

¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable *

Oscar Oszlak**

*If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. **The Federalist Papers** (51, p. 337)*

En la convocatoria al panel del que forma parte la presente ponencia, he planteado que el libro del CLAD sobre “*Responsabilización...*” amplió un campo de reflexión académica y aplicación práctica de instrumentos, cuya preocupación esencial es enraizar en la cultura de las instituciones del sector público de la región, una orientación de la gestión hacia resultados y un mayor compromiso con su efectivo logro. Al tiempo que aparecía ese volumen, ya se venía instalando un creciente intercambio académico sobre posibilidades, alcances, modalidades y herramientas que posibilitarían la adopción de esas orientaciones, incluyendo sus dimensiones políticas, éticas, sociales, organizacionales y de viabilidad técnico-económica.

También señalaba en la convocatoria que el objeto del panel era presentar algunos aportes a esta cuestión desde una perspectiva teórica y epistemológica, que permitiera ir sentando las bases de un campo académico en permanente innovación, cuyos instrumentos de aplicación, procesos, actores, recursos, reglas de juego, modalidades de interacción y compromisos asumidos, exigen una tarea paralela de elaboración conceptual que permita categorizar esta nueva realidad y explicar sus éxitos o fracasos. La ponencia presentada pretende avanzar en esta línea de reflexión.

En un trabajo anterior argumenté que cuando la cultura de una sociedad no registra ciertos valores y conductas vigentes en otros contextos, el idioma por lo general no les reserva locuciones para designarlos (Oszlak, 1998). Sólo aquéllas culturas en las que esos comportamientos y su fundamento axiológico forman parte del “sentido común” de la interacción social, surgen conceptos que, con una sola palabra, transmiten el sentido y valoración que recibe su efectiva vigencia. El término “responsabilización” es un caso típico, ya que a pesar de que lentamente se está incorporando a la cultura de la gestión pública para designar a su supuesto equivalente “*accountability*”, algunos autores prefieren seguir empleando el término inglés, tal vez por considerar que su traducción no expresa fielmente el sentido del original.

A mi juicio, con el término “responsabilización” se alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión (v.g., logro de ciertos objetivos o metas, resultantes de la aplicación de recursos). En cambio, *accountability* connota la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla. Esta distinción es crucial, por cuanto implica que la obligación forma parte, en primer lugar, de los valores (y, por extensión, de la cultura) del sujeto y no depende de que la misma resulte exigible por otros. Si no se aprecia esta sutil diferencia, es posible que las estrategias orientadas a instalar la *accountability* como valor y como práctica, acaben errando el sujeto y el objeto de la relación entre quienes deben rendir cuentas y quienes

* Ponencia a ser presentada en el Panel “¿Es posible la responsabilización en el Estado: aspectos teóricos y epistemológicos”, en el marco del VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 - 31 de octubre de 2003. Versión preliminar. El autor agradece especialmente la valiosa colaboración de la Lic. Valeria Serafinoff en la elaboración de la ponencia.

** Director de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires; Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina; Director Académico de TOP (Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública).

tienen el derecho de exigirlo. En tal sentido, propongo la expresión “responsabilidad” por considerar que podría reflejar mejor el sentido del original, en tanto denota acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello.

Algo similar ocurre con otras expresiones que tampoco han sido incorporadas plenamente a los idiomas latinos -como *delivery*, *responsiveness*, *ownership* o *empowerment*-, las que aluden a otras formas de asunción de responsabilidades por parte de agencias y agentes gubernamentales y en las que también se requiere una adecuada distinción conceptual entre sujetos y objetos de las relaciones implicadas por esos términos. A esta necesaria tarea de dilucidación conceptual se referirá el presente trabajo. La intención es elaborar un marco analítico sobre el tema de la responsabilidad estatal, a partir de los avances teóricos disponibles y de experiencias que refleja la literatura.

Responsabilidad, responsabilización y responsabilidad

Comencemos por una necesaria tarea de desbrozamiento conceptual, diferenciando entre responsabilidad, responsabilización y responsabilidad. Propongo distinguir, en primer término, entre la responsabilidad asumida por un agente frente a un principal, y la responsabilización, entendida como la exigencia impuesta por el principal a su agente de que rinda cuentas por lo realizado en el marco de un contrato (explícito o implícito) que los vincula. Es decir, existe un momento inicial en esta relación, en el que alguien, que las corrientes actuales¹ denominan *principal* pero que a su vez puede ser representante de otro principal o mandante (v.g. la ciudadanía), encomienda a un *agente* que produzca y entregue ciertos bienes o servicios (y le entrega recursos para ello) a cambio de una recompensa material o moral o, simplemente, de mayores grados de libertad para desarrollar su gestión. Y existe otro momento, en el cual ese principal puede exigir a su agente que responda por el cumplimiento de la responsabilidad asumida, sea por los productos entregados, metas alcanzadas, resultados logrados o recursos invertidos en su obtención. A esta última facultad del mandante o principal, suele aludirse con la expresión *responsabilización*, o sea, el acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos.

*Responsabilidad*², en cambio, tiene a mi juicio otro sentido. Si nos atenemos al significado propio de su similar *accountability*, significaría algo así como la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado. En contraste con el concepto de responsabilización, la responsabilidad mostraría dos diferencias significativas. Por un lado, invertiría la dirección de la exigencia, en el sentido de que sería en primer lugar el agente, y no el mandante, quien demostraría su voluntad de rendir cuentas, sea por un imperativo moral, una autoexigencia ética o, simplemente, una pauta cultural enraizada en su conciencia. Por otro lado, y recíprocamente, el principal no necesitaría acudir, de existir responsabilidad en el sentido indicado, a la imposición de una exigencia de rendición de cuentas, más allá de que el contenido de esa rendición voluntaria fuera o no pasible de evaluación y eventual sanción.

En este sentido, un aspecto importante de la distinción es que la voluntad de rendir cuentas precede al acto de asumir la responsabilidad y, por lo tanto, al hecho de que este compromiso resulte luego pasible de una exigencia de responsabilización. El sujeto de la responsabilidad posee, desde antes, un compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados de que se hace

¹ El análisis de las relaciones “principal-agente” se ha popularizado en el campo de estudios sobre teoría de la opción pública (*public choice*), a través de los trabajos de Moe, Przeworski, Stiglitz y otros. Derivado según unos de los estudios de management y, según otros, del derecho, la preocupación por estas relaciones puede hallarse ya en los *Federalist Papers* (como el 14), que plantean la necesidad de establecer adecuados vínculos entre representantes (de un principal, el pueblo) y agentes.

² El término, naturalmente, es un neologismo que introduzco como modo de aludir al grado en que un agente manifiesta su voluntad de rendir cuenta, por considerar que el sentido del mismo se aproxima mejor a *accountability*, concepto que considero su equivalente inglés.

cargo, o de los insumos que emplea para ello, sin que medie exigencia externa alguna. En cambio, cuando esa condición previa no está presente, el único instrumento capaz de garantizar el cumplimiento de objetivos y metas, la obtención de productos y/o la aplicación eficiente de los recursos, es la responsabilización, que conlleva (o debería conllevar) alguna penalización por incumplimiento o algún reconocimiento -pecuniario o no- por los resultados comprometidos y logrados.

Por su parte, cada uno de estos conceptos parecería tener una referencia temporal diferente. La responsabilización se plantea principalmente con relación al *pasado*, es decir, pretende juzgar si lo efectivamente logrado responde a los resultados realmente comprometidos o esperados. En cambio, la responsabilidad y la respondibilidad, tienen lugar en una suerte de *presente continuo*: la responsabilidad se asume y no desaparece hasta tanto se juzga lo conseguido; y la respondibilidad es, de igual modo, una actitud o disposición permanente de la conciencia. En cierta forma, la respondibilidad es la contracara de la responsabilidad: si no hay respondibilidad, no hay responsabilidad realmente asumida, por más que exista responsabilización.

Estas son, a mi juicio, las distinciones básicas entre los tres conceptos analizados. Ahora bien, las manifestaciones de responsabilidad asumida por un agente frente a un principal pueden ser muy diversas. O tal vez, para plantearlo de una manera más precisa, la responsabilidad por la gestión, por lo general, no se limita exclusivamente a lograr metas y resultados, o a hacerlo con el mínimo de recursos, sino que puede adoptar otras modalidades. Si por un momento dejamos de lado la consideración de los agentes que individualmente encarnan los diferentes ámbitos de responsabilidad en el aparato estatal y observamos esta variable desde un plano más general, un estado responsable sería aquel que da respuesta a las necesidades o demandas de los ciudadanos; además, les entrega bienes y servicios; se apropia de los cambios tecnológicos y culturales que tienden a mejorar su desempeño; su gestión es visible para el conjunto de la ciudadanía; asume como propias las reivindicaciones de ciertos sectores sociales débiles o con menor representación política; y se hace cargo de los poderes que se confían a sus unidades para cumplir más eficazmente con sus respectivas misiones y funciones.

