

**RESPONSABILIDAD Y EFICACIA:
CONTROLES NORMALES Y GESTIÓN
DEL DESEMPEÑO**

SIPHO PITYANA*

* Director General, Departamento de Trabajo, Laboria House, Pretoria, (Sudáfrica)

INTRODUCCIÓN

En esta discusión nos concentraremos en la reconciliación de la democracia, de la eficacia y de la ética en el contexto de un sistema de administración pública responsable. El tema de la conferencia parte de la hipótesis de una contradicción inherente entre responsabilidad, democracia, eficacia y ética. Saber si estas supuestas contradicciones están fundadas es la cuestión que constituye el centro del debate sobre nuestra investigación de sistemas mejorados de administración pública.

Dada la amplitud del tema, concentraremos nuestra discusión en un aspecto limitado de este discurso: responsabilidad y eficacia. Como estos objetivos no son quizá compatibles, deberemos establecer si existen compromisos y si la reconciliación de estos objetivos recae en minimizar sus contradicciones aparentes. En el marco de la discusión del aspecto de este tema más bien amplio, examinaremos las diferentes técnicas utilizadas para mejorar la responsabilidad y la eficacia. Los instrumentos utilizados con este fin incluyen toda una serie de medidas de control y de gestión del desempeño. Este último enfoque ha implicado de igual manera lo que hemos llamado la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gestión por Objetivos (GPO), la Gestión del desempeño, el Control de la Relación Calidad – Precio (RCP), (RQP por sus siglas en francés) y el control del desempeño. En la discusión

que viene a continuación, examinaremos todos estos puntos para determinar su compatibilidad y/o su contradicción y la medida en la que contribuyen a la búsqueda de una responsabilidad grande o una eficacia aguda del servicio público.

Las burocracias son una construcción social pero son también responsables del comportamiento de las personas que trabajan en ellas. Las normas y reglamentaciones están establecidas y se enfocan a dirigir las interacciones de la sociedad dentro de un sistema específico de valores. Las burocracias tienen, desde hace tiempo, tendencia a reaccionar a las normas y valores públicos y en cierta medida a las expectativas públicas. Éstas lo hacen revisando y corrigiendo con regularidad las normas y reglamentaciones dichas. Esto es lo que se quiere decir por construcción social. Sin embargo, dado que a menudo hacemos referencia a las instituciones establecidas desde hace tiempo que han adoptado una lógica y una dinámica propias, se trata de entidades complejas. Por consiguiente están en la medida de elaborar y de influir o aún mejor, de condicionar el comportamiento de quienes dirigen dentro de las instituciones. Este fenómeno tiende a limitar la medida en la que estas instituciones pueden transformarse. Haciendo hincapié en este punto, Helmut Klages¹ afirma que “las reformas organizacionales que se enfocan en vencer a la burocracia y al comportamiento burocrático crean con frecuencia de manera informal nuevas formas de burocracia”. Este argumento confirma la noción de Roberto Michel² de una burocracia que se perpetua y que se reproduce a partir de

¹ Helmut Klages “Insuficiencias psicológicas de las reformas de la gestión pública: la nueva gestión pública como nueva burocracia.”.

² Roberto Michel – el politólogo italiano de principios del siglo XX.

ella misma, lo que lo lleva a concluir que “ el que habla de organización habla de oligarquía”.

Responsabilidad y Nueva Gestión Pública

Las formas tradicionales de responsabilidad tenían tendencia a acentuar los procesos empleados en la utilización de los recursos públicos. Por consiguiente, la tendencia era controlar mucho más con el fin de asegurarse de que los procedimientos tuvieran un seguimiento. El éxito o el fracaso de las burocracias tendían a ser medidas con base a este test decisivo. Tal sistema continúa utilizándose en diferentes sociedades y goza de gran legitimidad.

En su comunicado, Ken Rasmussen y Neil Yeates³ se diferencian de este sistema anticipando el concepto de gestión de desempeño que insiste sobre todo en los resultados más que en los procedimientos. No obstante, confirman, que “la gestión del desempeño es un concepto un poco más limitado que la Nueva Gestión Pública” es en este sentido que se enfoca a mejorar los servicios públicos existentes en un punto de vista de su coherencia, de su eficacia y de su valor en el conjunto para los ciudadanos sin preocuparse de privatización, de asociaciones público/privado, de subcontratación y de mecanismos basados en el mercado expresamente concebidos para engendrar un Estado más limitado y hueco”.

