

La responsabilidad en una perspectiva posburocrática de la Administración pública (*)

I

El objeto de este artículo es la responsabilidad (***) en el sector público. Quiero centrar la atención sobre la comprensión de este concepto como parte del trabajo que deberían hacer los gestores operativos. Dicho de otra forma, mi intención es alentar la concepción de la responsabilidad no sólo como una cualidad deseable del comportamiento de las grandes organizaciones públicas o de la Administración como conjunto, sino, más bien, como un concepto que ayude a los gestores y a las personas que interactúan con ellos para que concentren su atención y sus energías en la consideración y realización de un trabajo útil y productivo.

Ahora bien, esta manera de emplear el concepto de responsabilidad puede parecerle a alguno un poco extraño. Se piensa con frecuencia que la responsabilidad es una aspiración para la dirección de las políticas y de la Administración en los sistemas políticos democráticos. Este significado proviene de tradiciones de pensamiento sumamente valiosas sobre lo que constituye el buen gobierno y cómo lograrlo. Esas tradiciones de pensamiento difieren de *politeia* a *politeia* como es obvio, de tal manera que el concepto de responsabilidad significa algo diferente para personas situadas en sistemas parlamentarios con Estados unitarios que para aquellas cuya experiencia vital se produce en siste-

(*) Ponencia encargada por el Banco Mundial, septiembre de 1990.

(**) (N. del T.: *accountability* en el original).

mas presidenciales con Estados federales. Pese a tales variaciones sistémicas en el significado, la responsabilidad se concibe generalmente como un atributo de las políticas públicas o de las decisiones administrativas, las cuales se han llevado a efecto mediante procedimiento o actividades que son altamente valoradas en la amplia tradición de la gobernación liberal democrática.

El problema con el significado convencional de la responsabilidad radica en que las tradiciones de pensamiento que incorporan el concepto prestan escasa atención a la orientación, la motivación y la adaptabilidad del trabajo que realizan los gestores y los empleados de las organizaciones administrativas. El centro de atención de estas tradiciones, como es bien sabido, recae sobre las normas y los procedimientos que se diseñan para prevenir que las personas en la Administración perjudiquen los derechos de los ciudadanos, sean fraudulentos o ineficaces. Debe recordarse que la responsabilidad era una aspiración conformada por las experiencias y los recuerdos históricos del gobierno absolutista, en especial en Europa, y de la actuación irregular, ineficaz e ineficiente de las instituciones públicas en los Estados Unidos a finales del siglo XIX y comienzos del XX.

Pero hoy en día, tanto en Europa como en los Estados Unidos, los esfuerzos se suceden para reformular estas tradiciones. Puede verse una prueba del desplazamiento en el estudio de la OCDE denominado *La Administración como servicio, el público como cliente*. En el plano nacional hay también muchas señales de cambio. En Canadá, por ejemplo, el Gobierno federal está prestando mucha atención a los informes elaborados por la Oficina del Auditor General sobre qué genera un buen funcionamiento de las organizaciones públicas. En España, donde el público apoya la forma de gobierno pero se halla descontento de la calidad de los servicios públicos, se impulsa la reducción del control central sobre la ejecución del presupuesto y acerca de las decisiones sobre personal y la concentración en el logro de resultados concretos deseados por los ciudadanos. En el ámbito estadounidense se producen innumerable esfuerzos para mejorar el funcionamiento de organizaciones públicas particulares, empeños denominados con frecuencia como orientados al servicio o innovadores. Hay también indicios de que aumenta el énfasis sobre las realizaciones y sobre el trabajo que efectúan los gestores y los empleados en la esfera del Gobierno federal, como ilustran las presiones para implantar los programas de Gestión de Calidad Total. Y en el mundo académico, hay muchas peticiones para reformular nuestra concepción de la responsabilidad, como se ejemplifica en la conclusión del nuevo libro de James Q. WILSON titulado *Bureaucracy*, el de Steven K ELMAN sobre *Procurement and Public Management* y el de Jerry MASHAW sobre *Bureaucratic Justice* (1).

