

1

AUDITORÍA DE RENDIMIENTO. ESTRATEGIAS EN LAS NACIONES DE LA OCDE

Michael Barzelay

(London School of Economics
and Political Sciences)

RESUMEN

La auditoría de rendimiento tiene cada vez mayor aceptación como tipo de actividad de revisión *ex post facto* conducida de forma profesional dentro del gobierno. Esta categoría subsume a especies familiares de tareas de revisión, como lo son las auditorías de eficiencia y ciertas clases de estudios de eficacia, y también a tipos menos familiares de revisión, como las auditorías de información que generan los sistemas de gestión del rendimiento. El surgimiento de esta nueva categoría dentro del léxico de la administración pública nos indica que se encuentra en curso un proceso de demarcación de un nuevo ámbito perteneciente a la actividad burocrática. La nueva teoría sociológica institucionalista (Meyer & Rowan, 1991) preconizaría que –a medida que se institucionaliza el área de la auditoría de rendimiento– el nivel de actividad se incrementará, quizás acompañado de la elaboración de subtipos diferentes o “extensiones en la línea de productos”.

Los sitios organizativos para la elaboración y expansión de la auditoría de rendimiento son diver-

sos. En el Reino Unido entre tales sitios se incluyen la Comisión Auditora para Inglaterra y Gales, cuyo cometido alcanza al gobierno local, al sistema de seguridad social nacional y a la policía; la Oficina Nacional de Auditoría, cuyo cometido se circunscribe al núcleo restante del gobierno central; y un conjunto específico de sectores o agencias de inspección que crece con rapidez, como la Oficina de Normas de Educación (Hood & Scott, 1996). En los Estados Unidos, entre los sitios para la elaboración y expansión de la auditoría de rendimiento, se incluyen las Oficinas de Inspectores Generales al nivel de departamentos o agencias y la Oficina de Contaduría General (Trodden, 1995; Walsh, 1995). Sin embargo, se puede observar que la racionalización, elaboración y expansión se producen en el campo organizativo dentro del cual se localizan dichas organizaciones formales (Powell & Di Maggio, 1991). Entre las organizaciones gubernamentales esenciales para la auditoría de rendimiento se incluyen los responsables de la elaboración del presupuesto, de la auditoría, de

la evaluación y de la reforma administrativa, incluso el Servicio de Gestión Pública de la OCDE (PUMA, la sigla en inglés).¹

Este trabajo se centra en el nivel organizativo de análisis y en los cuerpos centrales de auditoría, a veces designados según el nombre de su asociación internacional: instituciones supremas de auditoría. Entre dichas organizaciones se incluyen la Agencia Nacional de Auditoría de Suecia, el Tribunal de Cuentas de Alemania, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, la Oficina del Auditor General de Canadá, el Tribunal de Cuentas de Francia y la Contaduría General de Estados Unidos. La forma en que los cuerpos centrales de auditoría se relacionan con la institucionalización de la auditoría de rendimiento probablemente tendrá un efecto de importancia sobre la escala y distribución de la actividad de revisión dentro del

gobierno. Tales respuestas tenderán a moldear el funcionamiento y el impacto de los sistemas gubernamentales de rendición de cuentas. Además, se realiza un análisis comparativo inicial de la auditoría de rendimiento que llevan adelante los cuerpos centrales de auditoría en la OCDE.

El interrogante principal de este estudio descriptivo es cuán uniformes o variadas son las políticas de estas organizaciones en lo que respecta a la auditoría de rendimiento. PUMA recolectó los datos que se analizan con estos propósitos.

Por último, se elabora una explicación institucional para las variaciones observadas en las políticas organizativas en distintos casos. Además, se estudian las opciones de implementación estratégica con que se encuentran los cuerpos centrales de auditoría que llevan adelante auditorías de rendimiento.²

1 EL CONCEPTO DE AUDITORÍA DE RENDIMIENTO

El término “auditoría de rendimiento” se utiliza normalmente para marcar una distinción entre este tipo de actividad de revisión y la auditoría tradicional, por un lado, y la evaluación de programas, por otro. La forma en que se hace la distinción entre estos tipos tiene implicancias en lo que se refiere a qué profesiones poseen el argumento más persuasivo para el control jurisdiccional. Los funcionarios de algunas agencias centrales de auditoría tienen la tendencia de resaltar las similitudes entre la auditoría tradicional y la auditoría de rendimiento (Sedgwick, 1993), posiblemente para mantener o ampliar su participación en la industria de la revisión. Los evaluadores tienden a caracterizar a la auditoría de rendimiento como una especie de evaluación (Chelimsky, 1985; Rist, 1989), tal vez por el mismo tipo de motivos.

La mayoría de quienes contribuyen a la literatura definen a la auditoría de rendimiento de maneras que reflejan factores institucionales locales. Quienes escriben inmersos en el contexto institucional de Westminster-Whitehall se inclinan por desarrollar la distinción entre política y administración dentro de la definición de auditoría de rendimiento, mientras que quienes escriben desde el interior de un régimen de gobierno de la burocracia ejecutivo-legislativo compartido, como el de Estados Unidos, no lo hacen de esa manera. Así, hasta cierto punto, las diferencias en los puntos de vista con respecto al concepto de

auditoría de rendimiento surgen a partir de la tendencia natural a confundir las realidades locales con el patrón universal.

El esfuerzo desinteresado y cosmopolita por distinguir entre estos conceptos requiere un análisis conceptual cuidadoso. El análisis que aquí se presenta indicará, entre otros puntos conceptuales, que las auditorías de rendimiento no constituyen un tipo de auditoría; son evaluaciones. Sin embargo, a diferencia de las evaluaciones de programas (prototípicas), las auditorías de rendimiento se conducen a menudo en una forma que se asemeja a las auditorías. La imitación del accionar de las auditorías para arribar a las evaluaciones es cuestión de una elección organizativa estratégica y no se practica universalmente; por lo tanto, no debe considerarse al estilo de trabajo de las auditorías parte integrante de la significación central del concepto de una auditoría de rendimiento.

Para llegar a tales distinciones sutiles y contundentes, en este capítulo se aplica una teoría de los conceptos y categorías que se identifica con George Lakoff (1987), un lingüista cognitivo de la Universidad de California en Berkeley.³ Esta teoría sostiene que las palabras son nombres de conceptos. El significado de conceptos abstractos y complejos, como las categorías de la actividad gubernamental de revisión, no puede describirse en una o dos oraciones, como acontece en una definición de diccionario, o aun enumerando algunas características esenciales. Para analizar el significado de tales conceptos resulta crucial identificar los diversos modelos cognitivos idealizados que juntamente caracterizan el concepto (p. 68). La caracterización propuesta del concepto denominado “auditoría de rendimiento” se presenta a continuación. Tres rasgos de esta caracterización son dignos de destacarse. En primer lugar, los modelos cognitivos idealizados que traemos a la superficie son los que nos permiten diferenciar el concepto de auditoría de rendimiento de los de la auditoría tradicional y la evaluación de programas. En segundo lugar, la caracterización de las auditorías de rendimiento estructura también el significado de sus categorías subordinadas –es decir, los tipos de auditoría de rendimiento, como las auditorías de eficiencia–. En tercer lugar, la caracterización de la “auditoría de rendimiento” aquí propuesta permite una mayor especificación que refleja los usos locales y los compromisos doctrinarios.

Caracteriza al significado del concepto de auditoría de rendimiento una serie de modelos cognitivos idealizados (ICM es la sigla en inglés) que se relacionan con la forma en que funciona el gobierno, con el tipo de funcionamiento que es elogiable, con el objetivo primordial de la revisión, con la modalidad predominante de la revisión, y con el rol del revisor. Lo mismo puede señalarse en lo atinente al significado de los conceptos de la auditoría tradicional y la

evaluación de programas. En otras palabras, los significados centrales de los conceptos de auditoría tradicional, auditoría de rendimiento y evaluación de programas pueden modelarse a partir de las variaciones que se producen en cinco dimensiones (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1

Comparación entre la Auditoría Tradicional, la Auditoría de Rendimiento y la Evaluación de Programas

	<i>Imagen del Gobierno</i>	<i>Imagen del Buen Funcionamiento</i>	<i>Objetivos Esenciales de la Revisión</i>	<i>Modalidad Predominante de Revisión</i>	<i>Rol del Revisor</i>
Auditoría Tradicional	Burocracia Maquinal	Transacciones y desempeño de tareas reguladas de modo eficaz por los sistemas	Responsabilidad por acatamiento	Auditoría	Verificar la información; encontrar incongruencias entre la práctica local en sí y las normas generales; inferir consecuencias; Reportar los hallazgos
Auditoría de Rendimiento	Cadena de Valores: insumos → proceso → productos → resultados (además de otros esquemas)	Se optimizan las prácticas organizativas y de producción	Responsabilidad por desempeño	Inspección	Evaluar aspectos de los programas y organizaciones involucradas; pasar informes sobre los descubrimientos
Evaluación de Programas	Intervenciones dirigidas por el gobierno con la finalidad de mejorar los problemas colectivos	Los programas cumplen los objetivos; las políticas públicas mejoran el bienestar colectivo	Producir una reacción verdadera y útil sobre las políticas y la eficacia de los programas	Investigación	Evaluar la eficacia de las intervenciones o medir el impacto de las intervenciones inconexas sobre los problemas colectivos

Una dimensión de la variación se encuentra en la imagen del funcionamiento gubernamental. Cuando las doctrinas sobre gestión pública se hallan en un constante cambio y la auditoría de rendimiento no se halla aún institucionalizada por completo, sería sorprendente encontrar una imagen monolítica del funcio-

namiento gubernamental que caracterice el concepto de auditoría de rendimiento. Los propulsores de la doctrina denominada la “organización del aprendizaje” buscarán incorporar ICMs que modelen el proceso por el cual se revisan las creencias a consecuencia de la reacción del sistema (Senge, 1990; Stacey, 1993), mientras que quienes propugnan la “gestión del desempeño” buscarán incorporar ICMs que modelen la respuesta de los agentes organizativos que tienen ante sí objetivos operativos e incentivos establecidos desde arriba (Boyle, 1989). Resulta típico en aquellos que se atan a compromisos doctrinarios diferentes que discurren de una forma que se asemeja a un intento por moldear sus ideas preferidas dentro del significado central del concepto. Los debates sobre la institución o la práctica de la auditoría de rendimiento probablemente se decidan de un modo en cierta forma diferente en distintos lugares. Para los propósitos presentes resulta importante abstraerse de los resultados de los diálogos locales.