Es decir, no sólo interesa conseguir los resultados comprometidos, sino también hacerlo respetando los demás deberes y condiciones implícitos en los procesos recién mencionados. Para explicitarlos, tuve que emplear descripciones con mayor o menor grado de precisión y no, sencillamente, términos simples o palabras que, singularmente, expresen el sentido o significado del concepto aludido. Me refiero a locuciones tales como *responsiveness*, *delivery*, *ownership*, *transparency*, *advocacy* y *empowerment*, que no son sino los equivalentes ingleses de las mencionadas descripciones, y que a su vez son expresiones de una cultura que ha asimilado en su lenguaje la vigencia de los valores y actitudes subyacentes.

Desde esta perspectiva, la responsabilización sería un concepto incompleto, en el sentido de que no todas estas manifestaciones de un estado responsable (o las de los agentes que lo encarnan) serían pasibles de exigencia por parte del principal (v.g. la ciudadanía). Es especialmente en este aspecto donde surge una diferencia importante entre la responsabilización y la respondibilidad, porque **esos otros** componentes del estado responsable casi nunca son objeto de la aplicación de mecanismos formales de rendición de cuentas.

Responsabilización y democracia

Pocos conceptos, como el de responsabilización por la gestión pública, presentan un carácter tan polisémico y, a la vez, una vinculación natural tan extendida con otros conceptos asociados. Su sola mención evoca de inmediato relaciones directas o indirectas con las nociones de transparencia, eficiencia, eficacia, autonomía, control, servicio al ciudadano, legitimidad, “buen gobierno” o, incluso,

democracia. También aparece asociada con sus opuestos: opacidad, arbitrariedad, descontrol, corrupción, captura burocrática, ineficiencia, inimputabilidad o autoritarismo. Es que de una mejor o peor gestión pública depende la suerte misma de una sociedad, su mayor o menor nivel de desarrollo y bienestar social, el grado de equidad distributiva entre sus diferentes sectores y la gobernabilidad de sus instituciones. Por lo tanto, la responsabilización por la gestión es el requisito mínimo que toda sociedad debe asegurar para que, quienes asumen responsabilidades por la producción de valor público, conozcan los límites de su actuación y respondan por sus resultados.

La cuestión de la responsabilización ha sido planteada como tema central de las teorías sobre la democracia. Esto no es casual. Los totalitarismos de cualquier signo no rinden cuenta a la sociedad. Se trate de autoritarismos militares o tradicionales (en sus formas neopatrimonialistas), el poder se ejerce de manera omnímoda. La coerción, y no el consenso, es el mecanismo fundamental de la dominación estatal. Vista como ámbito de análisis de opciones, negociación y acuerdo, la escena política es vedada a la mayoría de las instancias y organizaciones de representación social. Naturalmente, la participación directa de los ciudadanos en la vida política también está ocluida y, consecuentemente, no existe ejercicio alguno de control ciudadano sobre los resultados de la actividad estatal o sobre la correcta aplicación de los recursos que la sociedad le confía para la creación de valor público. Ni siquiera existen manifestaciones libres de la opinión pública, expresadas a través de los medios de comunicación, que además de actuar como voz legítima de la sociedad, podrían servir como retroalimentación de las decisiones estatales.

Con el colapso de los regímenes burocrático-autoritarios y la gradual sustitución de los regímenes neo-patrimonialistas, se instalaron sucesivamente, en América Latina, formas de gobierno democráticas que, en su primera época, se caracterizaron por sus manifestaciones esencialmente procedimentales. La progresiva consolidación de estos regímenes, el afianzamiento de sus instituciones, el desarrollo de valores sociales consustanciados con las libertades públicas y los derechos humanos, fueron luego dando paso a una creciente presión de la ciudadanía por una mayor transparencia de la gestión pública y a la incorporación de novedosos mecanismos internos y externos de auditoría y evaluación, complementados por formas también innovadoras de contralor ciudadano.

Una ubicación cronológica nos permite observar que, a partir de una primera etapa iniciada en los años 80s, se estableció el derecho cívico al voto en elecciones libres e imparciales, la elegibilidad de los ciudadanos para acceder a posiciones ejecutivas y legislativas, y la competencia electoral abierta y sin exclusiones. De acuerdo con Collier y Levitsky (2000), estas condiciones son propias de formas democráticas procedimentales y minimalistas, bajo las cuales la ciudadanía resigna todo protagonismo *delegando* en las autoridades electas plenos poderes de actuación (O'Donnell, 1998). Un escalón superior en la escala de calidad democrática implicaba el establecimiento de plenas libertades de asociación, de expresión, de diversificación de las fuentes de información, así como una garantía de que las instituciones gubernamentales no actuarían ostensiblemente de modo predatorio, en función de beneficios particulares.³

La vigencia de este escenario alternativo pasó así a convertirse en una nueva meta de la institucionalidad democrática. La transparencia y publicidad de los actos de gobierno o la condena a la corrupción, fueron ocupando, al menos discursivamente, un lugar importante en la agenda estatal.⁴ Asimismo, las transformaciones en el rol del estado que pronto acompañaron a la reinstauración de regímenes democráticos, comenzaron a producir cambios en la división social del trabajo entre los sectores público y privado, en las funciones de los agentes estatales y en los mecanismos de gestión. Paulatinamente, comenzó a colocarse un énfasis creciente en la necesidad de flexibilizar el modelo y

³ Collier (1998) identifica subtipos disminuidos o formas incompletas de democracia, que poseen menos atributos caracterizadores y son definidos por la negativa, en función de atributos ausentes.

⁴ Considérese, por ejemplo, la declaración de "guerra a la corrupción" o el anuncio de una "tormenta ética", realizados retóricamente por el ex presidente Memon en el transcurso de sus dos gestiones de gobierno.

el estilo de gestión pública, dotando a los funcionarios de un mayor poder de decisión para poder así explotar mejor su capacidad innovadora. A la vez, se procuró reforzar el control y la responsabilidad de estos funcionarios, lo cual contrarrestaría, en parte, los riesgos de la flexibilización y autonomía. Pero esta doble y contrapuesta tendencia suele aumentar la complejidad de la gestión. La multiplicación de los centros de poder y la mayor autonomía de los funcionarios, vuelven más complicado el control sobre sus actividades, aún cuando ello se torna imprescindible para reducir la tendencia a la concentración de poder, causa importante de la irresponsabilidad de los administradores públicos.

Esta observación sugiere una breve digresión. Cuando se observan los muy diversos instrumentos utilizados en los procesos de responsabilización, a los que me referiré más adelante, resulta evidente que su intencionalidad no se limita a la rendición de cuentas de las agencias y funcionarios con relación a los resultados que debieron haber logrado. Explícita o implícitamente, en varias de sus modalidades, también se proponen fijar límites a la posible arbitrariedad de esas agencias y funcionarios, lo cual es un modo diferente de aludir a su poder.⁵ La democracia es, precisamente, un sistema político que al establecer diferentes mecanismos de controles y equilibrios entre poderes, busca restringir su excesiva concentración en manos de aquellos que asumen la responsabilidad de producir valor público.⁶ En este sentido, la evidencia empírica y la producción académica coinciden en una proposición básica, derivada de la observación comparativa del desempeño burocrático: cuanto mayor el poder del aparato institucional del estado, menor su productividad (Ilchman, 1984).⁷ Por lo tanto, la responsabilización no puede restringirse al desempeño (expresión de esa productividad) sino que también debe alcanzar a una de las causas principales de su frecuentemente insatisfactorio resultado: el excesivo poder burocrático.

Las facultades regladas de los funcionarios públicos, por oposición a las discrecionales, permitirían atribuirles más fácilmente responsabilidad por sus actos, ya que a una mayor especificación y formalización de las facultades, competencias y objetivos de la gestión corresponde, en general, una menor ambigüedad en la responsabilización del funcionario o agencia en cuestión. No obstante, la tendencia actual se orienta al otorgamiento de mayor discrecionalidad a los funcionarios, para acelerar y flexibilizar la gestión, dada la velocidad que la ciudadanía exige al estado como productor de bienes y servicios. Así, se tiende a evaluar los resultados de la gestión, abandonando a la vez la consideración de los medios y procedimientos utilizados para lograr dichos resultados, lo cual dificulta el control de las posibles consecuencias del abuso de poder, como la corrupción, el gobierno por decreto o la falta de convocatoria a la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas.

Hecha esta digresión, retomo el hilo del análisis que venía efectuando. Desde comienzos de los años 90s, y en forma paralela al desarrollo de los procesos recién descritos, la literatura especializada - sobre todo, la inscripta en el *New Public Management*- proporcionó el sustento conceptual, normativo y tecnológico de esta nueva preocupación por la responsabilización.⁸ El tema se acopló, casi

⁵ En *El Federalista* pueden hallarse numerosos párrafos que aluden a la "accountability" como uno de los principios básicos de su propuesta orientada a controlar el poder del gobierno, disipando los temores de que éste resulte demasiado poderoso y, por lo tanto, se constituya en una amenaza de las libertades del pueblo. Más de un siglo después, Max Weber exponía sus temores al respecto, al observar a la burocracia estatal como la forma de organización más congruente con una organización capitalista de la sociedad pero al mismo tiempo consideraba al proceso de burocratización creciente como una amenaza a la democracia.

