

Panel: ¿Es posible la responsabilización en el estado?: instrumentos prácticos y viabilidad institucional

## **Responsabilización: instrumentos de rendición de cuentas y evaluación de gestión del valor público**

**Jorge Hintze**

### **INTRODUCCIÓN**

Este trabajo trata sobre el control y la evaluación de la gestión pública desde el punto de vista de la rendición de cuentas. Su hilo conductor es un recorrido por cuatro instrumentos que se hallan en la intersección entre la planificación y el control: la *matriz de efectividad sostenible*, la *matriz de desempeño institucional*, la *matriz de eficacia viable* y el *tablero de control institucional*. No es su objeto principal el análisis de estas herramientas en sí mismas sino el mostrar las concepciones en que se basan en conexión con las aplicaciones prácticas a que pueden dar lugar. Tales concepciones se sustentan, a su vez, en dos supuestos bastante sencillos: que el valor público termina expresándose en realidades concretas y que la responsabilización se refiere al uso de los recursos públicos para generarlo. Dado que son supuestos que aluden a cuestiones prácticas, nos parece enriquecedor contrastarlos en lo posible con herramientas y experiencias.

La primera parte del trabajo, utilizando la *matriz de efectividad sostenible* como base, considera la relación entre la efectividad y la sostenibilidad desde el punto de vista de las tensiones entre la necesidad de satisfacer necesidades inmediatas y mediatas, entre el gasto y la inversión y analiza estas cuestiones como parte de la naturaleza misma de los planes y las evaluaciones. En este caso, aunque no se llega a un plano instrumental como en los siguientes, se plantea un modelo decisorio basado en dos supuestos: el primero, que la prioridad de los fines, a la hora de asignar y comprometer, en los planes públicos, recursos económicos, políticos y sociales, es la forma en que se expresa la expectativa de éxito posterior y el segundo, que, a la corta o a la larga, de lo que se rinde cuentas en el plano político es de la concordancia entre prioridades de asignación de recursos y éxitos o fracasos.

En la segunda parte del trabajo, relativa al plano institucional donde se asignan y aplican los recursos y gestiona el valor público, se analizan los tres instrumentos restantes antes mencionados.

En cuanto a la *matriz de desempeño institucional*, tratamos de mostrar, mediante el análisis detallado de dicho instrumento, que la consideración conjunta de la eficacia y la eficiencia permite disponer de elementos de gran síntesis para evaluar, con idénticos criterios, tanto los propios planes antes de aplicarlos como los resultados de su posterior ejecución. Nos parece de gran importancia insistir en que la evaluación debe referirse tanto a lo que se pretende hacer como a lo que ya se ha hecho y que los criterios para comparar las intenciones con sus consecuencias posteriores deben ser necesariamente los mismos si se pretende aprender de los fracasos y de los éxitos.

Analizamos luego el proceso de evaluación en su nivel más concreto, en el que los logros esperados pueden expresarse como metas observables y en el que es posible identificar sus responsables con nombre y apellido. Usamos para ello como ejemplo la *matriz de eficacia viable*. En este plano, la relación entre la eficacia operativa (el logro de las metas perseguidas), versus la viabilidad (la expectativa de que la eficacia será sostenible) incluye los elementos de los contratos entre partes, desde la doble dimensión de pasado (qué se ha logrado) y futuro (cuál es el compromiso de una parte y el riesgo de la otra) Tales elementos, considerados conjuntamente, permiten que la evaluación operativa y la rendición de cuentas puedan ser tratadas como dos caras de un único proceso y no dos cuestiones independientes.

Analizamos luego un cuarto instrumento, el *tablero de control institucional*, desde el punto de vista de los recortes, tanto instrumentales como ideológicos que es preciso hacer de la realidad para tornarla manejable. En este sentido, llamamos *tableros de control* a estos recortes instrumentales e ideológicos que siempre permiten ciertas visiones a costa de ocultar otras y planteamos que, cuando las dimensiones que no se ocultan se refieren a la rendición de cuentas, los tableros de control son

eficaces herramientas para la transparencia y la responsabilización y, por lo tanto, en el ámbito público, trascienden ampliamente el rol sólo gerencial que suele asignárseles en el privado.

Por fin, y justamente la luz de lo anterior, concluimos con algunas reflexiones sobre la dudosa compatibilidad entre transparencia y poder y, a pesar de ello, deslizamos algunas hipótesis de moderado optimismo acerca de las posibilidades de mayor responsabilización, sobre la base de cuatro líneas de trabajo. El moderado optimismo se sustenta en el hecho de que, aunque nos parezca insuficiente, sin duda hay ahora más transparencia y responsabilización sobre lo público que hace treinta, cien o trescientos años. Después de todo, quizás sólo tenemos que reforzar una tendencia irreversible.

## **EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD SOSTENIBLE**

### **Efectividad y sostenibilidad**

Formulemos de entrada el principal concepto en que se basan los enfoques que desarrollaremos en este trabajo: *la finalidad de las organizaciones del aparato institucional del estado es producir valor público y la planificación, el control y la rendición de cuentas se definen a partir de ello*. Tal vez esta reflexión sea demasiado obvia, como suelen ser los enunciados de principios, pero, dado que suele ser olvidada con mucha frecuencia, nos pareció mejor dejarla.

El valor público, entendido como satisfacción equitativa de necesidades humanas, puede representarse en la planificación en términos de escenarios futuros, imaginables previamente y observables luego de que se hayan verificado. (Por ejemplo, se genera valor público cuando disminuye la pobreza, mejora la educación o la salud y ello puede imaginarse en términos de escenarios y luego puede verificarse lo ocurrido) Usaremos el término *efecto* para referirnos al valor cuando lo consideramos *consecuencia* del uso de recursos. Los efectos son las consecuencias y el uso de recursos es la causa que nos interesa distinguir de entre la maraña de causalidades que inciden.

Aunque los efectos sean las consecuencias últimas de las asignaciones de recursos, no se producen de manera directa e inmediata sino a través de una cadena de valor que comienza con la producción de productos concretos que contribuyen al logro de resultados que, a su vez, si no hay circunstancias que lo impidan, contribuyen a producir las consecuencias que hemos denominado genéricamente efectos, cadena de generación de valor cuya medida final es la efectividad.

Por ejemplo, las prestaciones concretas de salud (productos) contribuyen a la mejora de la salud de los pacientes (resultados), lo que incide a su vez en la calidad de vida de la población, en su capacidad de trabajo y desarrollo personal lo cual, a su vez, incide en la economía y así sucesivamente (cadenas de efectos).

Desde el punto de vista de la planificación, los efectos a buscar constituyen la esencia de lo aludido por las políticas, y suelen ser expresados en términos de sucesos deseables cuando se trata de efectos positivos o bien indeseables, cuya incidencia se debiera evitar o mitigar, cuando se trata de negativos<sup>1</sup>. Considerados desde el punto de vista de los plazos, algunas veces los efectos se logran de una manera muy inmediata y otras veces sólo tras largos esfuerzos.

Por ejemplo, la disminución de la pobreza de un determinado colectivo social por la vía de acciones que promuevan el incremento de la productividad en las organizaciones de la economía es, sin duda, un efecto a cuyo logro los esfuerzos destinados a la asistencia técnica, incorporación de nuevas tecnologías, cambios en la cultura productiva, capacitación de los trabajadores y los gerentes, entre otros, contribuyen en plazos considerablemente largos. Sin embargo, un programa significativo de subsidios al desempleo puede producir efectos inmediatos en la disminución de los niveles de pobreza<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Por lo general, sin embargo, los efectos suelen expresados en términos positivos (por ejemplo, cuando se trata de algo negativo, como el deterioro del ambiente, se expresa el efecto deseado como su contrario, la preservación). De esta manera, por convención, los trataremos en lo sucesivo.

<sup>2</sup> Como contribución a una suerte de polémica sobre estos temas que consideramos, al menos en parte, semántica, reservamos el término "impacto" para a los efectos inmediatos o logrados en plazos muy cortos, como sería el caso de este ejemplo. Cabe recordar que hay medidas de efectividad pero no de algo así como "impactidad".

Sin embargo, el análisis de las consecuencias del accionar institucional parece ser una visión incompleta si además del logro de efectos, no se toma en cuenta también la probabilidad de que éstos resulten efímeros o bien se sostengan el tiempo.

Retomando el ejemplo anterior, es posible que, si los subsidios por desempleo son la única asignación de recursos para aliviar la pobreza, al suspenderse ésta vuelva a incrementarse hasta los valores previos o eventualmente mayores. En tal caso, los efectos habrán resultado efímeros, es decir, no sostenibles.

Consideraremos efectividad a la medida en que se logren efectos como consecuencia final de la asignación de los recursos y sostenibilidad a la medida en que los mismos puedan mantenerse una vez finalizada dicha asignación. La sostenibilidad puede no hallarse presente en los fines perseguidos o las consecuencias logradas. Algunas veces se buscan impactos aun cuando se sepa que no serán sostenibles y otras se busca atacar las causas en el mediano o largo plazo y se acepta postergar los efectos inmediatos.

La relación entre estas dos variables puede representarse en el cuadro 1 -que llamamos Matriz de Efectividad Sostenible-, que da lugar a cuatro situaciones claramente diferenciadas desde el punto de vista político y estratégico<sup>3</sup>:

Sin duda, el logro de efectos sostenibles, situación que se representa en el cuadrante superior derecho, puede considerarse éxito en cuanto a la asignación de recursos públicos y fracaso su opuesto. Sin embargo, las dos situaciones alternativas (el logro de efectos no sostenibles), así como el desarrollo de capacidades para producir efectos (antes que efectos en sí mismos), que se representan en los cuadrantes amarillos no pueden ser necesariamente caracterizadas de éxito o fracaso desde el punto de vista de la asignación de recursos públicos.

