

Panel ¿Es posible la responsabilización en el Estado?

La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos

Francisco Longo

Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE

INTRODUCCIÓN

La introducción del *management* en las administraciones públicas, como consecuencia de la orientación gerencialista de las reformas desarrolladas a lo largo de las últimas décadas, ha puesto en cuestión el juego de los mecanismos de responsabilización¹ característicos de las burocracias públicas. En paralelo, las sociedades contemporáneas han elevado sus niveles de exigencia hacia la forma de gobernar y gestionar lo público. Un incremento de las demandas de transparencia y responsabilidad acompaña a una elevación del tono crítico con que se juzgan la práctica política y el funcionamiento de las administraciones públicas.

No es de extrañar, por todo ello, que el tema de la responsabilización haya pasado a ocupar en los últimos años un espacio central en la reflexión sobre el gobierno y la gestión pública. Una parte de estas reflexiones ha venido a imputar a las reformas de signo gerencialista un peligro de debilitamiento de los mecanismos de responsabilización de la gestión pública, como consecuencia de la introducción de parámetros de diseño institucional que harían más factible la elusión de responsabilidades por parte de los gestores. El ensanchamiento de la esfera de discrecionalidad de éstos, consustancial a la reforma gerencial², ha estado en la base de estas imputaciones, tanto si el incremento de poder decisorio se produce en los escalones superiores de la jerarquía administrativa como si recae, mediante procesos de delegación o *empowerment*, sobre la práctica de los profesionales que prestan directamente servicios públicos en el núcleo operativo de las organizaciones. En ambos casos, el incremento de la discrecionalidad supone un relajamiento de los controles tradicionales que cuestionaría para algunos la posibilidad de exigir responsabilidades de manera efectiva.

En ocasiones, los diseños postburocráticos introducidos por la reforma gerencial han sido criticados, desde este ángulo de la responsabilización, como entornos proclives al ocultamiento de responsabilidades por parte de los políticos. El intento de separar responsabilidades políticas y de gestión, bajo los modelos característicos de la relación de agencia, ha sido visto como un intento de eludir el control político y social, trasladando a los *managers*, en nombre de una real o supuesta autonomía de decisión, la culpa de fallos o irregularidades que deberían ser objeto de rendición de cuentas en la esfera política.

A su vez, la fragmentación que caracteriza a los diseños descentralizados propios de la reforma gerencial ha sido criticada desde esta perspectiva de la dispersión de responsabilidades (Clarke y Newman: 1997, 29 y ss.) La Administración pública tiende a dejar de ser un universo extenso pero abarcable, sometido a patrones estables y reglas comunes que lo hacen comprensible, y regido por sistemas centralizados de dirección que

¹ Utilizamos, aquí y en el resto del trabajo, el término “responsabilización”, tal como ha propuesto el Consejo Científico del CLAD (2000), como traducción de la voz inglesa *accountability*, y haciendo referencia a los arreglos institucionales utilizados para la exigencia y rendición de cuentas en la gestión pública.

² La expresión “reforma gerencial” incorpora los elementos y orientaciones que hemos intentado sistematizar en otro trabajo (Longo: 1999) Utilizamos esta expresión en sentido análogo al de “Nueva Gestión Pública”, mayoritariamente usado en las numerosas aproximaciones que tienen como sustrato teórico la ciencia política (v. por todas la de Michael Barzelay: 2001)

garantizan la cohesión, cuando menos formal, del conjunto. En el universo administrativo de nuestros días cohabita un número cada vez mayor de entidades autodirigidas y provistas de configuraciones *ad hoc*, muchas de las cuales son llamadas a competir, entre sí o con terceros, lo que acentúa inevitablemente la tendencia a la diferenciación. Sin duda alguna, este aparente desorden complica extraordinariamente, cuando menos desde una lógica tradicional de control, la exigencia de responsabilidades. Habría que añadir que, si bien la diferenciación del universo administrativo es una señal de identidad de la reforma gerencial, consecuencia de la lógica descentralizada que la caracteriza, las tendencias fragmentadoras son en realidad muy anteriores a aquélla. Los procesos de huída de los controles burocráticos mediante la creación de entidades descentralizadas son conocidos en casi todas las culturas administrativas³, y tienen bien ganada en muchos casos su mala reputación como mecanismos que favorecen la elusión de responsabilidades.

En realidad, si algo caracteriza a la reforma gerencial es precisamente el intento, más o menos logrado (de valorar el alcance de este logro pretendemos, precisamente, ocuparnos en esta reflexión) de dotar a las experiencias descentralizadoras de una nueva lógica de control capaz de garantizar la responsabilización por vías diferentes de las que son propias de la burocracia pública tradicional. La reforma gerencial es, en su esencia, la pretensión de construir un nuevo marco de responsabilidad que tiene como protagonista al directivo público. En otro lugar (Longo: 2002) hemos caracterizado con K. Echebarria dicho marco por la concurrencia de cuatro elementos: a) una esfera de discrecionalidad protegida de la intromisión política y la interferencia burocrática; b) un instrumental específico de control centrado en la evaluación del rendimiento⁴; c) un régimen de premios y sanciones resultante de lo anterior; y d) un *ethos* anclado en los valores de la racionalidad económica.

Sin duda, los mecanismos de responsabilización resultantes de este marco son novedosos respecto de los que han caracterizado secularmente el funcionamiento de los sistemas político-administrativos. Esta novedad no supone necesariamente contradicción o colisión. Así, la responsabilización “gerencialista” basada en el rendimiento parece en todo caso compatible con los supuestos de exigencia de responsabilidad administrativa por el funcionamiento de los servicios públicos que caracterizan a los modernos estados de derecho y por cuya eficacia velan los tribunales de justicia.

En su mayor parte, no obstante, los arreglos institucionales que configuran los diferentes tipos de responsabilización en las democracias contemporáneas se ven de un modo u otro concernidos por los nuevos marcos de responsabilidad gerencial. Así ocurre con los mecanismos propiamente políticos; si no con el principal de ellos: la comparecencia electoral, que no parece resultar afectado, sí en lo que respecta al control parlamentario de los gobiernos, que podría verse entorpecido, como vimos antes, por la separación de responsabilidades políticas y gerenciales, a la que antes aludimos. De igual modo, los mecanismos de responsabilización característicos de cada una de las diferentes profesiones que operan en los servicios públicos pueden entrar en conflicto con la primacía que la reforma gerencial confiere a los resultados, valorados desde una óptica de eficiencia muchas veces ajena a los sistemas de valores propios de las profesiones (Mendoza: 1999, 340-341)

³ Hablamos aquí de la tendencia, más o menos general y estable, con expresiones frecuentemente pendulares (Longo: 1999) a crear reinos de taifas administrativos que, sin cuestionar el funcionamiento global del sistema, buscan ganar flexibilidad y discrecionalidad apartándose de éste, a modo de excepciones que aparecen justificadas de diferentes formas. Para un análisis clásico del fenómeno en la experiencia española, v. Nieto (1984)

⁴ Utilizamos la expresión “rendimiento” en el sentido del término inglés *performance*. Apuntamos con ello a un producto evaluable de la gestión, que puede ser contrastado con estándares o metas, ya se centre propiamente en resultados finales (lo que se consigue) o incluya elementos de desempeño (cómo se consigue)

Igualmente problemática puede llegar a ser la relación entre los nuevos marcos de responsabilidad gerencial y otras fórmulas de responsabilización igualmente emergentes en la gestión pública contemporánea: aquellas que se producen mediante el control social ejercido por las organizaciones de índole cívica o comunitaria (Cunill: 2000, 269 y ss.), y en general mediante mecanismos de participación de la sociedad civil. En este sentido, se ha destacado que la calidad de la responsabilización siguiendo la lógica de los resultados exige compatibilizar el mejoramiento gerencial con la mayor fiscalización y compromiso de la población, lo que fuerza a un aprendizaje mutuo entre la administración pública y la sociedad (Consejo Científico del CLAD: 2000, 57) Se trata de una cuestión que ha comenzado a ocupar a los estudiosos y sobre la que cabe augurar un debate vivo en los próximos años.