⁶ A esto, según entiendo, se refiere el epígrafe de esta ponencia, tomado de los *Federalist Papers*, cuando indica que primero, hay que conseguir que el gobierno controle a los gobernados, pero lo siguiente es obligarlo a que se controle a sí mismo. ¿Quién, sino los ciudadanos o sus representantes pueden conseguir este resultado?

⁷ Esta proposición surge como una de las conclusiones de una investigación llevada a cabo por Warren Ilchman y Todd La Porte, en la Universidad de California, Berkeley, entre los años 1967 y 1969. El libro en el que se habrían difundido los resultados de la investigación (*Comparative Organization*, McGraw-Hill) nunca vio la luz. Algunos de esos resultados fueron recogidos en el trabajo de Ilchman citado.

⁸ Si bien esta concepción se propagó con la tercera ola de democratización y los principios de la Nueva Gerencia Pública, la idea es casi tan vieja como la existencia del Estado. Ya la Constitución Francesa de 1793 afirmaba que "la garantía social

naturalmente, con el de los cambios que debían producirse en la gerencia pública. Se advertía que a una mayor delegación de poder a los administradores debía corresponder una mayor exigencia de desempeño responsable frente a los administrados, a los funcionarios electos y las agencias públicas encargadas del control. Las corrientes neoinstitucionalistas, con su acento en la necesidad del cambio en las reglas de juego propias de las relaciones estado-sociedad, también contribuyeron al debate. Más recientemente, sobre todo en América Latina, la perspectiva de la gobernabilidad y la ética pública, colocaron la cuestión de la *accountability* entre sus preocupaciones centrales.

Con referencia a los países de la región, aunque con matices político-ideológicos diferentes, estas distintas corrientes de pensamiento tendieron a coincidir en un punto central: la suerte de la democracia⁹ y, en cierto modo, del “buen gobierno”,¹⁰ está inextricablemente unida a la posibilidad de instaurar efectivos mecanismos de responsabilización de la función pública. La incompleta institucionalización democrática impide que las opciones y orientaciones políticas sean un legítimo reflejo de las preferencias ciudadanas, por lo cual el **producto** de la acción del estado suele desviarse de los objetivos formalmente anunciados. En la medida en que no existen adecuados instrumentos de asignación de responsabilidades, resulta difícil establecer quiénes son los sujetos de la responsabilización y cuál es el objeto de la misma. Por otra parte, la débil capacidad institucional existente para exigir el cumplimiento de los compromisos, en el supuesto de que pudieran atribuirse y asumirse, conspira contra la efectiva implantación de una gestión responsable.

A partir de estas certezas, la producción científica sobre el tema se manifestó -como suele ocurrir cuando se abre un nuevo nicho de preocupación académica- en marcos conceptuales, enfoques, definiciones, tipologías o casos de estudio que tendieron a generar una enorme centrifugación y, en cierto modo, una pérdida del sentido general de la reflexión, lo cual no favorece la acumulación del conocimiento. En las secciones que siguen, plantearé un argumento en el que se irán hilvanando los distintos aspectos del tema de la responsabilización, deteniéndome en los diversos **nudos** problemáticos que fueron dando pie a los diferentes tipos de abordaje que registra la literatura.

El objeto de la responsabilización

El estado es la instancia suprema de articulación de relaciones sociales. Es el tejido conjuntivo de la sociedad, el cemento que une las diversas manifestaciones de la vida social organizada: su integridad territorial, su estructura social, su sistema de producción, los valores colectivos compartidos, los sentimientos de nacionalidad, los derechos y obligaciones de sus miembros. En su encarnación como aparato institucional, el estado debería expresar la representación genuina de las demandas y expectativas de la ciudadanía en términos de asegurar la gobernabilidad democrática, el desarrollo sustentable y la distribución equitativa del producto social. Las instituciones estatales sólo son **responsables** del logro de una parte de estas aspiraciones, en tanto otras instituciones de la sociedad (el mercado, las asociaciones voluntarias, las redes sociales solidarias) también asumen parte del compromiso de satisfacer las necesidades de sus integrantes.

no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios no está asegurada”.

⁹ Shende y Bennett (2002) señalan que la *accountability* junto con la transparencia, la igualdad política y la igualdad ante la ley son los elementos esenciales de la democracia.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Przerwoski (s/f) quien señala que el control de los ciudadanos a sus gobernantes es un requisito de buen gobierno. El autor es consciente de la complejidad de instaurar estos mecanismos y señala que es imposible asegurar la igualdad en el acceso, transparencia y *accountability*. Es decir, considera posible desarrollar instituciones que promuevan estas cuestiones, pero advierte que a pesar de saber estas instituciones son el instrumento político con el que contamos para garantizar estas cuestiones, todavía no hay mucha claridad sobre el tipo de instituciones que mejor realizan esta función. Ospina (2002) señala a su vez que si la nueva aspiración en el cambio de siglo es el “buen gobierno”, ni los mercados ni las democracias podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas de bienestar social.

De qué debe hacerse cargo el estado es parte de su contradicción congénita, ya que su formación histórica implicó un verdadero proceso de expropiación de ámbitos de intervención sociales y subnacionales, orientado a convertir intereses parroquiales, comunes, privados, en objeto de interés general.¹¹ La conformación de su dominio funcional y la delimitación de sus fronteras con las demás instancias responsables de resolver cuestiones socialmente problematizadas, fue siempre un componente esencial de la vida política y de la conflictividad social. El grado de consenso o coerción requerido para imponer determinadas opciones y definir sus orientaciones político-ideológicas, dieron contenido a la agenda estatal y marcaron de alguna manera la suerte relativa de los distintos destinatarios de sus políticas.

Cualquiera sea el rol asumido por el estado en cada momento histórico, la misión y los resultados de la actividad que despliegan sus instituciones pueden expresarse en términos de **creación de valor público**.¹² Este denominador común es fundamental, porque proporciona un criterio general para evaluar cualquiera de las manifestaciones de la acción estatal (producción de bienes, servicios, regulaciones e incluso símbolos), aún cuando, bien sabemos, tal evaluación no sea sencilla.

El proceso de creación de valor público comienza, naturalmente, con la determinación de los objetivos y la asignación de los recursos para lograr ciertos fines que comparten esa cualidad, es decir, producir bienes públicos valiosos porque contribuyen a resolver cuestiones incluidas en la agenda problemática de la sociedad. Una primera dificultad en este proceso, surge cuando debe encomendarse a una agencia la responsabilidad de eliminar o reducir la problematización de las cuestiones que debe atender, ya que ello supone aplicar criterios de racionalidad técnica y política que permitan establecer relaciones causa-efecto entre los medios disponibles y los fines que se procura lograr.

Por lo general, las leyes de creación o cartas orgánicas de esas agencias expresan, de manera inevitablemente vaga, una **misión** cuyo contenido requiere ser interpretado y desagregado. Por ejemplo, si a una institución responsable de crear y transferir tecnología agropecuaria a la producción se le asigna los objetivos de llevar a cabo investigaciones básicas y aplicadas, actividades de extensión y programas que propendan al bienestar de la familia rural, tal misión no podrá cumplirse si antes no se establece *quién* debe hacerse cargo de *qué* y ello, por su parte, exige dos cosas: una definición estratégica y operativa de lo que se va a hacer y una asignación de responsabilidades a unidades y personas que concretarán lo decidido. En el ejemplo utilizado, deberá establecerse si la institución hará más o menos investigación básica, adaptativa o aplicada, en qué áreas disciplinarias, con relación a qué tipo de productos, en beneficio de qué tipo de productores, en qué localizaciones geográficas; o, también, si destinará más recursos a investigación que a extensión; o de qué manera intentará mejorar el bienestar de la familia campesina.

Las técnicas de planificación sugieren que la manera práctica de operacionalizar objetivos es fijando el conjunto de **metas** que una institución se propone lograr dentro de un período de tiempo predeterminado y el tipo de **indicadores** (preferentemente cuantitativos) que se utilizará para verificar si las metas se cumplieron o no. Por su naturaleza, la planificación supone proyectar en el tiempo el conjunto de acciones y de recursos que se destinarán a materializar los objetivos, bajo el supuesto de que las metas a las que apunta la actividad institucional constituyen una fiel interpretación de su

¹¹ Esta observación no implica que el proceso de conversión conducirá necesariamente a la fijación de objetivos de política que promuevan ese "interés general". Bien sabemos que el "sesgo sistemático" de la acción del estado -a que se refiere O'Donnell (1977)- se traduce, en la práctica, en políticas que en última instancia tienden a preservar las condiciones de reproducción del capitalismo como sistema.

¹² Moore (1998) identifica el éxito en el sector público con "la tarea de iniciar y redefinir las actividades públicas de manera que incrementen su valor para el público tanto a corto como a largo plazo". El autor señala que algunas veces esto implica aumentar la eficiencia, eficacia o imparcialidad en las misiones actualmente definidas, mientras que otras significa introducir programas que respondan a nuevas aspiraciones políticas, satisfagan una nueva necesidad, o bien, supongan una redefinición de la misión organizacional y un reposicionamiento de la organización a fin de que sus antiguas capacidades puedan utilizarse de forma más responsable y efectiva.

misión normativamente formalizada.

