

# LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE: ¿UN NUEVO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS?

Avance de investigación en curso

GT 13: Reforma del Estado, gobernabilidad y democracia.

M.C.GODOY

## Resumen

Nuestro trabajo se interroga sobre las relaciones entre Nueva Gestión Pública y rendición de cuentas en Chile. A través del análisis de las relaciones de *accountability* que surgen en torno a los instrumentos que forman parte del “Sistema de Evaluación y Control de Gestión” pilotado por la Dirección de Presupuestos, intentamos dar cuenta de los límites de la rendición de cuentas promovida por la introducción de la lógica de resultados. Así, la imbricación de los instrumentos orientados a la medición del desempeño en el ciclo presupuestario aparece como una de las principales limitaciones a la rendición de cuentas que opera entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**Palabras Clave:** Rendición de cuentas, Nueva Gestión Pública, Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

## 1. INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas o *accountability* es de uno de los elementos clave de las democracias representativas. La obligación de los agentes públicos de dar cuenta de las acciones realizadas en el ejercicio de su cargo permite a los ciudadanos ejercer control sobre el poder político. En efecto, la presencia o ausencia de mecanismos serios de rendición de cuentas es uno de los factores que los estudios comparados sobre la democracia han tenido en cuenta para evaluar la calidad de la misma en diferentes países.

En América Latina los regímenes democráticos de la mayor parte de los países de la región se han visto enfrentados a situaciones de corrupción, abusos de poder, utilización ineficiente de recursos públicos, entre otras. La percepción que las élites políticas y económicas actúan impunemente en beneficio de sus propios intereses ha impactado negativamente en la legitimidad de las instituciones democráticas de la región (PNUD, 2004). Existe consenso, por lo tanto, respecto de la necesidad que los gobiernos latinoamericanos implementen mecanismos efectivos de rendición de cuentas, más allá de los dispositivos tradicionales del *accountability* electoral.

En Chile, el uso eficiente de los recursos públicos fue una de las principales preocupaciones de los gobiernos de la “Concertación” (1990-2010). Bajo la influencia de la doctrina de la Nueva Gestión Pública, estos gobiernos implementaron una serie de instrumentos de gestión, los cuales forman parte del “Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, cuyo pilotaje está a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Además, estos instrumentos se encuentran vinculados a la elaboración del presupuesto público y la información por ellos proporcionada es enviada al Congreso Nacional para la discusión de la Ley de Presupuestos.

A través del análisis de los principales instrumentos que forman parte del “Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, este trabajo se interroga sobre las relaciones entre Nueva Gestión Pública (NGP) y rendición de cuentas o *accountability*. En particular, nos preguntamos si los instrumentos de gestión

pública pilotados por la Dirección de Presupuestos han contribuido a mejorar los estándares de *accountability* en Chile. Aunque el énfasis en la cuantificación ha situado a las técnicas de la NGP como un mecanismo de rendición de cuentas, nuestro trabajo pretende contribuir a delimitar la real contribución de los instrumentos de gestión pública señalados, poniendo especial atención en las posibles contradicciones entre los objetivos de eficiencia y rendición de cuentas.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo propuesto se apoya en el análisis de documentos y de entrevistas semidirectivas, realizadas durante 2011 y 2012 en el marco de mi tesis doctoral, a los principales actores que han participado en la elaboración e implementación de los instrumentos de gestión.

El presente trabajo se organiza de la siguiente manera. Primero, realizaremos una breve revisión teórica del concepto de *accountability* con el objeto de presentar algunas de las tipologías de la rendición de cuentas presentes en la literatura. Luego, procederemos a describir los principales instrumentos de gestión pública pilotados por la Dirección de Presupuestos y su relación con el ciclo presupuestario. Finalmente, procederemos a analizar las relaciones de *accountability* que surgen en torno a dichos instrumentos.