Estos autores no creen que hay una contradicción inherente entre responsabilidad y eficacia, afirman por el contrario

³ Rasmussen y Yeates “La gestión de desempeño y la repartición de responsabilidades”.

que con el fin de evitar que la gestión del desempeño contribuya a la responsabilidad, es necesario tomar consciencia de la distribución de las responsabilidades. Está, por una parte, el mundo administrativo y, por otra, la responsabilidad democrática. La gestión del desempeño puede mejorar ambas partes.

Repetidas veces, los dos autores subestiman quizá la dimensión de la brecha de modelo entre los dos enfoques que, aunque de manera ideal deberían mutuamente reforzarse, imponen algunas prioridades y requieren un cambio de mentalidad de la burocracia. El sistema tradicional de responsabilidad tiende a ser dirigido por reglas y entonces el respeto de éstas es más importante que los resultados. El sistema de gestión del desempeño insiste en los resultados. Los enfoques de gestión que acompañan a estos dos sistemas son completamente diferentes; un sistema de gestión del control (que acompaña la responsabilidad tradicional) por oposición al sistema que adapta a las diferentes unidades una autonomía mayor (que acompaña la gestión del desempeño).

En su comunicado, Klages⁴ subraya estas contradicciones de manera más enfática. Afirmar que “la nueva gestión pública implica una gran flexibilidad administrativa y de organización, a diferencia de la estabilidad y previsibilidad de la burocracia weberiana”.⁵ Esta confirmación, afirma éste último, plantea la

⁴ Klages – “Insuficiencias psicológicas de las reformas de gestión pública: la nueva gestión pública como nueva burocracia”.

⁵ La burocracia weberiana – esta noción se refiere a la teoría de la burocracia desarrollada por el filósofo/sociólogo del siglo XIX Max Weber.

cuestión de saber si la nueva gestión pública puede ofrecer equivalencias funcionales que respondan a las necesidades del carácter de previsibilidad de los empleados. La base del argumento de Klages es que los burócratas tienen tendencia a resistirse a los cambios de su organización. Esta resistencia no se debe tanto a la deslealtad como a la ausencia de un sistema con aspectos teóricos, de organización y psicológicos de las instituciones del sector público.

Podríamos cuestionar la celeridad de Klages al concluir que una parte de esta resistencia al cambio podría ser permanente. Debemos, en particular, cuestionarnos para saber si tal afirmación constituye una base suficiente para no evolucionar hacia el sistema de una nueva gestión pública. Se puede afirmar razonablemente que las formas de responsabilidad son, en realidad, muy exageradas quizás en su comunicado. Los sistemas de responsabilidad tanto administrativos como democráticos requieren examinar los procesos que desembocan en ciertas actividades y en el resultado de esas actividades. Sin embargo, una preocupación muy grande de los procedimientos puede desestabilizar la eficacia burocrática. Un ejemplo claro de este hecho es el estudio del caso que trata sobre el gobierno chino de Shenzhen,⁶ como se sugiere en el comunicado de Suhul, Saljuan y Jijun.⁷

Las alternativas tomadas en la naturaleza o la forma que debería asumir la responsabilidad se explican mediante la coyuntura histórica específica. Rasmussen y Yeates⁸ nos hacen

⁶ Shenzhen es un gobierno regional fronterizo a Hong Kong, económicamente próspero.

⁷ Suhul, Saljuan y Jijun — “Qué debería hacer el gobierno y cómo puede ser eficaz”.

⁸ Rasmussen y Yeates — “La gestión de desempeño y la repartición de las responsabilidades”.

remontar a los principios del sistema de gestión del desempeño en los países de la OCDE a la crisis financiera de los años ochenta. El sistema se enfocaba en la cuestión pertinente de saber si los recursos invertidos para proporcionar ciertos servicios procuraban los resultados deseados. Cada vez más, como lo veremos ulteriormente, la cuestión de saber si los resultados obtenidos eran justos forma parte de la investigación para la eficacia. La experiencia de América Latina, tal como la expuso Pérez Salgado⁹ en su comunicado, muestra una insistencia en el control. Este hecho es más la consecuencia de la herencia de los sistemas de gobierno militar y no democrático que implicaron a esta región. Por otro lado, Onu¹⁰ en su discusión sobre el sistema de gobierno local de Nigeria insiste de igual modo en los sistemas de control tradicionales. Este hecho es en una buena medida la resultante de la naturaleza endémica de la corrupción en el sistema de administración pública. Discutiremos este punto posteriormente.

Controles formales, responsabilidad y Gestión moderna.

Así pues, la responsabilidad en el sentido tradicional consiste en vigilar la regularidad y lo justo de la utilización de los recursos públicos. Para vigilar todo esto, se necesita un control central importante, en particular en materia financiera, pero también en cuanto a lo que tiene que ver con los otros recursos. La seguridad de los procedimientos establecidos se vuelve el objetivo esencial. Una aprobación similar tiene la tendencia de

⁹ Pérez Salgado - "Sistemas de responsabilidad y de control de gestión en el sector público: el caso de América Latina".