(1) WILSON, James Q.: *Bureaucracy: What Government Do and Why They Do It* (Nueva

Lo que es común a estos desplazamientos en la práctica y en las argumentaciones académicas sobre cómo opera la Administración es una preocupación fundamental con los papeles, las funciones y el trabajo de gestores y empleados. Una proposición básica es que los organismos administrativos no funcionarán bien ante los ojos de los usuarios de sus servicios a menos que los empleados se comprometan con su trabajo y sean apoyados en sus esfuerzos por conseguirlo (2). Una segunda proposición cardinal es que las organizaciones administrativas no tendrán éxito a menos que los gestores lleven a cabo la función de negociar acuerdos entre muchas partes —incluyendo empleados, ejecutivos, otros gestores y actores externos— sobre qué se produce, cómo, para quién, con qué recursos y a qué coste por unidad. Subyace a estas proposiciones la creencia de que el buen gobierno está vinculado a aumentar la congruencia entre lo que producen realmente los organismos administrativos, de una parte, con las políticas públicas y las competencias del organismo, de otra (3). Como he sugerido, se cree que tal congruencia entre producción y competencias se acentúa cuando los empleados se comprometen con su trabajo y cuando los gestores se comportan estratégicamente en la negociación de redes de acuerdos hacia arriba y hacia abajo de la cadena de mando, tanto como respecto al exterior.

Nótese que las ideas admitidas sobre el buen gobierno en las tradiciones europea continental y estadounidense progresista prestan una atención insuficiente bien al compromiso de los empleados con su trabajo, bien al papel de los gestores en facilitar la congruencia entre las competencias y la producción. Tampoco consideran que el compromiso de los empleados con su trabajo fuese algo más problemático que el asegurar que se seleccionase a las personas cualificadas para el empleo en la Administración pública y se les protegiese posteriormente de las influencias ajenas a la Ley. En un análisis más profundo, además, ninguna tradición concibió realmente la necesidad de llevar a cabo las funciones gestoras. Ambas tradiciones sugerían que el flujo descendente de instrucciones válidas legalmente por la cadena de mando era suficiente para generar la congruencia entre lo que los empleados hacían y los requisitos de las políticas públicas, tal y como se comprendían en la Ley. Ambas afirmaban que los empleados en el plano individual deberían considerarse a sí mismos como funcionarios públicos

York: Basic Books, 1989); KELMAN, Steven: *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance* (Washington: American Enterprise Institute, 1990); L. MASHAW, Jerry: *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims* (New Haven: Yale University Press, 1983).

(2) Véase HESKETT, James; SASSER, Earl y HART, Christopher, W. L.: *Service Break Throughs* (Nueva York: The Free Press, 1990).

(3) Véase la Parte II de A. LAX, David, y K. SEBENIUS, James: *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain* (Nueva York: The Free Press, 1986) (Traducción española en el Instituto de Estudios Fiscales).

que facilitan juicios expertos sobre asuntos técnicos —sean cuestiones técnicas legales, administrativas o sustantivas—. Debería recordarse que el proporcionar juicios expertos junto con la transmisión de instrucciones apenas agota la comprensión contemporánea de las funciones gestoras.

Cuando se medita sobre la responsabilidad debe reconocerse en consecuencia la necesidad de situar este concepto en una perspectiva global de la gobernación y de la Administración Pública que describa con mayor precisión de dónde proviene el funcionamiento organizativo. Denominemos posburocrático a este punto de vista (4). Esta perspectiva se apropia de las tradiciones dominantes sobre el buen gobierno aunque va más allá. Se necesita emplear el concepto de responsabilidad en particular de manera que oriente el trabajo de los gestores y los empleados, de modo que mediante sus prácticas de trabajo cotidiano consigan en la mayoría de las ocasiones la congruencia entre lo que los organismos administrativos producen realmente y lo que se espera de estas organizaciones por parte de las personas que las supervisan en nombre del público en su conjunto.

II

Lo que signifique el concepto responsabilidad debería adecuarse en estos términos a nuestros propósitos y a nuestra experiencia (5). De acuerdo con la perspectiva posburocrática, la finalidad de hablar sobre la responsabilidad consiste principalmente en permitir a los participantes en una actividad productiva la conceptualización de sus relaciones de trabajo recíprocas. Esta afirmación necesita ser desglosada:

1) Esta concepción presupone que el trabajo más útil realizado en y alrededor de las organizaciones administrativas es *interactivo*. En otras palabras, para que A funciones bien debe empeñarse en un proceso continuo de ajuste mutuo con:

- Los usuarios internos y externos de los servicios de A.
- Los proveedores internos y externos de suministros especializados que comprenden conocimiento, asesoramiento, información, espacio, materiales, equipo y servicios laborales.