En los estudios profesionales sobre la auditoría de rendimiento un esquema orientado al proceso similar al de la cadena de valores constituye un modelo mental estándar (Porter, 1985, p. 36). Los insumos se transforman en productos, los que, a su vez, producen resultados. Específicamente, el funcionamiento gubernamental se caracteriza como procesos de producción transformadores de insumos y relaciones causales “aguas abajo” (*downstream*) a través de los cuales los productos influyen las situaciones globales cuyo mejoramiento se describe regularmente como objetivo de las políticas públicas. Los procesos de producción transforman los insumos en productos, y los productos ejercen una influencia causal sobre los resultados. Los vínculos entre los insumos y los productos, en particular, se consideran flexibles a través de la manipulación gerencial de los procesos de producción, al menos de mediano a largo plazo.

Los modelos mentales de fondo de funcionamiento gubernamental para los otros dos conceptos fundamentales de la revisión ex post facto de la actividad del gobierno son bastante conocidos. Para la auditoría tradicional el modelo de fondo principal es el de la burocracia maquinal (Mintzberg, 1983, p. 163). Las burocracias maquinales funcionan mediante procesos de estandarización –más específicamente, estableciendo, aplicando y haciendo observar normas diferenciadas funcionalmente–. La imagen característica de la tradicional función gubernamental de auditoría es aquella en la cual un especialista, como por ejemplo un contador, insertado en la tecnoestructura, establece procedimientos y políticas específicas que los colaboradores individuales en las unidades de línea siguen bajo la supervisión de sus superiores jerárquicos. El modelo cognitivo de funcionamiento gubernamental construido dentro del concepto de evaluación de programas, en cambio, le resta importancia al funcionamiento

interno de las organizaciones gubernamentales y posa su atención en la influencia causal del funcionamiento y diseño de programas en su conjunto sobre las condiciones sociales problemáticas. Utilizando una metáfora clínica, el gobierno funciona tratando las condiciones sociales insalubres e inaceptables mediante la realización de programas.

La imagen seleccionada de funcionamiento gubernamental tiene implicancias obvias para lo que es considerado un funcionamiento deseado. De acuerdo al modelo de la burocracia maquina, una organización que funciona correctamente es aquella cuyos estándares son apropiados desde un punto de vista profesional y organizativo, y cuyos sistemas internos de regulación mantienen bajo control las tareas y transacciones (y a las personas que las ejecutan). De acuerdo a la evaluación de programas, un programa efectivo constituye un tratamiento que cura (o al menos controla) el padecimiento social sin dañar, por otro lado, a la sociedad. Los programas dignos de elogio cumplen objetivos de política pública o, según lo que algunos sostienen, generan beneficios que exceden la suma de los costos de los recursos y las consecuencias derivadas adversas (Moore, 1995). Las medidas esenciales dignas de mérito que forman parte del concepto de auditoría de rendimiento son la economía, la eficiencia y la eficacia. La economía regularmente significa eliminar los residuos de los insumos, la eficiencia se refiere a la óptima calidad de los procesos en la transformación de insumos en productos, y la eficacia significa lograr influir sobre los resultados por medio de la distribución de los productos (Gray, Jenkins, & Segsworth, 1993). La imagen de una organización gubernamental que funciona correctamente es además una imagen en la cual la atención de la gestión se centra en la optimización de los procesos de producción flexibles, en la adaptación de los diseños de programas como respuesta a las inquietudes, y además en la modificación de las prioridades y los objetivos de las políticas.

Las metas fundamentales de una revisión son por lo general garantizar el tipo y el nivel deseados de funcionamiento de las organizaciones del gobierno. La meta principal de la auditoría tradicional es hacer responsables a las unidades y a los individuos de su acatamiento a las normas aplicables en lo atinente al manejo de las transacciones y al desempeño de las tareas –en una palabra, responsabilidad por acatamiento (Light, 1993)–. La meta es impedir o rectificar las desviaciones de la práctica en lo que hace a las normas obligatorias, por ejemplo, en el control financiero o de los activos. En cambio, la meta principal de las auditorías de rendimiento puede expresarse como “responsabilidad por desempeño”. La idea más sencilla es que las organizaciones deben (y pueden) ser responsables de los resultados de aquello que hacen, más que de cómo lo hacen. La idea más compleja es que, para ciertos propósitos, resulta mejor

centrar la atención de la gestión en la optimización de los procesos de producción y de los diseños de programas; una estrategia apropiada para lograr lo anterior es aquella que obliga a los individuos y a las unidades organizativas a rendir cuentas por haber alcanzado estándares razonables de economía, eficiencia y eficacia (la mecánica de tal estrategia incluye algunas veces la formalización de acuerdos entre una agencia y un departamento sobre diversos objetivos). La meta de una auditoría de rendimiento, según esta opinión, reside en contribuir de modos especializados al funcionamiento de los procesos político-administrativos a través de los cuales se estructura, se incentiva y se implementa la responsabilidad por el desempeño.⁴ En lo que atañe a la evaluación de programas la meta principal es juzgar el impacto causal de los programas para poder evaluar su eficacia en la consecución tanto de los objetivos declarados como de los tácitos.

La *modalidad* predominante de la revisión difiere en los tres tipos que aquí se examinan. La auditoría implica recabar información sobre las transacciones o procesos para determinar si se ajustan a las normas aplicables. La evaluación de programas regularmente implica el diseño y ejecución de estrategias de investigación para hacer deducciones descriptivas sobre condiciones globales y deducciones causales sobre los efectos de los programas, que sean válidas, confiables e imparciales. La auditoría de rendimiento a veces involucra auditorías o investigaciones, pero normalmente puede caracterizarse como un proceso de inspección. Esta inspección tiene la connotación de una investigación sobre cualquier clase de procedimiento, y no sólo aquellos que se relacionan con la gestión financiera. Mientras que una inspección podría implicar determinar si se respetan las normas aplicables, sí puede involucrar el ejercicio liso y llano del juicio instrumental.

El rol del revisor se puede extraer en gran medida de lo que ya se ha dicho. El rol del auditor público es verificar la información que las agencias le envían e informar sobre desviaciones entre las normas aplicables y las transacciones y sistemas en sí. El rol del evaluador de programas es elaborar y ejecutar estudios de investigación que resulten en informes evaluativos sustentados empíricamente sobre los efectos de los programas. El rol de un auditor de rendimiento es, en gran medida, evaluar aspectos de los programas y de las organizaciones. Por lo común evalúan aspectos de los programas y organizaciones no tan globalmente como lo hacen los revisores que llevan adelante una evaluación de programas clásica. A diferencia de los auditores tradicionales, los auditores de rendimiento pueden emitir juicios sobre si los medios están a la altura de las metas y restricciones –o si se optimizan frente a éstos.

Una probable objeción a este análisis conceptual es que se olvida de preci-

sar la independencia de la auditoría como atributo esencial de la auditoría de rendimiento. El motivo principal para favorecer un concepto despojado de la referencia a la independencia es que la relación entre los cuerpos centrales de auditoría y sus entornos institucionales varía de forma significativa según los países. Algunos cuerpos centrales de auditoría se vinculan fundamentalmente con el poder ejecutivo (hasta se hallan contenidos dentro de éste), otros se vinculan fundamentalmente con la legislatura, y aun otros son centros de poder independientes apoyados por la ley y las coaliciones políticas ejecutivas-legislativas. Construir el concepto de “independencia de la auditoría” dentro de la definición de auditoría de rendimiento es correr el riesgo de oscurecer estas variaciones, las que poseen importancia analítica como veremos.

Una segunda objeción que se anticipó es que la definición de evaluación de programas es anticuada. Mientras que la evaluación de programas en un principio se centró en investigar si los programas alcanzaban los objetivos o si los tratamientos de las políticas lograban controlar los padecimientos colectivos, ahora este campo ha progresado (Hellstern, 1991). Se puede deber a que una minoría de profesionales de la evaluación en la actualidad se dedican a la evaluación de programas. La posición que aquí se adopta es que el significado central del concepto de evaluación de programas sigue siendo el “clásico”, y que, como dato empírico, los evaluadores profesionales se dedican cada vez más a las auditorías de rendimiento.

Una tercera objeción anticipada es que el esquema conceptual hace de la auditoría tradicional una parodia, sobre la base de que mejorar la eficiencia es uno de sus objetivos largamente establecidos. Si algunas organizaciones auditoras han impulsado la eficiencia hacia el objetivo operativo predominante de la auditoría tradicional es una cuestión empírica. Cuando ése es el caso, debe clasificarse a la actividad particular de revisión como una auditoría de rendimiento o como un caso híbrido.