¹⁰ Godwin Onu - "Responsabilidad y eficacia: controles formales y gestión de desempeño en el sistema de gobierno local de Nigeria".

conferir demasiada influencia a los funcionarios de la Tesorería quienes tienden a atribuirse *de facto* un derecho de veto a las políticas y a los programas, considerando las obligaciones financieras. Por consiguiente, los parámetros presupuestales fijados por la Tesorería o por instituciones comparables tienen propensión a determinar los programas en lugar de realizar el trámite inverso, como lo indica el enfoque de la nueva gestión pública.

En su consideración de la experiencia belga, Van Sprundel y Stienler¹¹ nos dan una visión del funcionamiento de la Inspección de las Finanzas y de los cambios que ésta ha debido realizar para adaptarse al nuevo mundo de la gestión de desempeño. En su descripción del papel de la Inspección de las Finanzas, subrayan los problemas inherentes a la institución. Estos problemas son los siguientes: en su función de economizar los fondos más que gastarlos, la Inspección de las Finanzas no es una institución de investigación original, no tiene más que una ligera comprensión del problema que le es sometido, no tiene más que el punto de vista exterior que toma en cuenta un escenario de fondo más amplio y a fin de cuentas es propensa a desconfiar de los expertos de los departamentos funcionales en línea y por lo tanto a ser escéptica y crítica.

Esta descripción de la Inspección de las Finanzas destaca claramente las dificultades que las funciones en línea experimentan cuando tienen que ver con los inspectores del procedimiento presupuestal. Si el sistema belga de la

¹¹ Van Sprundel y Stienler "Los guardianes de los fondos públicos en un ambiente cambiante. El caso de la Inspección belga de las Finanzas".

Inspección de las Finanzas es difícil, el sistema de verificación del gobierno chino de Schenzhen es aún peor. Este sistema fue concebido en el marco de una economía planificada. El sistema está compuesto por 737 puestos para verificar, 371 puestos para examinar y aprobar, 120 puestos para registrar, lo que significa un total de 1228 puestos. No sólo los puestos eran demasiado numerosos, sino que la verificación no estaba estandarizada, fracasaba cuando se trataba de proporcionar resultados ideales y no estaba controlada.

El proceso de reforma redujo los puestos a verificar de 737 a 418 y los 371 puestos a aprobar tan sólo a 45.¹² Un ambiente económico en el que el Estado se encontró aceleró los cambios, cada vez más se trataba de un sistema de mercado abierto. Esta evolución necesitó de procesos rápidos de toma de decisión y de una implicación dinámica en la economía.

Godwin Onu¹³ afirma que “la responsabilidad constituye un medio esencial para inspirar la confianza pública en cualquier organización. Cualquier sistema que no tiene un buen mecanismo de responsabilidad tendrá dificultades para llevar a cabo su objetivo”. Atribuir semejante consecuencia a la responsabilidad constituye una exageración, en todo caso para la responsabilidad en su forma tradicional. Como lo muestran otros documentos que se interesan en este tema, la investigación de un nuevo enfoque en materia de administración pública se basa en el hecho de que el sistema tradicional era muy limitado.

¹² Suhul y otros – “ Qué debería hacer el gobierno y cómo puede ser eficaz”.

¹³ Godwin Onu – “ Responsabilidad y eficacia: controles oficiales y gestión de desempeño en el sistema del gobierno local de Nigeria”.

La realización del objetivo no puede decidirse por la responsabilidad, pero ésta puede contribuir aquí y a veces el objetivo se realizará quizá con más facilidad y más rápidamente sin responsabilidad. La confianza pública será tanto más fuerte en presencia de un sistema que se concentra en los objetivos políticos que ser prisionera de los procedimientos.

Los sistemas de control del gobierno local de Nigeria no son en particular específicos o especiales. Implican un papel bien definido para el funcionario del presupuesto¹⁴ Onu¹⁵ menciona una lista de por lo menos trece cláusulas de la ley de Nigeria de 1958 sobre las finanzas (control y gestión) que detallan los poderes de dicho funcionario. Asimismo el autor subraya los controles y equilibrios del sistema que le confieren un papel a otros funcionarios superiores. Entre estos papeles, citemos el del Auditor interno, así como el del Auditor General del Estado y de la Comisión de alarma en materia de auditoría del gobierno local.¹⁶

Las sanciones aplicables en caso de violación de estas cláusulas están también detalladas con claridad. Onu¹⁷ no explica cómo, en presencia de tales sistemas llenos de responsabilidades, el gobierno siguió siendo corrupto. ¿Acaso esta confirmación no justifica el punto de vista según el cual los procedimientos de responsabilidad rigurosos

¹⁴ Funcionario del presupuesto ("Accounting Officer") – se trata del funcionario a cargo de la gestión de las finanzas y otros recursos. Aquí, se trata del presidente del consejo del gobierno local

¹⁵ Godwin Onu – "Responsabilidad y eficacia: controles formales y gestión de desempeño en el sistema de gobierno local de Nigeria".

