pública

En las páginas anteriores se delinearon las formas tradicionales por medio de las cuales la gestión pública es llamada a rendir cuentas, así como algunos de sus desarrollos contemporáneos. Se ha ofrecido una visión alternativa a aquella dominante que, desde la ciencia política, asume que la rendición de cuentas es una cuestión exclusivamente de diseño institucional de las democracias. En la práctica, los funcionarios públicos enfrentan múltiples exigencias de información, están sujetos a numerosos medios de revisión y están expuestos a diferentes formas de reconocimiento y sanción. La rendición de cuentas, desde la mirada de la gestión pública, también se hace cargo de los mecanismos que más directamente atañen a los ciudadanos en su interacción cotidiana con las burocracias, más allá de los ciclos electorales y de la política partidista.

Desde el enfoque propuesto en este texto, el debate actual ha girado sobre la idea de que existe una tensión entre la búsqueda de la efi-

ciencia y la exigencia de la rendición de cuentas. Esta forma de ver el problema resulta simplista: la “eficiencia” no puede existir en el ámbito público sin una convalidación de los valores que se deben defender y objetivos que se persiguen, lo que necesariamente implica un debate y juicio de carácter político. Así contextualizada, la “eficiencia” en el sector público implica la “rendición de cuentas” como componente y no como opuesto. Por lo anterior, es de esperarse que la actuación de los funcionarios sea valorada a partir de diferentes perspectivas y mecanismos, dada la naturaleza pluralista del régimen democrático. Formas “técnicas” y “políticas” de rendición de cuentas son necesarias en tanto producen insumos valiosos para el debate público. A pesar de lo anterior, es posible identificar tensiones entre las diferentes lógicas de los mecanismos de rendición de cuentas que no son fáciles de atenuar: mientras que algunos ponen el acento en la identificación de fallas y violaciones a las normas, otros lo hacen en revisar la eficacia de las acciones o en la compensación hacia individuos afectados.

La introducción de nuevos mecanismos de rendición de cuentas, en particular aquellos orientados a resultados, no sustituye sino que convive

con otras formas de *accountability*, generando lo que Herbert Spiro ha denominado “rendición de cuentas multicéntrica”²¹². Es decir, se ha establecido una compleja red de vínculos de actores demandantes de explicaciones y con diversas capacidades para imponer acciones correctivas. El problema que esto presenta es que estas redes no necesariamente hacen consistentes a los diferentes elementos que la componen. Por una parte, todos los mecanismos de rendición de cuentas tienen debilidades, pero la conjunción con otros no necesariamente “llena los huecos” preexistentes. En otras palabras, la suma de los aportes de todos los medios de rendición de cuentas no necesariamente genera una imagen clara y útil para elevar el debate público sobre la calidad de la acción gubernamental. Además, en ocasiones la existencia de mayores y variadas demandas de rendición de cuentas, con lógicas y objetivos disímboles, puede ocasionar mayor confusión respecto de cuáles son los comportamientos esperados por parte de los funcionarios y sobre los criterios de valoración de sus actividades.

En este sentido, la pregunta que surge es: ¿cuál es el equilibrio óptimo entre flexibilidad y libertad para actuar y rendición democrática de cuentas? Es decir, ¿cómo lograr un balance entre eficiencia

y eficacia, por una parte, y el principio de informar a los ciudadanos sobre las acciones realizadas, por la otra? Hasta ahora no contamos con una respuesta inequívoca al respecto. Quizás estas tensiones son inevitables y sólo es esperable alcanzar soluciones precarias que necesariamente serán cambiantes en el tiempo.

Retos aún mayores existen si se piensa en las complejas relaciones que se están conformando entre gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Las llamadas “asociaciones público-privadas” o “intersectoriales” se vuelven una herramienta cada vez más utilizada en el mundo para lidiar con asuntos que van desde la construcción de infraestructura hasta la provisión de servicios de salud y educación. Estas experiencias muestran las ventajas y riesgos de compartir la responsabilidad del manejo de recursos públicos y respecto del logro de objetivos de política pública con una red de actores de diversos sectores de la sociedad. Estos cambios requieren repensar las formas tradicionales de rendición de cuentas y considerar cuáles serán las formas en que la cooperación con actores no gubernamentales se facilite, pero que esto no suceda en detrimento del principio democrático de informar y ser sujeto a consecuencias en caso de no actuar según el

interés general. No en pocas ocasiones los políticos tratan de evadir sus responsabilidades por medio de delegar funciones públicas en entes privados o sin fines de lucro. Ésta es una tendencia preocupante y que requerirá de revisar los marcos normativos dentro de los cuales se realiza dicha transferencia. Nuevas preguntas surgen a partir de lo anterior: ¿en qué medida agentes privados o sociales que manejan recursos públicos deben someterse a mecanismos políticos de rendición de cuentas y a la revisión especializada de sus actividades? ¿Cómo asegurar la adecuada rendición de cuentas sin convertir a las organizaciones sociales y a las empresas en extensión de la maquinaria burocrática? De nuevo, este asunto aún dará para un debate intenso en el futuro.

Otro asunto de preocupación es en qué medida la rendición de cuentas debe limitarse a los órganos del poder público en un contexto de globalización y creciente interconexión económica, política y social. La crisis financiera internacional de los últimos años ha puesto en evidencia que existen entes privados que por su tamaño y potencial de daño a la economía de las naciones deberían estar sometidos a formas más intensas de rendición de cuentas: las grandes firmas financieras transnacionales, particularmente. Temas como el calen-

tamiento global, la reducción de la pobreza, la disminución de la corrupción transnacional, el combate al crimen organizado, entre otros, requieren de formas globales de rendición de cuentas que aún no existen o que están en construcción: el fallido protocolo de Kyoto que pretendía fijar límites a las emisiones de carbono de los países, las Metas del Desarrollo del Milenio, entre otros esfuerzos son testimonio de la creciente necesidad de asignar responsabilidades comúnmente acordadas en el ámbito internacional y de dar seguimiento a los resultados colectivos alcanzados por la comunidad internacional.

En este sentido, la discusión sobre las consecuencias prácticas de la *accountability* aún está lejos de concluir, al mismo tiempo que en el futuro es de esperarse una mayor complejidad de los sistemas de rendición de cuentas. El gran reto será lograr una mayor coherencia de sus distintos componentes, asegurar un diseño costo-eficaz de los mismos y su utilidad como medios para lograr la mejora permanente de la gestión pública. La experiencia reciente relacionada con la introducción de mecanismos de rendición de cuentas con base en resultados, han señalado que el mayor beneficio que se puede obtener de los mecanismos de *accountability* es que se conviertan en verda-

deras fuentes de reflexión, aprendizaje y mejora permanente del funcionamiento de las administraciones públicas. Este pudiera convertirse en el principio articulador del sistema de rendición de cuentas, a partir de transitar de un enfoque punitivo e inquisitorio a uno que genere información útil para la toma de decisiones y para una valoración social más adecuada del actuar del gobierno. Sin duda, el problema de articular los diferentes tipos y mecanismos existentes en países como el nuestro resulta una tarea compleja, pero sólo una revisión sistemática de los mismos permitirá que éstos generen verdadero valor público y no se vuelvan únicamente fuentes de anquilosamiento o excusas para justificar desempeños mediocres.