Esta línea de análisis nos lleva a la conclusión de que la auditoría de rendimiento en realidad no es una auditoría en absoluto. La auditoría de rendimiento es una evaluación: supone emitir o revisar juicios instrumentales, por ejemplo, sobre la calidad óptima de los procesos de producción y los diseños de programas. La auditoría, en cambio, es una forma de verificación (Chemlinsky, 1985): entraña comparar estándares sancionados profesionalmente con transacciones y sistemas en sí. El ejercicio del juicio instrumental puede llevarse a cabo para evocar a la verificación si la organización que lleva adelante auditorías de rendimiento se configura como una burocracia maquina y se estandariza el funcionamiento de la auditoría de rendimiento. En tal caso las normas que los auditores de rendimiento de línea apliquen conceptualmente constituirían reglas

generales más que normas obligatorias sancionadas profesionalmente, tales como las reglas para la realización de transacciones y los informes financieros.

La expresión “auditoría de rendimiento” es así un rótulo engañoso para el concepto que designa. Ya que el rótulo parece inamovible, las partes desinteresadas deben insistir en que nada obste al hecho de que el nombre que se acepta para el concepto incluya la palabra “auditoría”. El razonamiento sobre la auditoría de rendimiento no debe guiarse por las connotaciones de la palabra, sino más bien por el significado central del concepto caracterizado como por modelos cognitivos ideales e interrelacionados como los identificados en las celdas a lo largo de la fila del medio en el Cuadro N° 1. Una implicancia concreta es que la auditoría de rendimiento –como tipo– no se relaciona tan estrechamente con la auditoría tradicional como tampoco con la evaluación de programas. En otras palabras, la auditoría de rendimiento no es una categoría subordinada, junto con la auditoría tradicional, dentro de una categoría más amplia denominada “auditoría”.

2 ORIGEN Y CALIDAD DE LOS DATOS

16

Como parte de la preparación para un simposio reciente sobre auditoría de rendimiento el Servicio de Gestión Pública de la OCDE hizo un sondeo en los cuerpos centrales de auditoría de los estados miembros sobre los tipos de revisiones que conducían, poniendo énfasis en aquellos tipos que pudieran clasificarse como auditorías de rendimiento. Las respuestas que se obtuvieron de los cuerpos auditores en 13 estados miembros se resumen en el artículo sobre el simposio del secretariado (Shand & Anand, 1996, Apéndice). Esta sección utiliza esta fuente de información para propósitos de análisis empíricos.⁵

Los cuerpos centrales de auditoría de 12 de los 13 estados miembros de la OCDE de los cuales se obtuvo la información llevan adelante tipos de revisiones que pueden clasificarse razonablemente como auditorías de rendimiento. Los cuerpos centrales de auditoría en los países de habla inglesa en Europa, Australasia y América del Norte; tres países escandinavos; y Francia, Alemania y Holanda, practican auditorías de rendimiento de algún tipo. Basándonos en su informe a la OCDE, parece que el Tribunal de Cuentas de Portugal no conduce auditorías de rendimiento (aunque está autorizado a hacerlo). Centrándonos en los pedidos de informes de la OCDE, la falta de respuestas de otros estados miembros puede indicar que los cuerpos centrales de auditoría en Dinamarca, Grecia, Italia, Japón, República de Corea, México, España y Turquía no practican auditorías de rendimiento. Sin una mejor información con respec-

to a estos casos, intentar dar cuenta de la presencia o ausencia de auditorías de rendimiento en las carteras de las actividades de revisión de los cuerpos centrales de auditoría sería una tarea excesivamente especulativa.

Sin embargo, podría observarse que si la falta de respuestas es atribuible a la ausencia de auditorías de rendimiento, esta información es en gran medida coherente con otros patrones dentro de la gestión pública. En términos generales, las doctrinas de gestión pública orientadas al rendimiento se han visto más favorecidas en los países cuyos cuerpos centrales de auditoría en apariencia conducen auditorías de rendimiento. Francia y Alemania son los únicos países donde las burocracias nacionales son escépticas con respecto a las doctrinas de gestión pública orientadas al rendimiento pero donde los cuerpos centrales de auditoría aparentemente conducen auditorías de rendimiento.⁶ Por otro lado, ninguno de los países cuyos cuerpos centrales de auditoría no respondieron a las consultas de la OCDE tiene fama de ser territorio fértil para las “nuevas” ideas sobre gestión pública (con la excepción de Dinamarca).⁷

3 BUSCANDO LA VARIACIÓN AL CLASIFICAR LAS AUDITORÍAS DE RENDIMIENTO

Dado que, salvo uno, todos los otros países que responden llevan adelante auditorías de rendimiento, es pertinente una aproximación a un estudio comparativo que busque variaciones (Tilly, 1984, citado en Ragin, 1987, p. 43). Los informes de los países indican que algunos cuerpos centrales de auditoría poseen reducidas “líneas de productos” de auditorías de rendimiento mientras que las de otros son amplias. Un paso previo en la búsqueda de variación en distintos casos es desarrollar un esquema para clasificar las auditorías de rendimiento. Éstas parecen variar a lo largo de cuatro dimensiones claves: unidad de análisis, modalidad de revisión, alcance de la evaluación y objeto del esfuerzo. Con base en la información que generó el simposio de la OCDE y en otras fuentes, pueden identificarse y caracterizarse en estos términos siete tipos distintos de auditorías de rendimiento (ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2

Tipos de Auditorías de Rendimiento

<i>Tipo</i>	<i>Unidad de Análisis</i>	<i>Modalidad de Revisión</i>	<i>Alcance de la Evaluación</i>	<i>Objeto del Esfuerzo</i>
Auditoría de Eficiencia	Función organizativa, proceso, o elemento del programa	Inspección	Aspectos de las operaciones gubernamentales y de "terceras partes"	Identificar oportunidades para reducir el costo presupuestario de la implementación de realizaciones de programas
Auditoría de la Eficacia de los Programas	Política, programa, o elemento más importante del programa	Inspección	Aspectos seleccionados del diseño y funcionamiento de programas	Evaluar el impacto de las políticas públicas; evaluar la eficacia de los programas
Auditoría de la Capacidad de la Gestión del Desempeño	Organización	Inspección	Aquel que afecta el desempeño de las funciones gerenciales	Evaluar la capacidad para alcanzar objetivos genéricos de economía, eficiencia y eficacia
Auditoría de la Información del Desempeño	Organización	Auditoría	Información que generan los sistemas de información/medición del desempeño	Validar/confirmar la exactitud de la información que proporcionan las organizaciones
Evaluación de Riesgos	Programa	Inspección	Todos los aspectos del diseño y funcionamiento de programas	Identificar los principales riesgos de falla de los programas y sus orígenes
Revisión de la Mejor Práctica	Un sector completo, un proceso genérico o una función común	Investigación	Aspectos del funcionamiento organizativo y de los programas	Formular estándares de la mejor práctica específicos de un sector; exponer el desempeño relativo de los participantes del sector
Revisión de la Gestión General	Organización	Inspección	Aspectos seleccionados de la estructura organizativa, sistemas y programas	Evaluar la capacidad de la organización para delegar los mandatos de su misión y políticas

4 AUDITORÍAS DE EFICIENCIA Y DE EFICACIA DE LOS PROGRAMAS

Una auditoría de eficiencia examina las funciones organizativas, los procesos, y los elementos de los programas para evaluar si los insumos se transforman en productos de forma óptima, en especial en lo que hace a los costos. En las auditorías de eficiencia a menudo se hallan involucrados múltiples auditados ya que es típico que los procesos atraviesen los límites organizativos debido a

la centralización funcional dentro del gobierno (p. ej., en las áreas administrativas tales como finanzas, personal, aprovisionamiento, suministro y tecnología de la información), la delegación de poderes al gobierno local, y las contrataciones con el sector privado.

Una auditoría de eficacia de los programas examina el impacto causal de los programas sobre los resultados. Los tipos de conclusiones a las que se arriba son de esta forma bastante similares a los de la evaluación de programas, pero la confianza en los métodos de investigación científica social para arribar a esas conclusiones es más limitada. Más aún, es probable que las auditorías de eficacia de los programas evalúen los elementos desagregados de los programas a diferencia de las evaluaciones de programas donde el objeto de la evaluación es, de un modo característico, el programa como un todo. Un caso especial de auditoría de eficacia de programas lo constituye la evaluación de la calidad del servicio.⁸

AUDITORÍAS DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO

Las auditorías de la capacidad de gestión del desempeño suponen una evaluación sobre si el auditado posee la capacidad para administrar sus procesos y programas de un modo eficiente y eficaz.⁹ El objeto de evaluación –la capacidad de gestión del desempeño– es intrínsecamente inobservable.¹⁰ Las inferencias sobre la capacidad muchas veces se forman al observar la estructura y procedimientos de una agencia. Una auditoría de la capacidad de gestión del desempeño puede evaluar si un auditado ha implementado un proceso presupuestario orientado a los resultados como lo establecen las agencias centrales; o si un auditado evalúa rutinariamente y de modo adecuado la eficacia de sus programas; o si un auditado ha desarrollado un sistema adecuado de gestión del desempeño, repleto de objetivos organizativos, objetivos subdivididos al nivel de las unidades, indicadores especificados de desempeño, mediciones rutinarias de los indicadores de desempeño, sistemas ejecutivos de información y procedimientos de valoración del desempeño de los individuos y las unidades. Es probable que el modo en que se formaron los criterios sobre la capacidad de gestión del desempeño sea altamente sensible al hecho de que las doctrinas particulares sobre la gestión pública han logrado una mayor preponderancia dentro del órgano auditor particular o dentro del gobierno nacional. Como se analizó antes, cada una de estas corrientes doctrinarias –como la gestión contable, la gestión de la calidad total, y la organización del aprendizaje– posee su propia visión peculiar sobre qué configuraciones de la práctica permiten que las organizaciones del sector público sean administradas con una orientación hacia el rendimiento.