Aunque el logro de efectos perdurables que se representa en el cuadrante superior derecho, parece a primera vista el fin principal de la asignación de los recursos públicos, ello no siempre es posible ni, en ocasiones, deseable: algunas veces parece imponerse la necesidad de dar respuestas perentorias al corto plazo, aun cuando no se logre ningún tipo de sostenibilidad y, otras veces, es preferible el logro de efectos moderados pero que se mantengan en el tiempo, situaciones que, como mencionamos antes, se representan, respectivamente, en los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho del gráfico. La relación entre estas dimensiones resulta particularmente útil para identificar ciertas tensiones que analizaremos a continuación.

**La efectividad no sostenible** alude a los logros de impactos (cuando se trate del corto plazo) y efectos que desaparecerán cuando se dejen de realizar los esfuerzos que los produjeran, es decir, cuando cese la asignación de recursos con ese fin. Si bien este tipo de medidas no son bien vistas en el discurso político, lo cierto es que sobre la base de este criterio se asigna una significativa proporción de los recursos públicos, por razones que pueden originarse en un amplio espectro de criterios y motivaciones, desde en el más elemental sentido común hasta (pasando por las soluciones de compromiso entre los intereses de actores y otras circunstancias) el más descarado oportunismo político.

Por ejemplo, sin duda es calificable de oportunista la concentración de la inversión en obra pública de corto plazo en los momentos preeleccionarios, tales como la reparación precaria de las vías públicas (claramente no orientada a producir efectos sostenibles sino, más bien, impactos que incidan positivamente sobre la imagen del gobierno y, por lo tanto, sobre las chances electorales) En cambio, la asistencia social a la población carenciada no es en modo alguno tachable de oportunista, aunque se trate un tipo de asignación de recursos que, claramente, no persigue sostenibilidad.

Aunque parezca paradójico a primera vista, la búsqueda de la efectividad no sostenible es uno de los principales criterios de asignación de los recursos públicos, ya sea para satisfacer necesidades impostergables o impedir -o minimizar- perjuicios derivados de circunstancias adversas, conjunción que podríamos llamar “efectos de mantenimiento” toda vez que apuntan a garantizar la estabilidad de

---

<sup>3</sup> Utilizaremos aquí y en lo sucesivo una serie de cuadros de dos dimensiones (a los que nos referiremos convencionalmente como “matrices”) basados en las coordenadas cartesianas. Utilizaremos esta metodología debido a que el análisis de la información en términos de las relaciones entre dos variables más sencillo que cuando se las trata de a tres y así sucesivamente. Sin embargo, como se verá, índices resultantes de la relación entre dos variables conforman una nueva variable que puede ser relacionada con otras, de manera que, gradualmente, consideraremos análisis de varias dimensiones al mismo tiempo.

las condiciones (mantener bajo control la desorganización que sobrevendría si no se lograran) Bajo este concepto pueden incluirse las asignaciones de recursos al mantenimiento de la salud (no, en cambio, a la prevención), asistencia social, logro de efectos anticíclicos en el funcionamiento de los mercados, la seguridad, las asignaciones destinadas a compensar consecuencias desfavorables de las catástrofes de diverso tipo, el mantenimiento del orden y la seguridad jurídicas y, en general, todas aquellas que se hacen bajo el supuesto de que en su defecto, el perjuicio sería mayor que el costo de los recursos insumidos (entendidos en un sentido integral, no solamente económico) Una parte muy significativa del gasto público se registra en este cuadrante, paradójicamente, referido a la búsqueda de la “efectividad no sostenible”, frase difícil de encontrar en los discursos políticos, las memorias institucionales y los mensajes a los parlamentos con que se presentan los presupuestos todos los años.

En un lenguaje algo más abstracto, puede decirse que buena parte de la asignación de recursos para el logro de efectividad no sostenible apunta a la compensación de la entropía<sup>4</sup> de los sistemas involucrados, entendiéndolo por ella la suma de los eventos que producen pérdidas y degradación de lo existente y/o impiden la realización del valor potencial. Las enfermedades, crímenes, fluctuaciones inesperadas de los mercados, terremotos, por ejemplo son eventos no deseados que generan dos tipos de perjuicios: la pérdida de un valor preexistente (vidas, calidad de vida, bienes, etc.) y/o afectan la capacidad de continuar generando valor en el futuro. Lo primero puede ser eventualmente estimado en términos de pérdidas y lo segundo como valor no realizado, aunque esta estimación no sea por cierto siempre numérica ni económica. La suma de estos dos conceptos conforma una medida de la entropía a poner en un platillo de la balanza, para su comparación con lo que se gasta en evitarla. En un sentido bastante preciso, la efectividad no sostenible, en tanto mantenimiento o mejora de condiciones que desaparecerá cuando se retiren los recursos (como un paciente a quien se le mantiene la vida con un respirador artificial), es algo así como “pan para hoy y hambre para mañana”, lo cual no significa que el pan de hoy sea menos indispensable o prescindible que la vida.

**Desarrollo de capacidad:** el cuadrante inferior derecho de la matriz se refiere a las consecuencias de las asignaciones de recursos del tipo “inversión por única vez”, es decir, cuya la finalidad principal no es tanto la producción de efectos o impactos como la creación de la capacidad para producirlos. En estos casos, los efectos buscados siguen siendo los mismos, pero la asignación de recursos no se orienta directamente a ellos sino a generar las condiciones que podrían lograrlos.

Por ejemplo, programas que apuntan a la disminución de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades de sus beneficiarios para generar ingresos propios y las inversiones en prevención de la salud que incrementan la capacidad de los beneficiarios para no enfermarse. En el primero de los casos, los recursos no se asignan a la asistencia a los pobres sino a otros fines, tales como la creación de puestos de trabajo, la formación profesional, la asistencia crediticia y muchas otras formas de intervención que suelen llamarse, quizás un tanto metafóricamente, “políticas activas”. En el segundo caso, las asignaciones de recursos en prevención de la salud se orientan mucho más a la población sana que a la enferma y los esfuerzos son insumidos en programas de capacitación y difusión para que la población cambie hábitos de fumar o comer y disminuya la incidencia de ciertas enfermedades; a programas nutricionales materno infantiles para que los sistemas inmunológicos de los niños los protejan de las enfermedades; a diagnósticos precoces para que las enfermedades potencialmente graves no lleguen a serlo y así sucesivamente.

Las asignaciones de recursos que, sin lograr directamente los efectos buscados, se dirigen al desarrollo y/o incremento de las capacidades para su logro pueden, sin duda, ser consideradas inversiones aunque no sean siempre tangibles como las obras públicas y las fábricas. En esta categoría se incluye una parte muy significativa del destino de los recursos de las economías, entre ellas, en educación, ciencia, tecnología, desarrollo de las capacidades productivas, preservación del ambiente y de los recursos naturales, desarrollo de los mercados, desarrollo del capital social y la gobernabilidad, desarrollo institucional, entre otros.

Así como la efectividad apunta a directamente los fines, el desarrollo de capacidades se orienta a los medios para el logro de tales fines. Sin embargo, los fines siguen siendo los mismos y la

<sup>4</sup> El concepto de entropía o tendencia a la desorganización (aumento de lo azaroso), o su opuesto, el incremento de las capacidades de los sistemas (aumento de la complejidad), aplicado al campo organizacional pueden ser expresado como aumento o pérdida de la capacidad de generar valor. En este sentido se utilizan en este trabajo.

razón última de tales medios: por ejemplo, el desarrollo de capacidades para una mejor salud no es un fin en sí mismo y se justifica en razón de que la salud es el bien deseado.

El desarrollo de capacidad, sin embargo, implica necesariamente diferimiento de la satisfacción de las necesidades que justifican su búsqueda. La inversión en creación de puestos de trabajo, por ejemplo, puede disminuir significativamente el desempleo recién dentro de años, la prevención de la salud mediante la educación de los ciudadanos quizás logre efectos verdaderamente significativos en las próximas generaciones, la investigación científica en sismología sin duda mejorará la humanidad, pero no aporta demasiadas soluciones para los terremotos que puede estar ocurriendo en este momento. El diferimiento, que incluye por primera vez la dimensión de futuro en este análisis, implica, por consecuencia, el riesgo: no hay garantías, por ejemplo, de cuándo y cuánto ayudará la ciencia en el futuro a la humanidad, de manera que toda inversión en ciencia es una toma de riesgo conciente. El riesgo, naturalmente, es inherente a las inversiones: ¿cuánto y cuándo se lograrán efectos razonables de un programa de prevención de la salud o de la delincuencia? ¿Quién garantiza que se lograrán efectos, habiendo tantas circunstancias imprevisibles que podrían impedirlo? ¿Cuánto tiempo están dispuestos los beneficiarios a esperar por la satisfacción de sus necesidades? ¿Y los políticos por los réditos?

Vistas las cosas desde una perspectiva temporal podría decirse que, así como el futuro es la dimensión prevaeciente en el desarrollo de capacidades, el presente (o, al menos el corto plazo) lo es en el caso de la búsqueda de impactos y efectos de corto plazo no sostenibles, legítimos sólo cuando no es mejor atacar las causas en lugar de los síntomas.

**Efectividad sostenible:** el cuadrante superior derecho de la matriz es el lugar en el que se representan los afortunados casos de asignaciones de recursos que producirían o produjeron (según se evalúen los planes antes o la realidad después) efectos inmediatos y, también, sostenibles. Estos casos -en los que es indiscutible el éxito de la asignación de los recursos- parecen ser menos frecuentes de lo deseable pero, sin duda, no imposibles.