(4) Véanse BARZELAY, Michael y ARMAJANI, Babak, J.: «Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies», *Journal of Policy Analysis and Management*, verano de 1990, pp. 307-338 y BARZELAY, Michael: *Breaking through Bureacracy* (Berkeley: University of California Press, 1992).

(5) Para una argumentación sobre que el significado de los conceptos debe ser compatible con nuestra experiencia y propósitos, véase LAKOFF, George, y JOHNSON, Mark: *Metaphors We Live By* (Chicago: University of Chicago Press, 1980).

- Las partes equivalentes en el mismo sistema organizativo.
- Los ejecutivos que ostentan la responsabilidad del funcionamiento de la organización como conjunto.
- Y demás partes interesadas.

Si A no se compromete en un ajuste mutuo con los usuarios de sus servicios es improbable que éstos satisfagan los requerimientos de aquéllos.

Si A no se empeña en un ajuste mutuo con los proveedores de suministros, incluyendo las personas que informan a A, es improbable que los atributos de estos suministros sean coherentes con la estrategia de A para satisfacer las necesidades de los usuarios de sus servicios.

Si A no se compromete en un ajuste mutuo con las partes equivalentes del mismo sistema organizativo es improbable que las vinculaciones productivas entre las estrategias operativas de los centros se conformen y que se negocien las normas de rango organizativo apropiadas para las unidades operativas.

Si A no se empeña en un ajuste mutuo con los ejecutivos es improbable que las estrategias operativas se configuren de tal manera que integren las preocupaciones sobre el contenido, la capacidad operativa y la política, ya en el nivel del centro ya en el del organismo.

2) Si el trabajo en la Administración es primordialmente interactivo, su efectividad descansa lógicamente sobre cómo funciona cada relación de trabajo.

3) Una relación que funciona bien es aquella que produce *resultados* que se aprecian por las personas que trabajan interactivamente tanto como por sus supervisores y beneficiarios.

4) Entre los ingredientes fundamentales de una relación que funcione bien se hallan:

- Un reconocimiento de la necesidad de comprometerse con el trabajo interactivo.

- Una comprensión y aceptación de la naturaleza y términos de la relación.

- Unos acuerdos negociados sobre qué conductas y resultados se esperan.

- Una retroalimentación frecuente, oportuna, directa y sistemática sobre cómo experimentan las partes el proceso de trabajo interactivo y los resultados consiguientes.

- Sensibilidad ante la retroalimentación.

- Cumplimiento de expectativas y

- Una reconsideración periódica de la naturaleza y los términos de la relación a la luz de la experiencia y de las circunstancias cambiantes.

5) *Responsabilidad* es un concepto que, cuando se utiliza por los partidarios de la perspectiva posburocrática, *rememora todos estos ingredientes de una relación que funciona bien*: el reconocimiento de que el trabajo es interactivo; la importancia de la comprensión conceptual de las partes sobre la relación particular y su compromiso personal con ella; la utilidad de conseguir un conocimiento detallado de qué conductas y resultados encontrarían satisfactorios las partes; el papel de la retroalimentación en el esfuerzo del compromiso personal y la motivación de un trabajo adaptativo; la importancia simbólica y sustantiva de ser sensible a dicha retroalimentación, y la probabilidad de que cualquier concepción dada de una relación de trabajo llegará a ser obsoleta con las circunstancias cambiantes y la experiencia acumulada. De este modo, cuando se emplea el concepto de responsabilidad se habla simultáneamente sobre *propósito, expectativas, retroalimentación y adaptación al cambio*.

III

Los partidarios de la perspectiva posburocrática insisten en que las personas en el Gobierno y en la Administración deberían emplear el discurso de la *responsabilidad frente a los clientes* como punto de partida para conceptuar el propósito y el papel de cada unidad de trabajo. Arguyen que los clientes son, en esencia, quienes se hallan en la mejor posición institucional para identificar y juzgar los resultados de sus esfuerzos. Argumentan que un sentido de responsabilidad ante los clientes concentra la atención y las energías de los miembros de una unidad de trabajo en satisfacer las necesidades de personas concretas, necesidades que deben ser satisfechas para promover los objetivos de la política pública. Razonan también que la retroalimentación de los clientes proporciona naturalmente información sobre los resultados de sus esfuerzos a los miembros de un centro de trabajo.