Pero donde la contraposición entre lo nuevo y lo tradicional ha alcanzado un mayor grado de conflicto ha sido cuando los diseños institucionales propios de la reforma gerencial han afectado a los mecanismos seculares de responsabilización, ejercidos mediante fórmulas de control tanto interno como externo, a cargo de tecnoestructuras especializadas (intervenciones, contralorías, auditorías, inspecciones, oficinas o tribunales de cuentas...) que han asumido tradicionalmente la misión de fiscalizar el comportamiento de los actores públicos con el fin de garantizar el cumplimiento de la legalidad en materia de probidad y limpieza de los procedimientos administrativos. Aquí, la discrecionalidad gerencial, en tanto que factor debilitante de tales garantías, ha sido vista en ocasiones como un posible caballo de troya de la politización de las administraciones o de la captura de éstas por intereses particulares.

Dos conclusiones parecen desprenderse de lo dicho hasta aquí. La primera, que la reforma gerencial lleva consigo un plus de responsabilización, que añade a los mecanismos de control característicos de las burocracias públicas la exigencia y rendición de cuentas sobre el rendimiento, preferentemente medido en resultados, de la gestión pública. La segunda, que no resulta evidente que ello redunde siempre en un incremento de la eficacia con que los gestores públicos resultan responsabilizados. Cuando menos, no en la medida que las demandas de nuestras sociedades lo exigen. Antes bien, parece a algunos que la lógica gerencialista de responsabilización destruye o debilita mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, sin que la responsabilidad por resultados, más frecuentemente invocada que implantada en forma efectiva, resulte una alternativa eficaz. Por ello, hay que coincidir con Altshuler (1997: 44) en que "...el desafío principal que afrontan los defensores del paradigma del rendimiento es el de demostrar su compatibilidad con el paradigma de la responsabilización", lo que significa que se necesita "...pensamiento innovador sobre responsabilización en el mismo grado que sobre eficiencia de la gestión".

Este trabajo pretende abordar el tema desde esta preocupación, y desde luego sin pretensión de hacerlo con exhaustividad ni de formular conclusiones categóricas. Pensado como una modesta contribución a los debates del VIII Congreso del CLAD, ofrece una aproximación de carácter exploratorio a los retos y dificultades que plantea a la gestión pública la construcción de sistemas efectivos de responsabilización por el rendimiento⁵. Con tal propósito, concretaremos nuestros puntos de vista en las siguientes seis afirmaciones:

⁵ Dejamos conscientemente fuera de este propósito una importante dimensión de la responsabilización por el rendimiento que opera en contextos de gestión pública en los que se han introducido elementos de competencia (March y Olsen: 1995, 166) Esta responsabilización "de mercado" o "por competencia administrada" (Consejo Científico del CLAD: 2000, 60 y ss.) incorpora, cuando se da, arreglos e incentivos específicos que complementan, pero en nuestra opinión no sustituyen, a aquellos que son objeto de esta reflexión.

1. *La responsabilización por el rendimiento, característica de la reforma gerencial, responde a una necesidad de eficacia de la gestión pública, no resuelta por los mecanismos tradicionales de responsabilización.*
2. *La implantación de la responsabilización por el rendimiento obliga a reconsiderar el funcionamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilización por la probidad/equidad.*
3. *La responsabilización por el rendimiento afronta en la gestión pública problemas específicos, que le confieren una especial dificultad.*
4. *La dificultad para implantar sistemas de responsabilización por el rendimiento se multiplica en entornos de gestión pública que exigen la colaboración interorganizativa.*
5. *Afrontar las dificultades propias de la responsabilización por el rendimiento obliga a asumir enfoques de exigencia y rendición de cuentas distintos de los burocrático- jerárquicos.*
6. *La reforma gerencial obliga a construir un nuevo entorno de responsabilización orientado a la mejora del rendimiento. Para conseguirlo, la iniciativa y el trabajo del directivo público son fundamentales.*

PRIMERA AFIRMACIÓN: *La responsabilización por el rendimiento, característica de la reforma gerencial, responde a una necesidad de eficacia de la gestión pública, no resuelta por los mecanismos tradicionales de responsabilización.*

La responsabilización por el rendimiento es una consecuencia de la orientación de la reforma gerencial a los resultados. Como señalaba la OCDE (1995) "... un nuevo paradigma para la gestión pública ha emergido, apuntando a promover una cultura orientada al rendimiento, caracterizada... por un claro foco en los resultados". Unos años después, Behn (2001:26) definirá el paradigma de la nueva gestión pública como "... el conjunto de tácticas y estrategias que persiguen potenciar el rendimiento del sector público mejorando la capacidad de las organizaciones públicas y de sus colaboradores sin y con ánimo de lucro, para producir resultados".

Sin embargo, la responsabilización por el rendimiento no debe ser considerada como una simple moda "gerencialista". Por el contrario, representa una antigua aspiración común a quienes se han preocupado por la mejora del funcionamiento de las organizaciones públicas. Un triple razonamiento ha sido habitualmente invocado para ello. Exigir y rendir cuentas sobre el rendimiento: a) orienta la actuación de las organizaciones públicas a prioridades explícitas, concentrando el esfuerzo y mejorando por ello el rendimiento; b) permite evaluar las políticas públicas en términos de logro, trasladando a la sociedad una información a la que tiene derecho y obteniendo con ello un aprendizaje relevante; y c) incentiva el comportamiento de los administradores hacia la obtención de mejoras de eficacia y eficiencia. Estas ventajas se han contrapuesto ordinariamente al funcionamiento de una administración (burocrática) cuyos sistemas de control, diseñados para garantizar la regularidad formal, orientan a los actores al seguimiento de rutinas establecidas antes que al logro de resultados.

Por otra parte, los problemas de la administración burocrática no son agua pasada, ni responden a un puro cliché. Por el contrario, un gran número de diagnósticos actuales sobre el funcionamiento de las organizaciones del sector público en todo el mundo coinciden en observar la persistencia de un conjunto de "buropatologías", entre las que la oscuridad

estratégica, el déficit de propósito compartido, la ausencia de objetivos mínimamente precisos o la despreocupación y falta de evaluación de los resultados se destacan de forma reiterada. Parece indiscutible que la existencia de sistemas de responsabilización centrados, en forma prácticamente exclusiva, en la exigencia de regularidad procedimental, constituyen uno de los principales factores para la persistencia de este estado de cosas. Por todo ello, el lema de la responsabilización por el rendimiento que distinguió a la reforma gerencial sigue gozando en muchos casos del eco y la receptividad que tenía entre los gestores públicos veinte años atrás.

Ahora bien, ¿ha llegado el rendimiento a ser tan importante que hemos comenzado a despreocuparnos del manejo de fondos públicos y el juego limpio de la Administración? (Behn: 2001, 38) La respuesta debe ser, desde luego, negativa. El combate contra la corrupción y las diferentes formas de captura de lo público por intereses particulares sigue siendo un propósito de la mayor vigencia en el sector público de nuestros días. Por consiguiente, el desafío es conseguir una eficaz exigencia y rendición de cuentas centrada en el rendimiento, que no sólo no erosione sino que robustezca y potencie el instrumental de responsabilización democrática en el funcionamiento de los sistemas político-administrativos contemporáneos. Se trata de una exigencia consustancial al intento de superar el paradigma burocrático de Administración pública, construyendo organizaciones públicas más eficaces y comprometidas con los resultados, y al mismo tiempo más transparentes y controlables.