Por ejemplo, un programa destinado a reducir la pobreza de ciertos grupos de campesinos, consistente en un "paquete" de resultados intermedios, incluía la conformación de pequeñas empresas y asociaciones que recibían créditos, asistencia técnica para producción y la venta, cierta cuota de subsidios decrecientes a lo largo de un determinado período, la compra de parte de la producción y otras medidas complementarias. Los campesinos experimentaban un incremento de su nivel de ingresos a poco de incorporarse al programa, con lo cual su situación de pobreza mejoraba de inmediato. Buena parte de los recursos del programa apuntaban a ello, con lo cual la efectividad era indudable. Sin embargo, la condición de ingreso y permanencia era la creación de condiciones de sostenibilidad, de manera que parte de la inversión apuntaba a ello. Una vez cesada la ayuda a los campesinos, una cantidad considerable de ellos logró abandonar de manera sostenible la situación de pobreza que tenían al ingresar al programa.

En el ejemplo anterior parte de la asignación de recursos se canaliza hacia el logro de efectos inmediatos sobre la situación a resolver y otra parte a garantizar la sostenibilidad de dichos efectos en el futuro. Sin embargo, lo que permite ubicar el caso como de logro de alta efectividad sostenible simultáneamente es que ambas circunstancias están indisolublemente asociadas y ocurren de manera simultánea. El indicador que, en el ejemplo, permite considerar efectivo el programa no es la cantidad de campesinos que disminuyeron su pobreza *durante* el desarrollo del programa (prácticamente todos) sino la proporción que mantuvo esa situación *después*.

Dentro de esta categoría puede mencionarse, por ejemplo, el incremento de la competitividad internacional de la producción doméstica a través de la administración de una mezcla razonable de tipos de cambio favorables con estímulos a las exportaciones y garantías creíbles de mantenimiento de reglas de juego suficientemente estables en el mediano plazo.

Los ejemplos mencionados, por cierto, no son medidas aisladas sino "paquetes" de medidas cuya combinación particular en determinado momento puede lograr la alquimia de la efectividad sostenible. Desde luego, no parece demasiado sorprendente que mayores niveles de éxito parezcan requerir también mayores niveles de ingenio, imaginación y oportunidad. Las medidas simples y puntuales, impactos afortunados, que, cada tanto, producen efectividades sostenibles como por arte

de magia parecen ser, precisamente eso: arte de magia y, como tales no parecen demasiado frecuentes en el mundo de la política.

**Fracaso en la asignación de recursos:** finalmente, en el cuadrante inferior izquierdo de la Matriz Efectividad Sostenible se pueden registrar los casos en los que no se logran los efectos deseados en el corto plazo ni tampoco sostenibilidad. Este tipo de pronóstico no aparece, naturalmente en las planificaciones (ya que, si se hiciera, sería razón más que suficiente para no realizar las asignaciones de recursos respectivas), pero, sin duda, debería aparecer en las evaluaciones ex post. Si se dispusiera de ellas, podríamos comprobar qué proporción de los recursos ha sido dilapidada sin producir efectos.

Es abundante la literatura de los últimos años que inquiera sobre la efectividad de la cuantiosa asignación de recursos a los programas sociales en Latinoamérica y África sin encontrar respuestas contundentes sobre los efectos logrados y, también, la documentación sobre la magnitud en muchos casos escandalosa de la ayuda que no llega a los beneficiarios finales.

Parece obvio que tales fracasos debieran ser objeto ineludible de los controles y evaluaciones, tanto para aprender de ellos como para dilucidar responsabilidades sobre el uso de los recursos públicos, cuestión de la que deben ocuparse, por ejemplo, las agencias públicas de control y auditoría. Sin embargo (aunque quizás no sorprendentemente), las cifras de esta contabilidad no son grandes números rojos que desencadenen escándalos, a pesar de que existe la convicción generalizada en la población, la política, los medios de comunicación y la gerencia pública de que gran parte de la asignación de los recursos públicos no produce efectos aceptables. La ignorancia sobre la magnitud de los recursos públicos que se pudieran registrar en el cuadrante “fracaso” de la matriz de efectividad sostenible es, seguramente, una buena medida de la falta de *accountability*, así como la enfermedad es una buena medida de la falta de salud.

### ***La tensión intrínseca de la efectividad sostenible***

Utilizando matriz de efectividad sostenible como modelo analítico, cabe la pregunta sobre cuál es el orden de deseabilidad de las situaciones que este modelo contempla. Aunque, obviamente, la mejor situación es la que reúne todas las ventajas y ninguno de los inconvenientes (es decir, inmediatos y significativos efectos totalmente sostenibles), ¿qué criterios hay para ordenar según su deseabilidad las situaciones intermedias hasta llegar a la que, sin duda, es la peor, el fracaso? ¿Cuáles son las bases ideológicas de tales criterios? Desde una racionalidad técnica, una respuesta posible es que la mejor asignación de los recursos será aquella que produzca mayores efectos sostenibles en el largo plazo por unidad de recurso asignado. Sin embargo, dado que se trata del análisis de efectos, que responden a complejos entramados de causas y consecuencias cruzadas y, además, circunstancias que se afectan unas a otras, es preciso contar, para ensayar una respuesta a tal pregunta, con un punto de partida ideológico para tal criterio técnico, es decir, con una posición sobre cuál será el balance final deseable acerca del logro de efectos en el largo plazo. Aquí, para seguir, aceptaremos que puede expresarse como la mayor creación posible de valor público entendido como satisfacción de necesidades humanas, es decir, que mayor cantidad de seres humanos tengan más vida de mejor calidad, sea lo que esto signifique para cada sociedad<sup>5</sup>.

Desde una racionalidad política, en cambio (considerada, entre otros, en términos de correlaciones de fuerzas entre actores en pugna, intereses políticos de los decisores, condicionamientos culturales y éticos), la mejor asignación de recursos probablemente será la que resulte más viable en términos del balance de poder entre los actores. En consecuencia, en la medida en que el criterio último de la racionalidad técnica sea la maximización del valor público en el largo plazo, toda disminución de dicho valor potencial que no se deba a error en la asignación de recursos será una concesión a necesidades viabilidad política en el corto.

---

<sup>5</sup> Así como, para el valor privado en el mercado, su medida económica es suficiente para traducir a un común denominador sus diferentes manifestaciones, el valor público puede pensarse, a los fines analíticos, en términos de “unidades de vida humana” En este sentido lo empleamos en este trabajo.

Veamos un ejemplo relativo a las políticas de salud que ilustra este clásico dilema. Supongamos que, en un lugar A, se ha priorizado la prevención de enfermedades a lo largo de los últimos veinte años, invirtiéndose gran parte de los recursos en educación, cuidados tempranos, campañas de vacunación, exámenes de rutina, etc. Como resultado de ello, hoy viven en el lugar mil personas, quienes tienen una edad promedio de treinta y cinco años y con una esperanza de vida promedio de setenta y cinco, es decir, cuarenta años más. El “capital de vida”, por así llamarlo, que hay en ese momento en el lugar, por consecuencia, es igual a cuarenta mil “años/persona” (forma de expresar en este caso valor público). Supongamos también que, sin embargo, ello ha tenido un precio: se ha constatado que, como resultado de esa política preventiva y largoplacista, cien personas que requerían tratamientos costosos e intervenciones quirúrgicas de alta complejidad no dispusieron de esos servicios y murieron, en promedio, diez años antes de lo que hubiera ocurrido si hubieran sido atendidas oportunamente. En suma, en el lugar A se han perdido mil “años/persona” de vida.

Supongamos ahora que, en un lugar B, en cambio, se otorgó alta prioridad a la atención de las necesidades inmediatas, motivo por el cual se realizaron los tratamientos costosos y las intervenciones de alta complejidad cuando se necesitaron, salvándose así los mil “años/persona” de vida que se perdieron en el lugar A. Cien padres y abuelos vivieron diez años más con sus nietos e hijos, trabajaron y aportaron valor a la sociedad. Sin embargo, ello también ha tenido su precio: esos recursos han debido restarse de los esfuerzos de prevención y, a lo largo de los veinte años, motivo por el cual muchas personas que hubieran podido vivir sanas se enfermaron y, de ellas, trescientas murieron por diversas causas, en promedio, diez años antes de lo que hubiera ocurrido de mediar medidas preventivas. En muchos casos fueron niños, madres, en otros fumadores compulsivos no ayudados o enfermos de hepatitis que contagiaron a otros. Por falta de prevención se perdieron tres mil años/persona de vida.

La política del lugar B a sido salvar mil años/persona de vida inmediatos a costa de tres mil años/persona futuros, mientras que la del lugar A, simétricamente, sacrificar mil años/persona inmediatos para salvar tres mil más adelante.

Exclusivamente desde la racionalidad técnica, en términos de efectividad sostenible la asignación de los recursos para la salud fue sin duda más exitosa en lugar A que en el B, en términos vidas humanas, lo cual ilustra, en términos deliberadamente cuantitativos, la tensión entre efectividad y sostenibilidad, que coincide, en este análisis, con la tensión entre el gasto y la inversión y lo inmediato y lo mediano. Vistas las cosas desde la perspectiva del largo plazo y bajo la consideración de que los recursos son escasos, todo esfuerzo que se destine a producir valor en el futuro se restará a la producción de valor inmediato y viceversa. Sin embargo, las cosas pueden no ser totalmente así considera la viabilidad política.

Agreguemos ahora este ingrediente al ejemplo anterior. Parece implícito el supuesto de que las respectivas asignaciones de recursos de los lugares A y B eran compatibles con la gobernabilidad de los mismos y que en ambos casos las decisiones se hallaban al alcance de la capacidad de los respectivos decisores. Supongamos ahora que, en el lugar B, los decisores políticos eran concientes de que, en caso no atender las demandas inmediatas de salud de la población perderían las elecciones y deberían dejar el poder, sin garantías de que sus adversarios, que los atacaban precisamente con promesas de resultados inmediatos en esta materia, harían otra cosa. Es este escenario podría concluirse que en el lugar B sencillamente no era posible hacer lo mismo que en el A y que, en consecuencia, la viabilidad política ha sido el criterio principal en la toma de las decisiones.