OTROS TIPOS DE AUDITORÍAS DE RENDIMIENTO

La información sobre las auditorías de rendimiento verifican la exactitud de la información no vinculada a lo financiero que generan las entidades informantes. El órgano revisor no evalúa la economía, eficiencia, o eficacia de una organización o programa, sino más bien brinda una opinión sobre la veracidad de la información del desempeño que se presenta a los niveles superiores. Este tipo de auditoría de rendimiento facilita un proceso estandarizado de evaluación organizativa que llevan a cabo rutinariamente los “consumidores” de la información auditada sobre el desempeño, como son los funcionarios que se encargan del presupuesto y toman las decisiones políticas. Debido a que la verificación de la información presentada es la función principal que se desempeña, la modalidad predominante de revisión es la auditoría más que la inspección. Como tales, las auditorías de la información sobre el desempeño no constituyen un “caso central” del concepto de auditoría de rendimiento.

Las revisiones de la mejor práctica identifican dónde se desempeña un determinado tipo de función excepcionalmente bien e intenta discriminar las razones de ese éxito relativo. El objeto de evaluación es típicamente la función llevada adelante en un gran número de organizaciones, tales como la radiología dentro del sector hospitalario, o un proceso genérico, como es la adquisición de tecnología de la información. Métodos de investigación científica social guían el proceso de acopio de datos y de su análisis a partir de criterios preestablecidos de evaluación. Probablemente, se apele a tales métodos para identificar los factores –como los métodos y procedimientos– que explican los resultados relativamente exitosos. A diferencia del caso central de la auditoría de rendimiento, la modalidad principal de revisión que implican los estudios sobre la mejor práctica es la investigación. El uso que se les da a los resultados de los estudios sobre la mejor práctica depende de la estrategia organizativa del órgano revisor. La Comisión Auditora para Inglaterra y Gales en el Reino Unido –reconocida por tales estudios– da a publicidad y distribuye sus informes. Además, la función de planificación de las auditorías, que sigue el modelo de la burocracia maquina, traduce sus descubrimientos en criterios que utilizarán los auditores de línea al conducir auditorías de eficiencia y eficacia de los programas (que se conocen localmente como auditorías de valor por dinero).¹¹

La evaluación de riesgos les da motivos a quienes elaboran las políticas y a los administradores de más alto rango para preocuparse por el hecho de que puedan producirse graves deficiencias a causa del funcionamiento continuado del programa por los mismos carriles. Las evaluaciones de riesgos apuntan más al futuro que la mayoría de los tipos de auditorías de rendimiento; no obstante, son revisiones *ex post* conceptualmente porque se basan en informacio-

nes sobre programas que ya se hallan en funcionamiento. Este tipo de auditoría de rendimiento difiere de las auditorías de eficacia de los programas al no tener que adoptar una postura sobre si un programa ha sido eficaz. Su rol es identificar con precisión los modos en que un programa existente puede llegar a fracasar en el futuro y, según el caso, advertir a políticos y administradores.¹²

Las revisiones de la gestión general evalúan a las organizaciones más que a los programas. Cuando tales revisiones van más allá de las auditorías de la capacidad de gestión del desempeño, es típico que indaguen las causas primordiales de los éxitos o los problemas persistentes de desempeño a través de una gama de responsabilidades por los programas. Las revisiones de la gestión general a cargo de la Oficina de Contaduría General de EEUU realizadas al Departamento de la Vivienda y el Desarrollo Urbano son un ejemplo.¹³

EXPLICANDO LAS FRECUENCIAS

Los conceptos se utilizaron para codificar la información sobre la actividad de la auditoría de rendimiento.¹⁴ Tres tipos de auditoría de rendimiento son las más difundidas. Las auditorías de eficiencia son las que tienen mayor preponderancia, seguidas de las auditorías de la capacidad de gestión del desempeño y de las auditorías de eficacia de los programas. Una cantidad hasta cierto punto menor de órganos auditores lleva adelante las auditorías de información sobre el desempeño, pero se están volviendo cada vez más comunes. Casi todos los cuerpos centrales de auditoría realizan auditorías de eficiencia, alrededor de dos tercios lo hacen con las auditorías de la capacidad de gestión del desempeño, cerca de la mitad lo hace con las auditorías de eficacia de los programas, y alrededor de una cuarta parte realiza auditorías de información del desempeño (Ver Cuadro N° 3).

Este patrón apenas guarda coherencia con las teorías convencionales sobre comportamiento burocrático que enfatizan la resistencia al cambio institucional y la preferencia por la autonomía organizativa. La auditoría de la eficiencia no entraña una renovación radical de la misión, el rol y la estrategia organizativa de un órgano auditor de corte tradicional. La eficiencia ha sido uno de los valores estructurales de casi todos los órganos auditores más legalistas.¹⁵ En lo que hace a los roles, se da por hecho que una evaluación de eficiencia no constituye o implica una evaluación de políticas de gobierno –una creencia que propende a garantizar la autonomía organizativa–. Los órganos auditores que conducen auditorías de eficiencia pueden seguir reclutando gente del mismo reducido espectro de profesiones, estructurar las tareas de los auditores de formas más o menos similares y mantener similares clases de relaciones de trabajo con los auditados. Aun cuando las rutinas de trabajo se apartaran del

modelo de auditoría, el personal todavía podría tener la seguridad de que la misión y el rol del órgano auditor no variarían.

Cuadro N° 3

Tipos principales de auditoría de rendimiento por país

	<i>Auditoría de Eficiencia</i>	<i>Auditoría de Eficacia de los Programas</i>	<i>Auditoría de la Capacidad de Gestión del Desempeño</i>	<i>Auditoría de Información sobre el Desempeño</i>
Australia	x	x	x	
Canadá	x		x	
Finlandia	x		x	
Francia	x	x		
Alemania	x	x	x	
Irlanda	x		x	
Holanda	x	x	x	
Nueva Zelanda	x			x
Noruega	x		x	
Portugal	x			
Suecia	x	x	x	x
Reino Unido	x	x		
EEUU	x	x	x	

La auditoría de la capacidad de gestión del desempeño implica una ampliación de la misión. De hecho la misión se transforma en una que promueve la causa de una buena gestión definida en sentido amplio, más que la de una práctica administrativa válida definida estrictamente. Pero la auditoría de la capacidad de gestión del desempeño no modifica necesariamente el rol tradicional de los órganos auditores.¹⁶ De acuerdo con la dicotomía política/administración la capacidad de gestión del desempeño es conceptualmente una materia administrativa, ya que se ocupa de la implementación de políticas pero no de los méritos o de la eficacia de las políticas mismas. Por otra parte, como cuestión práctica, las conclusiones de las auditorías de la capacidad de gestión del desempeño no son tan sensibles a la política, ya que no se relacionan con la eficacia de los programas dentro de las políticas económicas, sociales, medioambientales, de defensa, o culturales. Por consiguiente, los riesgos para la autonomía organizativa son medidos. Ésta sólo se halla amenazada por la posibilidad de que no se advierta en la organización el profesionalismo adecuado.

La ampliación de la línea de productos hasta incluir auditorías de eficacia de los programas, en cambio, expande la misión, el rol y la estrategia organizativa de los órganos auditores de corte tradicional.¹⁷ Se concibe a la misión en términos más amplios y abstractos. Surgen presiones para reclutar gente de un espectro más extenso de profesiones, incluso de la ciencia de la evaluación y de la gestión, y para desarrollar nuevas rutinas para muchas actividades. Lo que es más importante, el abrirse paso hacia el lado de la administración dentro de la dicotomía política/administración se vuelve bastante más complicado –forzando el rol tradicional–. Debido a que los resultados de las auditorías de eficacia de los programas tienden a ser sensibles a la política, el órgano auditor corre el riesgo de que la política lo arrastre de tal modo que haga peligrar la autonomía organizativa.

Las teorías sobre la resistencia burocrática al cambio y la preferencia por la autonomía guardan coherencia, por consiguiente, con la relativa frecuencia de las auditorías de eficiencia, de la capacidad de gestión del desempeño y de eficacia de los programas. Pero estos factores no explican por qué relativamente pocos cuerpos centrales de auditoría llevan a cabo auditorías de la información sobre el desempeño. Este tipo de auditoría de rendimiento conlleva una modesta ampliación de la misión, cambios inciertos dentro de la estrategia administrativa y ninguna modificación en el rol institucional. La explicación parece ser la siguiente: se han conducido auditorías de la información sobre el desempeño donde los gobiernos han asumido compromisos doctrinarios con la gestión pública orientada a los resultados y se encuentran en el proceso de elaborar sistemas y procedimientos relacionados con la supervisión y con el presupuesto que están racionalizados por esta idea (Suecia). El entorno organizativo de esta forma parece ser un factor general para explicar la frecuencia de los distintos tipos de auditoría de rendimiento.

EXPLICANDO LA VARIACIÓN

El Cuadro N° 3 nos brinda información sobre el resultado de las decisiones con respecto a la composición de la línea de productos en 13 casos. Una observación es que una amplia línea de productos de auditoría de rendimiento –incluyendo aquellas de la eficacia de los programas sensibles a la política– resulta en cinco casos, a saber: Australia, Alemania, Holanda, Suecia y los EEUU. ¿Tienen estos casos características relevantes en común a las que pueda atribuirse este resultado tan frecuente?