Presumo que existirá acuerdo en considerar que las metas operativas de una agencia gubernamental constituyen la base de comparación contra la cual corresponde establecer si la misma, o sus agentes, han cumplido con las responsabilidades asumidas al programar su actividad, lo cual podrá ser determinado por aplicación de los correspondientes indicadores de gestión. Si esto es así, la condición que deberán satisfacer las agencias para que el proceso de responsabilización opere es disponer de planes operativos que suministren esa base de comparación.

Lamentablemente, son escasos los organismos estatales que mantienen de manera sistemática y permanente, procesos de planificación y reprogramación continua de sus objetivos y metas, lo cual conduce naturalmente a que, o bien la comparación se realice contra objetivos ambiguos (lo cual permite acomodar metas y resultados) o bien se haga constatando si se ejecutaron los procesos que supuestamente conducen al logro de los objetivos. Aquí se encuentra el meollo de la problemática que rodea al proceso de responsabilización: si no existe planificación estratégica que permita fijar objetivos operacionales y, por lo tanto, no resulta posible definir metas comprobables, falla en su base la posibilidad misma de asignar responsabilidades. Similarmente, si el agente desconoce o no cuenta con mayores precisiones sobre lo que debe lograr, no estará en condiciones de estimar si puede asumir algún compromiso, ya que ni siquiera podrá establecer si con los recursos y en los tiempos asignados estará en condiciones de alcanzar resultados que no le fueron especificados ni metas que le resultan desconocidas. En tal caso, por más que posea una disposición natural hacia la rendición de cuentas, sólo conseguirá informar sobre las actividades que llevó a cabo o los recursos que empleó en su ejecución (si es que alguna vez se le exige tal información).

Este otro nudo crítico en el análisis de la responsabilización por la gestión, ha dado pie a una nueva dicotomía entre la responsabilidad por el logro de objetivos y metas, y la responsabilidad por la observación de procesos de gestión aceptables. La primera de ellas, cuando no hay ambigüedad en cuanto a lo que debe lograrse, pone al desnudo la capacidad de gestión del responsable, lo cual lo hace pasible de una eventual sanción en caso de haber fracasado. La segunda, en cambio, no supone demasiados riesgos para el responsable, ya que cumpliendo estrictamente con las normas y procedimientos establecidos en los respectivos procesos de gestión, habrá puesto a salvo su eventual responsabilidad por el fracaso. Y como es bien sabido, no por cumplir fielmente las reglas se logran los resultados. Por lo tanto, frente a la opción, es natural que exista una más fuerte predisposición del agente a que se lo responsabilice según procesos y no según resultados, a menos que en este último caso, los incentivos sean muy altos o las penalidades sean mínimas.¹³ Aquí radica otro de los temas polémicos del proceso de responsabilización: el tipo y magnitud de las sanciones positivas o negativas que se requieren para que pueda funcionar efectivamente un sistema de *accountability*.

Responsabilidad por resultados: sujeto y alcance

Siguiendo en esta misma línea de razonamiento y limitándonos a la responsabilización según resultados,¹⁴ corresponde aclarar quién debe ser considerado responsable de qué. La pregunta

¹³ Durante la administración Clinton, en los Estados Unidos, la iniciativa de imponer legalmente la obligación de que los funcionarios públicos respondan por resultados, fue arduamente resistida y sólo consiguió su aprobación después de varios años de lanzado el Programa *Reinventing Government*, a cargo del vicepresidente Gore. Aún así, los contratos de gestión que han sido suscritos hasta ahora por los organismos del Gobierno Federal, abarcan a una fracción del conjunto y está por verse si el mecanismo de responsabilización por resultados llegará a implantarse definitivamente. En todo caso, el desempeño de esos organismos, según los sistemas de monitoreo establecidos, distan mucho de ser mínimamente aceptables (Kamensky, 2003).

¹⁴ Con esto no estoy descartando la utilidad de responsabilizar por procesos. Hay ciertos productos y gestiones que no admiten sino este tipo de evaluación. Sólo pretendo señalar que a los efectos de esta ponencia, interesa únicamente considerar la responsabilización por resultados.

requiere dilucidar dos aspectos diferentes: la identidad del responsable y la naturaleza del resultado. El primer aspecto puede atender tanto a la personalidad jurídica del sujeto como a la *cuota* de responsabilidad que puede serle atribuida. El segundo aspecto, por su parte, concierne al alcance del resultado, en su clásica distinción como productos, impactos o consecuencias (Pressman y Wildavsky, 1984).

Con relación al primer aspecto, la responsabilización puede exigirse a un individuo o a una unidad organizativa. Cuando la exigencia alcanza a un individuo, la forma típica que adopta es la evaluación de desempeño, aún cuando ésta también puede aplicarse a una unidad o a una organización completa. Dependiendo de la modalidad de trabajo empleada,¹⁵ será o no posible deslindar la responsabilidad individual de la propia de una organización o unidad. La distinción es importante, porque de la respuesta depende la posibilidad de utilizar la responsabilización individual como instrumento de evaluación de desempeño. La misma puede determinarse a través de planes operativos anuales en los que se especifican los procesos, resultados, metas y tipo de intervención que corresponde a cada individuo (o rol), así como los recursos asignados para su consecución. Si estos mecanismos operan eficazmente, sería posible para un individuo asumir la obligación de rendir cuentas (responsabilidad). En cambio, cuando la responsabilidad no puede discriminarse por debajo del plano organizacional, cualquiera sea su nivel, será mucho más difícil que la responsabilidad funcione.

Por otra parte, cuando el logro de un objetivo y sus metas depende de la interacción coordinada entre un conjunto de actores, cada uno de los cuales debe agregar valor en el proceso de producción, también resulta difícil responsabilizar individualmente por los resultados alcanzados. En la mayor parte de las gestiones debe existir un actor responsable de *producir* el bien, servicio o regulación de que se trate, es decir, de asegurar que se han cumplido todos los procesos requeridos y efectuado todos los ajustes necesarios conducentes a ese resultado. Pero también pueden existir actores o instancias responsables de *intervenir* en el proceso de producción, sea en forma vinculante (o sea, con capacidad de veto)¹⁶ o para tomar conocimiento, aportar información, etc. Por último, debe existir al menos una instancia que permita *controlar* si el proceso de producción se cumple tal como está previsto. En consecuencia, discriminar la responsabilidad final por la efectividad o eficiencia con que se logra la meta resulta prácticamente imposible, si no se lo hace mediante alguna forma de atribución colectiva.

En cuanto al segundo aspecto a considerar -determinar la responsabilidad según los alcances del resultado-, la tarea resulta aún más ímproba. Si las metas y sus indicadores se fijan en términos de productos, es muy posible que las personas u organismos involucrados los obtengan, sin que ello equivalga a haber alcanzado los objetivos perseguidos. En efecto, un *producto* es aquel resultado inmediato y casi siempre objetivable, que resulta de la combinación y aplicación de los recursos: número de enfermos atendidos, horas de clase dictadas, teléfonos instalados, consultas respondidas, etc. Si bien estos resultados pueden medirse contra indicadores de referencia o deseables (*benchmarks*), no nos dicen mucho sobre si la gente se cura, se educa, se comunica o está bien orientada en sus trámites personales. Para saberlo, es preciso determinar los *efectos* (*outcomes*) y, más allá aún, los *impactos* o *consecuencias* de la acción organizacional. Por ejemplo, si las clases dictadas mejoraron la formación del educando, su inserción laboral, sus ingresos y, en términos más agregados, la calidad del capital social disponible. De igual manera, la atención médica pudo haber redundado en el mejoramiento de la salud del paciente y, eventualmente, de manera agregada, en el estado sanitario del país, en el descenso de los índices de morbilidad o en la reducción del ausentismo laboral.

¹⁵ Para el análisis de las diferentes modalidades de trabajo que pueden utilizarse en la gestión, ver Hintze (1999). El autor distingue entre las modalidades *operativa*, *por programa*, *por proyecto* y *micro-planificada*.

¹⁶ Por ejemplo, un órgano responsable del presupuesto cuya intervención puede conducir al rechazo de un proyecto por falta de recursos suficientes.

¿Hasta dónde debería llegar la responsabilidad del agente por la producción de resultados? ¿Hasta la entrega estricta de productos, la generación de efectos o el logro de consecuencias de alcance más mediato? En principio, no parece haber mayores diferencias entre asumir responsabilidades por productos y responsabilidades por procesos: si alguien ajusta su actividad a los procedimientos establecidos (v.g., preparar un programa de estudios, reclutar profesores, incorporar alumnos, adquirir equipamiento, disponer de infraestructura, programar la actividad docente), es altamente probable que termine dictando clases. Otra cosa son los resultados, o sea, dictar clases asegurando la calidad de la enseñanza, de los recursos didácticos o de los estudiantes seleccionados, lo cual lo acercará más a la posibilidad de producir efectos sobre el destinatario del producto, es decir, lograr el resultado buscado. Hasta aquí, según creo, debería llegar el alcance de la responsabilidad de la gestión, pues este sería el punto en que los efectos del producto tienden a coincidir con el resultado perseguido. Toda otra consecuencia mediata del producto ya no podría imputarse a quien lo hubiere generado, porque ello equivaldría a suponer que, en efecto, el aleteo de mariposas en Oriente termina produciendo terremotos en San Francisco.