Cuando estas unidades no se conciben a sí mismas como responsables ante los clientes, se arriesgan a ser sólo responsables de:

- Obedecer órdenes legítimas.
- Conformarse con las normas para el empleo de suministros como recursos humanos, instalaciones, recursos financieros, información, equipo y materiales.
- Realizar las tareas asignadas.
- Alcanzar rendimientos sociales que se relacionan lejanamente con los esfuerzos operativos específicos.

Cuando una unidad de trabajo es responsable únicamente en estos términos, el sentido de propósito de sus miembros y su acceso a una

retroalimentación significativa sobre los resultados es probable que disminuyan, en relación a lo que sucede con frecuencia cuando son responsables de afrontar las necesidades de los clientes.

IV

Mi investigación empírica sobre la introducción del discurso de la responsabilidad ante los clientes se basa en el empeño para impulsar la gestión del Gobierno del estado de Minnesota (EEUU) durante los últimos siete años (6). A lo largo de este período, los ejecutivos y los empleados de dos departamentos horizontales (*) han reformulado sus puntos de vista sobre el propósito y el funcionamiento apropiado de un abanico de funciones, comprendiendo personal, contratación, gestión de la información, de materiales y de instalaciones. En algunos casos se ha identificado a los gestores de la línea jerárquica del organismo como los clientes principales. En cada uno se ha mostrado fehacientemente a los miembros del centro de trabajo los puntos de vista de los clientes sobre su ejecutoria. Se ha dedicado un esfuerzo intenso a satisfacer a los clientes frente a quienes son responsables las unidades de trabajo. En algunas circunstancias, las tareas y las estructuras organizativas se han configurado de nuevo para afrontar las necesidades de los clientes.

Tradicionalmente, los empleados de los departamentos horizontales no se concebían a sí mismos con responsabilidad ante sus clientes. Su propósito consistía en realizar una administración honrada y eficiente más que en afrontar las necesidades de clientes identificados dentro del ámbito de la política pública. Los empleados de estos organismos se consideraban primordialmente como expertos en contabilidad, análisis financiero, análisis de políticas, reglamentos de función pública, Derecho laboral, compras, contrataciones, tratamiento de la información y logística. Su trabajo estribaba en aplicar su conocimiento técnico especializado a áreas de la actividad administrativa sobre la que poseían autoridad.

La imagen de que las funciones horizontales pudiesen ser responsables ante *los gestores de los departamentos verticales* considerados como clientes era inconcebible dentro de las tradiciones de pensamiento y las culturas organizativas de estas entidades. Se percibía históricamente a los funcionarios de los organismos verticales como inexper-

(6) La financiación de esta investigación ha sido proporcionada por la Ford Foundation/Harvard University program on Innovations in State and Local Government, administrada por el Taubman Center for State and Local Government en la John F. Kennedy School of Government.

(*) (N. del T.: *staff agencies* en el original).

tos en materias relativas a la eficiencia administrativa, así como potencialmente oportunistas, fraudulentos o corruptos incluso. Los requerimientos y las opiniones de los departamentos verticales de la organización se veían con escepticismo y sospecha considerables por el personal de los organismos horizontales.

Como parte del proceso de cambio organizativo en el decenio de 1980, los gestores de la función horizontal fueron entrevistados por sus ejecutivos para caracterizar su centro bien como:

- responsable principalmente frente a los gestores de los órganos verticales,
- responsable fundamentalmente ante los políticos como clientes.

Si los gestores de los departamentos verticales de la organización fueran considerados clientes, entonces sus ejecutivos de dirección tendrían sus funciones con responsabilidad para satisfacer las necesidades operativas de los organismos de la jerarquía y para ratificar las normas que afectasen a todos los centros de trabajo del gobierno del estado, por ejemplo, personal, contabilidad, adquisiciones y normas de gestión de información. Las funciones horizontales que identificaron los gestores de los departamentos verticales como sus clientes principales comprendían: personal, adquisiciones, gestión de instalaciones, asesoramiento de gestión, impresión, correo interno, alquiler de vehículos a motor y viajes.