Sin embargo, es de esperarse que una visión escandalosa de la rendición de cuentas limite la adopción de un enfoque de aprendizaje institucional. Los ciclos noticiosos de veinticuatro horas al día requieren de respuestas rápidas, de señalar culpables, al tiempo que los actores políticos buscan sostener una imagen de decisión y dureza frente a cualquier error o problema. Este entorno, dominado por la dictadura del “*soundbite*”, no es el más conducente para un ejercicio de reflexión informada. Es por tanto probable que un entendimiento inquisitorio y punitivo de la rendición de

cuentas sea predominante, a pesar de los esfuerzos serios por generar más y mejor información sobre la actuación del gobierno. Es por esta razón que el equilibrio mencionado anteriormente requiere no sólo de funcionarios convencidos en la necesidad de abrirse al escrutinio público, sino de actores políticos y de una sociedad en general capaz de reflexionar de manera constructiva sobre las cuentas presentadas por los funcionarios.

NOTAS

1. Director General de Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S. C.
2. Ver Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, México, IFE, 2002.
3. Ver Patricia Day y Rudolf Klein, *Accountabilities in Five Public Services*, London, Tavistock, 1987.
4. Ver Peter Aucoin y Ralph Heintzman, "The dialectics of accountability for performance in the public management reform", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, no. 1, 2000, pp. 45-55.
5. Patricia Day y Rudolf Klein, *Accountabilities in Five Public Services*, op. cit.
6. Ver OECD, *Governance in transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OECD, 1995.
7. J. D. Stewart, "The Role of Information in Public Accountability", en Hopwood, A. y L. Tomkins eds., *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford, Phillip Allan, 1987.
8. Mervin Dubnick, "Accountability and the Promise of Performance", en *Public Performance and Management Review*, vol. 28, no. 3, 2005, pp. 276-417.
9. A lo largo del texto la atención se concentrará en el nivel federal o central de gobierno, con referencias tangenciales a los retos particulares de la rendición de cuentas de la gestión pública en sistemas federales que, sin duda, requiere un tratamiento por separado.
10. Los famosos *Domesday Books* del año 1085 encargados por el rey Guillermo I, conquistador de Inglaterra, recogen dicho listado de bienes y su valor. Ver Mark Bovens, "Public Accountability", en Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollitt eds., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 182-208.
11. Ver Enrique Serrano, "La disputa en torno al derecho natural (Hobbes y Locke)", en Luis Aguilar y Corina Yturbe comps., *Filosofía política: Razón y Poder*, México, UNAM, 1987, pp. 17-34.
12. Ver Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Madrid, EDAF, 1982.
13. Ver Eduardo Andrade Sánchez, "La soberanía popular", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1992, pp. 355-368.
14. Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, op. cit.
15. McLean citado en *Idem.*, p. 12.
16. Ver Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, segunda edición, 1967. En el caso de la empresa privada, Colin Hale identifica tres hitos o momentos definitorios que generan la separación de las tareas gerenciales del resto de las actividades del proceso productivo, a saber: separación entre trabajo y la propiedad del producto del trabajo, la separación completa de la gestión y el trabajo y la separación entre la propiedad y la gestión. En términos de rendición de cuentas, este proceso de separación de la gestión tanto de la propiedad como del trabajo supone un proceso de complejidad de las obligaciones de ac-

accountability dentro de la empresa: mientras en el taller, el artesano no está sujeto a obligación alguna de rendir cuentas sobre el desempeño de sus responsabilidades, en la empresa moderna se establecen al menos tres relaciones “agente-principal”; la primera, entre los dueños y los gerentes (éstos últimos deben informar y justificar su desempeño respecto al grado de eficiencia, productividad, motivación, entre otros, que reina en la organización) y, la segunda, entre los gerentes y los trabajadores (éstos últimos responsables por la calidad y oportunidad de los bienes y/o servicios que generan). Ver Colin Hales, *Managing Through Organization: The Management Process, Forms of Organization and the Work of Managers*, Learning Business Press, segunda edición, 2000.

17. Max Weber, *Economía y Sociedad*, *op. cit.*

18. Hermann Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1942, p. 146.

19. Max Weber, “Poder burocrático y liderazgo político”, en *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza, 1991, p. 91.

20. *Idem.*, p. 131.

21. Ver Anthony Giddens, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza, 1972.

22. Max Weber, *Economía y Sociedad*, *op. cit.*

23. Max Weber, “Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada”, en *Escritos Políticos*, *op. cit.*, pp. 73-174.

24. Citado en Martin Krygier, “Saint-Simon, Marx y la sociedad no gobernada”, en Eugene Kameka *et al.* coords., *La burocracia: Trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981, p. 76.

25. Citado en Martin Krygier, “Saint-Simon, Marx y la sociedad no gobernada”, *art. cit.*, p. 96.

26. Karl Marx, “La guerra civil en Francia”, en *Marx y Engels: Obras Escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, s.a., p. 298.

27. F. Engels, *La familia, la propiedad privada y el Estado*, Moscú, Editorial Progreso, 1970, p. 174.

28. Ver Max Weber, “Poder burocrático...”, *art. cit.*

29. Ver Ernst Mandel, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Daniel Bilbao editor, 1973.

30. Ver Max Weber, *Escritos Políticos*, *op. cit.*

31. Ver Jerome B. McKinney y Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, London, Praeger, 1998.

32. Ver Dwight Waldo, *The Administrative State: A study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Ronald Press Co., 1948.

33. Ver T. H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, en Christopher Pierson y Francis G. Castles eds., *The Welfare State Reader*, London, Polity Press, 2000.

34. Ver Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

35. Ver Andrew Massey y Robert Pyper, *Public Management and Modernisation in Britain*, Gran Bretaña, Palgrave, 2005.

En este sentido, una definición demasiado laxa de *accountability* supone el riesgo de quedar perdido en medio de una enorme diversidad de actores, mecanismos e instituciones. Por otra parte, una definición que se limite a considerar únicamente aquellos aspectos formalmente establecidos en la normati-

vidad dejaría de lado toda una gama de formas de interacción entre agentes públicos y la sociedad que rebasan las definiciones tradicionales del derecho público y que, sin embargo, no sólo exigen considerable tiempo y atención de los funcionarios, sino que también son asumidos como derechos por parte de los ciudadanos. Por otra parte, los argumentos que justifican las reformas administrativas recientes en muchos países del mundo hacen énfasis en el fortalecimiento de la rendición de cuentas directa a los ciudadanos, usuarios, beneficiarios y clientes de los programas y servicios públicos. Adicionalmente, se han multiplicado las formas “voluntarias” de rendición de cuentas en las que, notablemente, las instituciones deciden por cuenta propia, es decir, sin existir mandato legal de por medio, involucrarse en relaciones donde se les exigen cuentas e incluso se les imponen sanciones por actores que no cuentan con autoridad formal.

36. Coincido con López-Ayllón y Merino en que la rendición de cuenta requiere un componente político-ciudadano para poder calificar como “democráticos” y no simplemente “burocráticos” a los mecanismos de rendición de cuentas. Ver *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009.

37. *Idem.*, p. 12.

38. Ver Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, New York, Palgrave, tercera edición, 2003, capítulo 13.

39. Ver Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1997, segunda edición, 1997, capítulo 4.

40. Mark Bovens, “Public Accountability”, *art. cit.*, p. 185.

41. Ver Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave, 2003.

42. Ver John Uhr, “Redesigning accountability”, en *The Australian Quarterly*, vol. 65, 1993, no. 2, pp. 1-16.

43. Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, *op. cit.*, p. 15.

44. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la definición de estándares es de por sí problemática dado que pueden esperarse comportamientos que resulten contradictorios entre sí o que se elijan criterios de valoración que no son los que el servidor público consideró que sería valorado su actuar. Por ejemplo, un profesor puede haber tomado alguna decisión con base en estándares profesionales, pero ser evaluado respecto de su apego a ciertos procedimientos burocráticos.

45. Ver Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2008, capítulo 3.

46. Robert Presthus citado en Jerome B. McKinney y Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, *op. cit.*, p. 219.