## 2. ACCOUNTABILITY: UN CONCEPTO COMPLEJO

En el sentido amplio del término, la *accountability* hace referencia a la carga u obligación que pesa sobre toda persona que ejerce un cargo público de rendir cuenta de las acciones realizadas en virtud de su función. De esta manera, podemos considerar como mecanismos de *accountability* una amplia variedad de prácticas de control relativas al poder político. Sin embargo, no todas ellas son consideradas por los autores como *accountability*. Uno de los elementos de discordia señalado por Richard Mulgan (2011) está relacionado con el hecho de si la rendición de cuentas conlleva el poder de imponer correcciones o sanciones a los actores que son objeto de la misma. Respecto a esta cuestión, Scott Mainwaring (2003) realiza una distinción entre el poder directo y el poder indirecto de sanción. El primero es legalmente atribuido a ciertas instituciones como los tribunales de justicia, donde el control por ellos efectuado está necesariamente acompañado del poder de imponer sanciones. El segundo es aquel otorgado a ciertas agencias al interior del Estado, como sucede en el caso del defensor de pueblo (*ombudsman*), quien está encargado de investigar las denuncias de los ciudadanos respecto de posibles abusos de autoridad sin encontrarse investido del poder directo de imponer sanciones. Para Mainwaring (2003) ambos tipos de organismos se encuentran dotados de la atribución legal de demandar la rendición de cuentas a quienes ostentan un cargo público.

Otro aspecto que ha suscitado controversias se encuentra relacionado con el concepto de “*horizontal accountability*” avanzado por Guillermo O’Donnell (2003). En efecto, el autor distingue entre dos tipos de rendición de cuentas: vertical y horizontal. La primera hace referencia al control que realizan los electores a través del voto, incluyendo además en esta categoría a las acciones de vigilancia y denuncia realizadas por los medios de comunicación y la sociedad civil respecto de posibles abusos cometidos por el poder político. Por su parte, la rendición de cuentas horizontal tiene lugar entre las instituciones del Estado donde algunas de ellas tienen la atribución legal así como también “la capacidad y voluntad de realizar acciones que abarcan desde la vigilancia hasta la impugnación o sanción penal respecto de acciones u omisiones realizadas por otros agentes del Estado y que pueden ser calificadas de ilegales” (O’Donnell, 2003, p. 34).

Considerando que las relaciones de *accountability* se enmarcan en la figura del principal-agente – siendo el principal el titular de la soberanía popular y el o los agentes los representantes electos a quienes se le delega temporal y condicionalmente el ejercicio de la soberanía- Erika Moreno, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart (2003) cuestionan el concepto de “*horizontal accountability*”. Para estos autores, la rendición de cuentas involucra la capacidad de sanción, por lo tanto, ella sólo puede

tener lugar en relaciones verticales y jerárquicas. En los regímenes presidencialistas tanto el Ejecutivo como los miembros del Legislativo son electos por sufragio popular y, en consecuencia, ambos son agentes del electorado. A diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios donde el Ejecutivo surge de la mayoría legislativa y, por lo tanto, es responsable ante ésta, en las democracias presidenciales ambos poderes son independientes. Así, para estos autores no existiría en este tipo de democracias relación de *accountability* entre ambos poderes del Estado, sino más bien lo que ellos llaman “*horizontal echange*”; esto es, relaciones de permanente transacción e intercambio que permiten evitar la “tiranía de la mayoría” en la producción de políticas (Moreno et al., 2003, p. 87).

La capacidad de sanción también es identificada por Charles D. Kenney (2003) como elemento central del concepto de *accountability*. Sin embargo, este autor cuestiona el vínculo que realizan Moreno, Crisp y Shugart (2003) entre capacidad de sanción y verticalidad, argumentando la existencia de relaciones que suponen la autoridad de imponer sanciones entre agencias del Estado y que, por lo tanto, son horizontales. Por lo tanto, Kenney defiende la existencia de relaciones de *accountability* horizontal, precisando sin embargo que aquellos ejercicios de rendición de cuentas que no conllevan la posibilidad de sanción serían formas limitadas e incompletas de *accountability*.