Antes de abandonar el tratamiento de este tema, haré referencia al caso especial de la responsabilización en el desarrollo de proyectos. Si bien la mayor parte de las consideraciones efectuadas hasta aquí son, a mi juicio, aplicables a las diferentes modalidades de gestión, debo admitir que la que guió fundamentalmente el análisis es la modalidad *operativa*, entendida como “aquella en que los recursos se asignan principalmente con el fin de lograr disponibilidad de capacidad de producción de bienes o servicios de manera rutinaria” (Hintze, s/f). No obstante alcanzar también a la gestión *por proyectos*, corresponde efectuar algunas precisiones por la especificidad que presenta este tipo de modalidad.

Un proyecto tiene como características centrales, constituir una combinación de recursos asignados a efectos de lograr, en un período de tiempo determinado, un resultado claramente definido y comprobable (v.g., una obra física, un diagnóstico, el alivio de un problema social focalizado). Existen organizaciones que sólo funcionan bajo la modalidad por proyecto, como es el caso de agencias promotoras de la investigación y el desarrollo o de las empresas constructoras; y otras que lo hacen de manera combinada con su actividad permanente, como en el caso de universidades o de instituciones de promoción social, generando así estructuras organizativas de carácter matricial.

Es habitual en los proyectos (especialmente, en los que reciben financiamiento de organismos multilaterales o de la cooperación bilateral, así como en aquellos que emplean mecanismos competitivos para su ejecución) que su propuesta sea sometida a un proceso previo de evaluación acerca de su prioridad relativa, su calidad técnica, su viabilidad política o su relación costo-beneficio. En estos casos, los mecanismos de responsabilización comienzan a funcionar desde el momento mismo de su elaboración y propuesta, suelen continuar mediante el monitoreo de su ejecución y terminan siendo evaluados en cuanto al grado en que alcanzaron sus objetivos.

Ello no asegura en modo alguno que los objetivos se alcanzarán o que los recursos se aplicarán efectiva y eficientemente. Pero al menos proporciona algunos reaseguros en el sentido de que se aplicaron criterios de racionalidad técnica y política en diferentes instancias del ciclo del proyecto para tratar de que las metas se cumplan con la menor utilización de insumos. Más aún, es común que en la priorización o aprobación de los proyectos, los organismos o los financiadores impongan ciertas condiciones en el sentido de que además de lograr los resultados, se respeten o consigan también otros efectos, tales como una contribución a la preservación del medio ambiente, a la igualdad de género, a la no discriminación étnica o al desarrollo de liderazgos que apuntalen la sostenibilidad de los resultados. De esta forma, la responsabilidad se extiende más allá de los objetivos específicos del proyecto y la rendición de cuentas se vuelve mucho más exigente.

Si la argumentación desarrollada en esta sección resulta plausible, se desprende una conclusión interesante: el ámbito de la responsabilidad sólo debería expresarse en términos de metas de los

objetivos, mientras que el alcance de la responsabilización sólo tendría sentido si se lo vincula a los efectos de los productos obtenidos. De hecho, estos efectos serían la verificación concreta, *ex post*, del logro de metas definidas *ex ante*. Una meta es la definición operativa, precisa y, en lo posible, cuantificada, de un objetivo al que se aspira. Mientras las metas son expresión de los objetivos, los efectos apuntan a las consecuencias inmediatas derivadas de los productos.

Tipos y mecanismos de responsabilización

Hasta aquí, el análisis ha puesto el énfasis en el proceso de responsabilización, sin mayores referencias a los mecanismos que pueden utilizarse para establecer quién debe rendir cuentas y quién puede exigir tal rendición. Además, se subrayaron los aspectos relacionados con el control del desempeño administrativo en la creación de valor público, más que los que atañen al control de los abusos de poder en la gestión, los cuales, como se recordará, constituyen una cara menos visible aunque igualmente importante de la responsabilización.

Señalemos en tal sentido que, en las democracias consolidadas, existe una enorme cantidad de tipos y mecanismos de rendición de cuentas, con múltiples principales y múltiples agentes. La literatura especializada ofrece descripciones y clasificaciones variadas, basadas más en la observación empírica de casos concretos que en la propuesta original de nuevos instrumentos. Por ejemplo, el libro del CLAD ya citado, opta por distinguir entre los controles clásicos, el control parlamentario, el control de resultados, la competencia administrada y el control social. No se trata de una clasificación rigurosa ni de una tipología en sentido estricto, sino de una manera práctica de agrupar las modalidades de contralor y rendición de cuentas que registra la experiencia de América Latina o la de países que han tenido éxito en el diseño de nuevos mecanismos.

En el cuadro 1 se presenta una matriz que, en sus filas, mantiene las categorías propuestas en la obra del CLAD, utilizándolas para clasificar las modalidades específicas de responsabilización observables en la práctica institucional de los sistemas democráticos. En principio, estas modalidades prácticamente agotan el repertorio de los mecanismos existentes. Por otra parte, en las columnas de la matriz se propone clasificarlos según tipos que toman en cuenta la fuente de control (interno o externo) y el grado de control en su relación con la autonomía de los agentes públicos, dando lugar a cuatro tipos de *accountability*: a) *burocrática o jerárquica*; b) *legal*; c) *profesional* y d) *política* (Romzek y Dubnick, 1987; Romzek (2000). De esta forma, queda configurada una clasificación de los mecanismos de responsabilización que paso a describir sucintamente.

Cuadro 1: Tipos e Instrumentos de Responsabilización

Instrumentos de responsabilización		Tipo de responsabilización	Accountability Burocrática	Accountability Legal	Accountability Profesional	Accountability Política	Accountability Social (1)
Controles clásicos	Controles Administr.	Control jerarquía burocrática (CA)	Alto Control Interno				
		Control de cuentas	Alto control Interno				
		Control de legalidad		Alto Control Externo			
Control Parlamentario	Controles constitucionales	Control Judicial		Alto Control Externo			
		Sanción de leyes				Bajo Control Externo	
		Revisión/ veto Decretos presidenciales				Bajo Control Externo	
		Interpelaciones				Bajo Control Externo	
		Juicio Político				Bajo Control Externo	
Control de resultados		Planeamiento Estratégico			Bajo Control Interno		
		Fijación de metas e indicadores anuales y purianuales			Bajo Control Interno	Bajo Control Externo	
		Evaluación de desempeño (CA)				Bajo Control Externo	
		Evaluación de programas (CA)				Bajo Control Externo	
		Gerenciamiento por objetivos				Bajo Control Externo	
		Presupuesto por programas				Bajo Control Externo	
		Tablero de control					
		Premios a la calidad (CA)				Bajo Control Interno	
Control Compet Admin.		Contratos de gestión			Bajo Control Interno		
		Competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicios			Bajo Control Interno		
Control Social		Carta compromiso ciudadano (CR)					Bajo Control Externo
		Elección Popular					Alto Control Externo
		Plebiscito					Según condiciones
		Recursos administrativos					Alto Control Externo
		Encuesta de opinión a los usuarios					Bajo Control Externo
		Iniciativa popular					Bajo Control Externo
		Audiencias Públicas					Bajo Control Externo
		Revocatoria de mandato					Alto Control Externo
		Mecanismos institucionales con distinto grado de formalidad (2)					Según condiciones

1. La Accountability social no es un tipo considerado por Romzek y Dubnik (1987) pero fue incluida en nuestro cuadro debido a la importancia que tienen en la actualidad los instrumentos de control social y su eficacia en términos de responsabilidad de los gobernantes y funcionarios.

2. Entre tales instituciones podemos mencionar a la Contraloría social, la Veeduría ciudadana, el Comité de Vigilancia y el Defensor del Pueblo.

(CA) Estos instrumentos de responsabilización también pueden considerarse dentro de los denominados de Competencia administrada.

(CR) Estos instrumentos de responsabilización también pueden considerarse dentro de los del Control por Resultados.