Aunque, desde el punto de vista de la contabilidad del valor público a largo plazo sin duda la mejor solución será la que a la larga produzca mayor efectividad sostenible, la solución de compromiso de la tensión entre la efectividad y la sostenibilidad está determinada por lo posible y el criterio de evaluación de las asignaciones de recursos no es la medida en que se logre efectividad sostenible en abstracto sino en las condiciones que determinan la viabilidad de la propia asignación.

Veamos ahora esta misma cuestión desde el punto de vista del momento en que se hace el análisis: en el ejemplo de los lugares A y B, por razones de didácticas, se muestra la situación desde sólo una de sus dimensiones temporales, el pasado: se evalúa desde un presente lo que ha ocurrido en los veinte años anteriores. Si, en cambio, nos situáramos al inicio del proceso, es decir, 20 años antes, estaríamos en el momento de la planificación y de la toma de decisión. ¿Serían otros los aspectos a considerar? Sostenemos que no, que los criterios que se utilicen para planificar deben ser los mismos que se empleen para evaluar, si es que se pretende que la evaluación realimente la planificación y ésta sea también objeto de evaluación en sí misma. Aunque volveremos a esta cuestión (que consideramos tan esencial como poco tomada en cuenta) desde una perspectiva instrumental más adelante en este trabajo, es necesario considerar a continuación algunos aspectos conceptuales.

### ***La matriz de efectividad sostenible como herramienta de planificación y de control***

Sean cuales fueren los criterios que se tomen en cuenta a la hora de la planificación, parece evidente que deben utilizarse los mismos en la posterior fase de control<sup>6</sup> si desea disponer de alguna información sobre el cumplimiento de lo planificado, es decir, sobre la eficacia. Por ejemplo, si, en la fase de planificación, se considera al probable logro de determinados efectos con un determinado grado de sostenibilidad como criterio válido para la asignación de los recursos, en el control no puede omitirse la constatación de la medida en que eso mismo se ha verificado.

Considerando los planes como pronósticos, presunciones o expectativas sobre posibles logros futuros y los controles como verificaciones sobre logros pasados, en medio de estos dos momentos debe ubicarse el evento de la asignación de recursos para que hubiera algo que controlar. Es este el momento de la toma de decisión, en el que comienza la responsabilidad que da lugar a la rendición de cuentas<sup>7</sup> y al que llamaremos el momento de la toma de riesgo, es decir de la “apuesta al éxito”. Desde tal perspectiva el proceso de planificación debiera consistir en identificar las mejores ecuaciones de efectividad y sostenibilidad que se consideren viables, en cuyo caso el criterio de evaluación, en el ámbito del plan, será la expectativa de éxito que se refleje en la prioridad de las asignaciones de recursos. En base a ello, ciertos aspectos de los planes serán considerados prioritarios con relación a otros en cuanto a la asignación de recursos escasos. A su vez, el posterior grado de éxito logrado será -en el ámbito del control- la contrapartida de la prioridad en el de la planificación. Si esto es así, la comparación entre lo planificado y lo logrado requiere de instrumentos que, en los respectivos ámbitos, midan con la misma vara el grado de coincidencia entre prioridad previa y éxito posterior. En tal caso, la concordancia o discordancia entre lo prioritario antes y lo que resulta exitoso después será, al mismo tiempo, evaluación tanto de la gestión como de la propia planificación. Esto puede representarse en el cuadro 2.

Como se representa en el cuadro, los conceptos que se refieren al futuro en el momento de la planificación, en el pasado -en la suerte de espejo de la evaluación- se reflejan con otros nombres. Así, por ejemplo, en estos dos momentos, podemos considerar contrapartidas a los objetivos prioritarios vs. resultados exitosos (obsérvese que los objetivos se han convertido en resultados); objetivos no elegibles vs. objetivos fracasados (obsérvese que los objetivos no logrados no dejaron de ser sólo objetivos); efectividad prevista vs. efectividad lograda y sostenibilidad prevista vs. sostenibilidad lograda. Esta simetría sugiere que los instrumentos de planificación pueden incluir mecanismos y metodologías para establecer metas y asignarles prioridades de manera que sea contrastables con el diseño de las herramientas de control y evaluación a la hora de evaluar los éxitos y los fracasos. Sostenemos que, si bien es válido elaborar metodologías de evaluación y control con el fin de conocer la realidad, al margen de cómo se haya planificado, carece de sentido elaborar herramientas de planificación que no admitan el control y la evaluación posterior, toda vez que ello es incompatible con la responsabilización. Desde el punto de vista de los requisitos necesarios para la responsabilización, las herramientas de planificación y de control no son instrumentos diferentes sino sólo las dos caras de una misma moneda. A esta situación alude la parte central del cuadro, en la que se asocia la responsabilidad a los recursos y se identifican dos tipos de responsabilidad, la estratégica y la operativa que, a su vez, corresponden a dos momentos del proceso decisorio. En el momento del ejercicio de la responsabilidad que llamamos aquí estratégica se produce la asignación de recursos mediante la decisión y en el que identificamos como responsabilidad operativa, se produce el uso de los recursos a través de la ejecución de actividades.

Aun en términos muy genéricos, están aquí presentes los elementos necesarios para al responsabilización y la rendición de cuentas: algo que hacer, la decisión de hacerlo, la correspondiente ejecución y, finalmente, algo hecho sobre lo que quienes hayan decidido y actuado debieran rendir cuentas. Cuentas que se refieren, al menos, a dos aspectos: si era lo que había que

<sup>6</sup> Usamos en este momento la palabra control en el sentido genérico de verificación posterior, que incluye el concepto de evaluación.

<sup>7</sup> Partimos del supuesto, en este análisis, de que la responsabilidad tiene que ver con las consecuencias del uso de los recursos y con su uso mismo, pero no con los planes. Malos planes no ejecutados no implican responsabilidad alguna (salvo, por supuesto, del gasto de recursos empleado en la planificación misma) y malos planes sí ejecutados, en cambio, implican responsabilidad. Pero la misma no reside en las fallas de los planes sino en la errónea decisión de ejecutarlos, es decir, en haberles asignado más recursos que los necesarios para su sola redacción.

hacer y cómo se ha actuado para hacerlo, aspectos que diferencian la responsabilidad estratégica de la operativa. Volveremos sobre ello más adelante.

## ***EVALUACIÓN EN EL PLANO INSTITUCIONAL***

La responsabilidad, ya sea estratégica u operativa, toda vez que hace intervenir la relación entre resultados y recursos, alude al plano organizacional (al que nos referiremos en general, en el caso del estado, como el plano institucional) en el que se realiza la gestión de dichos recursos.

Así como todo análisis y evaluación desde la óptica de la efectividad sostenible se refiere al afuera de las organizaciones, al dirigir la mirada hacia dentro, donde los recursos se utilizan, pueden identificarse dos tipos de evaluaciones: una de ellas se refiere al grado de la eficacia y viabilidad en el logro de las metas y la segunda, a la relación entre dicha eficacia y el grado de aprovechamiento de los recursos, es decir, a la eficiencia. Llamaremos *evaluación de eficacia viable* a la primera y a la segunda -que la incluye- *evaluación del desempeño institucional*. Comenzaremos por esta última, más inclusiva, para retornar luego a la primera, que nos remitirá a aspectos más instrumentales.

### ***La evaluación del desempeño institucional: eficacia y eficiencia***

La eficacia tiene que ver el logro de fines (expresados por lo general, en su nivel más alto, como objetivos políticos, y estratégicos y, en el plano operativo, generalmente como metas). La eficacia, en tanto comparación entre fines y logros implica necesariamente la planificación, es decir, establecimiento previo de tales fines. Sin embargo, la eficacia puede ser vista como más que el mero cumplimiento de planes: en la vida política, institucional, comercial, personal, los planes pueden asumir, además, la condición de compromisos y contratos de tipo político, ético, comercial, personal u otros. En estos casos, la eficacia es también la medida en que se cumplen los contratos y los compromisos, no sólo cálculo de relaciones abstractas entre fines y logros. Cuando se considera, por ejemplo, que los políticos que cumplen sus promesas son confiables, las personas que honran sus compromisos son honradas o los trabajadores que no abandonan sus responsabilidades son responsables, se alude a esta dimensión de compromiso de la eficacia, no sólo a la relación técnica entre fines y logros.

La planificación -el lugar en el que se identifican los fines- es el soporte técnico de tal dimensión contractual que puede hallarse expresada con mayor o menor precisión, de manera más explícita o implícita, pero existe siempre que los planes se han llevado a la práctica. Asume la forma de promesas y compromisos en las plataformas de gobierno de los partidos, de políticas en las instancias de gobierno, de estrategias en los planos más instrumentales, de normativas que se refieren a lo que hay que hacer, tales como los presupuestos públicos donde se hallan -implícitos o explícitos- los fines (lo que hay que hacer) y los recursos disponibles para hacerlo, tanto públicos como privados cuando el orden jurídico permite regularlos y orientarlos. El presupuesto público, además, es un contrato jurídicamente vigente entre el aparato institucional del estado y la sociedad en cada momento<sup>8</sup>. Volveremos más adelante sobre la dimensión contractual de los planes.