Scott Mainwaring (2003) propone una visión menos restringida del concepto. Como ya habíamos señalado, el autor condiciona las relaciones de *accountability* a la existencia de la atribución legal del poder de vigilancia y/o de sanción por parte del actor que ejerce el control. De esta manera, Mainwaring (2003, p. 20) sugiere otra tipología de rendición de cuentas en función de los actores que tienen la facultad de solicitarla, distinguiendo entre la rendición de cuentas electoral y aquella que tiene lugar al interior del Estado. Esta última es subdividida en tres sub categorías que reflejan el tipo de relaciones existentes en la administración del Estado: relaciones principal-agente donde uno de los actores encarga a otro el desempeño de una función y lo controla, como sucede en las relaciones que se dan entre el Ejecutivo y la burocracia; las relaciones donde uno de los actores está dotado del poder de imponer sanciones a los funcionarios que infringen la ley, como es el caso de los tribunales de justicia o del legislativo cuando inicia un proceso de destitución de autoridades; y las relaciones de vigilancia y monitoreo, en las cuales uno de los actores goza de la facultad de supervisar las acciones de los agentes que participan en la provisión de servicios, como en el caso de las superintendencias y órganos de auditoría.

¿Es posible entonces considerar a los instrumentos de gestión como un mecanismo de rendición de cuentas? De acuerdo con lo señalado por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000), la introducción de la lógica de resultados en la administración pública constituye una nueva forma de responsabilización al permitir un mayor control del desempeño de los gobiernos a través el establecimiento de metas y objetivos.

Aunque desde el punto de vista teórico podemos considerar a los instrumentos de gestión pública como mecanismo de rendición de cuentas, su aporte en la mejora de los estándares de *accountability* de los países latinoamericanos no resulta del todo claro. Si bien tales instrumentos favorecen la medición del desempeño de los servicios públicos mediante el establecimiento de objetivos y metas, el énfasis en la cuantificación entraña el riesgo de privilegiar aquellas dimensiones que pueden ser más fácilmente traducidas “en número”, como por ejemplo las variables financieras, dejando de lado otros aspectos que son más difíciles de medir (Lapsley, 1999), como es el caso de la rendición de cuentas o la calidad de los servicios. De ahí la relevancia de analizar el tipo de relaciones que surgen entre los agentes de Estado en torno a estos instrumentos, así como las capacidades y límites que enfrentan los actores para efectos de la rendición de cuentas. Aquellos son los elementos que pretendemos abordar en nuestro análisis sobre los instrumentos de gestión pública en Chile, luego de una breve descripción de los principales componentes del “Sistema de Evaluación y Control de Gestión”.

### 3. LA PUESTA EN MARCHA DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE.

Desde los años 1980 la doctrina de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha tenido una amplia difusión en las democracias occidentales, impulsando una serie de reformas administrativas que han tenido como objetivo mejorar la eficiencia y la eficacia de la acción gubernamental. Para ello, la NGP promueve la aplicación en el sector público de los principios y reglas que orientan la organización y funcionamiento de la empresa privada.

Las reformas inspiradas en la NGP apuntan a cambiar el foco de atención desde los procesos hacia los resultados, con el objeto de mejorar el desempeño de sector público. En Chile, ya en 1993 algunos jefes de servicios impulsaron algunas acciones destinadas a mejorar la gestión de sus servicios y, ese mismo año, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) lanzó el “Programa Piloto de Modernización de la Gestión”, el cual constituyó la primera iniciativa de alcance general relativa al conjunto de la administración pública.