SEGUNDA AFIRMACIÓN: *La implantación de la responsabilización por el rendimiento obliga a reconsiderar el funcionamiento de los mecanismos tradicionales de responsabilización por la probidad/equidad.*

El componente central del instrumental de control desarrollado en las burocracias públicas tradicionales para la responsabilización de los gestores se ha caracterizado por tres rasgos fundamentales, comunes a los diversos entornos institucionales y a los diferentes tipos específicos de instrumentos. En primer lugar, su propósito es garantizar la concurrencia de los atributos de probidad (manejo adecuado de los fondos públicos) y equidad o juego limpio (igualdad de los ciudadanos ante la ley y evitación del interés particular en la toma de decisiones) en la actuación de las administraciones públicas. En segundo lugar, sus protagonistas son órganos especializados ubicados en el interior (control interno) o en el entorno (control externo) de las organizaciones, a los que se ha atribuido específicamente dicha misión y que han sido dotados con personal preparado para desempeñarla. En tercer lugar, el medio habitual para ejercer su tarea es la fiscalización del comportamiento de los gestores, contrastando su actuación con un conjunto de normas de diferente rango, las cuales fijan las pautas de procedimiento que se tienen por adecuadas. En ocasiones, los órganos de control tienen, a su vez, la atribución de dictar o desarrollar este tipo de normas.

Ni que decir tiene que el eventual conflicto entre este sistema de responsabilización y el que caracteriza a la reforma gerencial no puede aceptarse en lo que respecta al propósito o finalidad. Todo diseño institucional que se proponga mejorar la responsabilización democrática en los sistemas político-administrativos debe aspirar, como antes indicábamos, a la máxima fortaleza de los arreglos llamados a garantizar la honestidad y el juego limpio en el proceder de las organizaciones públicas. El conflicto se halla más bien en la naturaleza de los mecanismos burocráticos de control y en su difícil compatibilidad con la discrecionalidad requerida por la responsabilización basada en el rendimiento.

La reforma gerencial propone un incremento de la discrecionalidad del gestor público. Este rasgo es común a las diferentes visiones u orientaciones de aquélla. Kettl (1997:448) la ha observado tanto en aquellas aproximaciones más basadas en los diseños contractuales y los sistemas de incentivos, como en las que se fundan en la confianza, el *empowerment* y las recompensas intrínsecas del servicio público. Similar coincidencia se da entre modelos de reforma que acentúan el protagonismo del directivo y aquellos que trasladan facultades de decisión a los escalones inferiores de la pirámide jerárquica (Peters: 1996,19) Es esta esfera ampliada de poder de decisión la que se compagina mal con el instrumental jerárquico-burocrático de control que caracteriza a la responsabilización por la probidad/equidad, ocasionando el que ha sido llamado “dilema de la responsabilización” (Behn: 2001,10), entendiendo por tal el conflicto (*trade off*) entre ambos tipos de sistemas de exigencia y rendición de cuentas.

La contradicción es a veces muy clara, como cuando la naturaleza de los controles (fiscalización previa, autorización, informe vinculante...) supone en realidad un desapoderamiento del gestor por interposición del órgano controlador, que hace valer sus propios criterios, interrumpiendo el proceso de ejecución. En otros casos, la ubicación de los controles en el curso de los procedimientos, aunque no tenga efectos suspensivos, produce retraso y pérdida de agilidad, repercutiendo por ello negativamente en el desempeño y los resultados. Parece difícil, en estos casos, responsabilizar por el rendimiento a un gestor público que se halla privado de la esfera de discrecionalidad mínima para ello.

Cuando la rendición de cuentas es posterior a la decisión o a la ejecución de una política o proyecto, el conflicto puede ser menos evidente, pero a menudo igualmente real. Así ocurre cuando las consecuencias para el actor de una rendición de cuentas desfavorable en materia de probidad/equidad son mucho mayores (en términos de reproche jurídico, de impacto sobre la carrera, de imagen...) que las que pudieran derivarse de la responsabilización por el rendimiento. Incluso cuando ésta existe, frecuentemente las mismas dificultades para establecerla -de las que hablaremos en el próximo apartado- ocasionan que las expectativas resulten relativamente vagas o ambiguas, en tanto que la responsabilización tradicional se basa en reglas mucho más específicas, detalladas, objetivas, establecidas y aceptadas, dando lugar a lo que se ha llamado el “sesgo de la responsabilización” (Behn:2001,12), que implica una tendencia del gestor a prestar más atención a la regularidad procedimental que al rendimiento.

Una cuestión destacable en este punto es la relación entre discrecionalidad gerencial y *empowerment*. Cada vez más, las organizaciones públicas, necesitan trasladar capacidad de decisión a personas situadas en escalones inferiores de la jerarquía o en su misma base operativa. La actuación basada en juicios profesionales expertos libremente formulados es necesaria sobre todo cuando se afrontan problemas complejos, y en especial cuando deben articularse fórmulas de colaboración interorganizativa (Bardach: 1998, 117 y ss.) Pues bien, sólo el directivo público dotado de un margen de discrecionalidad significativo asumirá los riesgos que se derivan de delegar toda esta capacidad decisoria. El administrador burocrático, por el contrario, constreñido por los controles formales y temeroso del error o la disonancia, actuará en sentido contrario, centralizando la decisión y llenando la organización de controles internos. Los costes de esta clase de funcionamiento en la gestión pública son cada vez más altos.

El conflicto entre ambos tipos de responsabilización es proporcional a la magnitud y el potencial de intromisión de los controles de regularidad existentes. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que la cultura burocrática desconoce en general la reflexión sobre el coste

de los controles, lo que suele generar una tendencia a la inflación de éstos, añadiendo así restricciones que recortan la esfera de discrecionalidad del gestor. Por otra parte, el incremento de los controles lleva consigo la tendencia de los gestores a rehuirlos, lo que a su vez conduce habitualmente a la creación de nuevos controles, en el conocido círculo vicioso burocrático, que describió Crozier (1964).

Por otra parte, el comportamiento de los órganos que asumen los controles de regularidad es coherente con un diseño basado en los ideales burocráticos de competencia neutral, funcionamiento impersonal y en lo posible anónimo, y aplicación objetiva de reglas de validez general. Los valores profesionales que presiden la socialización de sus integrantes enfatizan, como garantía de su independencia, el alejamiento de las organizaciones y personas sometidas a su control. Orientados a la reposición del orden normativo vulnerado, su eficacia se mide ordinariamente por el número y gravedad de las infracciones que detectan y corrigen, lo que lleva consigo fuertes incentivos a un comportamiento de tipo investigador/sancionador. Aunque luego insistiremos en ello, resulta ya fácil ver que no es éste un comportamiento que pueda facilitar la responsabilización de los gestores públicos por el rendimiento.

Por todo ello, la implantación de mecanismos efectivos de responsabilización por el rendimiento exige una reconsideración del funcionamiento de los controles de probidad/equidad, que afecta al menos a tres órdenes de cuestiones:

- a) En primer lugar, a su magnitud y extensión, que deberían reducirse, eliminando una parte significativa de las restricciones que limitan la discrecionalidad de los gestores públicos. El procedimiento para ello debería basarse en la realización de análisis coste/beneficio de los diversos mecanismos de control existentes, evaluando en cada caso su utilidad para garantizar los bienes jurídicos que persiguen en relación con los costes de toda índole que derivan de su existencia.
- b) En segundo lugar, a su naturaleza, eliminando o manteniendo sólo excepcionalmente los controles *ex ante*, situados en el curso de los procedimientos y optando por mecanismos de responsabilización de carácter retroactivo, más respetuosos con la esfera de decisión discrecional de los gestores.
- c) Por último, al diseño, configuración y funcionamiento de los órganos que los ejercen, dando lugar a un nuevo marco de relaciones entre ellos y las organizaciones sujetas a control, presidido, como intentaremos argumentar más adelante, por criterios de colaboración en la mejora del rendimiento.