Por su parte, la eficiencia, como es sabido, alude a la medida en que se aprovechan los recursos:<sup>9</sup> cuando más valor se logra con el mismo o menor empleo de recursos, mayor es la

<sup>8</sup> No puede olvidarse, no obstante, que los presupuestos públicos permiten altísimos grados de discrecionalidad que se ejerce en las agencias públicas particulares. La discrecionalidad comienza en los propios presupuestos que, aunque asignen con precisión los recursos y las condiciones para su uso, suelen no establecer con mínima claridad las metas físicas. En tales condiciones, hablar de contrato entre la ciudadanía y el estado, sin mecanismos de rendición de cuentas conocidos y aplicables que permitan verificar su cumplimiento, es un tanto presuntuoso. Parece más modesto plantear que los presupuestos son contratos expresados en el plano operativo, es decir, asignaciones, a agencias concretas, de recursos y, también, delegaciones de autoridad para usarlos y para interpretar con cierta discrecionalidad el alcance de los fines (que, además, suelen hallarse escritos con considerable ambigüedad). Por su parte, en la ejecución de los presupuestos se expresan las políticas y estrategias realmente aplicadas (toda vez que determinadas cosas terminaron por hacerse y otras por no hacerse). El análisis de la ejecución presupuestaria, permite reconstruir las políticas y las estrategias, de la misma manera que los historiadores reconstruyen el pasado analizando las huellas dejadas por los hechos

<sup>9</sup> A pesar de tratarse de un concepto de uso cotidiano, no es unívoca en la literatura la acepción del término eficiencia. Sin entrar en la cuestión, que se halla fuera de los fines de este trabajo, mencionamos que utilizamos el término "eficiencia" como concepto referido al aprovechamiento de recursos y "productividad" como indicador de aquel en el plano instrumental, considerándolos, por lo tanto, sinónimos aunque en planos diferentes. Para más detalles sobre estos conceptos, ver Hintze, Jorge 2001<sup>a</sup>.

eficiencia y, a su vez, menor cuando ocurre lo contrario (la eficiencia, a diferencia de la eficacia, no toma en cuenta lo planificado). La eficiencia es un criterio de evaluación que se refiere a los procesos (donde se usan los recursos), mientras que la eficacia se refiere a los resultados de los mismos.

Resulta evidente, en consecuencia, que si la evaluación de las políticas y de la gestión se refieren a la asignación y el uso de los recursos, deben considerar no sólo la eficacia, la eficiencia sino también la relación entre ambos aspectos. Tal relación puede representarse en el instrumento, la matriz de evaluación del desempeño institucional que figura en el cuadro 3.

Las gestiones exitosas son aquellas que logran, simultáneamente, altos niveles de eficacia y eficiencia (o sea, que cumplen los objetivos además de aprovechar los recursos al máximo) Cuando se logra gran eficiencia, se disminuye la probabilidad de que queden cosas sin hacer por falta de recursos, de manera que puede decirse que la eficiencia ayuda a la eficacia. Por el contrario, no lograr los fines y, además, dilapidar recursos (la situación que se representa en el cuadrante inferior izquierdo de la matriz), es, poco más o menos, una buena definición de fracaso de la gestión. La relación entre eficacia y eficiencia es uno de los criterios probablemente más inclusivos en la evaluación institucional, toda vez que incluye la evaluación “hacia fuera” (lo que se logra, es decir, los resultados) y la evaluación “hacia dentro” (el uso de los recursos, es decir, los procesos) y todo ello tanto en el plano estratégico (los fines últimos) como en el operativo (los productos inmediatos).

Sin embargo, nuevamente, las cosas no parecen tan sencillas como decir que es mejor el éxito que el fracaso: veamos las situaciones representadas en los cuadrantes amarillos del gráfico. El cuadrante superior izquierdo alude a los casos en los que se logran los fines a costa de muy baja eficiencia, a las circunstancias en las que “no importa el costo”, puesto que los logros son tan importantes que no pueden dejarse de obtener por consideraciones relativas a los recursos.

Hace pocos años un atentado terrorista con gases tóxicos en los trenes subterráneos de Japón provocó algunas decenas de muertos e intoxicados. Las autoridades japonesas decidieron no fijarse en costos a la hora de atender este problema: se canceló el uso de los trenes subterráneos por un lapso considerable de tiempo (lo cual fue sufrido por cientos de miles de personas), se asignaron miles de agentes a la búsqueda de los terroristas, se realizaron controles exhaustivos a cientos de miles de viajeros en los aeropuertos y otros medios de transporte, se allanaron fábricas de productos químicos, entre otras muchas medidas. Podría decirse que el principal criterio en el que se basaron las decisiones fue la eficacia, es decir, lograr evitar el problema sin que el costo de ello, al menos en el corto plazo, haya sido un elemento de juicio demasiado evidente<sup>10</sup>. La eficacia es un criterio predominante, por ejemplo, cuando en los hospitales se invierten costosos recursos en prolongar la vida de enfermos terminales en función del criterio de que la preservación de vida es un valor superior. El argumento de que no se justifica gastar esfuerzos en salvar una vida es sencillamente inaceptable en tales casos y no se suele pedir a los médicos que rindan cuentas por el ahorro de recursos sino por lo contrario, por haber hecho uso de todos los que estaban a su alcance.

En los ejemplos anteriores, las razones explícitas e implícitas en la orientación hacia la eficacia en detrimento de la consideración de la eficiencia, patrón decisorio que llamamos “eficacismo”, incluyen naturalmente los valores y la legitimidad, pero sin duda no son éstos los únicos criterios que orientan la asignación de recursos hacia el logro; también la falta de transparencia, la falta de instrumentos de control de la gestión, el clientelismo y la corrupción son factores que pueden promover asignaciones de recursos eficaces pero no eficientes.

Por ejemplo, un masivo programa de ayuda alimentaria implementado hace unos años en un país latinoamericano consistía, en esencia, en la distribución de cajas con alimentos no perecederos a grandes sectores de la población. El programa apuntaba, sin dudas, a mejorar las chances electorales del gobierno en unas próximas elecciones legislativas y fue lanzado tras una ola de disturbios callejeros y saqueos de supermercados. El gobierno se comprometió a ponerlo en marcha en pocos días, cosa que, en efecto, logró hacer recurriendo a decretos de excepción por los que canalizó fondos de otros programas hacia la ayuda alimentaria, realizó compras y contrataciones directas en lugar de licitaciones públicas (para cuya puesta en marcha no se disponía de tiempo) y todo ello sin mayores controles ni registros. Se distribuyeron grandes cantidades de alimentos y se lograron los fines de disminuir tanto el hambre como el nivel de conflicto social. También se logró el fin -no reconocido públicamente y menos legítimo- de evitar la de otro modo segura derrota electoral del gobierno. Una auditoría posterior señaló que sólo un tercio de los recursos invertidos llegó a manos de los destinatarios finales, la población carenciada; que buena parte de los alimentos fue a parar a manos de población no carenciada a través de reventa

<sup>10</sup> Sin duda, incluyendo la dimensión temporal, por ejemplo, la de que se estaba evitando un costo futuro mayor, volvería el análisis al plano de la eficiencia. Volveremos sobre esto más adelante.

clandestina y, finalmente, que gran proporción del dinero se gastó en sobrepuestos escandalosos. Ciertamente, fue un programa eficaz y no eficiente, pero las razones que, en este caso, dieron lugar a la eficacia no tuvieron que ver con los valores y la ética sino con la desorganización y la corrupción.

Finalmente, muchas de las asignaciones de recursos que antes identificábamos como “efectividad no sostenible”, se caracterizan por ser eficaces pero ineficientes siempre que se las considere desde la óptica del plazo mayor: en la medida en que se trata de logros no sostenibles, considerados desde un plazo largo, el mantenimiento del logro requerirá la repetición indefinida de la asignación de los recursos, sin perjuicio de que las razones sean tan válidas como el tratamiento de las enfermedades actuales en lugar de la prevención de enfermedades futuras. Como vemos, Ya sea por razones legítimas o no, parte sustancial de las decisiones de asignación de recursos públicos apunta a la eficacia y no a la eficiencia<sup>11</sup>

Por otro lado, en el cuadrante inferior derecho de la matriz se representa la situación inversa, es decir, uso muy eficiente de los recursos pero sin logros significativos. El aprovechamiento de recursos, considerado como valor prevaeciente, suele ser llamado peyorativamente “eficientismo”. Sin duda, la eficiencia es uno de las principales condiciones de la competitividad y, por lo tanto, es una regla de oro en las situaciones en las que la sobrevivencia o la situación relativa de los actores está determinada por la competencia, como ocurre en los mercados, la política o la guerra. Así como en el mercado el logro cierta eficiencia es requisito para la rentabilidad y, por lo tanto, la sobrevivencia institucional, aun fuera de sus reglas, toda situación de ineficiencia implica mayor asignación de recursos que la técnicamente necesaria por unidad de producto, o sea, la producción de menos valor con relación a los insumos, de manera que implica necesariamente restar recursos para otros usos.

Un debate público reciente en una capital provincial latinoamericana ilustra la cuestión que estamos tratando: en el principal hospital público, dependiente del ministerio de salud de la provincia, se realizó, una auditoría sobre el uso de recursos impulsada por la oposición política. Una vez terminada, se publicó en el diario local que el servicio de cirugía se empleaba, por cada intervención quirúrgica, más del doble de tiempo de profesionales (cirujanos, asistentes, anestesiólogos, etc.) que en otros hospitales, según los datos del ministerio de salud nacional. Las autoridades del hospital respondieron de inmediato que ellos se negaban a ahorrar recursos cuando estaba en juego la vida y la salud de los seres humanos, a lo que la oposición respondió que eso habría que explicárselo a los pacientes que aun estaban en la lista de espera sin haber sido operados precisamente por falta de recursos.

La discusión del ejemplo se refiere a la tensión entre eficiencia y eficacia: la postura adoptada por las autoridades del hospital era “eficacista” (aducían que lo importante eran los logros y que la discusión acerca de los recursos era secundaria), mientras que la de sus críticos era “eficientista” (insistían en que el exceso de tiempo de profesionales por intervención se quitaba a otros pacientes). Naturalmente, en caso de haber estándares sobre el tiempo verdaderamente requerido para esas tareas la discusión quedaría zanjada, pero la realidad es que no hay estándares para todo lo que se hace, de manera que el criterio que predomina en la cultura es la principal fuerza que inclina la balanza en uno u otro sentido. En las culturas organizacionales eficacistas se tiende a valorar el logro de resultados y despreciar el ahorro de recursos, al contrario que en las eficientistas.