47. Ver Heather Marquette, “The World Bank’s Fight Against Corruption”, en *Brown Journal of World Affairs*, vol. 13, no. 2, 2007, pp. 27-39 y World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, Washington, D.C., World Bank, 2005.

48. Al respecto, ver Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, *op. cit.*, pp. 25-27.

- 49.** Al respecto, ver Patricia Day y Rudolf Klein, *Accountabilities in Five Public Services*, op. cit., p. 28.
- 50.** *Idem.*
- 51.** *Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, artículo 1.
- 52.** Ver María del Carmen Pardo, “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno”, en Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo coords., *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 29-86.
- 53.** Ver Carolyn J. Hill y Laurence E. Lynn Jr., *Public Management: A Three – Dimensional Approach*, Washington, D.C., CQ Press, 2008, capítulo 2.
- 54.** Entre las organizaciones civiles se cuentan: “Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad”, “Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia”, “Grupo de Información en Reproducción Elegida”, “Letra S: Salud, Sexualidad, Sida” y “Salud Integral para la Mujer”.
- 55.** Ver Robert Gregory, “Accountability in Modern Government”, en B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, Oxford, Sage, 2003, pp. 557-568.
- 56.** Patricia Day y Rudolf Klein, *Accountabilities in Five Public Services*, op. cit. En buena medida, estos sistemas han tratado de recrear el tipo de vínculos existentes entre gobernantes y gobernados en las primeras experiencias democráticas de la antigua Grecia, adaptándolas a las realidades de una sociedad compleja con distintos grados de éxito.
- 57.** Karl Popper, “Acerca de las llamadas fuentes del conocimiento”, en *En busca de un mundo mejor*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 70.
- 58.** Por ejemplo, los votantes pueden elegir a un candidato por razones muy diferentes, incluso prefiriendo elegir al “menos peor”, lo que no implica automáticamente la aprobación para el conjunto de su propuesta política. Sobre estos y otros defectos del voto, ver David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Parte II, 1992.
- 59.** Rob Jenkins, “The Role of Political Institutions in Promoting Accountability”, en Anwar Shah ed., *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D.C., The World Bank, 2007, pp. 135-181.
- 60.** Para el siglo XIX, los parlamentos asumieron a la auditoría como función propia de manera que fuera posible, en palabras de John Stuart Mill, “vigilar y controlar al gobierno; arrojar luz pública sobre sus actos, provocar una completa exposición y justificación de todo aquello que uno considere cuestionable; censurarlo si se le encuentra condenable y, si los hombres que componen el gobierno abusan de la confianza en ellos depositada, o la ejercen de manera deliberada en contra del sentido de nación, de echarlos de su puesto”, en *Considerations on Representative Government*, Rockville, Serenoty, 2008, p. 69.
- 61.** *Idem.*
- 62.** En el Reino Unido, se rastrean sus antecedentes a 1314, mientras que en Francia el *Cour de Comptes* fue creado en

1318. Ver Christopher Pollitt et al., *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- 63.** A. Premchard argumenta que la auditoría nació como un foro para “escuchar” lo que ocurría en las diferentes partes del gobierno, pero que su evolución histórica fue constriñendo su papel al manejo financiero. Ver *Control of Public Money: The Fiscal Machinery in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- 64.** Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, op. cit.
- 65.** A. Premchard, *Control of Public Money: The Fiscal Machinery in Developing Countries*, op. cit.
- 66.** Ver Mathew D. McCubbins y Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan eds., *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press, 1987.
- 67.** Ver Sergio López-Ayllón y Ana Elena Fierro, “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo coords., *La estructura de la rendición de cuentas en México*, op. cit., pp. 487-522.
- 68.** Ver CDHDF, Article XIX e INFODF, *Los Derechos Humanos desde la perspectiva del derecho de acceso a la Información: Un estudio sobre servicios públicos en la Ciudad de México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.
- 69.** *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, artículo 20.
- 70.** Rob Jenkins, “The Role of Political Institutions in Promoting Accountability”, art. cit.
- 71.** De 1917 a 2000 la Suprema Corte ejerció la facultad de investigación tan sólo en dos ocasiones. De 2000 a la fecha, sin embargo, se ha ejercido en 4 ocasiones.
- 72.** Mark Bovens, “Public Accountability”, art. cit.
- 73.** Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, op. cit.
- 74.** Linda DeLeon, “Accountability in the Reinvented Government”, en *Public Administration*, vol. 76, no. 3, 1998, pp. 539-558.
- 75.** John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, op. cit., pp. 152-153.
- 76.** Ver Kathe Callahan, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, New York, CRC, 2007.
- 77.** Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, op. cit.
- 78.** Ver Rowan Jones y Maurice Pendlebury, *Public Sector Accounting*, Harlow, Financial Times-Prentice Hall, 2000, quinta edición, capítulo 11.
- 79.** María del Carmen Pardo, “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno”, art. cit.
- 80.** Ver Evelyn Z. Brodtkin, “Accountability in Street-Level Organizations”, en *International Journal of Public Administration*, vol. 31, no. 3, 2008, pp. 317-336.

- 81.** Ver David Mayston, "Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector", en *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 6, no. 3, 1993, pp. 68-96.
- 82.** Ver Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, *op. cit.*, y Sam Agere, *Redefining Management Roles: Improving the Functional Relationship between Ministers and Permanent Secretaries*, London, Commonwealth Secretariat, 1999.
- 83.** Linda DeLeon, "Accountability in the Reinvented Government", *art. cit.*
- 84.** Mark Bovens, "Public Accountability", *art. cit.*, p. 189.
- 85.** Ver Luis F. Aguilar Villanueva, *El modelo redimensionador: supuestos y límites*, Memoria I, Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- 86.** Ver Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970. El sentido dado en este texto al concepto de rendición de cuentas no incluye la *accountability* de "mercado", en la medida de que no se trata de una revisión *ex post* de la acción gubernamental que permita un debate sobre la calidad de la misma. En otras palabras, la rendición de cuentas implica el ejercicio de "voz", mientras que el mercado se basa en la "salida".
- 87.** Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, *op. cit.* y Mark Bovens, "Public Accountability", *art. cit.*
- 88.** Ver Tom Christensen y Per Laegreid, "New Public Management: Undermining Political Control?", en su edición *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Hapshire, Ashgate, 2003, pp. 93-120.
- 89.** Ver Lisa A. Dicke y J. Steven Ott, "Public Agency Accountability in Human Services Contracting", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, no. 4, 1999, pp. 502-516.
- 90.** Ver David E. Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume, 1992.
- 91.** Ver David M. Van Slyke, "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services", en *Public Administration Review*, vol. 63, no. 3, 2003, pp. 296-315.
- 92.** Lisa A. Dicke y J. Steven Ott, "Public Agency Accountability in Human Services Contracting", *art. cit.*
- 93.** Ver John Stewart, *The Rebuilding of Public Accountability*, ponencia presentada en la Conferencia Europea de Políticas, diciembre, 1992.
- 94.** Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, *op. cit.*
- 95.** Ver George A. Boyne, "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government", en *Public Administration Review*, vol. 58, no. 6, 1998, pp. 474-484.
- 96.** Ver Christopher Pollitt et al., "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, no. 3, 2001, pp. 271-290.

97. George Larbi, *Executive Agencies and Decentralized Management*, mimeo.

98. Ver Derek Gill, "New Zealand Experience with Public Management Reform –or Why the Grass is Always Greener on the other Side of the Fence", en Jones ed., *Learning from International Public Management Reform: Part A, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 11, Emerald Group Publishing Limited, 2000, pp.143-160.