La teoría debe servir de guía para la identificación de las características relevantes. La teoría de la gestión estratégica resulta apropiada para esta tarea, ya que se ocupa de la forma en que las organizaciones vienen a posicionarse

en sus respectivas industrias y mercados de productos. Las variantes del sector público se ocupan, de un modo análogo, de la forma en que se crean y modifican los mandatos organizativos, ya sea reglamentarios o informales (p. ej., Selznick, 1957; Derthick, 1979; Wilson, 1989; Mashaw y Harfst, 1990). Los tipos sistemáticos de la teoría de la gestión estratégica suponen que las decisiones que toman los ejecutivos tienen en cuenta y están fuertemente limitadas por variables estructurales.¹⁸ Para las agencias públicas entre dichas variables estructurales se incluyen patrones de relaciones ejecutivas-legislativas dentro del régimen, la posición constitucional de la organización focal, las relaciones con los clientes y con el electorado, las preferencias doctrinarias y políticas de los cuerpos electorales externos e internos, y el posicionamiento y las aptitudes dentro del mercado/industria de otras entidades inmersas en el mismo campo organizativo (Weaver & Rockman, 1993; Moore, 1995).

Entre los cinco casos que arrojan el mismo resultado hallamos varios en los que el patrón de las relaciones ejecutivas-legislativas sigue el modelo parlamentario y un solo caso se ajusta al modelo de separación de poderes. Al menos en este burdo nivel de clasificación de sistemas reina la diversidad. Ni siquiera se evidencia la uniformidad en la posición constitucional de los órganos auditores. En Suecia, el cuerpo central de auditoría (RRV) tiene una conexión constitucional con la burocracia central. En los Estados Unidos, la Oficina de Contaduría General forma parte de la rama legislativa. En Australia, Alemania y Holanda la posición constitucional de la agencia auditora o del tribunal de cuentas es externa tanto al ámbito ejecutivo como al legislativo. De esta forma, si el patrón de las relaciones ejecutivas-legislativas y la posición constitucional del cuerpo central de auditoría influyen el resultado, no lo hacen de un modo sencillo y directo.¹⁹

Tampoco son uniformes los patrones de las relaciones con los clientes o con el electorado. Según resulta inexorablemente de sus ubicaciones respectivas dentro del sistema de gobierno, el cliente principal del RRV de Suecia es el Ministerio de Finanzas, al cual este órgano auditor se halla ligado administrativamente, mientras que los clientes principales de la GAO de EEUU son las comisiones y subcomisiones del Congreso. El Tribunal de Cuentas de Alemania parece tener clientes tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo, con un mayor intercambio quizás de información y asistencia con la comisión de apropiaciones de la cámara baja del parlamento y su subcomisión de cuentas públicas independiente (Zavelberg, 1995). Lo que tienen en común estos casos es que los cuerpos centrales de auditoría poseen clientes poderosos desde el punto de vista político o burocrático.

Los casos de EEUU y Alemania nos sugieren un modo en que el patrón de re-

laciones legislativas-ejecutivas favorece una amplia línea de productos de auditoría de rendimiento. En ninguno de estos casos los procedimientos legislativos, incluidas las apropiaciones, están controlados por el ejecutivo (Dahl, 1981, p. 127; Paterson y Southern, 1991, p. 122). Que el órgano auditor sea considerado parte de la rama legislativa o que sea más bien independiente de las instituciones políticas parece irrelevante; tanto la GAO como el Tribunal de Cuentas alemán tienen como clientes no sólo a unidades legislativas interesadas en la honestidad y la eficiencia, sino también a unidades –incluyendo la comisión de apropiaciones del Bundestag– que están compenetradas en asuntos de carácter político.²⁰ Los clientes de estos órganos auditores no tienen reparo alguno en lo que a pisotear esta dicotomía política/administración se refiere. Si los órganos auditores quieren servir a estos clientes poderosos, van a tener que lograr desde luego que esta construcción mental tenga una menor repercusión sobre sus identidades organizativas y profesionales. Así, este patrón particular de relaciones de clientela, condicionado por el patrón global de las relaciones legislativas-ejecutivas, parece suficiente para superar la estrechez del rol de las auditorías de eficacia de los programas.

En algunos niveles el caso sueco se equipara estrechamente con los casos de EEUU y Alemania, aun cuando el ejecutivo controla a la legislatura. El dominio del ejecutivo sueco sobre la legislatura sirve de ayuda para explicar por qué el preeminente cuerpo central de auditoría está localizado dentro de aquél. Esta ubicación, entonces, origina una relación de clientela con el Ministerio de Finanzas. Los funcionarios a cargo del presupuesto y el gobierno al que sirven, como las comisiones legislativas alemanas y norteamericanas, presuntamente no son de utilidad particular para la dicotomía política/administración. El RRV de Suecia parece haber seguido el ejemplo.

¿Explica este patrón de interrelaciones entre factores los resultados en que la línea de productos es más estrecha? El caso de Nueva Zelanda en el que la Oficina del Auditor General (NZ-OAG) no conduce las auditorías de eficacia de los programas, parece ajustarse al patrón. El sistema de gobierno de Nueva Zelanda es dominado por el ejecutivo y la NZ-OAG está localizada constitucionalmente dentro del parlamento. Los gobiernos no parecen recibir con beneplácito la intervención del parlamento a través de la auditoría de eficacia de los programas –y aquellos poseen el poder para efectivizar sus preferencias–. El caso canadiense es similar. La Oficina del Auditor General, que es independiente, no posee un mandato reglamentario para conducir auditorías de eficacia de los programas y una de las razones es el dominio del ejecutivo sobre el parlamento. Al ser una agencia independiente, la OAG de Canadá se cuida de no exceder su mandato.

A juzgar por las apariencias, el caso del Reino Unido no concuerda con este patrón. La Oficina Nacional de Auditoría es desde el punto de vista formal una agencia independiente cuyo director es un funcionario del parlamento. El cliente principal es la Comisión de Cuentas Públicas del parlamento dentro de un régimen donde el dominio del ejecutivo sobre la legislatura es, por lo general, marcado. Sin embargo, la NAO (Oficina Nacional de Auditoría) lleva adelante auditorías de eficacia de los programas. Este caso, al parecer anómalo, presenta en realidad mayor congruencia con el patrón emergente de lo que aparece a primera vista. La razón fundamental es que las auditorías de eficacia de los programas son menos de las que aparentan. Tales auditorías no deben cuestionar los méritos de las políticas del gobierno, una estipulación que refleja los puntos de consulta del cliente legislativo de la NAO, la Comisión de Cuentas Públicas. El mandato de la auditoría de eficacia de los programas está rodeado de condiciones que son más específicas y directamente operativas que las del respeto a la dicotomía política/administración. Estas condiciones incluyen un conjunto de reglas de procedimiento para la planificación de las auditorías y presentación de informes que requieren que la NAO logre el consenso de los departamentos del gobierno, en primer lugar, sobre los términos de referencia que definen el alcance del estudio y, en el otro extremo del proceso, sobre el contenido del informe final. Aunque los auditados pueden bloquear la publicación de los informes que provienen de las auditorías de eficacia de los programas (y de las de eficiencia también), la NAO conserva el derecho de informar sobre sus resultados a la Comisión de Cuentas Públicas confidencialmente, acción que probablemente culmine en audiencias abiertas donde la comisión consiga evidencias del secretario permanente u otros funcionarios. No obstante los pesos y contrapesos, las reglas procedimentales y condiciones le otorgan al ejecutivo una influencia inusual sobre los términos de referencia y los resultados revelados públicamente de las auditorías de eficacia de los programas que lleva adelante la NAO. El carácter limitado y posiblemente debilitado de las auditorías de eficacia de los programas en el Reino Unido hace que las consecuencias de este caso no parezcan tan diferentes a las de los casos de Nueva Zelanda y Canadá. Desde que los sistemas de gobierno en estos casos son similares, esta mirada de cerca al caso del Reino Unido tiende a confirmar (con algunos matices) este cuadro explicativo que surge del análisis comparativo destinado a descubrir variaciones que aquí se desarrollaron.

5 CUESTIONES ESTRATÉGICAS DE IMPLEMENTACIÓN

La elección que tienen ante sí los órganos auditores que conducen auditorías de rendimiento no reside en si hay que evaluar a las organizaciones y programas, sino en cómo hay que hacerlo. Las evaluaciones conducidas mediante la modalidad de la auditoría son consecuencias de procesos organizativos secuenciales desarticulados intencionalmente: elaboración y aplicación de normas. La elaboración de normas es un proceso de formalización de reglas generales que son aplicables a vastas clases de organizaciones, funciones o programas. La aplicación de normas es un proceso de comparación de aspectos de organizaciones particulares, funciones o programas con las normas generales. La tarea de quienes elaboran las normas es formular pautas instrumentales para una amplia clase de casos. La tarea de quienes aplican las normas es determinar si el caso particular se adecua a las normas. Del hecho de la adecuación o falta de adecuación de un caso a las normas, el órgano auditor realiza una inferencia evaluativa. Pero ningún agente individualmente está autorizado para establecer hechos y elaborar normas.

Otras modalidades de evaluación implican flexibilizar diversas características del modelo de auditoría. En primer lugar, las normas pueden tener un alcance no tan general. Por ejemplo, las normas pueden ser más particularistas, derivadas de objetivos organizativos o de programas. Las normas elaboradas con la intención de exceder el rendimiento medido de línea de base de una organización poseen un alcance igualmente limitado. En segundo lugar, las normas pueden no ser reglas generales, pero consistir más bien en una función o criterio objetivos (como ser la minimización del costo) y en un procedimiento para calcular los valores de las variables relevantes (como los costos de vida y otras formas de llevar a cabo la misma función). Los estudios de eficiencia (Metcalfé & Richards, 1990) a menudo emplean tales normas procedimentales genéricas en lugar de reglas generales sustantivas. En tercer lugar, debe otorgarse a quienes aplican las normas discrecionalidad no sólo para invalidar normas sino también para seleccionar cuáles deben aplicarse a los casos particulares. Estos tres tipos de desviaciones del modelo de auditoría permiten la adaptación de criterios evaluativos según las particularidades del caso.