Todo ello no tiene por qué implicar el debilitamiento de los sistemas de garantías en materia de probidad/equidad, y mucho menos abrir las puertas a la corrupción o la generalización de prácticas reprobables. Como ha visto Behn (2001: 100-101), la relación entre discrecionalidad y responsabilización no es como un juego de suma cero, en el que todo incremento de la primera reduce automáticamente la segunda. Son las organizaciones públicas que demuestran mayor rendimiento, transparencia y observancia de las normas sobre probidad y juego limpio las que pueden ser dotadas con mayor discrecionalidad. Pero ello exige, como insistiremos luego, cambiar la noción misma de responsabilización que manejamos habitualmente.

TERCERA AFIRMACIÓN: *La responsabilización por el rendimiento afronta en la gestión pública problemas específicos, que le confieren una especial dificultad.*

Más allá del “dilema de la responsabilización” al que acabamos de referirnos, y de las dificultades derivadas del choque entre las orientaciones de la reforma gerencial y las pautas propias de la responsabilización burocrática, la introducción de la responsabilización por el rendimiento en las organizaciones públicas plantea por sí misma problemas de notable dificultad, que podemos sistematizar en los siguientes cuatro órdenes de cuestiones: ¿cómo definir el rendimiento?; ¿quién lo define y quién se responsabiliza por él?; ¿quién lo evalúa?; y ¿cómo se evalúa?.

El problema de los estándares

Responsabilizar por el rendimiento obliga a construir un referente que permita contrastar y evaluar el logro. Este referente no pueden ser reglas generales como en el caso de la responsabilización por probidad/equidad. Es necesario definir metas u objetivos que concreten el rendimiento esperado. Qué se debe entender, en cada caso, por rendimiento adecuado. El empeño de definir una meta o estándar en la gestión pública es, las más de las veces, un campo minado. A veces, la inestabilidad del entorno hace poco previsible, y por tanto poco estandarizable, el resultado. A menudo las metas deben ser redefinidas, confiriendo a la gestión un plus de incertidumbre. No siempre hay un único buen resultado; a menudo compiten perspectivas diferentes e incluso contradictorias. En el fondo, se ha dicho, clarificar objetivos es adecuado desde el punto de vista gerencial, pero políticamente irracional (Behn: 2001, 107). Los políticos han aprendido que a menudo da más votos ser ambiguos en materia de prioridades que demasiado precisos, lo que no ayuda a la explicitud de las metas. Esta ambigüedad se traduce a veces en decisiones poco coherentes de asignación de recursos presupuestarios, que complican aun más la exigencia de responsabilidades. Frecuentemente, por otra parte, es complicado decidir cuándo la responsabilización debe referirse a un resultado final o, por el contrario, a una meta parcial, o si deben introducirse criterios de desempeño. Cómo conciliar metas de largo plazo con la brevedad de los ciclos políticos y la frecuente volatilidad de las prioridades políticas. La complejidad del entorno público multiplica la dificultad que tiene en cualquier caso la definición de objetivos de rendimiento. Así, a los problemas expuestos hay que sumar dificultades clásicas, como la multifactorialidad (dificultad para atribuir un resultado a un único elemento causal) o la aparición de externalidades indeseadas (cuando la persecución de un objetivo incentiva en el actor comportamientos que causan efectos nocivos en otro campo)

El problema de los protagonistas

La reforma gerencial lleva consigo, como dijimos antes, la pretensión de construir un marco propio de responsabilización para la gestión pública, que se articularía con las responsabilidades propiamente políticas mediante fórmulas principal-agente (Longo: 1999, 216 y ss.) En este contexto, el principal se responsabilizaría -ante sus electores y controladores políticos y sociales- de la definición de las prioridades y metas y la asignación de los recursos y el gestor asumiría, ante el principal, un compromiso de rendimiento en los términos del mandato recibido. Abordando la cuestión en forma extremadamente esquemática, los principales problemas derivan aquí de: a) la intrínseca dificultad, tanto técnica y organizativa, como sobre todo cultural, de construir estos marcos; b) el déficit de capital humano preparado para el desempeño de ambos roles (principal y agente) y socializado en los nuevos valores que se desprenden del modelo; c) la necesidad de evitar,

como antes dijimos, que se produzcan por esta vía mecanismos de elusión de responsabilidad, falta de transparencia o debilitamiento del control parlamentario y social; y d) la necesidad de extender la responsabilización por el rendimiento a escalones jerárquicos intermedios e inferiores, y especialmente la dificultad de combinar el *empowerment* de los profesionales que prestan directamente los servicios públicos con mecanismos efectivos de exigencia y rendición de cuentas.

El problema de los controladores

Como cualquier mecanismo de responsabilización, la que se basa en el rendimiento requiere de instancias de control que asuman el seguimiento y evaluación de aquél. Las dificultades radican, a este respecto, en los déficit de capacidad institucional que los sistemas político-administrativos suelen evidenciar en este campo, como consecuencia de la generalizada falta de atención al rendimiento por parte de las burocracias públicas. Construir esta capacidad obliga a desarrollar en las organizaciones públicas destrezas profesionales adaptadas a este tipo de responsabilización. No es una tarea fácil, puesto que se trata de tareas mucho más complejas que las propias del control de probidad/equidad. Las nuevas capacidades de control exigen combinar el rigor técnico y las competencias cognitivas con características de flexibilidad, tolerancia a la ambigüedad, sensibilidad política y habilidades interpersonales y sociales, todo lo cual configura perfiles poco frecuentes, hoy por hoy, en las organizaciones del sector público.

El problema de los instrumentos

Los obstáculos que afronta la construcción de indicadores adecuados para medir el rendimiento son, de entrada, una consecuencia de cuanto hemos dicho anteriormente acerca de los estándares. El contexto de fluidez, ambigüedad, competencia entre prioridades, inestabilidad, trascendencia de los elementos cualitativos, que hemos descrito, incrementa notablemente la dificultad del empeño. Uno de los peligros que acechan a la responsabilización por el rendimiento es, precisamente, que tal dificultad conduzca a privilegiar los datos cuantitativos, más objetivos y fáciles de medir, introduciendo con ello en la evaluación un sesgo eficientista y simplificador. El reto es construir instrumentos de medición capaces de afrontar tal complejidad. Es éste un propósito que debe vencer dificultades técnicas importantes, pero sobre todo, como percibió Mendoza (1993), obstáculos organizativos, derivados frecuentemente de la resistencia de los actores a ser evaluados. Las resistencias culturales y los conflictos de poder constituyen en este campo algunos de los elementos más problemáticos.

CUARTA AFIRMACIÓN: La dificultad para implantar sistemas de responsabilización por el rendimiento se multiplica en entornos de gestión pública que exigen la colaboración interorganizativa.