99. Por ejemplo, en el Reino Unido se decidió crear una agencia autónoma para el manejo del sistema carcelario, designándose un Jefe Ejecutivo proveniente del sector privado como primer responsable. Se estableció un contrato de desempeño con el Ministerio del Interior, que definía ciertas metas en temas tales como el número de escapes aceptables por año. En su primer año, el Jefe Ejecutivo recibió un bono por haber cumplido con 15 de sus 16 metas. Sin embargo, tras la fuga de algunos internos ligados con el terrorismo irlandés, el Ministro del Interior presionó al Jefe Ejecutivo para despedir al encargado de la prisión donde sucedió el incidente y, posteriormente, despidió al propio Jefe Ejecutivo del sistema. Esto abrió un intenso debate sobre si esto había constituido una violación a los términos del contrato interno, lo que fue ratificado por un Juzgado que obligó al gobierno a pagar una cuantiosa indemnización al Jefe Ejecutivo despedido. Ver Charles Polidano, *The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis affair in Britain*, Manchester, Manchester University, IDPM Working Paper, no. 1, 1996.

100. Ver Richard Norman, *Obedient Servants?: Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*, Wellington, Victoria University Press, 2004.

101. Ver Carolyn Heinrich, "Outcome-based performance management in the public sector: implications for the government accountability and effectiveness", en *Public Administration Review*, vol. 62, no. 6, 2002, pp. 712-725. A pesar de esto, cabe señalar que el principio básico de la gestión del desempeño no es nuevo. De hecho, ha sido el resultado de una evolución en las prácticas de planificación y programación de todo el mundo. El primer esfuerzo claro para medir el rendimiento se puede encontrar desde el decenio de 1960 en la experiencia de Estados Unidos y Suecia en la gestión por objetivos y en los contratos de desempeño en Francia, y durante la década de 1970 en los presupuestos de base cero. Lo novedoso de la última ola de medición del desempeño quizás se encuentra en el énfasis en vincular los insumos no sólo a los resultados inmediatos de la acción, sino a los impactos sociales que se producen. Durante los años 80 del siglo pasado, el énfasis en los resultados estaba arraigado en los Estados Unidos, Nueva Zelandia, el Reino Unido y Australia.

102. Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, *op. cit.*

103. Ver De Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, London, Routledge, 2001, p. 7.

104. Del latín "indicare", significa: "mostrar o significar algo, con indicios y señales". Nuevamente, no existe consenso sobre

qué constituye un indicador. El mundo de la práctica resulta más ilustrativo que la literatura. De acuerdo con el gobierno chileno, un indicador “es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado en la entrega de productos (bienes o servicios) generados por la institución, que cubre aspectos cuantitativos o cualitativos”. Ver DP, *Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004*, documento técnico, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, 2003.

105. Ver De Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, op. cit.

106. Ver Audit Commission, *Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement*, London, Audit Commission, 2000, p. 6, disponible en: <http://www.audit-commission.gov.uk/Products/NATIONAL-REPORT/72370C4D-1030-4b87-88F4-CD2A14B2A1AE/mppperfm.pdf>

107. Ver Geert Bouckacert y John Halligan, *Managing Performance: International Comparisons*, London, Routledge, 2008.

108. Ver Commonwealth Secretariat, *Performance contracts: a Handbook for Managers*, London, Commonwealth Secretariat, 1995 y N. Ryan, “A comparison of contracting arrangements in Australia, Canada and New Zealand”, *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 12, no. 2, 1999.

109. Ver Miller y McKeivitt, “Accountability and performance measurement: an assessment of the Irish health system”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, no. 2, 2000, pp. 285-296 y De Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, op. cit.

110. Desarrollado con base en Christopher Pollitt et al., *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*, op. cit.

111. Ver Geert Bouckacert y John Halligan llaman a esto “la gestión de los desempeños”, *Managing Performance: International Comparisons*, op. cit., p. 78.

112. Ver Christopher Pollitt y G. Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, segunda edición, 2004.

113. Ver María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez coords., *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009. Estrategia, redes y liderazgo en una experiencia de innovación gerencial*, México, El Colegio de México, 2010.

114. Christopher Pollitt y G. Bouckaert, *Public Management Reform*, op. cit.

115. El estudio de Boyne y Chen identifica correlaciones positivas también entre el grado de exigencia de los objetivos planteados, es decir, el grado en que resultan retadores, y los resultados alcanzados: entre más difíciles de alcanzar, mayor desempeño promueven. Ver Frank Verbeeten, “Performance Management Practices in Public Sector Organizations: Impact on Performance”, en *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 21, no. 3, 2008, pp. 427-454 y Gorge A. Boyne y Alex A. Chen, “Performance Targets and Public Service Improvement”, en *Journal of Public Administration Research*, vol. 17, no. 3, 2007, pp. 455- 477.

116. Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, op. cit.

- 117.** De Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*, *op. cit.*
- 118.** Ver Broadbent, "Comprehensive performance assessment: the crack of gold at the end of the rainbow?", en *Public Money & Management*, vol. 23, no. 1, 2003, pp. 712-725.
- 119.** Ver Steven Kelman y John N. Friedman, "Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service", en *JPART*, vol. 19, no. 4, 2009, pp. 917-946.
- 120.** Ver Norman Flynn, *Public Sector Management*, Hertfordshire, UK, Prentice Hall, 1997. Vale la pena remitir aquí a Charles Goodhart, quien fuera asesor del Banco Central de Inglaterra, que enunció su famosa ley: "cualquier regularidad estadística observada tenderá a eliminarse una vez que se ejerza presión sobre ella para cualquier propósito de control". Charles Goodhart, "Problems of Monetary Management: The UK Experience", *Papers in Monetary Economics*, vol. 1, 1975.
- 121.** Broadbent, "Comprehensive performance assessment: the crack of gold at the end of the rainbow?", *op. cit.*
- 122.** Ver Gibbons y Machin, *Valuing Primary Schools*, London, Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science, 2001.
- 123.** Ver Herman L. Boschken, "Organizational Performance and Multiple Constituencies", en *Public Administration Review*, vol. 54, no. 3, 1994, pp. 308-312.
- 124.** Ver Sean Nicholson-Crotty, Nick A. Theobald y Jill Nicholson-Crotty, "Disparate Measures: Public Managers and Performance-Measurement Strategies", en *Public Administration Review*, 2006, vol. 66, no. 1, pp. 102-113.
- 125.** Radin citada en Carolyn J. Heinrich, "Outcome-based performance management in the public sector: implications for the government accountability and effectiveness", *art. cit.*
- 126.** Ver Christoph Reichard, "The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability", en Annie Hondeghem ed., *Ethics and Accountability in the Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam, IOS Press, 1998.
- 127.** Ver Christopher Hood y Ruth Dixon, "The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer?", *JPART*, vol. 20, no. 2, 2010, pp. 1281-1298.
- 128.** Shelley H. Metzenbaum, "Rendición de cuentas del desempeño: los cinco pilares y las seis prácticas esenciales", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez coords., *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias Actuales de la reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, pp. 385-428.
- 129.** Ver Christopher Pollitt, "Integrating Financial Management and Performance Management", en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, no. 2, 2001, pp. 7-37.
- 130.** Ver M. A. DuPont-Morales y Jean E. Harris, "Strengthening Accountability: Incorporating Strategic Planning and Performance Measurement into Budgeting", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 17, no. 3, 1994, pp. 231-239.