La modernización de la gestión pública fue oficialmente incorporada a la agenda de gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), dando lugar a la creación del “Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública”, encargado de proponer al Presidente de la República las acciones, programas e instrumentos orientados a dicho objetivo. Una de las acciones llevadas a cabo por este Comité fue el establecimiento de convenios de modernización con distintos servicios públicos. Así, entre 1997 y 1998, se firmaron 389 acuerdos de modernización, los cuales pasaron posteriormente a formar parte de los “Programas de Mejoramiento de la Gestión” (Ramírez, 2004). Otros instrumentos de gestión fueron incorporados y aplicados progresivamente, hasta llegar en el 2000 a la creación del “Sistema de Evaluación y Control de Gestión” cuya implementación en el conjunto de la administración pública es pilotada por la Dirección de Presupuestos. Según lo señalado en el sitio web de la DIPRES, dicho sistema tiene por finalidad “contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstos y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.” Este sistema está conformado por instrumentos de seguimiento y monitoreo; instrumentos de evaluación de programas e instituciones; y por mecanismos de incentivo al desempeño institucional (Arenas & Berner, 2010).

#### Sistema de Evaluación y Control de Gestión

Categoría	Instrumento	Características
<b>Instrumentos de Seguimiento y Monitoreo</b>	Definiciones Estratégicas	Identificación de la misión, objetivos y productos estratégicos, y clientes o usuarios de cada servicio o ministerio.
	Indicadores de Desempeño	Entregan información cuantitativa sobre los resultados en la provisión de bienes o servicios.
	Balance de Gestión Integral (BGI)	Informe público de los objetivos, metas y resultados de gestión de

		los servicios y ministerios que es enviado al Congreso Nacional.
	Presentación de Programas al Presupuesto	Utilización de un formato estándar para la presentación de programas nuevos, reformulados, ampliaciones y otros gastos al proceso de elaboración del presupuesto.
<b>Evaluación de Programas Instituciones</b>	Evaluación de Programas Gubernamentales (EPC)	Evaluación del diseño, gestión y resultados de los programas públicos. Uso metodología del marco lógico.
	Evaluación de Impacto (EI)	Evaluación del impacto de los programas públicos en los beneficiarios.
	Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG)	Evaluación del conjunto de procedimientos, programas y políticas implementadas por un Ministerio.
	Evaluación de Programas Nuevos	Evaluación de un programa desde su planificación o inicio.
<b>Mecanismos de Incentivo al Desempeño Institucional</b>	Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	Establecimiento de áreas y sistemas de gestión comunes y cuyo cumplimiento está asociado al pago de primas para los funcionarios.
	Ley Médica (N° 19.664, art. 37)	Acuerdos colectivos de desempeño vinculados al pago de primas en el sector público de salud.
	Metas de Eficiencia Institucional	Primas de desempeño colectivo para funcionarios de las agencias públicas de fiscalización.

Fuente: Elaboración propia en base a Arenas & Berner (2010) y sitio web de la Dirección de Presupuestos.

El conjunto de los instrumentos arriba mencionados están integrados en el proceso de elaboración del presupuesto público que es presentado cada año por el Ejecutivo al Congreso Nacional para la discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos. Al interior del Ejecutivo, la función de elaboración del presupuesto público está a cargo de la DIPRES, la cual además propone la asignación de recursos financieros para cada ministerio y servicio público.