En el caso de la Dirección General de Gestión de la Información, la identificación de los clientes fue extremadamente difícil. Este órgano tenía una doble competencia: el tratamiento de datos y el control de la adquisición de tecnologías de la información por los departamentos verticales. Ni las organizaciones de la línea ni los políticos estaban satisfechos con las realizaciones de esta entidad. Se decidió, eventualmente, reasignar todas las competencias de control a una nueva oficina encargada de la política de información, cuyos clientes iban a ser políticos, y concentrar la atención de las restantes unidades de gestión de la información sobre el cumplimiento de las necesidades de los organismos verticales, como se indicaba en las declaraciones siguientes, respectivamente:

— La Oficina para Política de Información asiste a los organismos del estado en la planificación y gestión de los sistemas de información de tal forma que un sistema individual refleje y apoye los requerimientos de la organización y la misión del estado. La OPI cree que si proporciona una perspectiva de gestión global a todas las entidades, si tiene la comprensión y los datos exactos sobre cómo funcionan los sistemas de información de los organismos individuales y si está dispuesta a emitir juicios sobre la calidad de los esfuerzos de éstos, entonces

los legisladores estarán satisfechos porque se producirá una gestión eficaz de la información y una utilización prudente de su tecnología (7).

— La misión de la Dirección General de Gestión de la Información consiste en proporcionar resultados provenientes de los activos informativos que valoren los clientes (8).

En los casos de adquisiciones y personal, los empleados eran particularmente conscientes de que no sólo eran responsables frente a los gestores del organismo para afrontar sus necesidades como clientes, sino que también eran responsables ante los políticos de analizar las políticas de adquisiciones y de personal en curso y de conseguir la aquiescencia de las organizaciones a las políticas vigentes. Obtener la coherencia entre tales relaciones de responsabilidad en competencia fue un objetivo primordial para los gestores de estas unidades, como puede verse en las siguientes exposiciones:

— El cometido del funcionamiento de las *adquisiciones* es la compra de bienes y servicios que mejor se adecuen a los requisitos de calidad imprescindibles para las necesidades de nuestros clientes, al mejor precio posible de proveedores cumplidores, dentro del lapso de tiempo requerido, de acuerdo con todas las normas aplicables y mediante un procedimiento ético y profesional (9).

— La finalidad de la gestión de la *contratación de personal* consiste en asistir a las organizaciones del estado en el mantenimiento de la calidad y la continuidad de su plantilla, asegurándose de que las necesidades de personal se afronten sobre un fundamento oportuno y garantizado que se produzcan unas relaciones coherentes entre los puestos de trabajo en todo el estado como base de un sistema de compensación equitativo. Un servicio de calidad implica el conocimiento de los entresijos del «sistema», combinando ese saber con la comprensión de la situación del cliente —sus necesidades, deseos, capacidades y problemas— y empleando dicho conocimiento para desplegar la flexibilidad del sistema, para servir al cliente de manera que no se sacrifique la coherencia razonable a lo largo del estado, sino que se pro-

(7) GRANT, Larry: «Leadership as a Model for Control in a Bureaucratic Organization», ponencia presentada en la Conference on Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies, celebrada en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University, del 13 al 14 de junio de 1989.

(8) PINKE, Judy: «Managing Internal Services: The InterTechnologies Group», ponencia presentada en la Conference on Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies, celebrada en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University, del 13 al 14 de junio de 1989.

(9) KINZIE, James: «From Economy and Efficiency to Creating Value: The Central Purchasing Function», ponencia presentada en la Conference on Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies, celebrada en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University, del 13 al 14 de junio de 1989.

porcione una solución conveniente como respuesta a expectativas justas (10).

Las precisiones sobre las estrategias empleadas por cada una de estas funciones horizontales se resumen en un artículo recientemente publicado (11). Algunos elementos merecen repetirse aquí.

Algunos empleados de los departamentos horizontales interactúan con sus clientes de la línea jerárquica en mucho mayor grado que antes mediante el proceso de compra y venta. En este proceso los proveedores de servicios internos recogen información de primera mano sobre qué atributos del producto son de mayor valor para sus clientes y, asimismo, cómo se juzgan sus realizaciones por ellos —información que llega a través del contacto con el cliente, el empleo de encuestas y reuniones de grupo y otras técnicas de *marketing*—. Los resultados de estos intentos de comprender las necesidades de los clientes se utilizan con posterioridad por los proveedores del servicio para ajustar sus ofertas de producto y sus modos de funcionamiento. En el mismo proceso, los clientes aprenden cómo puede acomodarse la organización a sus necesidades particulares; se hacen conscientes del alcance y la profundidad de las líneas de producto ofrecidas por las actividades del servicio, y pueden descubrir nuevas maneras de organizar sus propios procesos de producción.