- 131.** Ver Julia Melkers, "Incorporating Performance Measures into the Budgeting Process", en Theodore H. Poister ed., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 2003, pp. 186-203.
- 132.** Ver David Arellano Gault y José de Jesús Ramírez Macías, *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos: Lecciones desde México*, ponencia presentada en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24-27 de octubre, 2000.
- 133.** SHCP, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 19.
- 134.** Ver Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, *Metodología del Marco Lógico*, Santiago de Chile, ILPES, Boletín del Instituto No. 15, 2004.
- 135.** DOF, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, 32 de marzo de 2008.
- 136.** López-Ayllón y Ana Elena Fierro, "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", *art. cit.*, p. 509.
- 137.** CONEVAL, *Convocatoria de Invitación a Cuando Menos Tres Personas*, mimeo, 2010.
- 138.** Donald P. Moynihan, *The Dynamics of Performance Management: Constructing information and Reform*, Georgetown, Georgetown University Press, 2008.
- 139.** Ver Arie Halachmi, "Performance Measurement, Accountability and Improved Performance", en *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 4, 2002, pp. 370-374.
- 140.** Ver Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006, capítulo 4.
- 141.** Ver José de la Cerda Gastélum y Leticia Morales García, *Calidad ISO 9000 en la Administración Pública Mexicana*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 2001.
- 142.** Ver Ian Kirkpatrick y Miguel Martines Lucio, "Introduction", en su edición *The Politics of Quality in the Public Sector*, London, Routledge, 1995, pp. 1-15.
- 143.** Ver Instituto Europeo de Administración Pública, *El Marco Común de Evaluación*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003 y 2006.
- 144.** Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, *op. cit.*
- 145.** Ver Ramón Muñoz Gutiérrez, *Innovación gubernamental: El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, FCE, 2005.
- 146.** S. Rathgeb Smith y Judith Smyth, "The Governance of Contracting Relationships: 'Killing the Golden Goose'", en Stephen P. Osborne, *The New Public Governance*, London, Routledge, 2010, pp. 270-300.
- 147.** COPAES, *Marco General para los procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior*, México, COPAES, s.a.
- 148.** Office of Public Services Reform, *Reforming Our Public Services: Principles into Practice*, London, Office of Public Services Reform, 2002.

- 149.** Ian Kirkpatrick y Miguel Martines Lucio, *The Politics of Quality in the Public Sector*, *op. cit.*, pp. 16-41.
- 150.** Ver Christopher Pollitt, "¿Qué es la calidad de los servicios públicos?", en Bernardo Kliksberg comp., *Pobreza: un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, FCE, cuarta edición, 1997, pp. 294-306.
- 151.** Se pretende lograr un viraje similar al que ocurrió en el sector privado en la década de 1980 a partir de la transición de la publicidad (dar a conocer los productos) hacia el marketing directo o relacional (que se asocia a la actividad de comunicación que "explota una relación directa individualizada". Ver Drayant Bird citado en Régis Debray, *El Estado seductor: Revoluciones mediológicas del poder*, Buenos Aires, Manantial, 1993, p. 149.
- 152.** OECD, *Un gobierno alerta: Iniciativas de calidad en la administración*, OECD, Departamento del Distrito Federal, 1996, capítulo 1.
- 153.** Para ello se recupera la faceta del ciudadano como cliente, es decir, como usuario de servicios públicos, sin demérito de otras facetas de la ciudadanía (sujeto respetuoso de la ley, contribuyente, elector, conscripto). Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, *op. cit.*
- 154.** *Idem.*, p. 351.
- 155.** Christopher Pollitt, "¿Qué es la calidad de los servicios públicos?", *art. cit.*
- 156.** Ver Ewan Ferlie *et al.*, *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- 157.** Ver William Niskanen, "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, vol. 18, no. 4, 1975, pp. 617-643.
- 158.** Ver Kieron Walsh, *Public Service and Market Mechanisms*, Basingstoke, Macmillan, capítulos 5 y 7, 1995.
- 159.** Ver Davd Mayston, "Principals, Agents and the Economics of Accountability in the Public Sector", en *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 6, 1993, pp. 68-96.
- 160.** Ver Edwin G. West, "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey", *World Bank Research Observer*, vol. 12, no. 1, 1997, 83-103.
- 161.** Ewan Ferlie *et al.*, *The New Public Management in Action*, *op. cit.*
- 162.** Ver Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- 163.** Ver Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New York, Penguin, 2008.
- 164.** Peymané Adab, Andrew M. Rouse y Mohammed A. Mohammed, "Performance league tables: the NHS deserves better", en *British Medical Journal*, 2002, pp. 324-3. Los datos pueden consultarse en: <http://www.nhs.uk/servicedirectories/Pages/ServiceSearch.aspx>
- 165.** <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/crimeew0708.html>
- 166.** <http://www.education.gov.uk/performance/tables/>
- 167.** <http://www.rae.ac.uk/>

- 168.** INEE, *Es necesario considerar el contexto social al analizar resultados de las evaluaciones educativas: INEE*, Boletín Informativo, 32, México, 28 de octubre de 2004.
- 169.** Los datos pueden consultarse en: <http://enlace.sep.gob.mx/gr/>
- 170.** Judith Hibbard citada en Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*, *op. cit.*, p 118.
- 171.** Ver V. Ayeni, *Empowering the Costumer: The Citizen in Public Sector Reform*, London, Commonwealth Secretariat, Managing the Public Service Strategies for Improvement Series, vol. 13, 2000.
- 172.** Sylvie Trosa, "Estrategias de calidad en tres países: Francia, Reino Unido y Australia", en OECD, *Un gobierno alerta: Iniciativas de calidad en la administración*, *op. cit.* También se estableció un certificado para las instituciones que demostraran la calidad de su servicio (*Charter Mark*, que en 2008 fue sustituido por el *Customer Service Excellence Standard*). En 1993, se creó un grupo interdepartamental especializado en atender las quejas derivadas de incumplimientos de los contenidos de las Cartas en diferentes servicios públicos, de manera que todas las quejas se respondieran oportuna y adecuadamente. Ver *The Citizen's Charter Complaints Task Force, Effective Complaint Systems. Principles and Checklist*, London, Cabinet Office, 1993.
- 173.** Ver Edgardo Cantú Saldaña y Julián Adame Miranda, "Estrategia 3: Un gobierno de calidad", en *Política Digital*, suplemento especial "Agenda de Buen Gobierno: La experiencia de un camino recorrido", diciembre, 2006.
- 174.** V. Ayeni, *Empowering the Costumer: The Citizen in Public Sector Reform*, *op. cit.*
- 175.** Laura Bures y Magui Torres Moreno, *Citizen Report Cards*, mimeo, PREM, 2001 y Massey y Pyper, *Public Management and Modernisation in Britain*, *op. cit.*
- 176.** <http://tna.europarchive.org/20030731061016/>
<http://www.cabinet-office.gov.uk:80/servicefirst/2001/panel/newsletter8/issue8.pdf>
- 177.** Ver Tom Wakeford, "Citizens Juries: a Radical Alternative for Social Research", *Social Research Update*, Surrey, University of Surrey, vol. 37, 2002.
- 178.** Ver Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, London, Polity Press, 1998.
- 179.** Véase <http://www.consejosescolares.sep.gob.mx>
- 180.** Christopher Pollitt et al., *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*, *op. cit.*, p. 2
- 181.** A. Premchand, *Control of Public Money: The Fiscal Machinery in Developing Countries*, *op. cit.*, p. 400.
- 182.** Christopher Pollitt et al., *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*, *op. cit.*
- 183.** *Idem.*, p. 103.
- 184.** Ver Danielle Morin, "Influence of Value for Money Audit on Public Administration: Looking Beyond Appearances", en *Financial Accountability and Management*, vol. 17, no. 2, pp. 99-117.