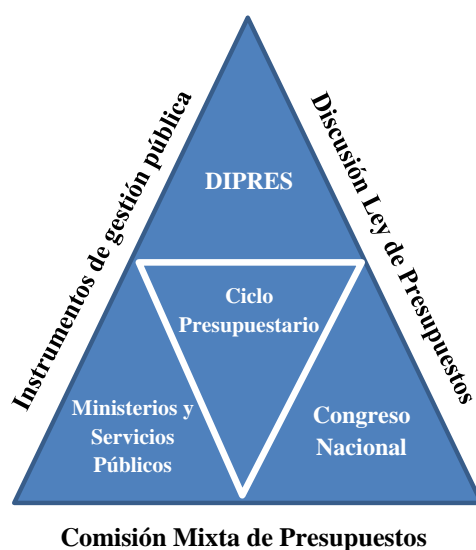
Por su parte, el ciclo presupuestario se encuentra dividido en cuatro etapas. Para la formulación del proyecto de presupuesto los ministerios y servicios públicos deben entregar a la DIPRES la información relativa a las definiciones estratégicas, así como los indicadores de desempeño y las metas que se comprometen a alcanzar. Por otra parte, la información proporcionada por los mecanismos de incentivo al desempeño institucional debe ser presentada por los servicios públicos a la DIPRES junto con la demanda presupuestaria que aquellos realizan a dicha institución. El conjunto de estas informaciones son incluidas en el Balance de Gestión Integral, el cual es enviado al Congreso Nacional como informe de cuenta pública de la gestión de cada organismo (Arenas & Berner, 2010).

Las informaciones proporcionadas por los instrumentos de gestión acompañan el proyecto de Ley de Presupuestos, así durante la discusión presupuestaria los parlamentarios pueden efectuar observaciones sobre la manera en la cual tales instrumentos fueron formulados. Además, el Congreso Nacional participa en la definición de los programas e instituciones que serán objeto de evaluación, los cuales son incluidos en el Protocolo de Acuerdo suscrito entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda y que acompaña la aprobación de la ley (Arenas & Berner, 2010).

#### 4. LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA COMO DISPOSITIVOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN CHILE.

Tres son los tipos de relación de *accountability* que surgen en torno al ciclo presupuestario y al “Sistema de Evaluación y Control de Gestión”: la relación que se produce al interior del Estado entre la Dirección de Presupuestos y los ministerios y servicios públicos; la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el marco de la discusión de la Ley de Presupuestos; y la relación que puede surgir entre el Legislativo y los ministerios a través de la Comisión Mixta de Presupuestos.

##### Relaciones de *accountability* en torno al ciclo presupuestario



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las entrevistas realizadas a algunos de los actores involucrados reflejó que en torno al ciclo presupuestario se han ido generando otros dispositivos - además de los instrumentos de gestión pública- que vehiculan las relaciones de rendición de cuentas entre estas tres categorías de actores. Además, es posible advertir diferentes intensidades en la rendición de cuentas generada por la introducción de la lógica de resultados en Chile. Al interior del Ejecutivo la relación de rendición de cuentas es más intensa dado el poder y las atribuciones legales que tiene la Dirección de Presupuestos. Veremos que en el caso de las relaciones entre la Dirección de Presupuestos y el Legislativo, así como entre este último y los distintos servicios y ministerios, la relación es bastante más débil. Aunque la forma en que se estructura el poder en el seno del Estado chileno, caracterizado por un acentuado presidencialismo, justifica el rol secundario del Congreso en materia de finanzas públicas, existen otros factores que afectan las relaciones de rendición de cuentas que el Legislativo mantiene con el Ejecutivo. Con el objeto de identificar los alcances y límites de la rendición de cuentas que opera a través de los instrumentos de gestión pública, realizaremos un análisis por separado de las principales interacciones que surgen en torno a ellos.

#### **4.1. Relación de *accountability* intraestatal.**

En Chile, la Dirección de Presupuestos es el organismo encargado de velar por “la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en la marco de la política fiscal” (Arenas & Berner, 2010, p. 5). Si bien no tiene rango de ministerio y, por el contrario, depende jerárquicamente del Ministerio de Hacienda, ella goza de un poder considerable dentro del Ejecutivo, que incluso va más allá del ámbito presupuestario, como reconoce un ex Director de Presupuestos:

“En Chile el Director de Presupuestos en los gobiernos de la Concertación tuvo implícitamente un rango de ministro [...] durante veinte años [ella jugó] un rol no solamente en lo que es la gestión presupuestaria [...], sino que jugó un rol de planificación de política pública...” (Entrevista realizada el 5/08/2011).