La estrategia de Minnesota también efectúa un uso más coherente de los fondos rotativos (*) en la estructuración y gestión del proceso de compra y venta de servicios internos. Para ilustrar cómo funcionan estos fondos supongamos que el Departamento de Recursos Naturales (DRN) decide emplear los servicios de impresión para producir un folleto. A cambio de los servicios prestados, el DRN paga una tarifa por la impresión basada en el precio unitario y el volumen de los servicios vendidos. El pago se produce mediante una transferencia de los fondos pertinentes del DRN, o sus ingresos de las tasas abonadas por los usuarios, a la cuenta de fondos rotativos de impresión. La cuantía de los fondos transferidos representa el ingreso obtenido por la impresión. En la misma cuenta se imputan los gastos contraídos, incluyendo los de funcionamiento, en la producción del folleto. Este sistema de pagos e intercambio hace posible que los gestores del servicio gasten tanto como estimen necesario para satisfacer las demandas de los or-

(10) JOHNSON, Elaine; KURCINKA, Joe, y VIRKAMINS, Julie: «From Personnel Administration to Human Resource Management: Changing Visions of the Central Staffing Function», ponencia presentada en la Conference on Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies, celebrada en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University, del 13 al 14 de junio de 1989.

(11) BARZELAY, Michael, y ARMAJANI, Babak J.: «Managing State Government Operations: Changing Visions of Staff Agencies», *Journal of Policy Analysis and Management*, verano de 1990, pp. 307-338.

(*) (N. del T.: *revolving funds* en el original, se trata de fondos que permiten a las unidades de trabajo ingresar y gastar recursos).

ganismos de la línea jerárquica para productos y servicios elaborados internamente, como la impresión. El intercambio de fondos por los servicios prestados también apoya la idea de que las actividades de los servicios internos son empresas responsables ante las organizaciones de la línea considerados como clientes. Socava potencialmente la notoria mentalidad de presupuestos generales, que se concentra en la ejecución de presupuestos planificados en lugar de afrontar las necesidades de los clientes y de controlar los costes. Además, la utilización de los métodos de la contabilidad acumulativa en vez de los de caja produce una medida del valor de coste, esto es, del ingreso neto.

La Oficina para Política de Información desarrolló lo que denomina un «modelo liderazgo de control» como un medio de satisfacer a los políticos como clientes. La estrategia básica es cuádruple. Primero, se dedica un gran esfuerzo a formular un conjunto de principios comprendidos y valorados en común que constituye la arquitectura de la información del estado. Estos principios se debaten y votan por un consejo de política para la información, compuesto por un diputado y delegados ayudantes que representan a los usuarios principales de las tecnologías de la información de la administración del estado. Las cuestiones significativas que surgen en el curso de la aplicación de estos principios se presentan también a la atención del consejo. Segundo, la OPI trata de comunicar estos principios, así como la perspectiva general, a todos aquellos implicados en la adopción de decisiones relacionadas con la información. Tercero, una sección de asesoramiento e implantación de la oficina proporciona a los organismos un marco de referencia para comprobar las implicaciones de la arquitectura estatal para su gestión de la información y sus decisiones de adquisición. Cuarto, se asignan ciertos recursos para la ejecución. La tarea del personal de ejecución no consiste en auditar todas las entidades para determinar si actúan según las normas estatales para los sistemas de información, sino más bien en inspeccionar unos pocos organismos para aclarar si se acomodan a sus propios planes aprobados por la OPI.

Para medir las realizaciones de la OPI, la dirección mantiene reuniones periódicas para su valoración con los legisladores que supervisan quienes están más interesados en la tecnología de la información de la administración del estado. Junto a ello se establecen grupos específicos con los gestores de los organismos estatales.

V

La clarificación de las misiones operativas y de las relaciones de responsabilidad de los centros, junto con el empleo estratégico de los conceptos de gestión financiera y de servicio, han alterado las culturas y

las prácticas organizativas de las *actividades de los servicios internos* de Minnesota. Por ejemplo, en la Dirección General de Gestión de Información «los gestores y otros miembros de la dirección han aceptado de buena gana el desafío de examinar su función y sus métodos de forma totalmente diferente a lo que fueron en la historia de la organización. Se han realizado grandes avances en las cuatro áreas de intensidad clave, creando relaciones de servicio a los clientes, adoptando conceptos de *marketing*, reforzando la gestión financiera y la competitividad de los precios. La nueva misión y sus cuatro conceptos se emplean para orientar la adopción de decisiones en el nuevo medio ambiente (12).