- 185.** Ver Michael Power, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- 186.** Por ejemplo, en la década de 1990 en Francia se creó el Comité Nacional de Investigación Evaluativa (CSE), en España es significativa la creación en 2007 de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, así como la creación en 2004 del CONEVAL en México.
- 187.** María del Carmen Pardo, "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno", *art. cit.*
- 188.** Ver R. A. Rhodes, "Governance and Public Administration", en J. Pierre ed., *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- 189.** Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, *op. cit.*, p. 90.
- 190.** Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarquies, Networks and Markets*, Leipzig, Physica-Verlag, 2008.
- 191.** Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, *op. cit.*, p. 90.
- 192.** Jon Pierre y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, London, Mcmillan, 2000.
- 193.** Barack Obama, "Transparency and Open Government", *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, disponible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/
- 194.** Ver Alberto J. Olvera Rivera, *Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009.
- 195.** <http://www.fundar.org.mx/index.html/>
- 196.** http://incidesocial.org/index.php?option=com_frontpage&Itemid=46
- 197.** <http://imco.org.mx/>
- 198.** <http://www.icesi.org.mx/icesi/index.asp>
- 199.** Ver Helmut Drüke, "Can E-Government Make Public Governance more Accountable?", en Anwar Shah ed., *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, DC, The World Bank, 2007, pp. 59-87 y Helen Margetts, "Transparency and Digital Government", en Christopher Hood y David Held eds., *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 197-207.
- 200.** <http://www.wto.org/indexsp.htm>
- 201.** <http://www.icty.org/>
- 202.** <http://www.corteidh.or.cr/>
- 203.** Ver B. Guy Peters, "Meta-Governance and Public Management", en Stephen Osborne ed., *The New Public Governance*, London, Routledge, 2010, pp. 36-51.
- 204.** Ver Dan Guttman, "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, defectos y sus características", en *Gestión y Política Pública*, vol. 13, no. 1, 2004, p. 33.
- 205.** Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, *op. cit.*, p. 161.
- 206.** Ver Peter Barberis, "The New Public Management and New Accountability", en *Public Administration*, vol. 76, no. 3, 1998, pp. 451-470.

- 207.** Margaret Simey citado en John Stewart, *The Rebuilding of Public Accountability*, *op. cit.*, p. 11.
- 208.** Ver Steven L. Schooner, *Contractor Atrocities at Abu Ghraib: Compromised Accountability in A Streamlined, Outsourced Government*, Washington, D.C., The George Washington University Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper, vol. 109, 2005.
- 209.** Robert Gregory, "Accountability in Modern Government", *art. cit.*
- 210.** Richard Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, *op. cit.*
- 211.** Peter Aucoin y Ralph Heintzman, "The dialectics of accountability for performance in the public management reform", *art. cit.*
- 212.** Citado en Peter Barberis, "The New Public Management and New Accountability", *art. cit.*, p. 464.

BIBLIOGRAFÍA

- Adab, Peymané, Andrew M. Rouse y Mohammed A. Mohammed, "Performance League Tables: the NHS Deserves Better", en *British Medical Journal*, 2002, pp 324 -3.
- Agere, Sam, *Redefining Management Roles: Improving the Functional Relationship between Ministers and Permanent Secretaries*, London, Commonwealth Secretariat, 1999.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *El modelo redimensionador: supuestos y límites*, Memoria I, Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006.
- Andrade Sánchez, Eduardo, "La soberanía popular", en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1992, pp. 355-368.
- Arellano Gault, David y José de Jesús Ramírez Macías, *Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos: Lecciones desde México*, ponencia presentada en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 de octubre, 2000.
- Aucoin, Peter y Ralph Heintzman, "The dialectics of accountability for performance in the public management reform", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, no.1, 2000, pp. 45-55.
- Audit Commission, *Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement*, London, Audit Commission, 2000.
- Ayeni, V., *Empowering the Costumer: The Citizen in Public Sector Reform*, London, Commonwealth Secretariat, *Managing the Public Service Strategies for Improvement Series*, vol. 13, 2000.
- Bañón, R. y E. Carrillo, "La legitimidad de la administración pública", en R. Bañón y E. Carrillo, *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- Barberis, Peter, "The New Public Management and New Accountability", en *Public Administration*, vol. 76, no. 3, 1998, pp. 451-470.
- Bouckacert, Geert y John Halligan, *Managing Performance: International Comparisons*, London, Routledge, 2008.
- Bovens, Mark, "Public Accountability", en Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollitt eds., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

- Boyne, George A., "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government", en *Public Administration Review*, vol. 58, no. 6, 1998, pp. 474-484.
- Boyne, George A. y Alex A. Chen, "Performance Targets and Public Service Improvement", en *Journal of Public Administration Research*, vol. 17, no. 3, 2007, pp. 455- 477.
- Boschken, Herman, "Organizational Performance and Multiple Constituencies", en *Public Administration Review*, vol. 54, no. 3, 1994, pp. 308-312.
- Broadbent, J., "Comprehensive performance assessment: the crack of gold at the end of the rainbow?"; en *Public Money & Management*, vol. 23, no. 1, 2003, pp. 712-725.
- Brodtkin, Evelyn, "Accountability in Street-Level Organizations", en *International Journal of Public Administration*, vol. 31, no. 3, 2008, pp. 317-336.
- Bryson, J. M. y B. C. Crosby, *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared Power World*, San Francisco, Jossey-Bass, 1992.
- Bures, L., *Citizen Report Cards*, mimeo, PREM, 2001.
- Cabinet Office, *The Citizen's Charter Complaints Task Force, Effective Complaint Systems. Principles and Checklist*, London, Cabinet Office, 1993.
- Callahan, Kathe, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, New York, CRC, 2007.
- Cantú Saldaña, Edgardo y Julián Adame Miranda, "Estrategia 3: Un gobierno de calidad", en *Política Digital*, suplemento especial "Agenda de Buen Gobierno: La experiencia de un camino recorrido", diciembre, 2006.
- CDHDF-Article XIX, *Los Derechos Humanos desde la perspectiva del derecho de acceso a la Información: Un estudio sobre servicios públicos en la Ciudad de México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.
- Christensen, Tom y Per Laegreid, "New Public Management: Undermining Political Control?"; en su edición *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Hapshire, Ashgate, 2003, pp. 93-120.
- Commonwealth Secretariat, *Performance contracts: a Handbook for Managers*, London, Commonwealth Secretariat, 1995.
- CONEVAL, *Convocatoria de Invitación a Cuando Menos Tres Personas*, mimeo, 2010.
- COPAES, *Marco General para los procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior*, México, COPAES, s.a.

- Day, Patricia y Rudolf Klein, *Accountabilities in Five Public Services*, London, Tavistock, 1987.
- Debray, Régis, *El Estado seductor: Revoluciones medialógicas del poder*, Buenos Aires, Manantial, 1993.
- De Bruijn, H., *Managing Performance in the Public Sector*, London, Routledge, 2001.
- De la Cerda Gastélum, José y Leticia Morales García, *Calidad ISO 9000 en la Administración Pública Mexicana*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 2001.
- DeLeon, Linda, "Accountability in the Reinvented Government", en *Public Administration*, vol. 76, no. 3, 1998, pp. 539-558.
- Dicke, Lisa y J. Steven Ott, "Public Agency Accountability in Human Services Contracting", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, no. 4, 1999, pp. 502-516.
- DP, *Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004*, documento técnico, Santiago de Chile, Dirección de Presupuestos, 2003.
- Dubnick, Mervin, "Accountability and the Promise of Performance", en *Public Performance and Management Review*, vol. 28, no. 3, 2005, pp. 276-417.
- DuPont-Morales, M. A. y Jean E. Harris, "Strengthening Accountability: Incorporating Strategic Planning and Performance Measurement into Budgeting", en *Public Productivity & Management Review*, vol. 17, no. 3, 1994, pp. 231-239.
- Drüke, Helmut, "Can E-Government Make Public Governance more Accountable?", en Anwar Shah ed., *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, DC, The World Bank, 2007, pp. 59-87.
- Eadie, Douglas C., "Putting a Powerful Tool to Practical Use. The Application of Strategic Planning in the Public Sector", en *Public Administration Review*, vol. 43, no. 5, pp. 447-566.
- Engels, F., *La familia, la propiedad privada y el Estado*, Moscú, Editorial Progreso, 1970.
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Ferlie, E. et al., *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, Hertfordshire, UK, Prentice Hall, 1997.
- Fuentes, Víctor, *Deberá Provida pagar 22 mdp*, Reforma, 15 de agosto de 2010.