¹⁶ Comisión de alarma en materia de auditoría. Esta comisión sume la función de auditoría para el gobierno local.

¹⁷ Godwin Onu – "Responsabilidad y eficacia: controles formales y gestión de desempeño en el sistema de gobierno local Nigeria".

no protegen de manera adecuada los fondos públicos y no mejoran la productividad y la eficacia?

Cualquier crítica del sistema tradicional de responsabilidad debe medirse. No puede negarse el hecho de que los elementos de este sistema son indispensables tanto para la eficacia de la administración como en el plano de la democracia. El desafío consiste como siempre en saber cómo alcanzar un equilibrio. El gobierno flamenco de Bélgica tenía el deseo de alcanzar este equilibrio, influido por la evolución anglosajona y escandinava, que lo llevaron a explorar los diferentes enfoques en materia de gestión pública. Van Sprundel y Stienlet¹⁸ identificaron cuatro elementos en las iniciativas que tomó el gobierno flamenco.

Para empezar, el gobierno flamenco introdujo el análisis de desempeño que comprendía el examen de eficacia, de la rentabilidad y de la economía de las acciones gubernamentales. Para hacer esto, el gobierno debía definir de manera clara no sólo los resultados deseados en cuanto a lo que atañía a sus políticas y programas, sino también el grupo que tenía en la mira, así como los factores formales y materiales que podrían limitar sus políticas. La esencia de tal análisis es la que debería evolucionar de una organización guiada por sus reglas a una organización vuelta dinámica por una misión. Esta confirmación incluye la instauración del presupuesto.

En segundo lugar, está el fenómeno de la instauración presupuestal de desempeño o de lo que llamamos también el

¹⁸ Van Sprundel y otros – “Los guardianes de los fondos públicos en un ambiente cambiante. El caso de la Inspección belga de las Finanzas”. La discusión referente a Bélgica se basa exclusivamente en este comunicado.

presupuesto basado en una misión. El interés recae en los resultados que el gobierno desea llevar a cabo gracias a su programa de gastos. Esta orientación requiere más claridad del gobierno en cuanto a sus intenciones y sus objetivos políticos.

En tercer lugar, el gobierno examinó el sistema de contabilidad analítica. Tal reflexión plantea la pregunta de saber si el gobierno, o lo que es más importante, si el público se beneficia con una buena relación calidad-precio para los gastos relacionados con las actividades empresariales. La respuesta a esta pregunta depende mucho de la posibilidad de disponer de datos e información fiable para determinar los costos y para proceder a evaluaciones sistemáticas.

En fin, el gobierno examinó las posibilidades de crecimiento de la autonomía de las agencias, de sociedades pública-privada y de subcontratación de tareas y de elementos específicos en el estado de la ejecución de las políticas.

Al adoptar estos nuevos enfoques y estos nuevos conceptos, el gobierno flamenco evolucionó hacia el nuevo sistema de gestión del desempeño, en el que la esencia no consiste en abandonar los elementos importantes de la responsabilidad tradicional, sino en extender la responsabilidad a los elementos que incluyen el impacto de los programas, su manejo de presupuesto y descentralización.

Herramientas de responsabilidad: Métodos de Auditoría e indicadores de desempeño

La búsqueda de responsabilidad y la pérdida de interés hacia las formas tradicionales en beneficio de la nueva gestión pública

provocaron el desarrollo de nuevas herramientas. Entre ellas, están los mecanismos de medida del costo de servicios rendidos con el fin de determinar si el contribuyente a obtenido la mejor relación calidad-precio. Llamamos a esto el CBA, (Costo Basado en la Actividad). La pregunta controvertida que es necesario hacerse en este sentido es saber si los instrumentos de evaluación de costos llegan a proporcionar el verdadero valor de los servicios ofrecidos.

Vijay Jog y James McCrindell¹⁹ piensan seguramente que es muy posible. Estiman que aquí se trata de un ámbito de la gestión pública que se ha descuidado mucho. Sostienen que la información del Costo Basado en la Actividad está en el centro de toda medida de desempeño y de toda responsabilidad objetiva y equitativa. El gobierno debe pues encontrarse en la medida de saber si los servicios dados son rentables, lo que cuestan, cómo se comparan en relación al sector privado, etcétera.