Puede analizarse a las diferencias entre la auditoría y otras modalidades de evaluación como diferencias entre la toma de decisiones gobernada por reglas y la particularista –una distinción familiar dentro de la teoría administrativa (Mashaw, 1983; Hood, 1986; Schauer, 1991)–. Un proceso de decisión gobernado por reglas típicamente cumple con su cometido en la tarea de limitar el ejercicio de la discrecionalidad, pero a expensas de generar resultados subóptimos (Schauer, 1991, pp. 100-102). La suboptimidad surge como resul-

tado de la tensión entre lo general y lo particular: las normas bien pueden ser apropiadas para la clase en su conjunto, pero la aplicación de reglas puede producir peores decisiones de las que se podría haber obtenido si el conocimiento detrás de la norma (o, de manera equivalente, la justificación detrás de la regla) se hubiera utilizado directamente al tratar el caso particular. Una ventaja singular del proceso de decisión limitado por reglas es que crea frenos y equilibrios: como nadie posee la autoridad tanto para elaborar normas como para aplicarlas, la discrecionalidad oficial a nivel individual se ve minimizada (Schauer, 1991, pp. 158-162). Las organizaciones pueden aducir que la coherencia y la objetividad son atributos de sus decisiones –en este caso de las opiniones de sus auditorías–. En resumen, la suboptimalidad de las decisiones debe compensarse con la reputación de objetividad. No existe, por lo tanto, una modalidad ideal de operación para llevar adelante auditorías de rendimiento.

Las ideas sobre “qué hacer” o las doctrinas sobre la gestión pública pueden influenciar la forma en que se compensan los valores. Algunas doctrinas sobre gestión pública ponen el acento en las consecuencias adversas de la aplicación de normas en boga que se asemejan a reglas de las que se pretende que valgan para una variedad de situaciones; simétricamente, dichas doctrinas sostienen que pueden obtenerse beneficios prodigiosos si se permite que funcionarios que se hallan cerca de la acción apliquen sus conocimientos técnicos, su sabiduría gerencial y valores orientados a resultados de un modo sensible y particularista a los casos que se presentan. La aceptación de estas doctrinas “post-burocráticas” (Barzelay, 1992) o de la “nueva gestión pública” (Hood & Jackson, 1991) dificulta el marco para las evaluaciones maquinales y fortalece el marco para las auditorías de rendimiento hechas a medida.

Puede criticarse a tales doctrinas cuando se aplican a la auditoría de rendimiento, por no apreciar las consecuencias adversas de exponer el órgano auditor a la crítica de que sus evaluaciones son cuestionables y arbitrarias. Un análisis adecuado de la elección de modalidad operativa debería tener en cuenta lo peligroso que probablemente sean tales desafíos. En este punto el análisis de las decisiones sobre implementación se ensambla al análisis político de la auditoría de rendimiento que se desarrolló en la sección anterior.

Es tal vez menos probable que un órgano auditor afronte críticas importantes de esta clase si sirve a un cliente legislativo o ejecutivo poderoso o si ha formado una coalición efectiva que lo respalda y está integrada por sectores diversos. En tanto los clientes o quienes lo respaldan estén cómodos con el ejercicio del juicio evaluativo en una modalidad relativamente particularista, el órgano auditor puede sentirse aislado de los peligros importantes. El marco para elegir la auditoría como modalidad de evaluación resulta así menos propi-

cio en estas circunstancias que aquel donde un órgano auditor se halla preocupado con razón por salvaguardar la legitimidad de las conclusiones de su auditoría de rendimiento y cree que la auditoría es esencial para demostrar que sus conclusiones son congruentes y objetivas.²¹

Si un órgano auditor asume un compromiso estratégico hacia modalidades particularistas de evaluación, el dilema estratégico queda «resuelto» pero la tensión subyacente entre las dos modalidades no desaparece. Los valores legitimantes sobre los que descansan estos órganos no electos son la imparcialidad, la pericia y el desempeño. Para obtener legitimidad sus administraciones necesitan incorporar a sus organizaciones (Meyer & Rowan, 1977) elementos estructurales que demuestren que dichos valores siguen siendo eficaces sin que dependan de un proceso de auditoría gobernado por reglas o maquinal. El Tribunal de Cuentas francés demuestra su pericia al reclutar personal principalmente entre los alumnos más sobresalientes de la Ecole Nationale d'Administration. La GAO de EEUU demuestra su pericia mediante un proceso de control de calidad aparentemente engorroso en el que múltiples oficinas de personal, como la del economista principal, revisan los borradores de los informes de la auditoría de rendimiento antes de aprobarlos para su publicidad (NAPA, 1994). La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido demuestra su imparcialidad exagerando su relación de clientela con la Comisión de Cuentas Públicas independiente de partidos políticos.

En resumen, existe una compensación genérica de naturaleza técnica entre la modalidad maquinal de la auditoría de rendimiento y la hecha a medida. Es probable que las doctrinas sobre gestión pública influyan las opiniones sobre las ventajas técnicas relativas de las diferentes modalidades, favoreciendo las nuevas ideas sobre gestión pública a la modalidad más particularista. No obstante, la legitimidad institucional es una consideración adicional. La imparcialidad, la pericia y el profesionalismo constituyen valores legitimantes universales para los órganos auditores. Las presiones institucionales, para demostrar que dichos valores son eficaces, no provocan necesariamente la adopción de la modalidad de la auditoría de rendimiento. La elección depende de la preferencia de los clientes de los órganos auditores, de la tolerancia de los ejecutivos de la auditoría a la participación institucional en las controversias políticas y de la capacidad para adoptar estrategias compensatorias para llenar los vacíos de legitimidad.

RESPONSABILIDAD POR EL DESEMPEÑO VERSUS MEJORAS

A juzgar por las opiniones vertidas por escrito de algunos ejecutivos de auditorías, una segunda cuestión estratégica es si debe administrarse el proce-

so de auditoría de rendimiento de forma tal de contribuir de manera directa al mejoramiento del desempeño. La alternativa predeterminada es darse por satisfechos con el fortalecimiento del vínculo de responsabilidad entre los funcionarios más importantes del gobierno y sus agentes burocráticos (Stewart, 1984), mientras se centra la atención en los resultados más que en los medios y los procedimientos. La política organizativa con respecto a esta cuestión tiene que tener vastas ramificaciones para los procedimientos y estilo de trabajo en cada etapa del proceso de auditoría del rendimiento, incluyendo la planificación, la ejecución y la presentación de informes. Supongamos que un órgano auditor se propone el objetivo del mejoramiento del desempeño y cree que las organizaciones necesitan “poseer” soluciones en un sentido psicológico para implementarlas. Esta postura como mínimo estimularía la consulta con los auditados, quizás aun con aquellas estructuras burocráticas profundamente internas. Las consultas podrían abarcar los términos de referencia para la auditoría, la validez de los datos e inferencias sobre el desempeño, la identificación de las causas que dan origen a los problemas de rendimiento y el sondeo de soluciones. El cumplimiento del objetivo de mejorar el desempeño parece requerir así una relación más íntima entre auditores y auditados de lo que caracterizaba al patrón tradicional (Trodden, 1995).²²

El compromiso con el mejoramiento del rendimiento no parece haberse generalizado, aunque no se han acopiado datos sobre esta cuestión de forma sistemática. Aceptado este hecho, desarrollemos argumentos explicativos que correspondan a procesos institucionales ideales-típicos (Scott, 1995). Un tipo de explicación es normativo: la profesión de la auditoría pública ejerce presión normativa para limitar el rol del órgano auditor al del fortalecimiento de los vínculos de responsabilidad, o para la profesión de la evaluación, para decirle la verdad al poder. El reverso de la moneda es la aceptación de la opinión de que gestionar el cambio es la función y la responsabilidad de la administración. Otro tipo de explicación es cognitivo: la mayor parte de los ejecutivos de las auditorías operan sobre la base de modelos mentales de cambio organizativo en los que la crítica pública es un móvil poderoso. Una tercera explicación es regulativa: el proceso de apropiaciones recompensa a los órganos auditores por producir grandes cantidades de informes, de modo tal que desde la perspectiva del órgano auditor, las mejoras en el desempeño dentro de las organizaciones y programas públicos auditados son externalidades.

El mismo tipo de motivos podría utilizarse para explicar lo que parece ser el resultado atípico, el compromiso con el mejoramiento del rendimiento. Desde el punto de vista normativo, un órgano auditor podría adoptar una corriente particular de doctrina profesional, tal como la que abogaba la emergente es-

cuela de “apoderamiento” de contabilidad gerencial (Johnson, 1992). Desde un punto de vista cognitivo, un órgano auditor podría considerar a la consulta como una forma natural de administrar los conflictos que surgen de las auditorías de rendimiento –o su personal podría llegar a adoptar los principios de la “gestión de calidad total”–. Desde un punto de vista regulativo, podría recompensarse al órgano auditor por desviar los recursos fuera de la auditoría tradicional orientada a la conformidad hacia la auditoría de rendimiento y por convertirse en un instrumento de las políticas del gobierno para mejorar el desempeño del sector público.