- García Ramírez, Sergio, "México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Estudios Jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 373-387.
- Gibbons, Steve y Stephen Machin, *Valuing Primary Schools*, London, Centre for the Economics of Education, London School of Economics and Political Science, 2001.
- Giddens, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, London, Polity Press, 1998.
- Giddens, Anthony, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza, 1972.
- Gill, Derek, "New Zealand Experience with Public Management Reform –or Why the Grass is Always Greener on the other Side of the Fence", en Jones ed., *Learning from International Public Management Reform: Part A, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 11, Emerald Group Publishing Limited, 2000, pp.143-160.
- Goodhart, Charles A. E., *Problems of Monetary Management: The UK Experience*, Papers in Monetary Economics, vol. 1, 1975.
- Gozzo, Gaia, *El caso Provida: Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., 2006.
- Gregory, Robert, "Accountability in Modern Government", en B. Guy Peters y Jon Pierre, *Handbook of Public Administration*, Oxford, Sage, 2003, pp. 557-568.
- Guttman, Dan, "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, defectos y sus características", en *Gestión y Política Pública*, vol. 13, no. 1, 2004.
- Halachmi, Arie, "Performance Measurement, Accountability and Improved Performance", en *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 4, 2002, pp. 370-374.
- Hales, Colin, *Managing Through Organization: The Management Process, Forms of Organization and the Work of Managers*, Learning Business Press, segunda edición, 2000.
- Heinrich, C.J., "Outcome-based performance management in the public sector: implications for the government accountability and effectiveness", en *Public Administration Review*, vol. 62, no. 6, 2002, pp. 712-725.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1942, p. 146.
- Hill, Carolyn J. y Laurence E. Lynn Jr., *Public Management: A Three – Dimensional Approach*, Washington, D.C., CQ Press, 2008.

- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- Hirst, P., "Democracy and Governance", en Jon Pierre ed., *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher, "A Public Management for All Seasons?"; en *Public Administration Review*, vol. 68, no. 1, 1991, pp. 2-19.
- Hood, Christopher y Ruth Dixon, "The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer?"; en *JPART*, vol. 20, no. 2, 2010, pp. 1281-1298.
- Hope Kempe, Sr. Ronald, "Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 18, no. 2, 2005, pp. 283-311.
- Hughes, O., *Public Management and Administration*, New York, Palgrave, tercera edición, 2003.
- Instituto Europeo de Administración Pública, *El Marco Común de Evaluación*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003 y 2006.
- INEE, *Es necesario considerar el contexto social al analizar resultados de las evaluaciones educativas: INEE*, Boletín Informativo, vol. 32, México, 28 de octubre de 2004.
- ILPES, *Metodología del Marco Lógico*, Santiago de Chile, ILPES, Boletín del Instituto, no. 15, 2004.
- Jarvis, R., *The UK Experience of Public Administration Reform*, London, Commonwealth Secretariat, 2002.
- Jenkins, Rob, "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability", en Anwar Shah ed., *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D.C., The World Bank, 2007, pp. 135-181.
- Jones, Rowan y Maurice Pendlebury, *Public Sector Accounting*, Harlow, Financial Times-Prentice Hall, 2000, quinta edición.
- Keen, J., "On the Nature of Audit Judgements: the Case of Value for Money Studies", en *Public Administration*, vol. 77, no. 3, 1999.
- Kelman, Steven y John N. Friedman, "Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service", en *JPART*, vol. 19, no. 4, 2009, pp. 917-946.
- Kettl, Donald, *The Global Public Management Revolution: A report on The Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.

- Kettl, Donald y John J. Dilulio Jr., *Inside The Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2000.
- Kirkpatrick, Ian y Miguel Martines Lucio, *The Politics of Quality in the Public Sector*, London, Routledge, 1995.
- Krygier, Martin, "Saint-Simon, Marx y la sociedad no gobernada", en Eugene Kameka et al. coords., *La burocracia: Trayectoria de un concepto*, México, FCE, 1981.
- Larbi, George, *Executive Agencies and Decentralized Management*, mimeo.
- Le Grand, Julian, *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services Through Choice and Competition*, Princeton, Princeton University Press, 2007.
- López-Ayllón, Sergio y Mauricio Merino, *La estructura de la rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009.
- López-Ayllón, Sergio y Ana Elena Fierro, "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", en Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo coords., *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.
- Mandel, Ernst, *¿Qué es la burocracia?*, Buenos Aires, Daniel Bilbao editor, 1973.
- Margetts, Helen, "Transparency and Digital Government", en Christopher Hood y David Held eds., *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 197-207.
- Marquette, Heather, "The World Bank's Fight Against Corruption", en *Brown Journal of World Affairs*, vol. 13, no. 2, 2007, pp. 27-39
- Massey A., "Policy, Management and Implementation", en Savage, S. P. y R. Atkinson eds., *Public Policy under Blair*, Houndhills, Palgrave, 2001.
- Massey A. y Robert Pyper, *Public Management and Modernisation in Britain*, Gran Bretaña, Palgrave, 2005.
- Mayne, John y Eduardo Zapico-Goñi, "El seguimiento eficaz de resultados de la gestión: una condición necesaria para la reforma del sector público", en John Mayne y Eduardo Zapico-Goñi eds., *Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público: Perspectivas desde la experiencia internacional*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2000.
- Mayston, David, "Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector", en *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 6, no.3, 1993, pp. 68-96.
- Marshall, T. H., "Citizenship and Social Class", en Christopher Pierson y Francis G. Castles eds., *The Welfare State Reader*, London, Polity Press, 2000.

- Marx, Karl y Engels, *Obras Escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, s.a.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan eds., *Congress: Structure and Policy*, New York, Cambridge University Press, 1987, pp. 409-425.
- McKinney, Jerome B. y Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, London, Praeger, 1998.
- Melkers, Julia, "Incorporating Performance Measures into the Budgeting Process", en Theodore H. Poister ed., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 2003, pp. 186-203.
- Meuleman, Louis, *Public Management and the Metagovernance of Hierarquies, Networks and Markets*, Leipzig, Physica-Verlag, 2008.
- Merton, R. K., *Social theory and social structure: Revised and Enlarged Edition*, New York, London, Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan, 1957.
- Metzenbaum, Shelley, "Rendición de cuentas del desempeño: los cinco pilares y las seis prácticas esenciales", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez coords., *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias Actuales de la reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México, pp. 385-428.
- Miller, M. y D. McKeivitt, "Accountability and performance measurement: an assessment of the Irish health system", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, no. 2, 2000.
- Morin, D., "Influence of Value for Money Audit on Public Administration: Looking Beyond Appearances", en *Financial Accountability and Management*, vol. 17, no. 2, pp. 99-117.
- Moynihan, Donald, *The Dynamics of Performance Management: Constructing information and Reform*, Georgetown, Georgetown University Press, 2008.
- Mondragón Reyes, Salvador, *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, mimeo.
- Mulgan, Richard, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave, 2003.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón, *Innovación gubernamental: El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, FCE, 2005.