El punto de partida de esta teoría es que sus costos no se determinan por los servicios, sino por las actividades emprendidas para proporcionar los servicios. El sistema depende de la posibilidad de identificar, de manera clara, los servicios en cuanto a los objetivos y de mostrar el conocimiento de los costos de producción. El ejercicio del cálculo del precio de coste comprende, dicen los autores, la capacidad de establecer el vínculo entre los recursos requeridos para proporcionar tal servicio y el costo, de las actividades necesarias para dar el servicio (por ejemplo, cuántas solicitudes

¹⁹ Jog y MacCrindell – “Cómo una visión de servicios basada en la actividad puede engendrar una mejora de la gestión de desempeño y de la responsabilidad dentro del sector público”.

trata un funcionario por hora y por día) y el resultado, es decir la cantidad de solicitudes tratadas.²⁰

La preocupación esencial del sistema de gestión del desempeño no es tanto la rentabilidad sino también la capacidad de medir el impacto de las actividades emprendidas. Es plantearse la pregunta de saber si los servicios proporcionados tienen el resultado o el efecto descontado. Jog y MacCrindell²¹ estiman que hay un vínculo entre la actividad basada en los costos que practican y la medida de los resultados. Es indiscutible que una medida de costos eficaz es importante. Sin embargo, podemos preguntarnos si la medida de los costos puede hacerse de manera tan precisa como pretendemos. Las tentativas de proceder a comparaciones con el sector privado pueden en realidad ponerse en entredicho. Las estructuras de costos del sector público y del sector privado difieren de manera considerable. Por ejemplo, así es como los costos de las unidades de trabajo difieren, el sistema de prima podría quizá determinar el nivel y la cantidad de los resultados. En efecto, se plantea la cuestión de saber si se puede recurrir a los procedimientos de medida de costos del sector privado para descubrir los elementos del servicio público o los elementos del deber público característicos al servicio público.

Si la medida de los costos es un mecanismo inadecuado de evaluación del desempeño, el control del desempeño proporciona quizás otro medio eventualmente complementario.

²⁰ La discusión se basa exclusivamente en el ensayo de Jog y otros.

²¹ Jog y otros "Cómo una visión de servicios basados en la actividad puede engendrar un mejoramiento de la gestión del desempeño y de la responsabilidad dentro del sector público".

Los métodos de control de desempeño se alejan radicalmente de los procedimientos más convencionales de la profesión de auditoría. Algunas veces se habla del control de la relación calidad-precio (RQP, por sus siglas en francés).

Jeremy Lonsdale²² define el control de la relación calidad-precio como un control de la economía, de la eficacia y de la rentabilidad con las que las entidades controladas utilizan sus recursos. ¿Cuáles son los métodos que utilizan los auditores del desempeño?

En su comunicado, Lonsdale²³ expone algunos de los métodos utilizados para proceder a un control de la relación calidad-precio. Estos métodos incluyen el análisis de documentos aprobatorios. Este análisis, junto con otras pruebas que le siguen a unas entrevistas con las partes interesadas, constituye la parte más importante de la relación calidad-precio. Los Inspectores del Control Estatal (ICE) pueden tratar estas situaciones cuando su derecho de acceso a la información está garantizado. Estos inspectores le dan mucha importancia a este derecho a la información porque éste les procura un material fiable para justificar y defender sus conclusiones, en caso de controversia, por parte de una u otra persona. En algunos países, la ley limita a los funcionarios a llevar a cabo las entrevistas en los ICE, tal obligación les permite esclarecer los puntos que sobresalen de los documentos y de otras fuentes.

Asimismo, los inspectores también pueden recurrir a datos y material secundario. Se trata, entre otras cosas, de reportes de controladores internos, o de reportes de consultores

²² Jeremy Lonsdale "Evolución de los métodos de control de la relación calidad – precio – impactos e implicaciones".

²³ La discusión sobre la relación calidad – precio se basa exclusivamente en el comunicado de Lonsdale

comprometidos por el gobierno, de planes de trabajo y de reportes de evaluación y otro material similar. Este material contribuye a tener acceso a pruebas de las que de hecho disponen los departamentos gubernamentales en el marco de objetivos diferentes al control.

El otro método utilizado, que según la evidencia da también resultados, es de entrevistas con los consumidores de servicios, así como con los proveedores de servicios. Este método apela a las encuestas dirigidas a las dos partes concernientes haciéndoles toda una serie de preguntas sobre los servicios proporcionados.