El primer tipo, *burocrático*, se funda en las normas organizacionales, líneas de dependencia jerárquica así como en la especificación de las facultades, competencias y objetivos de la gestión. Esta formalización de relaciones de dependencia/ supervisión de los individuos prefigura una *accountability* caracterizada por el alto nivel de control interno. El tipo legal, se sustenta en las reglas de juego y demás arreglos contractuales que imponen fuertes restricciones a la discrecionalidad de los agentes. Tal limitación tiene un origen externo debido a que se sustenta en una norma anterior (sancionada por el poder legislativo y promulgada por poder ejecutivo) y la sanción que, potencialmente, se encuentra involucrada es impuesta desde el poder judicial constituyéndose como un tipo de alto grado de control externo. El *profesional* se caracteriza por la alta autonomía que poseen los agentes para la toma de decisiones, la cual se funda en el expertise de los mismos y en la interiorización de criterios y demás normas de la profesión, dando lugar a un tipo de bajo control interno. Por último, el control *político* se establece en función de la responsabilidad que reposa sobre los funcionarios electos popularmente dando lugar a un tipo definido por el bajo grado de control externo. En este caso, se enfatiza la capacidad de anticipación a las demandas de los involucrados (*stakeholders*), la ambigüedad e incluso contradicción entre los mismos, situación que obliga al agente a elegir entre los objetivos a satisfacer (Roberts 2002, Thurmaier 2003).

Por cierto, esta matriz no contempla todos los criterios de clasificación sugeridos por la literatura. Por ejemplo, algunos autores eligen clasificar los mecanismos de responsabilización según su grado de formalización (Simon, Thompson and Smithburg, (1991).¹⁷ Entre los más formalizados incluyen el control judicial, el legislativo, el ejecutivo y el control de jerarquía.¹⁸ En cambio, los mecanismos informales derivan de las prácticas sociales, de la filosofía y cultura burocráticas vigentes, así como de las normas y códigos de ética de la administración pública. También se han propuesto clasificaciones que toman en consideración su carácter interno o externo, según la agencia encargada de realizar el control (Grupo Sophia, 1999).

Aunque en estos aspectos descriptivos no deberían existir mayores desacuerdos, salvo preferencias terminológicas o criterios clasificatorios de los autores, se observan en cambio diferencias con relación al tipo de aspectos que deberían ser objeto de rendición de cuentas, lo cual sí tiene incidencia en las formas que pueden adoptar sus mecanismos institucionales.

Ramió (1999), por ejemplo, sostiene que no sólo debe asegurarse la eficacia de las organizaciones públicas en términos de lograr resultados y metas, sino también el control de su objetividad, su respeto a la ley, su neutralidad, su diseño organizativo y la participación ciudadana.¹⁹ En igual sentido, Rosenblum (s/f) sostiene que la *accountability* pública excede los fines y competencias de las instituciones creadas para asegurarla. En términos conceptuales, estas proposiciones resultan plausibles. En cierto modo, se vinculan con las otras manifestaciones de responsabilidad (v.g., *responsiveness, delivery, ownership, transparency, advocacy* y *empowerment*) a que hiciera referencia en la primera sección. Pero en términos operativos, las propuestas de este tipo suelen remitir a la introducción de mecanismos de rendición de cuentas que, en última instancia, terminan aludiendo a la capacidad de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de la sociedad y descansando en la construcción de instituciones que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes (CLAD, 2000), sin identificar diseños institucionales específicos.

¹⁷ Citado en Roberts (2002).

¹⁸ Elster (1998) se refiere a dispositivos contramayoritarios y señala, entre ellos, a la Constitución y el constitucionalismo; la revisión judicial; la división de poderes y los frenos y contrapesos.

¹⁹ El autor señala que los controles externos a la administración pública están en manos de distintas instancias para asegurar el respeto a los criterios que regulan sus actuaciones. En este sentido, distingue tres categorías de mecanismos de control interno, consecuentes con su propuesta de ejercer control sobre diferentes aspectos de la gestión: los controles clásicos (de legalidad y economía), los de gestión y sobre el diseño organizativo (sobre la gestión del personal y las estructuras y procesos administrativos). Entretanto, entre los controles externos se menciona el control judicial, el parlamentario y el de auditorías externas.

Ciertos autores optan por la perspectiva de identificar, en primer lugar, a las personas e instituciones con capacidad de exigir la responsabilidad de los funcionarios. El CLAD (2000) identifica cuatro “controladores” que actúan en el proceso de *accountability*: los *políticos*, que realizan el control parlamentario y son agentes secundarios del control por resultados; los *burocratas*, que actúan como agentes del control de procedimientos y de resultados así como a través de mecanismos de competencia administrada; la *sociedad*, que realiza el control ciudadano y asume el rol de agente secundario del control de resultados y la competencia administrada; y finalmente, la *competencia*, que se constituye como agente principal del control por competencia administrada.

Otro modo de clasificar los tipos de responsabilización es identificando el sentido de la vinculación entre los sujetos de este proceso. Varios autores distinguen entre *accountability* vertical y horizontal (O’ Donnell, 1994, 1998; Przeworski, 1998; Ramió Matas, 2001; Norton y Elson, 2002; Shende y Bennett, 2002). La expresión típica de la primera forma son las elecciones mientras la segunda se observa en la “existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones (...) en relación con actos u omisiones de otros actores o agencias del estado que pueden en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (O’ Donnell, 1998: 19). Para estos autores el interés es reforzar las condiciones que incrementan la posibilidad de exigir la rendición de cuentas de los representantes y, por consiguiente, de los administradores y gerentes públicos.²⁰ Przeworski (1998) avanza en la reflexión sobre el tema a partir de la clásica distinción entre un principal y un agente del contrato de gestión implícito en el vínculo. El autor establece que la responsabilidad gubernamental de dar o rendir cuentas (*accountability*) es la clase de relación existente entre ciudadanos (principales) y gobiernos (agentes), en tanto, la relación en que los políticos son principales de la burocracia es denominada *supervisión*. Finalmente, la relación de *regulación* tiene nuevamente a los gobiernos como principal, pero de los actores económicos privados. Retoma, de esta forma, la clásica distinción entre política y administración puesto que los funcionarios de la administración son sujetos de responsabilidad frente a los políticos electos, quienes a su vez tienen la obligación de responder ante los ciudadanos.

Otra distinción, esta vez basada en la naturaleza específica que asume la relación principal-agente, amplía el número de actores con capacidad de exigir responsabilidad a los agentes públicos. Heeks (1998), por ejemplo, señala que en las organizaciones públicas quienes pueden exigir la rendición de cuentas son los directores o gerentes, por su posición jerárquica (*managerial accountability*); los políticos, porque son quienes legitiman los actos de tales organizaciones (*political accountability*); las instituciones que proveen apoyo financiero para el desarrollo de programas (*financial accountability*);²¹ y la ciudadanía (*public accountability*). El autor señala que la responsabilización excede el ámbito de la organización, por lo que debe considerarse la existencia de mayores niveles de agregación.

Algunos autores concentran el análisis en el sujeto de la responsabilidad, Gloppen (s/f), por ejemplo, analiza la cuestión en relación con el problema de la pobreza. En esta cuestión particular los principales son los pobres y los agentes son quienes tienen algún tipo de participación en la resolución de la cuestión problematizada. Los responsables de la reducción de la pobreza son caracterizados por el autor en función de una tipología que combina nivel jurisdiccional (local, nacional e internacional) y el ámbito donde se desenvuelve (público, de la sociedad civil o de mercado). Finalmente, mediante el vínculo entre *voice- responsiveness- accountability*, observa que la responsabilidad en la resolución de algunas cuestiones no descansa solamente en el gobierno nacional (y los gobiernos subnacionales) sino también en los organismos que dan créditos para

²⁰ Sin embargo, la baja movilización y participación ciudadana, las asimetrías de información y el desconocimiento de las cuestiones atentan contra una identificación entre *accountability* vertical y estado responsable. Por ello, autores como O’ Donnell o Przeworski apuntan a reforzar las instituciones estatales con funciones de regulación y control.

²¹ Esto ha llevado a incluir a los organismos internacionales de crédito y otras organizaciones que otorgan fondos para el fortalecimiento de la actividad estatal y/o para la resolución de problemáticas particulares entre los actores capaces de exigir la rendición de cuentas.

subsanan el problema, en las ONGs y en el mercado.

Desde una perspectiva más inclusiva Behn (2003) utiliza un caso vinculado con la problemática educativa, para sugerir que la responsabilización debe ser una cuestión compartida a partir de la creación de una red (o “compacto”) de responsabilidad mutua y colectiva. Señala así que es imprescindible abandonar toda perspectiva unilateral para la asignación de responsabilidades. Es decir, propone abandonar la perspectiva que señala que un actor (agente) debe responder a otro (principal) por las actividades que realizó, ya que considera que es un sistema fundado en una relación de adversarios que solamente es efectivo cuando los premios y, esencialmente, los castigos son fuertes y tienen una alta visibilidad que actúa como mecanismo restrictivo. La red de responsabilización que propone es una institución mucho más compleja puesto que todos los actores están involucrados en la definición de responsabilidades individuales, colectivas y en los mecanismos de reporte y supervisión. Entonces, todos los miembros de la “red” (*compact*) son paralelamente responsables y deben rendir cuentas ante el conjunto de actores a quienes también pueden exigir que rindan cuentas. Sin embargo, cabría preguntar en qué medida modifica esta red de responsabilización las posibilidades de generar un estado responsable puesto que ¿no contribuiría a esfumar la responsabilidad de algunos de estos actores?