Los problemas más importantes que la gestión pública afronta en nuestros días exigen crecientemente soluciones transversales, esto es, respuestas cuya puesta en práctica desborda las fronteras trazadas por las estructuras organizativas, y exige la colaboración de actores ubicados bajo diferentes dependencias jerárquicas. Ello ocurre dentro de las organizaciones, obligando a estimular los mecanismos de enlace y coordinación lateral entre unidades, y también en el exterior de ellas, forzando a la articulación de diferentes modalidades de colaboración entre organizaciones diferentes. Nunca como hoy fue cierta la

afirmación de Les Metcalfe (1993) de que el rasgo distintivo de la gestión pública es precisamente el hecho de que obtiene los resultados a través de otras organizaciones. Una parte significativa de los desarrollos teóricos actuales en el campo del management público se están dedicando (Clarke y Stewart: 1997; Bardach: 1998; Perri 6 et al.: 2002) a explorar las vías para hacer efectiva esta colaboración. Estas orientaciones plantean el reto fundamental de la coordinación sin jerarquía, y obligan a prestar una especial atención a los elementos relacionales. Como dice Borins (1995:125), "... en las áreas en que se necesita coordinación, está haciéndose cada vez más evidente que la coordinación informal y los acuerdos voluntarios son mejor alternativa que la coordinación central".

En lo que afecta específicamente a nuestra reflexión, parece indudable que el intento de poner en marcha mecanismos de exigencia y rendición de cuentas basados en el rendimiento obliga a tener en cuenta tales escenarios de colaboración. "De hecho, muchos fallos en el rendimiento son fallos de los mecanismos de colaboración", afirma Behn (2001,72), para quien la mayor parte de las políticas públicas en Estados Unidos no son ya imputables a una única agencia o gestor, sino a alguna clase de estructura de colaboración entre organizaciones públicas o entre éstas y entidades ajenas al sector público, no lucrativas y lucrativas. El problema es que todo ello añade dificultades relevantes al propósito nada fácil de implantar sistemas de responsabilización por el rendimiento, convirtiéndolo en uno de los problemas "intratables" que afronta la responsabilización en la gestión pública contemporánea (Caiden: 1988,28)

En primer lugar, la implementación de políticas públicas mediante mecanismos de colaboración interorganizativa incrementa la probabilidad de que aparezcan prioridades políticas diferentes, o cuando menos matices distintos en cuanto a los resultados deseables, sin que exista un criterio meramente técnico para resolver el problema (Consejo Científico del CLAD: 2000, 59) lo que aumentaría la dificultad para definir metas de rendimiento.

En segundo lugar, y sobre todo, la responsabilización por el rendimiento afronta la dificultad para identificar quién es responsable de un resultado cuando hablamos de los que en el Reino Unido se han llamado *wicked problems*, que son precisamente aquellos problemas que cruzan transversalmente las fronteras departamentales y organizativas, y se resisten a ser resueltos mediante soluciones disponibles en el repertorio de actuación de una única organización (Clarke y Stewart, 1997)

En definitiva, en los entornos colaborativos se plantea el problema crucial de cómo responsabilizar por resultados cuando ningún ministerio, organización, departamento, comité o agencia dispone del ámbito de control necesario para influir suficientemente sobre aquéllos (Perri 6 et al.: 2002, 176) Visto desde el ángulo de la organización a la que se exige responsabilidad, el problema es el de cómo aceptar rendir cuentas de algo sobre cuya realización no se dispuso de dicha capacidad de influencia.

A nuestro entender, lo que estos escenarios ponen, sobre todo, de manifiesto es que la medición y evaluación de los resultados no es, por sí misma, la solución a todos los problemas de responsabilización por el rendimiento en la gestión pública (Bardach: 1998, 148) Por el contrario, la medición de los resultados debe ser pensada no tanto como una finalidad en sí misma, sino como un instrumento muy importante, capaz de ayudar a mantener un diálogo sostenido sobre el rendimiento (Dilulio: 1994) entre el organismo de control y la organización responsabilizada. Frecuentemente, este diálogo deberá combinar, para ser fructífero, información sobre los resultados y apreciación del desempeño de la organización, incorporando elementos de valoración de los comportamientos, ponderación de las dificultades, análisis de la multifactorialidad y otros que ayuden a enriquecer la

comprensión del contexto en el que el rendimiento se ha producido.

En los entornos colaborativos, este enfoque nos parece imprescindible. Un problema central en ellos es "... el conflicto entre la percepción de los políticos de que necesitan ser percibidos por los medios y el público... adjudicando alabanza o culpabilidad en forma inequívoca, cuando el imperativo de la transversalidad obliga a responsabilizar a los actores más bien por sus esfuerzos en trabajar juntos que por su real impacto sobre los resultados finales, teniendo en cuenta que una unidad organizativa aislada sólo puede ser tenida como responsable, de forma realista, por una pequeña parte de la variación en los niveles de, por ejemplo, cáncer, embarazo adolescente, delitos de tráfico o contaminación ambiental" (Perri 6 et al.: 2002, 175)

Por ello, en estos contextos de gestión pública, se ha propuesto que los gestores sean responsabilizados por sus esfuerzos en actividades como, entre otras, las siguientes (Perri 6 et al: 2002:177):

- Los intentos realizados para colaborar, trabajando con otros, negociando arreglos eficaces para ello y venciendo los obstáculos existentes para poner en marcha el trabajo en colaboración.
- Las opciones de diseño de las relaciones interorganizativas realizadas y su capacidad para servir a las prioridades de su propia organización.
- Los esfuerzos para institucionalizar, en sus propias organizaciones y en los arreglos interorganizativos en que participan, el intercambio de información y conocimiento, la reciprocidad y el compromiso para colaborar, etc.
- La calidad de la evaluación periódica de la adecuación de sus prioridades de resultado y de la eficacia de los arreglos interorganizativos para promoverlas.

En definitiva, si lo que importa, cada vez más, es construir, en expresión de Bardach (1998:20) capacidad de colaboración interorganizativa, los sistemas de responsabilización deberán adaptarse este propósito. Por ello, "... el nuevo paradigma de la gestión pública requiere no sólo una nueva teoría de la responsabilización democrática; requiere una nueva teoría de la responsabilización colaborativa" (Behn: 2001, 74).

QUINTA AFIRMACIÓN: *Afrontar las dificultades propias de la responsabilización por el rendimiento obliga a asumir enfoques de exigencia y rendición de cuentas distintos de los burocrático-jerárquicos.*

Cuanto hemos venido argumentando nos conduce a pensar que la implantación de sistemas efectivos de responsabilización por el rendimiento necesita no solamente solventar obstáculos técnicos más o menos complicados, sino, lo que es más trascendente, cambiar algunas convicciones básicas sobre la noción misma de responsabilización, firmemente arraigadas en el funcionamiento de los sistemas públicos.

Una práctica reiterada de control sobre los procedimientos administrativos en materia de probidad/equidad ha producido el aprendizaje colectivo⁶ de una concepción jerárquico-burocrática de responsabilización. Es esta visión socialmente dominante la que ha presidido

⁶ Utilizamos aquí el concepto de aprendizaje en el sentido que lo hace Schein (1999), para explicar el proceso de desarrollo e interiorización de las convicciones tácitas compartidas que configuran el sustrato profundo de las culturas organizativas.

y orientado los arreglos institucionales existentes sobre exigencia y rendición de cuentas de los gestores públicos. Esta visión no ha sido alterada en lo sustancial, sino hasta cierto punto robustecida, por la importación del *management* privado de una noción igualmente burocrática, elemental y simplificadora de la evaluación de resultados, cuestionable incluso en el propio entorno empresarial de nuestros días.

Son notas características de esta noción de responsabilización:

- La pretensión de construir un referente indiscutible de responsabilización, basado en reglas de aplicación general.
- La utilización, para la revisión de la actuación administrativa, de mecanismos de contraste simples y objetivos.
- La existencia de una fórmula uniforme de responsabilización, aplicable a los distintos entornos organizativos.
- El alejamiento (entendido como no involucramiento) del órgano controlador, entendido como garantía de su independencia e imparcialidad.
- Un pronunciamiento unilateral por parte del órgano controlador, como conclusión del procedimiento de revisión.
- Un sistema de incentivos profesionales para el ejercicio de la función de control que estimula la búsqueda y persecución de la irregularidad o infracción.
- La limitación del repertorio de reacciones a las de carácter negativo o sancionador.