En cuanto a su rol en el ciclo presupuestario, la Dirección de Presupuestos opera al interior del Ejecutivo como contraparte técnica de los demás ministerios y servicios públicos. De esta manera, ella monitorea la correcta aplicación de los instrumentos de gestión pública y el buen uso de los recursos asignados. Cabe señalar, que la Dirección de Presupuestos no dispone de un poder directo de sanción en caso de incumplimiento de las metas de desempeño. Esto es, no existe un vínculo directo entre el buen o mal desempeño y el aumento o disminución de recursos financieros:

“uno puede cumplir los indicadores el cien por ciento y el presupuesto sigue siendo el que ellos [DIPRES] proponen, no el que uno quisiera...” (Entrevista a una funcionaria de una agencia de fiscalización del Estado, realizada el 22/08/ 2012).

Sin embargo, el hecho de que el monitoreo de los indicadores de desempeño forme parte de uno de los sistemas del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) constituye un poderoso incentivo para su cumplimiento, teniendo en cuenta el beneficio monetario asociado al PMG. De hecho, la Dirección de Presupuestos decidió vincular aún más el cumplimiento de los indicadores de desempeño con el Programa de Mejoramiento de Gestión, a través de un aumento significativo del peso de “sistema de monitoreo del desempeño” en el conjunto del PMG, el cual para el año 2012 alcanzó el 75% del total. No obstante la importancia que últimamente las autoridades han otorgado a los indicadores de desempeño, la construcción de estos instrumentos es a menudo criticada por los funcionarios por su rigidez, sobre todo teniendo en cuenta las características de los servicios públicos:

“Por ejemplo [...] el Ministerio de Cultura ¿cómo lo mides? Son mejores las obras de teatro, ¿por cantidad público, por número de actores, número de músicos, o porque suenan más fuerte los parlantes? Es lo mismo con [...] la intervención que tenemos en el Programa Vida Nueva; son chicos que tienen un nivel de riesgo altísimo y, en general, la tasa de adherencia a los tratamientos de los chicos que tienen conflicto con la justicia son bajísimas. Entonces cuando tú dices: del 100% que atiendo, el 25% obtengo resultados. Eso para la DIPRES es malo, de por sí...” (Entrevista al coordinador de la sección de Planificación y Gestión de una Subsecretaría, realizada el 21/08/ 2012)

Lo mismo sucede en el caso de las evaluaciones de programas. Si bien ellas son valoradas en cuanto permiten a los servicios públicos mejorar importantes aspectos de los programas sometidos a evaluación, la crítica surge en torno a su limitado impacto en el mejoramiento de los resultados de la intervención pública:

“Mi crítica al modelo actual es que el impacto de esas evaluaciones hoy día es bajo [...] Le sirve a ellos [la DIPRES] para el diseño del presupuesto, es un instrumento para el consumo interno [...] Yo no creo que ese tipo de información, por mucho que esté puesta en el sitio web de la DIPRES, tenga el grado de difusión o de disciplinamiento del debate de políticas públicas que se requiere [...] La evaluación de políticas más integrales la debiéramos radicar en un órgano que no dependa de la voluntad del gobierno de turno, debiera ser una cuestión transversal.” (Entrevista a un ex ministro de Estado, realizada el 26/08/2011).

#### **4.2 Relación de *accountability* entre poderes del Estado en el marco de la discusión presupuestaria.**

La discusión presupuestaria constituye el marco en el cual transcurre la relación *accountability* entre el Legislativo y el Ejecutivo - representado particularmente por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos- donde el Ejecutivo rinde cuentas de “la gestión financiera y el desempeño de las instituciones públicas” (Arenas & Berner, 2010, p. 8). En relación al presupuesto público, las atribuciones del Legislativo son, no obstante, bastante limitadas. En los hechos, es el Presidente de la República quien tiene la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley relacionados con la administración financiera y presupuestaria del Estado. El Congreso, por su parte, sólo puede “reducir gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, a excepción de aquellos establecidos por leyes permanentes” (Arenas & Berner, 2010, p. 11).