También encontramos trabajos que analizan los objetivos de la responsabilidad estatal incorporando consideraciones vinculadas con el poder de las agencias y la discrecionalidad de los funcionarios, tema aludido más arriba. Algunos trabajos (Przeworski, 1998; Cunill Grau, 2000; Groisman y Lerner, 2000; Hayllar, 2000) abordan la cuestión analizando cómo evitar que el poder y la discrecionalidad avasallen los derechos ciudadanos. Los límites al poder y la garantía de los derechos individuales son el argumento central que impulsa la aplicación de instrumentos para responsabilizar a los ciudadanos²². En un sentido parecido, otros trabajos (Heeks, 1998, Richardson, 2001; Norton y Elson, 2002; Shende y Bennett, 2002; Gloppen, et.al., s/f) centran su interés en la constitución de buenos gobiernos, capaces de resolver las cuestiones agendadas.

Por su parte, Mosher (1968, citado en Bertelli y Lynn, 2003) examina los aspectos objetivos y subjetivos de la responsabilidad. El primero es esencial para reducir la incertidumbre y garantizar la seguridad jurídica en las transacciones, lo cual se vincula con la *accountability* y la *answerability*. El aspecto subjetivo o psicológico, en cambio, se vincula con la conciencia y la lealtad. Tal como lo definen los autores, la distinción alude a dos dimensiones de la responsabilidad: una de naturaleza política y externa; y otra de índole personal/administrativa interna, debiendo confluir ambas en la caracterización de administradores responsables. También Franks²³ retoma el punto al sostener que una responsabilización objetiva es aquella según la cual “alguien es responsable por algo y debe responder ante alguna persona o cuerpo en una manera formal, a través de normas y mecanismos claramente definidos”. Domchowski (s/f) subraya en igual sentido la idea de obligación impuesta y la responsabilización sobre ciertas tareas, competencias, personal bajo supervisión y objetivos a alcanzar, en tanto que la rendición de cuentas subjetiva hace referencia a que “una persona siente la obligación hacia la profesión de servicio público o en un sentido del bien común, inclusive en los casos donde no hay mecanismos formales establecidos a través de los cuales puede ser exigida”. O sea, se trata de una ética desarrollada a través de la experiencia personal. La misma se manifiesta en el plano de los valores, actitudes y creencias adquiridas en el proceso de socialización. Es en este sentido que propuse diferenciar más arriba entre los conceptos de responsabilización y responsabilidad.

Algunas reflexiones finales

²² Woodrow Wilson (1887) observaba que no existe ningún peligro en el poder, si este no es irresponsable mientras Levitan (1946) sostenía que el problema de la responsabilidad de los funcionarios en una democracia es una cuestión central para el mantenimiento de un sistema democrático. (ambas citas fueron extraídas de Bertelli y Lynn Jr. 2003)

²³ Citado en Marienhoff, 1974 y Groisman y Lerner, 2000: 79.

En esta sección final del trabajo intentaré resumir los puntos centrales examinados y agregaré algunas reflexiones. Propuse inicialmente distinguir entre responsabilización y responsabilidad, atendiendo a visiones objetivas y subjetivas del ejercicio de la rendición de cuentas. Sostuve entonces que, según esta visión subjetiva, el individuo demuestra una disposición de la conciencia hacia la *accountability* antes de que opere cualquier mecanismo objetivo y externo de responsabilización. En cualquiera de sus formas, este proceso implica una consciente asunción de compromisos u obligaciones por la producción de resultados, en función de algún tipo de contrato tácito o formal,²⁴ que por lo general reconoce una contraprestación pecuniaria o un reconocimiento valorado por el sujeto responsable.

Propuse a continuación que la responsabilización tiene como principal fundamento la vigencia de sistemas democráticos de alta intensidad, cuya adjetivación expresa la vigencia de una serie de mecanismos institucionales tendientes a evitar el ejercicio de un poder discrecional por parte de los gobernantes y sus agentes. De esta forma, esas democracias minimizan las posibilidades de que los recursos puestos a su disposición se vean malgastados y pueda lograrse, en cambio, que las instituciones estatales obtengan resultados que apunten a promover el desarrollo, la gobernabilidad y la equidad.

Al considerar el objeto de la responsabilización, sostuve que conforme a una confluencia de corrientes de pensamiento, resulta claro que la rendición de cuentas no puede reducirse a la justificación del uso de los insumos y que tampoco es aceptable limitarla a los productos resultantes de su utilización. El cambio de énfasis en la literatura especializada ha desplazado el interés por los productos hacia una preocupación por los efectos (o *outcomes*). Según Norton y Elson (2002), las nuevas ideas sobre *accountability*, basadas en los valores de “desempeño” y “efectividad”, colocan el foco en los efectos. La responsabilización por efectos y, por consiguiente, por resultados efectivos, puede contribuir a una responsabilidad ampliada. Por sí solos, los productos no proveen indicaciones acerca de si se lograrán los resultados ni, menos aún, si se crearán condiciones de autosustentabilidad, que es lo que en definitiva pretende lograrse: soluciones permanentes, cambios sustanciales, aplicaciones definitivas.

Estrechamente asociado a este punto, destacué el hecho de que, cualesquiera sean las dimensiones y mecanismos de la responsabilización, es preciso partir de alguna forma de planificación que defina con relativa precisión los objetivos, las metas y los recursos a emplear (Ramíó,1999). Este autor añade que “...para tener la seguridad de que los resultados se adecuan a los objetivos es necesario comprobar constantemente que todo se desarrolla según los planes y las previsiones; asegurarse, además de que los planes y las previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa, intervenir en el caso que se produzca una desviación de la acción respecto de los objetivos y a los otros puntos de referencia fijados”.²⁵

Otro punto discutido partió del interrogante acerca de ante quién cabe rendir cuentas. Señalé, al respecto, que quienes tienen capacidad de ejercer la responsabilización por las actividades y resultados de la gestión pública, así como por los eventuales abusos de poder cometidos en ese

²⁴ Aunque no es central para nuestro análisis, puede mencionarse que el objeto de responsabilización suele quedar especificado: a) *en un contrato*, donde se establecen los objetivos y metas a alcanzar, otorgando por lo general una alta autonomía al responsable, tal como lo indica la relación principal-agente; b) *en un rol*, según las funciones y metas específicas del puesto de trabajo; o c) *en las responsabilidades de una unidad o individuo*, a partir de las competencias y resultados asignados a través de manuales u otros instrumentos más o menos formalizados.

²⁵ Con relación a la gestión orientada a resultados, Ospina (2002) sostiene que la misma exige visualizar lo que se espera de la gestión y crear un proceso de planeación así como un instrumental de evaluación para verificar el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos. Esto se puede realizar en cualquiera de los niveles de acción de la gestión pública (desde desempeño de los individuos, hasta el de las políticas públicas globales y sectoriales, pasando por el de las organizaciones públicas).

proceso, son los múltiples principales o “clientes”²⁶ internos o externos al estado: los políticos electos, los superiores jerárquicos, las agencias gubernamentales de control, el parlamento, la justicia, los usuarios externos y la ciudadanía en general.

Las tendencias más recientes apuntan a discriminar entre los procesos de rendición de cuentas según las diversas problemáticas que involucra la actuación del estado y la multiplicidad de sus funciones, lo cual da lugar a que sus agencias sean un mosaico diferenciado (de Azevedo, 2002), que exigen un tratamiento de la responsabilización que tome en cuenta quiénes son los principales ante quiénes se rinde cuenta y cuál el tipo de responsabilidad exigida en cada caso. Así, por ejemplo, se hace referencia a la consideración especializada de la *accountability* en el proceso presupuestario, en el sistema escolar, en la administración financiera, o en las orientaciones hacia la reducción de la pobreza, la igualdad de género o la preservación del medio ambiente.

Como he señalado, los mecanismos de responsabilización son innumerables y día a día se agregan otros nuevos. En kaleidoscópica sucesión, se han diseñado y establecido, con suerte diversa, controles jerárquicos internos a la burocracia; controles de cuentas, de legalidad o judicial; el proceso legislativo de sanción de leyes, revisión de decretos presidenciales, interpelaciones y juicio político; el planeamiento estratégico y operativo, con fijación de metas e indicadores anuales y plurianuales, la evaluación de desempeño, la evaluación de programas, la gerencia por objetivos, el presupuesto por programas, los tableros de control, los contratos de gestión, la competencia entre unidades y agencias que brindan igual servicio y las cartas compromiso con el ciudadano; la elección popular, el plebiscito, la iniciativa popular, las audiencias públicas, la revocatoria de mandato, los recursos contra la administración; las encuestas de opinión y los mecanismos institucionalizados, con mayor o menor grado de formalización, como la Contraloría social, la Veeduría Ciudadana, los Comités de Vigilancia, el Defensor del Pueblo y otros.

Cada uno de estos mecanismos involucra a distintos principales y agentes, internos y externos al aparato estatal, que actúan desde diferentes poderes y con una muy variada capacidad para ejercer control o para sustraerse al mismo. También cada uno de ellos posee competencias y ámbitos específicos de actuación, siendo diferentes los alcances del control. En última instancia, la asimetría de información y el reducido grado de transparencia que presente la gestión, pueden llegar a desbaratar estos mecanismos de atribución de responsabilidades y de fijación de premios y castigos.