Si se toman literalmente, los artículos que los ejecutivos de las auditorías escribieron para la OCDE indican que el compromiso con la meta del mejoramiento del desempeño es un “resultado” en dos casos: del RRV de Suecia y la Oficina del Inspector General para el Departamento de Asuntos de Veteranos de Guerra de EEUU (Holmquist & Barklund-Larson, 1996; Sandberg & Larsson, 1996; Trodden, 1996). Estos órganos auditores se encuentran ubicados organizativamente dentro del ejecutivo. Esta ubicación institucional debilita plausiblemente el compromiso hacia las normas profesionales demarcando con claridad los roles de la auditoría y de la gestión. Esta ubicación presumiblemente impulsa a los órganos auditores a asimilar los mismos modelos cognitivos de funcionamiento gubernamental que adoptan quienes ejercen influencia en las políticas de gestión pública –en estos casos, el Ministerio de Finanzas y la Revisión del Rendimiento Nacional respectivamente–. Las ideas que adoptan dichas personas influyentes son post-burocráticas y, al menos en los Estados Unidos, resuenan de los principios de perfeccionamiento continuo y apoderamiento de los empleados. Los mecanismos reguladores, como la elaboración del presupuesto, apuntan probablemente a lograr que se haga hincapié en el mejoramiento del desempeño. Este estudio de casos generadores de hipótesis (Eckstein, 1975) indica que el compromiso con el mejoramiento del desempeño se asocia a la ubicación institucional dentro del ejecutivo y a una adhesión a los principios de la gestión de calidad total.

6 CONCLUSIONES

La difusión de las doctrinas sobre gestión pública orientadas a los resultados se refleja en la institucionalización de un nuevo tipo de actividad burocrática denominada “auditoría de rendimiento”. No todos los tipos de actividad de revisión que encajan dentro de este amplio rótulo resultan novedosos, aunque algunos –como la auditoría de la información sobre el desempeño– son de reciente cosecha. La conceptualización de este campo es controversial, en parte

debido a la competencia jurisdiccional entre profesiones importantes dentro de la industria de la revisión gubernamental: auditoría y evaluación. El análisis conceptual desinteresado revela que la auditoría de rendimiento requiere por lo general la elaboración de juicios instrumentales y es, por lo tanto, una especie de evaluación. Ya que la auditoría involucra la verificación más que la evaluación, la auditoría de rendimiento es una “auditoría” sólo de nombre pero no por su concepto.

La institucionalización de la auditoría de rendimiento como área de actividad burocrática tiene implicancias para los cuerpos centrales de auditoría, a menudo llamadas “instituciones supremas de auditoría”. Estas organizaciones tienen sus raíces en el desempeño de las auditorías tradicionales dirigidas a promover la responsabilidad por acatamiento. Muchas han conducido por bastante tiempo auditorías de eficiencia (un tipo de auditoría de rendimiento). Varias se han diversificado y extendido hacia la evaluación de programas en décadas recientes. Estas organizaciones se encuentran ante el interrogante de si deben expandir las actividades de la auditoría de rendimiento y conducir una amplia gama de auditorías de rendimiento. Dependiendo de la base, asumir un compromiso sustancial con la auditoría de rendimiento puede entrañar un cambio organizativo a gran escala en una amplia variedad de niveles que incluyen la misión, las identidades personales, los procedimientos y el estilo de trabajo.

Este estudio utilizó datos sobre instituciones centrales de auditoría en 13 países de la OCDE para explorar estos temas empíricamente. Algunos tipos de auditorías de rendimiento en los países son más frecuentes que otros, llevándose adelante auditorías de eficiencia en muchos más casos de lo que acontece con las de eficacia de los programas. Esta jerarquización ordinal encuadra con las teorías de resistencia burocrática al cambio y de preferencia por la autonomía. Las influencias del entorno –como la construcción de regímenes de gestión del desempeño a escala gubernamental– ayudan a explicar la frecuencia de las auditorías de información sobre el rendimiento. El análisis apuntó a lograr una aproximación a un estudio basado en casos, elaborando teorías sistemáticas de gestión estratégica para explicar la similitud entre los resultados obtenidos en Australia, Alemania, Holanda, Suecia y los Estados Unidos. Los cuerpos centrales de auditoría en estos países conducen auditorías de eficiencia, de eficacia de los programas y de la capacidad de gestión del desempeño. Este análisis sugiere que un resultado tal, en que la línea de productos de la auditoría de rendimiento incluye auditorías de eficacia del desempeño sensibles a la política, se produce cuando el órgano auditor tiene una relación de clientela intensa con una entidad poderosa para la que la dicotomía política/administración es irrelevante. Ejemplos de dichos clientes son el Congreso

de EEUU, la comisión de apropiaciones del Bundestag en Alemania y el Ministerio de Finanzas en Suecia. El patrón de relaciones ejecutivas-legislativas en cualquier sistema de gobierno determinado es trascendente, principalmente en la creación de estructuras de oportunidades dentro de las cuales tales relaciones intensas de clientela surjan o no.

Esta investigación apunta a inaugurar el análisis de la implementación de la auditoría de rendimiento. Una cuestión reside en el hecho de si se debe conducir este tipo de evaluación de una forma gobernada por reglas o maquinal, por un lado, o en el estilo más particularista de las burocracias profesionales ideales-típicas (Mintzberg, 1983, p. 189), por el otro. Un grupo de órganos auditores ha adoptado la vía particularista, compensando los déficits de legitimidad previsibles al incorporar de una forma u otra los valores de imparcialidad, pericia y profesionalismo dentro de sus estructuras organizativas. Una segunda cuestión se centra en si se deben conducir auditorías de rendimiento de forma tal de maximizar la probabilidad de cambio en las organizaciones auditadas y, en consecuencia, el mejoramiento en sí del desempeño. Basándonos en los datos disponibles, el asumir la responsabilidad del resultado final pretendido de la auditoría de rendimiento parece más probable cuando el órgano auditor se halla firmemente encastrado dentro del ejecutivo en un momento en que el compromiso con el mejoramiento sustantivo –así también como simbólico en la gestión pública– es firme.

Reconocimientos

Este capítulo se publicó por primera vez como un artículo titulado "Instituciones Centrales de Auditoría y Auditoría de Rendimiento: Un Análisis Comparativo de las Estrategias Organizativas en la OCDE" en la revista *Governance* en julio de 1997. El permiso para reproducir este artículo fue concedido por el editor de *Governance*, Colin Campbell, y por el autor. Por los comentarios sobre proyectos anteriores, el autor agradece a George Jones, June Pallott, Helen Perry, David Shand y dos referentes anónimos. Esta investigación refleja el trabajo previo que el autor realizó para el Servicio de Gestión Pública (PUMA) de la OCDE y publicó en *La Auditoría de Rendimiento y la Modernización del Gobierno* (OCDE, 1996).

NOTAS

¹ En junio de 1995, el PUMA convocó a un simposio sobre auditoría de rendimiento en el que participaron representantes de los estados miembros y expertos invitados. El rol de las organizaciones internacionales en la construcción e institucionalización del área se analiza en Hüfner, Meyer y Naumann (1987).

² Los asuntos referidos a la gestión se tratan con mayor extensión en Barzelay (1996).

³ La teoría de los conceptos y categorías de Lakoff es familiar para la ciencia política. Collier y Mahon (1993), por ejemplo, han utilizado aspectos de esta teoría para pulir las estructuras metodológicas de Sartori que se relacionan con la formación del concepto en la política comparativa.

⁴ Ciertas doctrinas gerenciales, incluyendo la gestión de calidad total, designan al mejoramiento en el desempeño como meta principal de la auditoría de rendimiento. Como las doctrinas que adoptan este punto de vista no son universalmente aceptadas, parece mejor asimilar sólo el objetivo indiscutido de la responsabilidad por desempeño. La cuestión de hasta qué punto es un objetivo el mejoramiento del desempeño se considera aquí más empírica que conceptual.

⁵ El autor consultó además artículos que escribieron para el simposio funcionarios de cuerpos centrales de auditoría, muchos de los cuales propor-

cionaron información adicional sobre las actividades de revisión de sus organizaciones.

⁶ Przeworski (1987) podría sugerir que estos casos demandan un examen cuidadoso, ya que no guardan coherencia con las expectativas de tipo bayesiano.

⁷ El acopio de datos en los países que no envían informes proporcionaría observaciones capaces de confirmar si la recientemente propuesta teoría de la "familia de naciones" sobre gobierno y políticas públicas se aplica al área de la gestión del sector público (Castles, 1993).

⁸ En efecto, los objetivos de los programas en tal caso se definen en la fase del producto más que en la fase de los resultados.

⁹ Este subtipo tiene en común algunas propiedades con el concepto de "auditoría sistemática", que aparece en Shand y Anand (1996), Glynn (1996), Leeuw (1996) y Hepworth (1996). Los autores que acabamos de citar probablemente concebirían a las auditorías de la capacidad de gestión del desempeño como un subtipo de auditoría sistemática, cuya propiedad definitoria reside en que no se emite un juicio sustantivo sobre la eficacia de los programas o la eficiencia de los procesos particulares. Estos autores consideran que las auditorías sistemáticas, a su vez, comparten propiedades esenciales comunes con las auditorías en general. Un esquema tal de clasificación implicaría que las

auditorías de la capacidad de gestión del desempeño constituyen un tipo de auditoría. Esta postura es contraria a la que aquí se adopta, que es que las auditorías de rendimiento no son auditorías, como se analizó en la sección previa.

¹⁰ Los problemas de investigación con los que se tropieza al intentar inferir una capacidad se analizan en Weaver y Rockman (1993, p. 6).

¹¹ Charla a cargo de Stephen Nicklen, Director de la Asistencia a las Auditorías, Comisión Auditora para Inglaterra y Gales, que se llevó a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas de Londres, mayo de 1996.