La dificultad de estos métodos es que pueden desembocar en información muy subjetiva. La época de estas entrevistas puede coincidir con un periodo en el que el personal se siente descontento debido a una u otra razón. Resulta que los funcionarios podrían dar respuestas en los cuestionarios que no reflejaran la situación real.

Por otra parte, es poco creíble que las empresas que requieren pagar sus impuestos le den una respuesta favorable a las agencias encargadas de hacer este trabajo de manera eficaz para el gobierno. ¿Acaso este rumor significa que la agencia concerniente no realiza bien su trabajo? Si es así, algunos de los métodos que se utilizan deben manejarse con mucha prudencia.

El otro enfoque que se utiliza ha consistido en proceder a un análisis comparativo entre organizaciones que hacen el mismo trabajo. Este método no es el más utilizado debido a sus

deficiencias. Las características de las organizaciones y actividades comparadas deberían ser exactamente las mismas. A menudo es difícil encontrar comparaciones exactas.

No es de dudarse que el estudio de la relación calidad-precio podría desembocar en información muy útil de la que se podrían sacar conclusiones muy amplias. Sin embargo, este enfoque, así como muchos otros, presenta numerosas deficiencias en cuanto a lo que comprende lo expuesto anteriormente. No obstante, puede volverse muy difícil establecer correlaciones entre una actividad específica y las intervenciones estatales. Cuando hay menos accidentes en el lugar de trabajo, es difícil saber si es a causa de las actividades del servicio de salud profesional y de los inspectores de seguridad o si se debe al resultado de otros factores.

Desempeño y responsabilidad individuales

El éxito de todo sistema de administración o de gestión depende de la utilización eficaz y rentable del potencial humano. El enfoque tradicional de responsabilidad en cuanto a la gestión se fundaba en los sistemas estrictos de control. Los sistemas de administración pública se inclinan a tener un gran número de procedimientos y de reglamentaciones que determinan las horas de trabajo, de permisos, de descanso y de todo lo demás. Estos procedimientos y reglamentaciones estipulan, por lo general, los mecanismos que deben utilizarse para tratar los casos de mala disciplina, así como los reclamos. Todos estos mecanismos proporcionan un régimen de control que tiene como objetivo condicionar la conducta y el comportamiento de los empleados del servicio

público. Estos mecanismos tienen tendencia a ser rígidos y normalmente están reglamentados de manera central, además, se permiten muy pocas variaciones.

En este contexto es en donde se ha desarrollado una cultura de no trabajar más que las horas reglamentarias. Los funcionarios llegan a las ocho de la mañana y se van a las dieciséis horas como ha sido previsto. Para vigilar que se respeten las horas de trabajo, se ha desarrollado un sistema de puntaje. Se insistía de manera clara en el hecho de que los empleados estuvieran en el trabajo. Existía una preocupación menor sobre la calidad del trabajo proporcionado.

En cuanto a esto, el sistema tendía a funcionar autoritariamente, con un amplio sistema de supervisores que daban órdenes sobre la forma en la que el trabajo debía hacerse. Este enfoque dejaba poco espacio a la innovación y a la creatividad. Así pues, el potencial humano se utilizaba poco.

Los sistemas de gestión del personal del sector público adoptaron de manera muy rápida la evolución de los métodos tayloristas²⁴ de producción que dominaban el sector privado. Los métodos de trabajo y de cadencia utilizados en el discurso taylorista se consideraban pertinentes en el sector público. Por consiguiente, se crearon unidades de estudio antes de contribuir a la determinación de organizaciones para las diferentes unidades del servicio público. Éstas contribuyeron a la fijación de los niveles de productividad esperados de diferentes tareas, asimismo prescribieron otros

²⁴Taylor.

criterios en materia de ambiente profesional, tales como el espacio de trabajo y la división dentro de los departamentos, el equipo de oficinas (en particular las máquinas de escribir y las fotocopiadoras) y otros puntos relacionados.

La gestión del personal se calcó sobre el sistema de control financiero en el régimen tradicional de responsabilidad en el que se tiende a acentuar más la gestión de aquellos que están empezando. Es claro que el cambio de enfoque y el desarrollo del sistema de la nueva gestión pública han llevado a una vigilancia similar al nivel de la gestión de los recursos humanos. En efecto, la problemática de la actividad basada en los costos, que subrayan Jog y McCrindel,²⁵ es lo que ha influido en el nuevo enfoque en materia de gestión de los recursos humanos.