El diseño e implementación de sistemas de responsabilización por el rendimiento capaces de afrontar y resolver las dificultades que hemos enunciado anteriormente obliga a construir otra concepción de la responsabilización, sobre fundamentos claramente distintos que aparecen, en relación con el modelo dominante, como contraculturales. Son elementos de esta visión alternativa:

a) La aceptación de diversos grados de concreción del referente.

Aunque la aspiración a la mayor concreción posible de las metas o estándares de rendimiento en las que basar la exigencia y rendición de cuentas será una característica común, el grado en que aquella se logre dependerá de variables como la precisión y claridad de la estrategia, la previsibilidad del output, la estabilidad del entorno o el ámbito de control del gestor. Ello hará que en ocasiones sea inevitable un cierto grado de ambigüedad, que los sistemas de responsabilización deberán prever y asumir. Esta circunstancia se acrecentará cuando, como veíamos, la evaluación de resultados finales deba ser complementada o sustituida por la apreciación del desempeño de los gestores, como apuntábamos al hablar de entornos de colaboración.

b) Un proceso de contraste complejo y de objetivación dificultosa

Sólo en contadas ocasiones el proceso de revisión del rendimiento resultará simple o mecánico, como lo es, en buena medida, en la responsabilización tradicional. Más frecuentemente, requerirá el análisis, la ponderación de datos concurrentes, el diagnóstico contextual, la consideración de externalidades, el juicio experto. Todo ello

incrementa la importancia del elemento subjetivo en el conjunto del sistema de responsabilización, y exige en las personas la posesión de competencias profesionales diferentes y más sofisticadas que las que caracterizan a los perfiles tradicionales de control. En la responsabilización por el rendimiento, la dotación de inteligencia de los órganos de control es una variable crucial de éxito.

c) *Pluralidad de fórmulas de responsabilización*

No todas las organizaciones aconsejan idéntico formato de responsabilización. Las diferencias en la trayectoria, en los niveles de rendimiento alcanzados, en la consistencia, transparencia y fluidez de los flujos de información, en el cumplimiento de las normas sobre probidad y juego limpio, pueden traducirse en diferencias a la hora de diseñar los sistemas de exigencia y rendición de cuentas más adecuados en cada caso. En particular, pueden darse diferencias en cuanto a la flexibilidad o el margen de discrecionalidad admisibles, derivados de la experiencia previa acumulada entre la organización y su entorno de control.

d) *Orientación a la prevención del problema y la mejora del rendimiento*

En la lógica burocrático-jerárquica, un sistema de responsabilización se justifica en tanto se muestra capaz de juzgar con objetividad, detectando las posibles vulneraciones y reduciendo al mínimo las irregularidades sin penalización. En la responsabilización por el rendimiento, la creación de valor se produce sólo si el sistema de exigencia y rendición de cuentas representa una contribución efectiva a la mejora en un ámbito determinado de la gestión pública, previniendo los posibles obstáculos al rendimiento y contribuyendo a incrementar éste. “Más que concentrarse en quién tiene la culpa cuando las cosas van mal, la principal preocupación es construir marcos de responsabilización para asegurar que las cosas vayan bien” (Metcalf: 1998: 17) De esta orientación se desprenden importantes consecuencias en cuanto a los incentivos profesionales de quienes realizan la función de control, que pasan a relacionarse con los resultados obtenidos por la propia organización controlada.

e) *Un marco relacional*

De todo lo anterior se desprende que la separación y el alejamiento entre la gestión y la función de control, característicos, como veíamos, del modelo burocrático-jerárquico, no se adaptan a la responsabilización por el rendimiento. Si bien la eficacia de la responsabilización exige en cualquier caso una clara delimitación de roles entre quienes rinden cuentas y quienes ejercen el control, la calidad del proceso de revisión del rendimiento -más sofisticado y complejo, como vimos,- exigirá un intercambio de información, un diálogo fluido y una relación frecuente entre ambas partes, nutrido todo ello de un componente de confianza que es ajeno a la responsabilización tradicional. Si el objetivo común es la mejora del rendimiento, la diferencia de roles no debe impedir una proximidad e involucramiento mayor del controlador en la actividad de la organización controlada.

f) *Equilibrio entre recompensas y sanciones*

Como ha destacado Behn (2001: 211), si seguimos empleando los castigos por los fallos como la única consecuencia de la responsabilización, estamos trasladando

implícitamente a los gestores el mensaje de que dediquen su atención y sus esfuerzos a no cometer errores. La responsabilización por el rendimiento es coherente con un entorno de gestores públicos emprendedores, comprometidos con la mejora de sus resultados. Ello exige estimular la innovación, más que el miedo a equivocarse. Conseguir un equilibrio diferente entre premios y sanciones es inherente a este nuevo enfoque.

SEXTA AFIRMACIÓN: *La reforma gerencial obliga a construir un nuevo entorno de responsabilización orientado a la mejora del rendimiento. Para conseguirlo, la iniciativa y el trabajo del directivo público son fundamentales.*

Las líneas que acabamos de apuntar alteran en profundidad el juego de relaciones entre los actores del proceso de responsabilización. Para la dirección de la organización que rinde cuentas, sus supervisores y controladores políticos, las tecnoestructuras internas o externas de control, e incluso los medios de comunicación constituyen, en expresión de Behn, el “entorno de responsabilización” existente en cada caso. Pues bien, construir un nuevo entorno de responsabilización capaz de afrontar con éxito los problemas que plantea la exigencia y rendición de cuentas sobre el rendimiento implica sustituir, en las relaciones con el mismo, antagonismo por cooperación, presidida por un objetivo central de mejora del rendimiento.

Para que ello sea posible, será necesario que los diferentes actores afectados aprendan (Brown: 1995, 45) que la cooperación es necesaria para producir un resultado satisfactorio, no óptimo desde la perspectiva del interés propio en el sentido más estrecho, pero satisfactorio en el sentido de que el problema no puede ser resuelto de otra manera que cooperando. En otras palabras, si la responsabilización por el rendimiento ha de redundar en la mejora de éste, ello exige un entorno cooperativo, más que basado en la confrontación.

Esta convicción debe abrirse paso en primer lugar en los propios gestores públicos, para quienes la responsabilización debe dejar de ser vista como un conjunto engorroso de trámites que entorpecen la gestión, y cuya entidad e impacto deben ser minimizados, para ser asumida como un desafío irrenunciable. Como afirma Moore (1995: 274), los gestores públicos deben comenzar por abrazar, más que rehuir, la responsabilización, y añade “... Establecer una voluntad de ser responsabilizado por el logro de determinados objetivos ayuda a los directivos públicos a adquirir el apoyo político necesario para alcanzar tales objetivos”⁷.

Así pues, conseguir que el conjunto de instancias de evaluación y control acepten, en sus relaciones con la organización sujeta a responsabilización, nuevas reglas de juego basadas en la proximidad, la fluidez del contacto, la transparencia y la confianza, es un objetivo que exige que los gestores públicos conviertan la construcción de estos entornos en un eje prioritario de su actuación. El reto es claro. “La responsabilización puede ser... algo diferente a formularios, reglas y castigos... Puede ser un acuerdo entre una organización pública y su entorno de responsabilización, en el que todos asumen obligaciones” (Behn: 2001, 122) Producir mejoras de rendimiento es el objetivo común, capaz de unificar voluntades y conseguir la cooperación entre actores que desempeñan roles diferentes.