Sin embargo, debemos agregar otro elemento: en el ejemplo que hemos utilizado, se partía de la premisa de que los recursos estaban disponibles y, por lo tanto, había que utilizarlos, de manera de que, en todo caso, la cuestión de la eficiencia se limitaba al mejor aprovechamiento de todos los recursos disponibles con el fin para obtener mayores logros, no de ahorrar recursos como un fin válido en sí mismo. Esta forma de ver las cosas tiende a ser predominante en la gestión pública, pero no así en el mercado.

Supongamos el mismo debate del ejemplo anterior, pero ahora en la sala del directorio de una clínica privada: el uso excesivo de recursos no habría admitido justificación alguna porque aumentarían los costos. Por otra parte, desde esta postura, las intervenciones quirúrgicas que, por su índole, requirieran de excesivo uso de recursos con relación al precio cobrable, sencillamente no debieran hacerse siempre que se pudieran evitar. Los profesionales no debieran formar parte de la planta estable sino contratarse para cada intervención evitando sobredimensionar una capacidad instalada que habría en tal caso que utilizar luego necesariamente para evitar que quedara ociosa,

<sup>11</sup> De hecho, la cuestión de si la inversión pública debe orientarse a la eficacia o la eficiencia es una discusión abierta. Intentamos aquí llamar la atención acerca de que ello depende de circunstancias múltiples, como las enumeradas.

en este esquema los recursos no tienen que utilizarse necesariamente y los logros deben obtenerse sólo cuando resulte conveniente. La eficacia, por cierto, no es la regla principal en este marco de reglas de juego.

La discusión entre eficacia y eficiencia en cuanto a la creación de valor privado tiene una respuesta clara: a mayor eficiencia mayor rentabilidad mientras que, en cuanto al valor público, la respuesta parece ser menos obvia: en primer lugar, es preciso reemplazar en la ecuación rentabilidad por bien común (sea como fuere que lo valoricemos) y tomar partido en la tensión entre valor inmediato versus el mediato. Una complejidad adicional se plantea cuando se analiza la cuestión (al igual que vimos antes en cuanto a la efectividad sostenible) desde el punto de vista de los momentos de la planificación y del control

***Eficacia y eficiencia planificadas versus logradas.*** La matriz desempeño institucional contiene información extremadamente sintetizada de la gestión y sus resultados. Tanto los aspectos estratégicos como los operativos, fines y medios, están de una u otra manera allí reflejados, todo lo cual, a su vez, puede verse desde la perspectiva de lo planificado, lo realizado y, también, de la relación entre ambas situaciones.

La planificación, en esencia, consiste en establecer qué se hará y los recursos que se emplearán para ello. Lo que se planifica hacer puede o no responder a las necesidades. Por ejemplo, si se necesita un puente y se planifica hacer un puente, el plan responderá totalmente a la necesidad y en tal caso, el plan operativo preverá un cien por ciento de eficacia: ésta será la eficacia planificada. Si luego, efectivamente, se construye el puente, habrá eficacia realizada. Si, en cambio, se requiere construir un puente pero, por falta de recursos, conveniencias políticas o restricciones técnicas, se planifica, en el período a considerar, construir sólo la mitad, se habrá planificado un cincuenta por ciento de eficacia. Finalmente, si se lleva a cabo sólo una cuarta parte del puente, la eficacia realizada habrá sido de sólo un veinticinco por ciento.

La eficacia de los planes, naturalmente, debe establecerse respecto de algún patrón de comparación diferente del propio plan (en el ejemplo, el patrón externo considerado es la necesidad del puente y el plan consiste en la asignación de recursos para su construcción). En la gestión pública estas necesidades suelen ser expresadas en las políticas y planes de nivel alto (v.g. planes estratégicos), mientras que los planes operativos se expresan, por lo menos, en los presupuestos.

En cuanto a la eficiencia planificada, los planes pueden prever mayor a menor cantidad de recursos para el logro de un determinado fin (por ejemplo, el puente) lo cual, a partir de estándares, comparaciones con otros casos u otras fuentes, podrá ser considerado o no adecuado<sup>12</sup>. Sea como fuere, toda vez que los planes prevean logros y recursos para ello, habrá eficacia y eficiencia planificadas, contrastables con la que posteriormente se realice. Ello se representa en el cuadro 4.

Como puede verse en el cuadro, ambas informaciones pueden representarse mediante dos puntos registrados en la matriz de coordenadas cartesianas: uno de ellos registra la relación eficacia - eficiencia del plan operativo o presupuesto y el otro, lo propio luego de la ejecución. La relación entre estos dos puntos es una de las expresiones más sintetizadas y resumidas posibles de la complejidad del desempeño institucional: considera la perspectiva del futuro (los planes) y la del pasado (lo realizado) y compara ambos valores (la diferencia entre lo planificado y lo realizado), medida simultánea del grado en que se han cumplido o no las promesas de logros y de gestionar con eficiencia. En este sentido, este tipo de medidas del desempeño institucional no sólo evalúan las políticas sino, también, los políticos que las formularon y asignaron los recursos y los gestores que los utilizaron.

La evaluación de los gestores y la gestión, sin embargo, requiere analizar la eficacia de manera más detallada. De ello trata el punto siguiente.

<sup>12</sup> Una forma convencional de calcular la eficiencia cuando no se dispone de estándares confiables para comparar, puede remitirse a la relación entre los gastos directos necesarios (materiales, mano de obra directa, etc.) en comparación con los indirectos (burocracia administrativa de apoyo). Si, por ejemplo, por cada dólar que se prevé gastar directamente en la construcción del puente se planificara gastar otro adicional en burocracia, tal vez se considerara que el plan prevé muy poca eficiencia, mientras que si se gastan sólo unos pocos centavos en burocracia de apoyo por cada dólar de puente, la eficiencia planificada será mejor.

## ***Evaluación operativa de logros: eficacia y viabilidad***

Según las convenciones adoptadas en este trabajo, en los planos estratégico y político llamábamos efectividad a la eficacia estratégica y sostenibilidad al pronóstico futuro de tal eficacia. En el plano operativo la eficacia (que, en el político y estratégico se referimos a la efectividad) puede expresarse, en cada momento, en términos del logro pasado de productos concretos desde el inicio de los planes en los cuales figuran como metas y la sostenibilidad, por su parte, como el pronóstico de culminación exitosa del plan, es decir, de su viabilidad.

Considerando por un momento a los planes operativos como “términos de referencia” o especificaciones de alcance de “contratos” entre partes (los gestores que los ejecutan y quienes puedan solicitar rendición de cuentas sobre dicha ejecución), las evaluaciones de la ejecución de los planes pueden ser considerados como aquello de lo que los responsables deben rendir cuentas. Tal rendición puede ser analizada según dos criterios: El tiempo y aquello sobre lo que se informa.

En cuanto al tiempo, en el momento inicial de los contratos (es decir, cuando se firman), dado que aún no se ha logrado nada ni se han usado los recursos, lo que las partes toman en consideración es sólo el futuro, es decir, la viabilidad que atribuyen al logro. Las tomas de decisiones acerca de comprometer recursos y asumir riesgos son, en realidad, “apuestas” a que se obtendrán logros. En este juego, para los responsables de realizar las cosas se trata de aportar compromisos o, al menos, promesas, mientras que, para quienes asignan los recursos (o ejercen su derecho a que ello se haga) se trata de expectativas y riesgos. En cambio, en el momento final de los contratos ya no hay futuro sino sólo pasado, suerte de juicio final en el que no cabe otra cosa que rendir o exigir cuentas por lo logrado y los términos en que se lo ha hecho. Pero éstos son sólo dos momentos: el de la toma de riesgo frente al futuro y el “momento de la verdad” sobre el pasado. En el primero se apuesta a que las cosas serán posibles y en el segundo, en todo caso, ya es tarde si las cosas no salieron bien. Entre esos dos momentos, están los intermedios, en los que se pueden tomar decisiones que permitan corregir el rumbo. Estas evaluaciones de medio camino, a diferencia de las inicial y la final, se refieren al mismo tiempo a qué se ha logrado hasta el momento y cuál es la viabilidad que se atribuye a que el contrato se culminará efectivamente.

Veamos, por sencillez, estos elementos en un ejemplo doméstico y del mercado: supongamos que usted contrata un pintor para que pinte su casa. El pintor elabora un presupuesto en el que detalla, por ejemplo, cuántos metros cuadrados pintará con qué tipo de pinturas, promete cierta calidad (p.e. si quitará o no la pintura anterior y si desmontará los interruptores de las luces). Éstas son las metas físicas. Probablemente detalle también la cantidad de litros de pintura y otros materiales que necesitará, es decir los recursos materiales, y el tiempo de trabajo suyo y de sus ayudantes (los recursos humanos). Finalmente, incluirá un cronograma convenido con usted: comenzará el próximo lunes y terminará un viernes dentro de cuatro semanas, de modo que usted pueda realizar ese mismo sábado la fiesta de cumpleaños de su hijo. En este contrato el pintor será el responsable (además de recurso humano si es que él también pinta), usted será el destinatario (en este caso también usuario) y las metas, recursos y tiempo estarán detalladas en el presupuesto.

En el momento de la firma, se trata sólo de compromisos por parte del pintor y riesgos por parte suya: él jura que cumplirá y usted le cree y, por lo tanto, le adelanta dinero para que compre la pintura. Usted se va de viaje y cuando regresa el viernes, cuatro semanas más tarde, se encuentra con que el pintor no ha comenzado a pintar la sala donde se debiera celebrar la fiesta de cumpleaños de su hijo y el resto de las habitaciones están a medio hacer, salvo los baños, que están listos. Usted llega a la conclusión de que la tarea ha sido cumplida sólo en un tercio. Y, naturalmente, el pronóstico futuro de cumplimiento es que no pasará de ese tercio (dado que el tiempo prácticamente se ha terminado) Usted no podrá hacer la fiesta allí, entre papeles en el piso, brochas, recipientes de pintura y sin luces. Éste es parte del riesgo que asumió cuando firmó el contrato. Puede demandar al pintor, renegociar el contrato o resignarse, pero no puede cambiar el pasado.