Esta asimetría de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo también se refleja en la utilidad de la información proporcionada por los instrumentos de gestión, así como en capacidad que tiene el Congreso para analizarla:

“El Congreso tiene una idea de análisis presupuestario pero es débil en comparación al Ejecutivo [...] Para hacer políticas hay que tener información [...] pero yo creo que el Congreso trabaja con desventaja, tanto del punto de vista de sus limitaciones institucionales en un régimen fuertemente presidencialista como es éste, como del punto de vista que no tiene los equipos de asesoría necesarios...” (Entrevista a un senador del Partido Socialista, miembro de la Comisión Mixta de Presupuestos, realizada el 13/09/2011).

“Llega mucha información [...] que uno casi no la lee. Es una información muy esquematizada, con cosas muy formales, la verdad es que no ayuda de mucho...Y, por lo tanto, todo lo que sea evaluación de políticas, en general, uno más bien es lo que ve en sus propias relaciones con los distintos ministros, en su distrito, en su región...” (Entrevista a un diputado del Partido Socialista, miembro de la Comisión Mixta de Presupuestos, realizada el 14/09/2011).



No obstante esta limitación, el Congreso se ha servido del Protocolo de Acuerdo que acompaña cada año a la Ley de Presupuestos para aumentar su injerencia en el monitoreo del desempeño de los ministerios y servicios públicos. En los hechos, el origen de las evaluaciones que realiza la Dirección de Presupuestos se remonta al Protocolo de Acuerdo del año 1997. De esta manera, el Congreso participa cada año en la selección de programas gubernamentales que serán objeto de evaluación por parte del Ejecutivo. Aunque, como reconoce un senador miembro de la Comisión Mixta de Presupuestos, no siempre los parlamentarios anteponen los objetivos de rendición de cuentas a sus intereses políticos:

“...lo que pasa es que muchas veces los parlamentarios pasamos a ser defensores de malos programas porque sentimos que va a ser tocado un sector de la población, y a pesar de que el programa es malo, que el programa está mal focalizado, no queremos que la gente pierda los beneficios, aunque éstos sean pocos [...] Nos falta crear conciencia de que determinados programas, aun cuando afecten a nuestros propios electores, tenemos que eliminarlos...” (Entrevista a un senador de Renovación Nacional, miembro de la Comisión Mixta de Presupuestos, realizada el 5/09/2011).

#### **4.3 Relación entre Ministerios y Legislativo a través de la Comisión Mixta de Presupuestos**

Con el objeto de mejorar las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria, el 2003 se dictó una ley que otorgó carácter permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos. Así, esta comisión funciona todo el año y no solamente para el período de discusión de la ley. Esta reforma ha permitido al Congreso realizar un control continuo de la ejecución presupuestaria de los diversos ministerios y servicios públicos, los cuales deben dar cuenta de ella a la Comisión en forma trimestral. De esta manera, nivel de ejecución del presupuesto público ha pasado a ser una de las variables que el Legislativo tiene en consideración a la hora de evaluar el desempeño del Ejecutivo:

“Esto de [...] ir controlando la ejecución presupuestaria mes a mes [...] ha permitido detectar de que algunos programas tienen enormes retrasos. La Cámara de Diputados hace sesiones especiales preguntándoles a los ministros, interpelando a los Ministros, por qué tal programa muestra un avance presupuestario tan bajo, cuáles son las dificultades que están teniendo. No hay duda de que el Congreso dejó de ser un mero buzón para transformarse en un actor protagónico ya no sólo de la aprobación de la Ley de Presupuestos, sino de su seguimiento. (Entrevista a un senador de Renovación Nacional, miembro de la Comisión Mixta de Presupuestos, realizada el 5/09/2011).