La tarea no tiene nada de fácil. Estamos intentando crear una coalición donde hasta ahora

⁷ En el modelo de dirección pública de Mark Moore, el “entorno de responsabilización” de Behn formaría parte del “entorno autorizante”, cuya gestión, por parte del directivo público, destinada a obtener legitimidad, autorización, recursos, apoyo o colaboración para sus iniciativas, constituye la esfera propia de lo que el autor de Harvard llama *political management*.

había habido posiciones antagónicas. El aprendizaje de las nuevas reglas de juego obliga al “desaprendizaje” de las antiguas; y debe tenerse en cuenta que hablamos de prácticas reiteradas, convicciones profundas, roles íntimamente asumidos, normas de conducta interiorizadas a veces por medio de procesos de socialización profesional. Asumir nuevos patrones de comportamiento obligará normalmente a itinerarios evolutivos y graduales que deberán nutrirse de un repertorio de experiencias compartidas.

El que estas experiencias vayan siendo progresivamente positivas será un factor fundamental para el éxito. Como destaca Behn (2001: 190), la argumentación teórica desempeña aquí un papel poco relevante. El logro de una mayor flexibilidad en el comportamiento de los controladores se conseguirá sobre todo demostrando una mayor responsabilización por el rendimiento, esto es, alcanzando nuevos y superiores niveles de rendimiento y facilitando, de forma honesta, transparente y accesible, la información correspondiente. El que los logros vayan realimentando la prioridad común de mejora del rendimiento será determinante. También lo será, desde luego, que en esa experiencia compartida no aparezcan irregularidades graves que afecten a los ámbitos tradicionales de responsabilización, lo que, ni que decir tiene, comprometería gravísimamente el cambio, ya que deterioraría la confianza que debe constituir un ingrediente imprescindible de estos nuevos marcos de relación.

La atención a la responsabilización, entendida como una parte inseparable de la gestión, en un entorno público, debe ser una seña de identidad del directivo público. Como ha visto con acierto Mora, “... en un proceso de rendición de cuentas los gerentes responsables de la ejecución de los programas deben ser capaces no sólo de reconocer los aciertos y desaciertos de su gestión, sino también de presentar explicaciones conscientes y razonadas -no excusas- sobre los factores que determinaron el éxito o el fracaso”.

Para el directivo público, éste es un reto fundamental. Por una parte, para conseguir una gestión eficaz. Como apunta Behn (2001: 121), los gestores públicos pueden ejercer una influencia importante sobre lo que se entiende por responsabilización en materia de probidad y juego limpio. No pueden -ni deben, por razones obvias- pretender eliminarlas, pero pueden aspirar a flexibilizarlas y hacerlas compatibles con márgenes razonables de discrecionalidad. Y está a su alcance, desde luego, influir poderosamente sobre la naturaleza y los procedimientos de la responsabilización por el rendimiento, asumiendo la iniciativa de diseñar y proponer sistemas efectivos y adaptados al entorno específico de gestión en el que deban aplicarse. Ambas cosas exigen, insistimos, tomar la iniciativa, convertirse en impulsores de la exigencia y rendición de cuentas, en lugar de intentar rehuirlas.

Por otra parte, asumir el desafío de la responsabilización es importante para la consolidación institucional de la dirección pública. “La responsabilización es la fuente de legitimación de la gestión pública.... El poder sin legitimidad es vulnerable e inseguro. La responsabilización pública institucionaliza el *derecho a gestionar* de los directivos públicos.” (Metcalf: 1998, 18) En análogo sentido habla Moore (1993: 133-34) de la paradoja del directivo público emprendedor, que describe así: “...por una parte, dado que el liderazgo personal y la responsabilidad parecen cruciales para innovar con éxito, acostumbran a ser valorados. Por otra parte, la arrogancia y el estilo algo ostentoso que a menudo acompañan al liderazgo personal, atraen frecuentemente sospecha y hostilidad en el sector público”. La superación de este cliché negativo exige directivos públicos que, entendiendo e interiorizando la necesidad de ser responsabilizados, asuman el reto de promover la puesta en práctica de sistemas de exigencia y rendición de cuentas compatibles con una gestión pública eficaz y eficiente.

CONCLUSIÓN

Construir sistemas efectivos de responsabilización por el rendimiento en la gestión pública es un empeño al mismo tiempo necesario y difícil. Lo primero, porque es una exigencia social irrenunciable que los gestores públicos rindan cuentas de la eficacia y eficiencia de su actuación, y no solamente de la corrección formal de sus procedimientos. Haciéndolo, se verán además estimulados a mejorar su rendimiento, en lugar de limitarse a velar por no cometer irregularidades o defectos de forma. Esta es la razón por la que la reforma gerencial ha incluido la construcción de estos sistemas entre sus postulados centrales, insistiendo en la idea de que los mecanismos tradicionales de responsabilización en garantía de la probidad/equidad de la actuación administrativa no constituyen el único mecanismo de responsabilización de la gestión pública, ni tampoco deben limitar la discrecionalidad del gestor hasta el punto de que la responsabilización por el rendimiento se haga inviable.

La dificultad nace sobre todo de la complejidad inherente a la noción de rendimiento. Es cierto que en ocasiones el rendimiento de una organización pública puede ser evaluado con una relativa sencillez mediante la apreciación de sus resultados en relación con los objetivos perseguidos. Pero esto sólo ocurre cuando coinciden determinadas circunstancias: básicamente, la claridad de las metas, la previsibilidad y estabilidad del entorno y la posibilidad de atribuir los resultados a un único actor. Muchas otras veces, sin embargo, y en todo caso siempre que la gestión pública afronta las demandas sociales emergentes de mayor importancia, nos encontramos más bien con el conflicto de prioridades, la incertidumbre sobre las respuestas, la necesidad de experimentar, la aparición de externalidades, la exigencia de actuar con otros para resolver los problemas. Todo ello vuelve extremadamente complejo el escenario en el que la gestión pública de nuestros días se ve obligada a abordar los problemas de la responsabilización. Esta complejidad obliga a cambiar no sólo los instrumentos tradicionales de las burocracias públicas, sino también la visión social dominante, burocrático-jerárquica, sobre la exigencia y rendición de cuentas. Dos son los grandes órdenes de dificultades que afronta este cambio.

El primero deriva de la necesidad de vencer un reflejo burocrático que ha sido llamado (Kelman: 1990: 10) el “miedo a la discrecionalidad”, el temor a permitir a los gestores públicos usar su buen juicio. Es un reflejo que impregna toda la visión burocrática del gobierno y la administración, y que produce, como inevitable secuela, una responsabilización basada en la desconfianza. Sin embargo, la discrecionalidad es inevitable e inherente a toda administración, no sólo a aquella que ha adoptado la “nueva gestión pública” (Behn: 2001, 95) Allí donde se crea un gobierno, escribe Caiden (1988: 17) se dota a determinadas personas de confianza y poder para actuar en nombre de todos. Estas personas necesitan la discrecionalidad que les permita juzgar lo que consideren mejor para la comunidad. Por ello, el reto es sustituir el “desconfía e investiga”, propio de la responsabilización burocrático-jerárquica, por el “confía y verifica”. La confianza no elimina la necesidad de responsabilización, pero hace a esta menos entrometida, dejando un mayor margen de decisión a los gestores y robusteciendo su capacidad y decisión de delegar (Ruscio: 1996: 454) Por otra parte, una responsabilización orientada a la mejora del rendimiento debe ser vista como un proceso que exige la colaboración, más que el antagonismo, de los diferentes actores implicados, y los entornos colaborativos se nutren, precisamente (Bardach: 1998, 130) de mutua inteligibilidad y confianza entre las partes.

El segundo orden de dificultades tiene que ver con una de las paradojas de nuestra época.