Sin embargo, en vez de esperar hasta último momento, usted podría haber pasado por su casa -digamos, en algún momento de la segunda semana-, para ver cómo marchaban las cosas. Tal vez se hubiera encontrado con que el pintor sólo había desmontado los interruptores de las luces y quitado las cortinas pero no mucho más. Si usted hubiera analizado el avance entonces, quizás hubiera llegado a la conclusión de que apenas se habría logrado para ese momento, digamos, un diez por ciento de las metas convenidas, cuando ya habría transcurrido la mitad del tiempo disponible. Esta habría sido sólo una parte de la rendición de cuentas intermedia, la que se refiere al pasado. La más problemática habría sido, sin duda, la que tenía que ver con el futuro: si el pintor le hubiera asegurado que, de todas maneras, terminaría el trabajo para fecha convenida, hubiera reafirmando su compromiso original de que, para el viernes antes de la fiesta de su hijo, las metas estarían logradas en un cien por ciento. Pero puede que el pintor, a esas alturas, hubiera perdido parte de su credibilidad inicial y usted, en consecuencia, no le

hubiera creído. En tal caso, quizás habría conseguido otro lugar para hacer la fiesta de su hijo y evitado, al menos, una parte del perjuicio.

La historia del pintor incluye los dos objetos de la evaluación de la eficacia en el plano operativo: logros pasados y viabilidad futura y a tres momentos diferentes en la evaluación: el inicio del plan, el final, y los intermedios. Como surge del ejemplo, los momentos más importantes son el inicial y los intermedios, puesto que tienen futuro por delante y, por lo tanto, permiten ajustes en el rumbo. Veamos ahora estos mismos elementos representados en un instrumento de evaluación, la matriz de eficacia viable que se representa en el cuadro 5.

Al igual que en los anteriores instrumentos que hemos analizado hasta aquí, se mantiene el criterio de que las dos dimensiones de la matriz permiten identificar cuatro situaciones posibles: la representada por el cuadrante verde del ángulo superior derecho es la que corresponde al desempeño operativo exitoso en el momento final del período evaluado (ya sea para el conjunto del plan o cada una de sus metas) Si el pintor del ejemplo hubiera cumplido totalmente su contrato, la evaluación hubiera figurado como un punto en el ángulo superior derecho. Esta evaluación sólo puede hacerse con carácter definitivo al momento de terminar el plan (aunque, considerando las metas intermedias una por una, las que se terminan completamente van quedando en este cuadrante del modelo, ya que, para cada una de ellas, el logro será del cien por ciento y el pronóstico de su culminación, por consecuencia, también).

En el cuadrante inferior izquierdo, por otra parte, se representa la situación inversa: no sólo no hay logros pasados sino, también, se estima que tampoco hay viabilidad futura, lo cual implica el fracaso operativo absoluto. Veamos esto desde los tres momentos de la evaluación: en el inicial, una evaluación de este tipo debería ser razón para que no se iniciara el plan, es decir, de que no se asignaran los recursos. Ante un pronóstico de seguro fracaso, los responsables de asignar los recursos e intentar la acción serán luego también responsables de las consecuencias.

En la práctica médica es muy obvia esta situación: si el médico, de acuerdo al estado del arte, cuenta con elementos de juicio suficientes para suponer que el paciente no sobrevivirá a una intervención quirúrgica no debiera hacerla, so pena de hacerse responsable jurídicamente por las consecuencias. En tal caso, el pronóstico de logro futuro es de cero.

Durante el desarrollo del plan se puede estimar el grado de avance y pronóstico de logro de las metas parciales. Éste hubiera sido el caso del pintor del ejemplo anterior en una evaluación de medio término en la segunda semana del trabajo, en la que se hubiera considerado que el logro de las metas a ese momento era de un quince por ciento y el pronóstico de que, al terminar el trabajo, no se llegaría a superar un treinta por ciento del compromiso originalmente contraído.

Son múltiples las razones por las que, cotidianamente, se encuentran metas parciales y aun planes enteros en esta situación, tales como cambios en las prioridades, circunstancias externas, falta de disponibilidad de recursos, errores de cálculo. Sean cuales fueren las causas, como toda evaluación de eficacia, una vez realizada sólo puede cambiarse modificando el patrón de comparación, es decir, el plan. La replanificación, en consecuencia, es una de las posibilidades con las que se debe poder contar, y las evaluaciones de avance sirven, entre otras cosas, precisamente, para ello<sup>13</sup>.

En el cuadrante amarillo inferior derecho, por otra parte, se representan los pronósticos, promesas, o compromisos, según sea el grado de formalización de la estimación. En el momento inicial de todo plan, las evaluaciones de eficacia se refieren exclusivamente a pronósticos y en nada a logros, toda vez que las tareas no se han iniciado. Si la evaluación es optimista (como la de quien firmó el contrato con el pintor en el ejemplo), se estimará que el cumplimiento se logrará en un ciento

---

<sup>13</sup> Sin duda existe en la mayoría de las culturas administrativas, quizás más en las burocráticas “weberianas” que en otras, la tendencia a considerar a los planes contratos inamovibles. Sin embargo, las prioridades y necesidades cambian constantemente y los imprevistos también hacer variar de manera significativa los escenarios. Lo único razonable es pensar que los planes deban ser administrados, es decir, ajustados permanentemente si perder su función, so pena de convertirse en dibujos formales, que es lo que ocurre con harta frecuencia. Los sistemas de planificación, como los presupuestos, incluyen estos mecanismos de modificación, tales como las reprogramaciones presupuestarias. El problema, en todo caso, no es si los planes deben o no cambiar sino si se cuenta con la capacidad para administrar los cambios sin perder el control, cuestión importante aunque de índole exclusivamente práctica, no conceptual.

por ciento. En ese caso, la evaluación de eficacia se encontrará en el ángulo inferior derecho, que es el lugar de inicio de todos los planes salvo que se suponga desde un primer momento que no se cumplirán en su totalidad<sup>14</sup>. Las evaluaciones de eficacia operativa sólo pueden hallarse en este lugar en el momento inicial de los planes y mantenerse en él sólo mientras se mantenga la confianza de que las cosas se culminarán exitosamente.

Es justamente lo que pretendía el pintor del ejemplo anterior cuando, promediando el tiempo planificado, sólo podía rendir cuentas de una parte ínfima de los logros pero pretendía mantener la confianza en que, en la mitad del tiempo restante, lograría terminar con totalidad de las metas pendientes.

Ciertamente, la incertidumbre acerca del cumplimiento de metas operativas, por definición, tiende a disminuir hasta que, en el momento final, cuando el tiempo se ha terminado, ya no hay incertidumbre alguna, pues se conoce entonces el grado de logro obtenido. El cuadrante de las expectativas y promesas, en consecuencia, no puede utilizarse en las evaluaciones sino mientras hay confianza en el futuro, lo cual disminuye a medida que disminuye el futuro disponible (puesto que, por definición, los planes incluyen fechas de fin).

Si usted hubiera llegado a su casa el jueves, un día antes de que el pintor hubiera debido terminar su tarea, y hubiera comprobado que sólo había pintado en un treinta por ciento, su pronóstico de que un día más tarde estaría más o menos en ese mismo treinta por ciento tendría un grado muy alto de certeza. Seguramente el mismo pintor renunciaría a cualquier esfuerzo por convencerlo de lo contrario.

Finalmente, el cuadrante amarillo superior izquierdo, es el lugar de los logros sin futuro.

El pintor del ejemplo anterior ha calculado mal la cantidad de pintura necesaria y, a la semana de comenzar la tarea lo llama para mostrarle una habitación perfectamente pintada (alto logro para ese momento del plan objeto de su contrato) y luego, como suelen hacer ciertos pintores de brocha gorda, le explica que, lamentablemente, la pintura se ha terminado antes de lo previsto, de manera que no podrá cumplir con el contrato.

La situación descrita en el ejemplo anterior se registraría en este cuadrante: altos logros pasados pero mal pronóstico de logro futuro, es decir, no hay eficacia viable en lo sucesivo. Las razones para que esto ocurra en la gestión cotidiana son muy variadas; por ejemplo, la necesidad de mostrar resultados inmediatos aunque con ello se comprometa la viabilidad de logros futuros: así como los gobiernos tratan de producir impactos durante los primeros tiempos de sus gestiones, en el plano operativo se tiende a planificar los logros de cumplimiento más viable al principio de los ejercicios, y a consumir en ellos más recursos de los planificados. (Esta tendencia a producir resultados no viables podría resumirse en la frase “pan para hoy y hambre para mañana” aplicable, a las culturas cortoplacistas en las que sólo importa el ahora).

Es posible registrar el grado de logro de eficacia viable mediante instrumentos de rendición de cuentas y evaluación, al igual que es posible hacerlo acerca del desempeño institucional en cuanto a la eficacia y la eficiencia y, la efectividad y sostenibilidad a que nos referimos en primer lugar en este trabajo. De ello trataremos a continuación.<sup>15</sup>

## **INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y EVALUACIÓN**

### ***Instrumentos de evaluación y rendición de cuentas sobre eficacia y viabilidad.***

Antes de continuar es preciso retornar brevemente a la dimensión contractual de los planes y al carácter de rendición de cuentas que, en este marco, pueden adquirir las evaluaciones, ya que esta cuestión debe ser tomada en cuenta en el diseño mismo de las herramientas.

---

<sup>14</sup> En eso consisten las estimaciones de imprevistos que se suelen incluir en los planes, que representan previsiones de incumplimiento asumidas por anticipado, sobre la base del reconocimiento de la imposibilidad de calcular con absoluta precisión los escenarios en los que los planes se desarrollarán.

<sup>15</sup> No trataremos aquí acerca de los instrumentos de evaluación de efectividad y sostenibilidad, cuyo análisis excede el alcance de este trabajo.