- Nicholson-Crotty, Sean, Nick A. Theobald y Jill Nicholson-Crotty, "Disparate Measures: Public Managers and Performance-Measurement Strategies", en *Public Administration Review*, 2006, vol. 66, no.1, pp. 102-113.
- Niskanen, W. A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1971.
- Niskanen, W. A., "Bureaucrats and Politicians", en *Journal of Law and Economics*, vol. 18, no. 4, 1975, pp. 617-643.
- Norman, Richard, *Obedient Servants?: Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*, Wellington, Victoria University Press, 2004.
- Office of Public Services Reform, *Reforming Our Public Services: Principles into Practice*, London, Office of Public Services Reform, 2002.
- OECD, *Governance in transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OECD, 1995.
- OECD, *Un gobierno alerta: Iniciativas de calidad en la administración*, OECD, Departamento del Distrito Federal, 1996.
- Olvera Rivera, Alberto, *Diseño Institucional y Participación Ciudadana*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009.
- Osborne, David E. y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume, 1992.
- Paul, Samuel, *Making Voice Work: The Report Card on Bangalore's Public Services*, Public Affairs Centre, Bangalore, India, s.a.
- Pierson, Christopher y Francis G. Castles eds., *The Welfare State Reader*, London, Polity Press, 2000.
- Pardo, María del Carmen, "Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno", en Mauricio Merino, Sergio López-Ayllón y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 29-86
- Pardo, María del Carmen y Ernesto Velasco Sánchez coords., *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009. Estrategia, redes y liderazgo en una experiencia de innovación gerencial*, México, El Colegio de México, 2010.
- Peters, B. Guy, "Meta-Governance and Public Management", en Stephen Osborne ed., *The New Public Governance*, London, Routledge, 2010, pp. 36-51.

- Pierre, Jon y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, London, Mcmillan, 2000.
- Polidano, Charles, *The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis affair in Britain*, Manchester, Manchester University, IDPM Working Paper, no. 1, 1996.
- Pollitt, Christopher, "Integrating Financial Management and Performance Management", en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, no. 2, 2001, pp. 7-37.
- Pollitt, Christopher y G. Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, segunda edición, 2004.
- Pollitt, Christopher et al., *Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Pollitt, Christopher et al., "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 3, no. 3, 2001, pp. 271-290.
- Pollitt, Christopher, "¿Qué es la calidad de los servicios públicos?", en Bernardo Kliksberg comp., *Pobreza: un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, FCE, cuarta edición, 1997, pp. 294-306.
- Pollitt, Christopher, "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no.1, pp. 25-44.
- Popper, Karl, "Acerca de las llamadas fuentes del conocimiento", en *En busca de un mundo mejor*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 70.
- Power, M., *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Premchand, A., *Control of Public Money: The Fiscal Machinery in Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Prime Minister, *The Citizen's Charter: Raising the Standard*, London, HMSO.
- Rainey, Hal G., *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, segunda edición, 1997.
- Rathgeb Smith, Steven y Judith Smyth, "The Governance of Contracting Relationships: 'Killing the Golden Goose'", en Stephen P. Osborne, *The New Public Governance*, London, Routledge, 2010, pp. 270-300.
- Reichard, C., "The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability", en Annie Hondeghem ed., *Ethics and Accountability in the*

- Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam, IOS Press.
- Rodhes, R. A., "Governance and Public Administration", en J. Pierre ed., *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
 - Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Madrid, EDAF, 1982.
 - Ryan, N., "A comparison of contracting arrangements in Australia, Canada and New Zealand", en *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 12, no. 2, 1999.
 - Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2008.
 - Schooner, Steven, *Contractor Atrocities at Abu Ghraib: Compromised Accountability in A Streamlined, Outsourced Government*, Washington, D.C., The George Washington University Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper, vol. 109, 2005.
 - Serrano, Enrique, "La disputa en torno al derecho natural (Hobbes y Locke)", en Luis Aguilar y Corina Yturbe comps., *Filosofía Política: Razón y Poder*, México, UNAM, 1987, pp. 17-34.
 - SHCP, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*, Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 2008.
 - Stewart, J. D., *The Rebuilding of Public Accountability*, ponencia presentada en la Conferencia Europea de Políticas, diciembre, 1992.
 - Stewart, J. D., "The Role of Information in Public Accountability", en Hopwood, A. y L. Tomkins eds., *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford, Phillip Allan, 1987.
 - Stuart Mill, John, *Considerations on Representative Government*, Rockville, Serenoty, 2008.
 - Talbot, C., "Performing 'performance' –A Comedy in Five Acts", en *Public Money & Management*, vol. 20, no. 4, 2000, pp. 63-68.
 - Thaler, Richard y Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, New York, Penguin, 2008.
 - Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, México, IFE, 2002.
 - Uhr, John, "Redesigning accountability", en *The Australian Quarterly*, vol. 65, 1993, no. 2, pp. 1-16.
 - Van Slyke, David M., "The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services", en *Public Administration Review*, vol. 63, no. 3, 2003, pp. 296-315.
 - Velasco Sánchez, Ernesto, *Seducción, Consumo y Nueva Gestión Pública*, ponencia presentada en el coloquio

- con motivo del 25° aniversario de la Licenciatura en Política y Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales, 22 de noviembre de 2007, por publicarse.
- Verbeeten, Frank H. M., "Performance Management Practices in Public Sector Organizations: Impact on Performance", en *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 21, no. 3, 2008, pp. 427-454.
 - Wakeford, Tom, "Citizens Juries: a Radical Alternative for Social Research", en *Social Research Update*, Surrey, University of Surrey, vol. 37, 2002.
 - Waldo, Dwight, *The Administrative State: A study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Ronald Press Co., 1948.
 - Walsh, Kieron, *Public Service and Market Mechanisms*, Basingstoke, Macmillan, 1995.
 - Weber, M., *The Theory of Social and Economic Organization*, New York, The Free Press, 1947.
 - Weber, M., *Economía y Sociedad*, México, FCE, segunda edición, 1967.
 - Weber, M., *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza, 1991.
 - Weimer, D. y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, Parte II, 1992.
 - West, Edwin, "Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey", en *World Bank Research Observer*, Vol. 12, 1997, 83-103.
 - World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, Washington, D.C., World Bank, 2005.
 - Young Han Chun y Hal G. Rainey, "Consequences of Goal Ambiguity in Public Organizations" en George A. Boyne et al. eds., *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge, University Press, 2006.
 - Zapico Goñi, Eduardo, *Contract Management in Spain*, Paris, OECD, 1991.

SEMBLANZA



Mtro. Ernesto Velasco Sánchez

Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Maestro en Gestión del Sector Público por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Actualmente es Director General de Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S. C.

Ha sido consultor en proyectos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Banco Mundial. Ha participado como responsable de intervenciones en gran número de organizaciones gubernamentales y sin fines de lucro. También ha impartido cátedra en importantes instituciones como El Colegio de México, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad Iberoamericana, la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Cuenta con más de una decena de publicaciones sobre gestión pública y social como autor, coautor y coordinador, entre las que destacan: *Gestión Estratégica* (EAPDF - Siglo XXI, 2011); *El proceso de modernización en el Infonavit 2001-2009. Estrategia, redes y liderazgo en una experiencia de innovación gerencial* (El Colegio de México, 2010); *La Gerencia Pública en América del Norte* (El Colegio de México, 2009); “Capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia. Tensiones y equilibrios” en *Gestión y Política Pública* (Vol. XV (2), 2006); y “Public Policy and Human Resource Development”, en United Nations, *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World* (United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2005).

Secretaría de la Función Pública (SFP)

Insurgentes Sur No. 1735,
Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020,
Delegación Álvaro Obregón, México, D. F.
Primera edición, marzo 2011
ISBN: 978-607-95271-3-6
Impreso en México / Printed in Mexico

MÉXICO

ISBN: 978-607-95271-3-6



9 786079 527136