Los desarrollos actuales y el deseo de hacer más con menos recursos han centrado la atención en los enfoques, en el ámbito de recursos humanos que buscan el aumento de productividad gracias a la formación y al desarrollo y gracias a una confianza acrecentada en la tecnología. Sin embargo, tanto la mano de obra como los otros recursos proporcionados, los paga el contribuyente. La forma en la que se utilicen determinará si se obtendrá o no el máximo beneficio.

El sistema de gestión del desempeño ha sido una de las herramientas importantes utilizadas en el desempeño individual, éste supone la claridad de los objetivos, de los términos, de los resultados y efectos para la organización. Estos elementos

²⁵ Jog y otros "Cómo una visión de los servicios basados en la actividad puede desembocar en una mejora de la gestión del desempeño y de la responsabilidad en el seno del sector público".

repercuten después en las diferentes divisiones y unidades de la organización y los proyectos de trabajo individuales. Estos proyectos de actividad están por lo general en la base de los acuerdos entre los empleados y sus supervisores. Estos acuerdos están a menudo ligados a un sistema de gratificaciones, las cuales pueden formar parte de planes de bonos de desempeño o bien estar vinculadas a las adaptaciones anuales del salario o a los aumentos progresivos del mismo. El recurso a estos beneficios y gratificaciones de orden material se enfoca a alentar el respeto y la conformidad de y con los objetivos fijados.

Aunque este enfoque sea en su conjunto positivo, presenta algunas deficiencias. Una de las deficiencias más evidentes es que los empleados tienen la tendencia a exagerar su desempeño en sus reportes regulares con el fin de obtener una evaluación favorable. Por consiguiente, el resultado es una distorsión entre la extensión de los servicios brindados y el impacto posible. La posibilidad de aumentar sus ingresos tiende a favorecer las posibilidades de corrupción del sistema. A menudo es difícil verificar la información, en particular cuando los supervisores piensan también que ellos tienen mucho que ganar.

Responsabilidad y Reformas: Perspectivas regionales

Existe una cierta tendencia a que las formas y la importancia de la responsabilidad coincidan con la coyuntura política específica. Las experiencias de las diferentes regiones son testimonio de este hecho. Por coyuntura política, hacemos referencia a los niveles de democracia, al estado de desarro-

llo de la economía y de la sociedad, a la fuerza de la sociedad civil y a su capacidad de hacerse escuchar y a influir ciertos resultados políticos y de desempeño en cualquier época.

Una cierta parte de la literatura que ya hemos discutido anteriormente hace referencia a las situaciones de las diferentes regiones. En su comunicado, Rasmussen y Yeates²⁶ mencionan la evolución histórica del concepto de gestión de desempeño en los países de la OCDE y el papel que juega la crisis financiera a principios de los años ochenta en la evolución hacia esta nueva orientación de la gestión pública. Esta evolución histórica muestra de manera clara que son las circunstancias económicas, en las que estos países se encontraban, las que provocaron un nuevo enfoque en materia de gestión pública.

Sin embargo, en su discusión del sistema del gobierno local en Nigeria, Onu hace referencia a la búsqueda de otro sistema de responsabilidad, un sistema que se enfoca en desviar los excesos de los funcionarios. Se insiste en las formas tradicionales de responsabilidad con el fin de tratar el problema de la corrupción de los funcionarios estatales. En el Estado chino de Shenzhen, otro imperativo es el que incitó al gobierno a examinar diferentes enfoques. La evolución de una economía planificada hacia una economía más orientada al mercado en un Estado vecino de Hong Kong en el que la economía es floreciente fue un factor desencadenador en el caso de China. La evolución poco clara en esta dirección se debe más a las contradicciones de una sociedad en transición.

²⁶ Rasmussen y otros - "La gestión del desempeño y la repartición de responsabilidades".

Un informe más que habla de estas relaciones es el análisis que hace Pérez Salgado²⁷ de la experiencia latinoamericana. Pérez Salgado traza una relación fantástica entre la política y las posibilidades de transformación de la administración pública y afirma lo siguiente: “Es difícil crear y hacer funcionar un servicio público vuelto a inventar, un servicio público que supone un alto nivel de responsabilidad, de receptividad y de control democrático en el marco de un sistema político que continúa funcionando ampliamente basado en los valores tradicionales ya sea que rechacen o bien consideren como no indispensables los valores mismos que permiten la existencia de una administración pública democrática”.

El contexto latinoamericano es en el que el presidente tiene muchos poderes y en donde es el centro de los poderes políticos. Sin embargo, en ciertos casos, el poder central del gobierno está debilitado por la ausencia de un mandato electoral claro y mayoritario, lo que desemboca en las coaliciones, éstas pretenden ser menos decisivas. El autor afirma que la experiencia latinoamericana es una experiencia en la que en ciertos casos los presidentes poderosos tienen tendencia a reforzar su influencia sobre las agencias centrales que presumen mantener las burocracias bajo control, éstas instituciones, ante sus ojos, son responsables de la planificación, del establecimiento del presupuesto, del personal, de la organización y de los métodos.