A este respecto, me permito una última reflexión. Los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos. Idealmente, estos sistemas no sólo deberían informar cuál fue el desempeño en el proceso de conversión de insumos en productos (eficiencia), sino también de qué manera se convirtieron los productos en efectos o resultados inmediatos (efectividad), dimensión mucho más difícil de observar frente a la multidimensionalidad de la mayoría de las cuestiones de política pública (Norton y Elson, 2002).

No obstante, la dificultad no radica en la complejidad de la tecnología requerida, sino en la disposición cultural de los funcionarios -políticos y de carrera- para someterse voluntariamente a la lógica implacable de un sistema que, primero, registra los compromisos de logro de resultados mediante metas e indicadores más o menos precisos; luego, exige el seguimiento o monitoreo del cumplimiento de esas metas en tiempos predeterminados; y, finalmente, expone desnudamente si se lograron o no los resultados finales previstos. La tecnología informática dispone hoy de la capacidad necesaria para planificar, programar, monitorear y evaluar resultados en prácticamente cualquier área de la gestión.

²⁶ Para una interesante caracterización reciente del concepto de “cliente” en el sector público, véase Alford (2002). Una versión en español de este artículo puede hallarse en Boletín TOP N° 5, disponible en www.top.org.ar.

En cambio, la cultura burocrática es mucho más reacia a aceptar que el desempeño quede expuesto de un modo tan objetivo y personalizado a la mirada inquisidora de quienes pueden demandar una rendición de cuentas por los resultados.

Por eso, los cambios culturales han quedado a la zaga de las innovaciones tecnológicas en esta materia. Por eso, también, han tenido que multiplicarse los controles y exigencias de rendición de cuentas, en sucesivos intentos por compensar esa renuencia a la responsabilidad. Una condición esencial de una cultura responsable es la lenta decantación en la conciencia de valores que alienten esa disposición ética. Los valores compartidos en este sentido ético, seguirán marcando la diferencia entre sociedades que basan la responsabilidad en mecanismos institucionales de responsabilización y sociedades que tienden a fundarla en la responsabilidad. Creo, no obstante, que la tecnología ha sido, por siglos y siglos, una de las fuentes fundamentales de cambio cultural. Y que unida a una firme y persistente voluntad política, podría contribuir a cerrar esa brecha.

Bibliografía

- Alford, John (2002) Definiendo al Cliente en el Sector Público: una perspectiva de intercambio social. En Boletín TOP N° 5. (www.top.org.ar). Este trabajo fue publicado originalmente en "public administration review", mayo/junio 2002, vol. 62, nro. 3.
- Behn, Robert (2003). *Rethinking Accountability in Education: How Should Who Hold Whom Accountable for What?* En International Public Management Journal Vol. 6 N°1. Greenwich.
- Bertelli, Anthony y Lynn, Laurence (2003). Managerial Responsibility. En Public Administration Review Vol. 63, N° 3. Mayo/ Junio de 2003.
- Ciaj, Adriadna; Darmohraj, Adrián; Schweinheim, Guillermo (1999). *De la Modernización a la Innovación en el Sector Público. Tendencias del Cambio Estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas*. En Revista de Investigaciones del INAP. Nueva Época N° 0. 1999. Buenos Aires.
- Collier, David y Levitsky, Steven (1998). *Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa*. En Agora. Cuaderno de Estudios Políticos N° 8. Año 4. Verano de 1998. Buenos Aires.
- Consejo Científico del CLAD (2000a). *La responsabilización (accountability) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. En CLAD. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD- BID- EUDEBA. Buenos Aires.
- Consejo Científico del CLAD (2000b). *La responsabilización múltiple. Consideraciones finales*. En CLAD. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD- BID- EUDEBA. Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria (2000). *Responsabilización por control social*. En CLAD. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD- BID- EUDEBA. Buenos Aires.
- de Azevedo, Sérgio (2001). *Reforma do Estado, ação coletiva e accountability no Brasil : idiosincrasias, constrangimentos e desafios*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires.
- Dmochowski, Mariusz (s/f). Civil Servants' Responsibility in Context of Implementation, Use and Abuse of Information and Communication Technologies in Public Administration. www.undp.org
- Elster, Jon (1998). *Regla de la mayoría y derechos individuales*. En Agora. Cuaderno de Estudios Políticos N° 8. Año 4. Verano de 1998. Buenos Aires.
- Gloppen, Siri; Rakner, Lise; Tostensen, Arne (s/f). *Responsiveness to the Concerns of the Poor and Accountability to the Commitment to Poverty Reduction*. Issues Paper, Michelsen Institute. Bergen, Noruega.
- Groisman, Enrique y Lerner, Emilia (2000). *Responsabilización por controles clásicos*. En CLAD. *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD- BID- EUDEBA. Buenos Aires.
- Grupo Sophia (1999). *Mecanismos de Control Social*. Buenos Aires.

- Hayllar, Mark (2000). *The Importance and Attributes of Effective Accountability Relationships*. Asian Review of Public Administration, Vol. XII, No. 2. Julio- diciembre de 2000.
- Heeks, Richard (1998). *Information Systems for Public Sector Management*. Working Paper Series N° 1. Institute for Development Policy and Management. Manchester.
- Hintze, Jorge (s/f). *Modalidades de Gestión* (mimeo).
- Hintze, Jorge (1999). *Control y evaluación de gestión y resultados*. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires. www.top.org.ar/publicac.htm
- Ilichman, Warren (1984). *Administración Pública Comparativa y el 'Sentido Común Académico*. En Oscar Oszlak (ed.), *Teoría de la Burocracia Estatal: Enfoques Críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Kamensky, John (2003). *Getting to Yellow*. En ASPA on line Columns. Publicada 1 de agosto de 2003.
- Meier y Bohte (2003). *Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design*. En Public Administration Review Vol. 63 N° 1. Enero- Febrero de 2003.
- Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público - Editorial Paidós Estado y Sociedad*. Barcelona.
- Norton, Andy; Elson, Diane (2002) *What's behind the budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*. Working Paper. Social Development Department at the Department for International Development. London
- O' Donnell, Guillermo (1977). *Apuntes para una teoría del Estado*. Doc. CEDES/ G.E. CLACSO N° 9. Buenos Aires.
- O' Donnell, Guillermo (1996). *Otra institucionalización*. En La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad N° 2. Segundo Semestre. Buenos Aires. Paidós.
- O' Donnell, Guillermo (1997). *Democracia Delegativa*. En Contrapuntos. Paidós. Buenos Aires.
- O' Donnell, Guillermo (1998). *Accountability Horizontal*. En Agora. Cuaderno de Estudios Políticos N° 8. Año 4. Verano de 1998. Buenos Aires.
- Ospina, Sonia (2002). *Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre, 2002
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation*. Third Edition. Los Angeles, CA: University of California Press.
- Przerwoski, Adam (1998). *Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal- agente*. En Revista Argentina de Ciencia Política N°2. Diciembre de 1998. Presentado inicialmente en el taller sobre Transformaciones económicas y de reforma del Estado, Consejo Nacional de Investigaciones. Washington DC. Noviembre de 1996.
- Przerwoski (s/f). *Politics and Administration*. New York University. New York.
- Ramió, Carles (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Temas de Gestión y Administración Pública. Tecnos, UPF. Madrid.
- Richardson, Ruth (2001). *Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19. Feb. 2001. Caracas.
- Roberts, Nancy (2002) *Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox*. En Public Administration Review. Vol. 62, N° 6.
- Romzek, Barbara y Dubnick, Melvin (1987). *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*. Public Administration Review. Vol. 47, N° 3.
- Rosenbaum, Allan. *Good Governance, Accountability and the Public Servant*. Working Paper. *Institute for Public Management and Community Service and Professor of Public Administration Florida International University. Florida*.
- Ruffner, Michael (2002). *Governing for results*. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8- 11 Octubre de 2002.
- Schweinheim, Guillermo(1999). *Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿Es idéntico a Modernización?* En Revista de Investigaciones del INAP. Nueva Época. N° 0. Buenos

Aires.

- Shende, Suresh; Bennett, Tony (2002). *Transparency and Accountability in Public Financial Administration*. Transparency and Accountability in the Public Sector in the Arab Region. Project Advisory Group Meeting. Draft: 24 May 2002. ONU.
- Teaster, Pamela (2002). *When the State Takes over a Life: The Public Guardian as Public Administrator*. En *Public Administration Review*. Julio/ Agosto de 2003 Vol. 63 N° 4.
- Thurmaier, Kurt (2003). *The Role of Budget Reform in Accountability of Polish and Ukranian Local Governments*. En *International Public Management Journal* Vol. 6 N°1. Greenwich.
- Vigoda, Eran (2002). *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration*. En *Public Administration Review* Vol. 62, N°5. Septiembre/ Octubre de 2002.
- Zacchea, Nicholas (s/f). *Accountability, transparency, oversight: environmental essentials of public program appraisal and assessment*. Mimeo. www.clad.org.ve