El rendimiento financiero de las actividades de los servicios internos como conjunto ha mejorado señaladamente durante el período que comenzó en 1983. Los beneficios no distribuidos de nueve de las catorce actividades de fondos rotativos fueron negativas en el año fiscal de 1982. Todas menos una de las de fondos rotativos tuvieron ganancias ajustadas en el año fiscal de 1989. Ese progreso no se logró a expensas de otro objetivo financiero, bajando la magnitud de los incrementos de tarifas. Antes de que se desarrollase la estrategia, los organismos verticales se quejaban de que las tarifas aumentaban con mayor velocidad que sus presupuestos. Por el contrario, el incremento anual de tarifas para las actividades con fondos rotativos fue sólo del 1,77 por 100 entre los años fiscales de 1985 y 1989. Además, las tarifas medias fueron superiores en un 0,86 por 100 en 1990 respecto al año fiscal de 1989.

El rendimiento de la *actividad central de adquisiciones* se mide de maneras distintas. Un indicador es el lapso medio de tiempo transcurrido entre la llegada de un impreso de petición de material y la emisión de una orden de compra. El tiempo medio transcurrido fue de 51,4 días, con sólo el 22 por 100 de las peticiones de material tramitadas en menos de 25 días en julio de 1986. Por el contrario, el tiempo de tramitación medio fue de 21,1 días, con el 57,2 por 100 de las peticiones que llegaron tramitadas completamente en menos de 25 días en el año fiscal de 1989 (13).

Cuando se entrevistó a los gestores de los departamentos verticales, en marzo de 1989, un 50 por 100 afirmó que estaba satisfecho con los esfuerzos de la *actividad de gestión de personal* para hacer comprensible el sistema; el 90 por 100 estaba conforme en una encuesta de enero de 1989. De manera semejante, la proporción de los gestores que afirmó que el servicio de personal «ayudaba a resolver problemas» se incrementó del 53 al 72 por 100 en el mismo reducido intervalo. En

(12) PINKE, Judy: *Op. cit.*

(13) KINZIE, James: *Op. cit.*

una encuesta posterior se identificó una nueva dimensión de calidad: ayudar eficazmente a los gestores en la contratación de personal para servir al público. El 74 por 100 de los que contestaron dijo que estaba satisfecho en enero de 1989 (14).

COMENTARIOS DE CONCLUSION

El significado del concepto responsabilidad depende de la perspectiva sobre el buen gobierno y administración en el que está encajado. Este artículo ha sugerido cómo se modifica el significado de la responsabilidad cuando se piensa en función de una perspectiva posburocrática de la Administración. En el ámbito de este sistema conceptual, la responsabilidad atrae la atención hacia unas relaciones de trabajo interactivas entre los operarios, los gestores, los ejecutivos, los políticos y el público, y sirve para motivar los esfuerzos de los actores en la concepción de estas relaciones, la negociación de las expectativas de conducta y de resultados, la provisión y la respuesta a la retroalimentación, el cumplimiento de las expectativas y la reconsideración periódica del carácter y los términos de las relaciones de trabajo. La comprensión compartida de todas estas características de unas relaciones particulares es probable que aumente el compromiso de las personas con su trabajo y que facilite la ejecución de las funciones de gestión por sujetos que interactúen recíprocamente de arriba a abajo en el Gobierno. Se espera que la satisfacción pública con las actividades del Gobierno mejore como consecuencia del empleo del concepto de responsabilidad en esta forma.

Si la mayor parte del trabajo que hace congruentes las políticas públicas y la producción es interactivo y si las relaciones recíprocas que funcionan bien se conceptúan parcialmente en términos de responsabilidad ante los clientes, el hábito de pensar que la responsabilidad y la eficiencia son valores contrapuestos parece discutible y posiblemente erróneo. La eficiencia, en el sentido de una mejor adecuación entre la política pública y la producción, no puede lograrse sin responsabilidad.

Traducción: José Antonio OLMEDA GÓMEZ