No todos comparten esta opinión respecto del mayor poder adquirido por el Congreso gracias al trabajo de la Comisión Mixta de Presupuestos. A juicio del diputado del Partido Socialista entrevistado, el seguimiento de la ejecución presupuestaria no conlleva en la práctica una mayor injerencia del Congreso en la formulación del presupuesto:

“Nos juntamos con el ministro en la Comisión Mixta donde nos iba informando de su ejecución presupuestaria a junio, pero es más bien desde el Ejecutivo hacia al Parlamento [...] Pero no hay un trasvase de ese trabajo hacia el Ejecutivo, que recoja nuestros planteamientos para recogerlos, a su vez, en la formulación del presupuesto. Es un trabajo más bien interno del Congreso, a efectos de estar nosotros más en conocimiento y no llegar a Octubre sin nada de conocimiento, pero no tiene impacto en lo que es la formulación del presupuesto a nivel del Ejecutivo” (Entrevista realizada el 14/09/2011).

#### 4. CONCLUSION

El análisis de las relaciones de *accountability* que surgen el torno a la implementación de los instrumentos de gestión que forman parte del “Sistema de Control de Gestión” nos permitió indagar sobre los límites de la rendición de cuentas promovida por la introducción de la lógica de resultados en Chile. Aunque la rendición de cuentas es más fuerte a nivel *intra* estatal, debido principalmente al poder que tiene la Dirección de Presupuestos, se trata de un ejercicio que está más bien circunscrito a la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; y, si bien el monitoreo de dichas variables es un elemento esencial para el mejoramiento de los estándares de rendición de cuentas, cuestiones como el impacto de la acción pública sobre los beneficiarios o la calidad de las prestaciones no logran ser medidas por el diseño actual de los instrumentos de gestión.

No obstante algunas reformas destinadas a dotar de mayores atribuciones al Congreso, la capacidad del Legislativo para solicitar al Ejecutivo la rendición de cuentas por su desempeño es bastante limitada. El desbalance de conocimientos y de manejo de la información entre ambos poderes del Estado merma la capacidad del Congreso para analizar los datos proporcionados por los instrumentos. Aunque, el problema más relevante, a nuestro juicio, surge del vínculo entre medición del desempeño y discusión presupuestaria. De ahí la necesidad de establecer mecanismos alternativos de rendición de cuentas que permitan al Congreso realizar un control efectivo sobre el desempeño de los actos del Ejecutivo y que no se encuentren sometidos a las restricciones que impone el régimen presidencial en materia de finanzas y presupuesto.

#### BIBLIOGRAFÍA

Arenas, A. & Berner, H. (2010). *Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Consejo Científico del CLAD (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: CLAD; BID; EUDEBA.

Kenney, C.D. (2003). Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.). *Democratic Accountability in Latin American* (pp.55-76). Nueva York, NY, EE.UU: Oxford University Press.

Lapsley, I. (1999). Accounting and the New Public Management: Instruments of Substantive Efficiency or a Rationalising Modernity? *Financial Accountability & Management*, 15 (3-4), 201-207.

Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, (pp.3-33). Nueva York, NY, EE.UU: Oxford University Press.

Moreno E., Crisp B.F. & Soberg Shugart M. (2003). The Accountability Deficit in Latin America. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, (pp.79-131). Nueva York, NY, EE.UU: Oxford University Press.

Mulgan, R. (2011). Accountability. En B. Badie, D. Berg-Schlosser & L. Morlino (Eds.). *International Encyclopedia of Political Science 1* (pp. 1-13). Thousand Oaks, California, EE.UU: Sage.

O'Donnell, G. (2003). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, (pp.34-54). Nueva York, NY, EE.UU: Oxford University Press.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Ramírez, A. (2004). *El proceso de reforma del Estado y modernización de la Gestión Pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.