En Latinoamérica el Poder Legislativo tiene muy poco poder para influir o controlar las burocracias, le faltan recursos y

²⁷ Pérez Salgado – “Sistemas de responsabilidad y de control de gestión dentro del sector público: el caso de Latinoamérica”.

personal para vigilar de manera eficaz y apropiada las intrigas dentro de la burocracia. Por consiguiente, no se encuentra en la medida de controlar las disposiciones presupuestales. El papel del Poder Judicial también está limitado en las cuestiones de responsabilidad de la administración.

No obstante, estas limitaciones no han interrumpido la búsqueda de sistemas de administración pública más responsables. La introducción de una técnica de planificación, programación y presupuestos (PPB, por sus siglas en francés) en países tales como Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y otros constituye un ejemplo claro. La introducción de esta técnica se enfocaba a mejorar el sistema de distribución de ayudas económicas y de utilización de recursos dentro del sector público. Las críticas afirman, sin embargo, que este sistema a menudo no beneficiaba el apoyo de los ministerios a cargo de la planificación, así como tampoco a otras instituciones estatales esenciales.

Asimismo, la dinámica del cambio en el contexto japonés no fue tanto la de una búsqueda de responsabilidad, sino más bien de otras consideraciones. En su comunicado, Shun'ichi Furukawa²⁸ analiza estos factores en los diferentes estados de la reforma del sector público desde 1945. Durante el periodo inmediato después de la guerra, Japón, vencido, siguió las recomendaciones de los E.U.A. formuladas por la Comisión Hoover, para intentar aumentar la eficacia y la democracia dentro del gobierno, donde no se hacía ninguna referencia a la responsabilidad.

En 1961 se asistió a la primera evolución seria de los sistemas gubernamentales y de administración. La recomendación

²⁸ Furukawa " Problemas de responsabilidad en la reforma administrativa de Japón".

esencial en el marco de esta evolución fue el mejoramiento de la coordinación entre los diferentes ministerios.

La crisis petrolera de los años setenta provocó un aumento del déficit de Japón de más de un 30 % de los impuestos percibidos. Este elemento, así como otros factores constituían una crisis financiera que requeriría en los años ochenta una reestructuración mayor de la administración. La preocupación principal eran las limitaciones fiscales y los desafíos que éstas significaban más que el mejoramiento de la eficacia de la administración. En los años noventa, son los escándalos provocados por las artimañas de los funcionarios superiores los que desencadenaron la cuestión de la responsabilidad en relación al gobierno central. Esta situación llevó al partido democrático liberal a defender la desregulación de la responsabilidad, así como la descentralización (DRD). Esta evolución lleva la marca de las reformas británicas durante el periodo de Margaret Thatcher.

El comunicado de Kanyane²⁹ destaca verdaderamente las dificultades de transición de sistemas de gobierno no democráticos, no responsables y, a menudo, opacos hacia los sistemas que tratan de ser más abiertos, transparentes y democráticos. La herencia del sistema anterior como se mostró en el estudio del caso del gobierno de la provincia septentrional en África del Sur puede ser tan imperioso que no es fácil imponer el nuevo sistema de valor de gobierno democrático y eficaz.

Conclusión

La responsabilidad es un elemento esencial de cualquier sistema

²⁹ Kanyane – “ Responsabilidad financiera pública en Africa del Sur: el caso del gobierno de la provincia septentrional”.

gubernamental que busque ser eficaz. En su forma tradicional, la responsabilidad insiste en el respeto de los procedimientos que regulan y controlan la utilización de los recursos públicos. Se trata de un aspecto importante de cualquier sistema democrático. El público debería tener la seguridad en el hecho de que sus impuestos y otros recursos públicos se utilizan correctamente, sin que haya corrupción. Sin embargo, una aplicación muy afanosa de estos procedimientos desembocaría inevitablemente no sólo en una administración ineficaz, sino derrumbaría también la confianza pública en el Estado.

El sistema de nueva gestión pública debería sólo aumentar la responsabilidad del sistema estatal. Mientras que estos enfoques se presentan con frecuencia como dicotómicos y contradictorios, pueden de hecho, reforzarse mutuamente y ser complementarios. La búsqueda de un equilibrio sano entre estos diferentes enfoques conducirá quizá a una eficacia acrecentada. De este modo, la responsabilidad y la eficacia constituyen las dos caras del servicio público.