¹² Entrevista con Gerald Pedersen, Subinspector General, Auditoría, Ministerio de Trabajo de EEUU, Washington, DC, mayo de 1993. Trodden (1996) hace alusión al mismo concepto.

¹³ La revisión de la gestión general ha sido una especie de auditoría de rendimiento que ha conducido la GAO (Oficina de Contaduría General) de EEUU. Para un análisis breve, ver NAPA (1994).

¹⁴ Los datos que incluían que un órgano auditor estaba autorizado para llevar a cabo una auditoría de rendimiento de una clase particular, pero que no lo hacían en una medida notoria, se codificaron como un caso en que la línea de productos del órgano auditor no incluía ese tipo de auditoría de rendimiento. Cuando un estado miembro poseía más de un cuerpo central responsable de la auditoría del gobierno nacional, como en los países escandinavos, aquel con la capacidad más sustancial era considerado el auditor central para los propósitos de este análisis.

¹⁵ Aun en Alemania, entre los países más legalistas, la eficiencia ha sido un objetivo primordial durante décadas.

¹⁶ Lo mismo se puede aseverar de las auditorías sistemáticas, categoría que se analiza en la nota 9.

¹⁷ Sobre esto se ha discutido en la GAO de EEUU durante los '60 y los '70 (Walker, 1986).

¹⁸ Otros tipos de teoría de gestión estratégica, de acuerdo al esquema de clasificación práctico de Whittington (1993, p. 2), son clásicos, procedimentales y evolucionistas. De estos tipos, el más centrado en el actor y voluntarista es el enfoque clásico, que se asocia con Chandler (1962) y Andrews (1971). Moore (1995) y Heymann (1997) son buenos ejemplos del sector público. Si el presente di-

seño investigativo hubiera considerado un número más reducido de casos con mayor profundidad, la teoría clásica de la gestión estratégica –que enfatiza las variables “internas” tales como los compromisos doctrinarios de los ejecutivos, los objetivos de las políticas y las investigaciones de los entornos– podría haber guiado en mayor medida la elección de características relevantes. Para un análisis general de la multiplicidad de diferentes tipos de modelos de elaboración de políticas públicas, ver Lane (1990).

¹⁹ Las conclusiones de los estudios comparados de casos a menudo poseen esta calidad. Ragin (1987, p. 49) atribuye este patrón a la prevalencia de múltiples causalidades coyunturales.

²⁰ Las relaciones de clientela de la GAO fueron consecuencia natural de la ubicación de la agencia dentro de la rama legislativa después de la aprobación de la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921, y la diversificación que la alejó de la auditoría tradicional y de eficiencia formó parte de una decisión estratégica que se tomó en los '60 (Walker, 1986) que debe haber tenido respaldo del Congreso. Resultaría útil explorar el desarrollo de la “sociedad” entre el Tribunal de Cuentas alemán y la comisión de apropiaciones del Bundestag.

²¹ Entrevistas con miembros anónimos del personal de la NAO, Londres, marzo de 1993. Para un estudio de casos sobre los procedimientos de trabajo de la NAO, ver Roberts y Pollitt (1994). Éstos informan: “todos los informes de valor por dinero de la NAO deben ser aprobados entre el C&AG [director de la NAO] y el Oficial Contador [secretario permanente] correspondientes. Sin embargo, llevó un tiempo bastante prolongado aprobar este informe particular... fue revisado nueve veces antes de ser finalmente aprobado y publicado a fines de octubre de 1991” (p. 534).

²² El caso más adecuado para traer a colación este patrón es Australia. El sistema de gobierno a nivel federal sigue por lo general las pautas del modelo Whitehall-Westminster y la Oficina Nacional de Auditoría australiana no se sitúa dentro del ejecutivo. No obstante, la ANAO (Oficina Nacional de Auditoría de Australia) conduce auditorías de la eficacia del desempeño. De acuerdo a las estructuras metodológicas de Przeworski, un estudio de casos sobre Australia sería indicado.

BIBLIOGRAFÍA

Andrews, K. R. (1971) *The concept of corporate strategy*. Homewood, IL: Richard Irwin.

Barzelay, M. (1992) *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press.

Boyle, R. (1989) "Managing public sector performance: A comparative study of performance monitoring systems in the public and private sectors". Dublin: Institute of Public Administration.

Castles, F. G. (Ed.) (1993) *Families of nations: Patterns of public policy in western democracies*. Aldershot, Hants.: Dartmouth.

Chandler, A. (1962) *Strategy and structure: Chapters in the history of the American industrial enterprise*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Chelimsky, E. (1985, August) "Comparing and contrasting auditing and evaluation: Some notes on their relationship". *Evaluation Review*, 483-503.

Collier, D. & Mahon, J. E. (1993, December) "Conceptual stretching" revisited-Adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, 845-855.

Dahl, R. A. (1981) *Democracy in the United States*. Boston: Houghton Mifflin.

Derthick, M. (1979) *Policymaking for social security*. Washington, DC: Brookings Institution.

Eckstein, H. (1975) "Case study and theory in political science". In F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of political science* (vol. 1) *Political science: Scope and theory*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Glynn, J. J. (1996) *Public sector management reform, changing accountabilities, and the role of performance audit. Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.

Gray, A., Jenkins, B., & Segsworth, B. (1993) *Budgeting, auditing and evaluation: Functions and integration in seven governments*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Hellstern, G-M. (1991) Generating knowledge and refining experience: The task of evaluation. In F-X. Kaufmann (Ed.), *The public sector: Challenge for coordination and learning*. Berlin: Walter de Gruyter.

Hepworth, N. P. (1996) "The role of performance audit". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.

Holmquist, J. "Performance auditing, and how the auditors can contribute to performance improvement". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.

Hood, C. C. (1986) *Administrative analysis*. Brighton: Wheatsheaf.

Hood, C. C. (1991) "A public management for all seasons?" *Public Administration*, vol. 69, 3-19.

Hood, C. C. (1996) "Bureaucratic regulation and new public management in the UK: Mirror image developments?" *Bureaucratic Gamekeeping Discussion Paper N° 2*, London School of Economics.

Hood, C. C. & Jackson, M. (1991) *Administrative argument*. Aldershot, Hants.: Dartmouth.

Johnson, H. T. (1992) *Relevance regained: From top-down control to bottom-up empowerment*. New York: Maxwell Macmillan International.

Lakoff, G. (1987) *Women, fire and dangerous things: What categories reveal about the mind*. Chicago: University of Chicago Press.

Lane, J-E. (1990) *Institutional reform: A public policy perspective*. Aldershot, Hants.: Gower.

Leeuw, F. (1996) "Performance auditing, new public management, and performance improvement: Questions and challenges". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.

Light, P. C. (1993) *Monitoring government: Inspectors general and the search for accountability*. Washington, DC: Brookings Institution.

Mashaw, J. L. (1983) *Bureaucratic justice: Managing social security disability claims*. New Haven, CT: Yale University Press.

Mashaw, J. L. & Harfst, D. L. (1990) *The struggle for auto safety*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Metcalf, L. & Richards, S. (1990) *Improving public management*. London: Sage.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991) "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony". In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Mintzberg, H. (1983) *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Moore, M. H. (1995) *Creating value in the public sector: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

NAPA (1994) "The roles, mission and operation of the U.S. general accounting office. Report Prepared for the Committee on Governmental Affairs", U.S. Senate, by the National Academy of Public Administration, October.

38

Paterson, W. E. & Southern, D. (1991) *Governing Germany*. Oxford: Blackwell.

Porter, M. E. (1985) *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press.

Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (1991) "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality". In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Przeworski, A. (1987) "Methods of cross-national research, 1970-83: An overview". In M. Dierkes, H. N. Weiler & A. B. Antal (Eds.), *Comparative policy research: Learning from experience*. Aldershot, Hants.: Gower.

Ragin, C. C. (1987) *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.

Rist, R. C. (1989) "Management accountability: The signals sent by auditing and evaluation". *Journal of Public Policy*, 9, (3), 355-369.

Roberts, A. (1995) "Civic discovery" as a rhetorical strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 14 (2), 291-307.

Roberts, S. & Pollitt, C. (1994, Winter) "Audit or evaluation? A national audit office VFM study". *Public Administration*, 527-549.

Sandberg, B. & Larsson, K. (1996) "The role of auditing in performance improvement". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD

Schauer, F. (1991) *Playing by the rules*. Oxford: Clarendon.

Scott, W. R. (1995) *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Sedgwick, S. (1993, September) "When does an audit become an evaluation?" *Canberra Bulletin on Public Administration*, 148-151.

Selznick, P. (1957) *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York: Harper and Row.

Senge, P. M. (1990) *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.

Shand, D. & Anand, P. (1996) "Performance auditing in the public sector: Approaches and issues in OECD member countries". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.

Stacey, R. D. (1993) *Strategic management and organisational dynamics*. London: Pitman.

Stewart, J. D. (1984) "The role of information in public accountability". In A. Hopwood & C. Tomkins (Eds.), *Issues in public sector accounting*. Oxford: Philip Allan.

Trodden, S. A. (1996) "The objectives and performance of performance auditing: The perspective of a United States inspector general". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.

Walker, W. E. (1986) *Changing organizational culture: Strategy, structure and professionalism in the U.S. general accounting office*. Knoxville: University of Tennessee Press.

Walsh, A. H. (1996) "Performance auditing and legislative oversight in the context of public management reform". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.

Weaver, R. K. & Rockman, B. A. (1993) *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.

Whittington, R. (1993) *What is strategy-and does it matter?* London: Routledge.

Wilson, J. Q. (1989) *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

Zavelberg, H. G. (1996) "Legislatures and performance auditing". In *Performance auditing and public sector modernization*. Paris: OECD.