Nos referimos a la contradicción entre la complejidad de los problemas colectivos y la simplicidad que frecuentemente se exige a las informaciones y mensajes acerca de los mismos. La superabundancia de información, junto a la evolución de los hábitos políticos y a las exigencias de los medios de comunicación de masas, son algunos de los factores que acentúan esta tendencia. El entorno político-mediático y la sociedad acostumbrada a sus reglas buscan y manejan preferentemente información en pocas palabras, lo que implica diagnósticos contundentes, pronunciamientos categóricos, juicios no contaminados por la reserva o el matiz, y respuestas de corto plazo. March y Olsen (1995: 151) insisten en esto último: “el fundamental dilema de la responsabilización consiste en que los esfuerzos para alcanzarla parecen reducir inexorablemente la capacidad de los sistemas políticos para mantener una perspectiva de largo plazo”.

Sin embargo, como hemos visto, la responsabilización por el rendimiento en las administraciones públicas de nuestros días está llamada a asumir frecuentemente esa perspectiva temporal más amplia, a configurarse como un diálogo entre la gestión y el control, una tarea analítica, frecuentemente próxima a un aprendizaje compartido. En ella, “... el diseño de indicadores y el establecimiento de metas... constituyen un proceso de aprendizaje simultáneo, gradual y flexible, que debe ajustarse a la capacidad institucional, la disponibilidad de información y la naturaleza de los programas públicos” (Mora: 2000, 179) Hablamos por tanto de una actividad que toma en consideración el contexto, que introduce cuando es preciso criterios cualitativos, que pondera y matiza, que evalúa en ocasiones progresos más que hechos, esfuerzos más que datos, que no rehuye la innovación y la experimentación. En definitiva, construir sistemas de exigencia y rendición de cuentas de esta naturaleza supone, en alguna medida, en los entornos sociales de nuestros días, remar contra corriente.

Estas dificultades no impiden que se trate de uno de los desafíos más importantes de la gestión pública contemporánea. Para asumirlo con éxito, ni la visión burocrática sobre la que se han construido los mecanismos tradicionales de responsabilización en los sistemas públicos, ni los enfoques neo-tayloristas de medición del rendimiento basados en la estandarización y contrastación mecánica de los resultados, obsoletos hoy en el mismo entorno empresarial en que nacieron, son las aproximaciones válidas. Es necesario experimentar nuevos enfoques y prácticas, lo que no es malo. Citando de nuevo a March y Olsen: (1995: 169), “... la democracia se beneficia del conflicto sobre valores y reglas, y de las diferencias que conducen a la experimentación con prácticas alternativas y a la exploración de nuevas visiones”.

REFERENCIAS

- ALTSHULER, A. A. (1997): “Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability and Political Incentives”, en Altshuler, A.A. y Behn, R.D.: *Innovation in American Government*. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- BARDACH, E. (1998): *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftmanship*. Brookings Institution Press. Washington D.C
- BARDACH, E. y LESSER, C. (1996): “Accountability in Human Services Collaboratives. For What? and To Whom?”, en *Journal of Public Administration Research and Theory* 6 (2): 197-224.
- BARZELAY, M. (2001): *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley-Los Angeles. University of California Press.

- BEHN, R. D. (2001): *Rethinking Democratic Accountability*. Brookings Institution Press. Washington D.C.
- BORINS, S. (1995): "The New Public Management is Here to Stay", en *Canadian Public Administration*, vol. 38, nº 1.
- BROWN, D. W. (1995): *When Strangers Cooperate. Using Social Conventions to Govern Ourselves*. Free Press.
- CAIDEN G.E. (1988): "The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials" en O.P. Dwivedi y J.G. Jabbara, eds: *Public Service Accountability. A Comparative Perspective*. Kumarian Press.
- CLARKE, J. y NEWMAN, J. (1997): *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. Sage Publications. London.
- CLARKE, M. y STEWART, J. (1997): *Handling the Wicked Issues*. INLOGOV Discussion Paper. Institute of Local Government Studies. University of Birmingham.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (2000): "La Responsabilización ("Accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana", en Consejo Científico del CLAD (ed.): *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CROZIER, M. (1964): *Le phénomène bureaucratique*. París, Seuil.
- CUNILL, N.: "Responsabilización por el control social", en Consejo Científico del CLAD (ed.): *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DIJULIO, J.J.Jr. (1994): *The Promises of Performance Measurement*. Working Paper. Brookings Institution, Center for Public Management.
- KELMAN, S. (1990): *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. AEI Press.
- KETTL, D. (1997): "The Global Revolution in Public Management: Driving Them, Missing Links", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, nº 3.
- LONGO (2003): *Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades*. Ponencia en el 1r. Congreso de Gestión Pública de Cataluña. Barcelona. En prensa.
- LONGO, F. (1999): "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo", en C. Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.
- MARCH, J.G. y OLSEN, J.P. (1995): *Democratic Governance*. Free Press.
- MENDOZA, X. (1993): "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa", en *Ekonomiaz*, nº 26, 45 y ss. Vitoria. Gobierno Vasco.
- MENDOZA, X. (1999): *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector públic: de l'antagonisme a la cooperació*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona.
- METCALFE, L. (1993): "Public Management: From Imitation to Innovation", en J. Kooiman (ed.): *Modern Governance*. Sage Publications: 173-190.
- METCALFE, L. (1998): *Accountability and Effectiveness. Designing the Rules of the Accounting Game*. Ponencia para la Conferencia del Instituto Europeo de Estudios Avanzados en Management "Accounting for the New Public Management". Venecia.
- MOORE, M. H. (1995): *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- MOORE, M.H. (1993): *Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector*. Council for Excellence in Government. Washington D.C.
- MORA, M.: "Responsabilización por el control de resultados", en Consejo Científico del CLAD (ed.): *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Caracas.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
NIETO, A. (1984): *La organización del desgobierno*. Barcelona. Ariel.
OCDE (1995): *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. OECD, Washington D.C.
PERRI 6; LEAT,D.; SELTZER,K.; y STOKER,G. (2002): *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*. Palgrave. Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
PETERS, B.G. (1996): *The Future of Governing. Four Emerging Models*. University Press of Kansas.
RUSCIO, K.P. (1996): "Trust, Democracy and Public Management. A Theoretical Argument", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, nº 3.
SCHEIN, E. (1999): *The Corporate Culture Survival Guide*. San Francisco. Jossey-Bass Publishers.

FRANCISCO LONGO MARTÍNEZ

Profesor y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. Ha sido Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992, así como asesor del Alcalde de Barcelona y consejero de varias empresas municipales.

Sus áreas de especialización son la dirección de recursos humanos, el diseño organizativo de instituciones públicas, y el gobierno local, temas sobre los que ha publicado numerosos trabajos. Ha dirigido asimismo los estudios *Informe sobre el Gobierno Local en las Democracias Avanzadas* (1996) e *Informe sobre el Gobierno Local en España* (1997), editados por la Fundación Carles Pi i Sunyer, de Barcelona.

Ha asesorado a numerosas administraciones públicas españolas en procesos de modernización administrativa, y ha trabajado en diversos países latinoamericanos como consultor internacional del Instituto Europeo de Administración Pública, del Banco Interamericano de Desarrollo y del CLAD. Ha sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1996-2000), en el Diplomado en Función Gerencial en las Administraciones Públicas. Profesor en el MBA ESADE-ICDA, en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Ha sido redactor y ponente del proyecto de Carta Iberoamericana de la Función Pública. Ha impartido cursos sobre gobierno local y gestión pública en Guatemala, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Bolivia.

Dirección postal: ESADE. Av. Pedralbes 60-62. E-08034, Barcelona

e-mail: longo@esade.edu