Dado que los planes establecen qué lograr, los recursos necesarios para ello y los momentos en que se obtendrán los logros, estos tres aspectos deben ser necesariamente objeto de acuerdo entre dos interlocutores básicos: quienes deben usar los recursos para producir los logros en el tiempo previsto (los responsables) y quienes deben aprobarlos. En este simple sentido, puede decirse que los planes pueden ser considerados como contratos entre partes y una vez que dan lugar a la asignación de recursos, las informaciones sobre su cumplimiento por parte de los gestores, rendiciones de cuentas.

Comenzaremos el análisis en el nivel más bajo de este proceso, que es el de la rendición de cuentas por parte de los propios responsables de las metas más detalladas que se consideren en la planificación operativa (desde luego, lo anterior implica suponer que ha habido una planificación en la que, de alguna manera se ha establecido qué hacer y que aun cuando no hubiera planificación operativa formal, en la medida en que algo se haya hecho, debe considerarse implícita)

La planificación operativa se expresa en metas operativas, que son simplemente descripciones de lo que, luego de realizado se considerarán productos. Las metas pueden ser expresadas de manera cualitativa (p.e. firmar un acuerdo de determinadas características) o cuantitativas (p.e. atender a tantos pacientes) y sus especificaciones incluyen su calidad (p.e. las características del acuerdo o de la atención a los pacientes respectivamente). Por otra parte, las metas operativas pueden ser expresadas en términos de productos o de procesos. Los productos son bienes o servicios (p.e. el acuerdo firmado o la atención a los pacientes), mientras que los procesos son conjunto de actividades requeridas para lograr los productos. Cuando la rendición de cuentas se realiza en organizaciones o partes de éstas que trabajan según modalidades de gestión denominadas “por procesos” es frecuente formular las metas en términos de la ejecución del proceso mismo.

Por ejemplo, mantener funcionando los trenes subterráneos de manera regular y ajustada a determinados horarios y estándares de seguridad es el proceso mediante el cual se produce el producto (transporte de los pasajeros). En el caso del responsable de mantener los trenes funcionando, la meta se refiere al proceso, que es sobre lo que se le pide rendición de cuentas y no del producto (cantidad de pasajeros transportados del que no es responsable), ya que los trenes deben funcionar adecuadamente, lleven o no pasajeros. En estos casos “el producto es el proceso”

A los efectos de la rendición de cuentas, es indispensable establecer dos aspectos más en cuanto a las metas: la oportunidad de su cumplimiento y su importancia o criticidad para la organización. Este segundo aspecto, la criticidad, depende tanto de la “cuota de valor” aportada al valor mayor a producir por la organización o al perjuicio que se sufriría si la meta no se lograra adecuadamente.

Por ejemplo, en las operaciones quirúrgicas es claro que el cirujano aporta mucho valor según la medida en que logre culminar exitosamente la intervención, mientras que el anestesista, en tanto realice bien su tarea no agrega valor al logro del cirujano, pero sí puede quitarle muchísimo si la hace mal (v.g. provocar la muerte del paciente).

Sin duda, las metas del cirujano y el anestesista son complementarias pero muy diferentes en cuanto a las razones de su criticidad o importancia: en la del primero el criterio principal es el valor agregado y en la del segundo es el perjuicio evitado.

Las metas operativas “operacionalizadas” en estos términos, constituyen el objeto de los contratos de gestión y cumplen con las condiciones mínimas requeridas para la rendición de cuentas acerca de su cumplimiento. Los enunciados de metas, así planteados, pueden ser parte de planes operativos anuales minuciosos de organizaciones completas o, simplemente, haber sido convenidos entre supervisores y responsables (o entre usted y el pintor que contrató para que le pinte su casa). Sus elementos mínimos necesarios son los que figuran en el cuadro 6.

Como puede observarse, los cuatro elementos considerados (identificación de las metas, tratamiento cuantitativo o cualitativo, prioridad y fechas parciales y finales) están identificados y registrados de manera formalizable (cada meta tiene un código de identificación al que se asocian los demás atributos y que, además, está asociado al responsable de rendir cuentas por ellas)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Naturalmente, pueden presentarse mayores o menores dificultades en especificar las metas operativas de manera suficientemente precisa, y, ciertamente, el esfuerzo de hacerlo puede resultar considerable. Sin embargo, se trata esencialmente de costo de aplicación, no de cuestiones conceptuales cuando se trata de metas operativas. El costo aceptable de evaluación, por su parte, no es una variable fija:

Veamos, a partir de estos elementos, las características técnicas de un instrumento de rendición de cuentas sobre metas operativas: la matriz de eficacia viable, que antes consideramos sólo en un plano conceptual. La matriz de eficacia viable constituye, al mismo tiempo, un instrumento de evaluación (en la medida en que permite procesar datos en términos de informaciones sobre la gestión y contrastarlo con patrones evaluativos) y de rendición de cuentas (cuando se basa en informaciones proporcionadas por los responsables)<sup>17</sup> Veamos ahora los contenidos de la matriz de eficacia viable según metas que figuran en el cuadro 7, desde la perspectiva de su aplicación práctica.

En primer, lugar, es preciso operacionalizar los logros en términos de proporción de los mismos para cada una de las metas concretas en cada momento y luego la viabilidad futura en términos del pronóstico de cumplimiento en lo que resta del período evaluado. De esta manera es posible registrar los datos en términos evaluables.

Como puede verse en el ejemplo cuadro 7, el ejemplo se refiere a una unidad cuyo contrato de gestión para el período incluye nueve metas, para cada una de las cuales se registra, en la primera de las columnas, el porcentaje que debería haberse logrado al momento de la evaluación y, a continuación, el porcentaje efectivamente logrado al momento, que expresa la rendición de cuentas sobre el logro pasado (que, naturalmente, se justifica y documenta). En la columna “% de logro a la fecha” figura simplemente la operación aritmética resultante (por ejemplo, la primera meta debía haberse logrado sólo en un 10 % al momento de esa evaluación y eso es lo que efectivamente se reporta como logrado, de manera que debe considerársela cumplida en un cien por ciento en cuanto al compromiso del período). Al lado, en la columna siguiente, figura la estimación de la probabilidad de logro. Según estos dos valores, cada meta hubiera podido representarse en la grilla superior con un pequeño punto negro en cada uno de los cuadrantes, del mismo modo en que está graficado el valor promedio de la unidad responsable (que resulta ubicada en el cuadrante verde, que indica buen logro hasta el momento y también buen pronóstico en lo que resta del ejercicio).

Veamos ahora las cuatro columnas a la derecha de los datos graficados. La primera de las metas tiene una evaluación (resultante de considerar su logro, su pronóstico y su criticidad o importancia relativa, que suma en este caso 99 puntos sobre 100) La evaluación del valor de logro y pronóstico, ponderado por la criticidad de la meta representa en el caso considerado algo más del 39 % del total del peso de las 9 metas que la unidad del ejemplo tiene a su cargo. Dado que, por su evaluación, la meta está ubicada en el cuadrante inferior izquierdo (rojo), el peso del 39,4% mencionado se registra en la columna roja de la izquierda, y así sucesivamente con las restantes metas, que se hallan ordenadas según su evaluación, desde las que se hallan en rojo hasta las últimas, que se hallan evaluadas en verde. Naturalmente, la suma de los pesos de todas las metas permite repartir cien puntos entre las cuatro columnas, lo cual figura debajo y también se representa en cada uno de los cuatro cuadrantes.

Según esta simple cuenta, si la matriz de eficacia viable aquí usada como ejemplo hubiera sido empleada como informe de rendición de cuentas por parte de un responsable, éste indicaría que, aunque casi un cincuenta por ciento de sus responsabilidades se hallan en una buena situación, cerca de un cuarenta por ciento están en la zona roja, que indica que no se han cumplido ni tampoco se cumplirán.

El orden en que las metas figuran, en consecuencia, es el de las decisiones a tomar al respecto: Primero tomar medidas con las que están en rojo y luego felicitar al responsable por las metas que se hallan en situación verde.

Analicemos ahora, a la luz de este ejemplo, dos cuestiones: la primera se refiere a que el *trade off* del que antes hablábamos, resultante de la tensión entre el logro pasado y pronóstico futuro; la segunda, a la confiabilidad de la evaluación.

---

depende de la importancia de la meta. Dejamos aquí planteada la conjetura de que la debilidad conceptual, instrumental y la poca aplicación que tienen en la práctica los mecanismos de rendición de cuentas en los ámbitos públicos quizá tenga que ver más con el interés de los actores políticos y burocráticos de manejar estos procesos a su conveniencia que con problemas técnicos o de costos. En otros términos, se trata de la cuestión de a quién beneficia o perjudica aumentar o disminuir la simetría de la información o, dicho de otra manera, de transparencia versus “inteligencia”.

<sup>17</sup> Analizaremos en lo sucesivo estas las evaluaciones en el marco de la rendición y/o exigencia de cuentas, que permite considerarlas desde la óptica de la responsabilización.

En cuanto al *trade off*, si bien es cierto que, en los primeros tiempos de los planes, por lo general se suelen reportar pocos logros y muchas promesas, cuando, pasado el tiempo, no se han verificado logros los pronósticos futuros perderán credibilidad y serán considerados riesgos mayores por los exigidores de cuentas. En estos casos, para el rendidor de cuentas, persistir en promesas incumplibles es trasladar problemas hacia más adelante, cuando el costo de su solución podrá ser mayor, de manera que también hay un interés en los actores, como en cualquier contrato, en reconocer incumplimientos futuros para forzar más convenientes renegociaciones intermedias de los compromisos.

La segunda cuestión, relativa a la confiabilidad y validez de los informes sobre logros demostrados, plantea la duda sobre si es razonablemente fácil saber si se han obtenido logros importantes o no. Ciertamente, se trata de una cuestión de capacidad de auditoría y control que hace a la confiabilidad de las informaciones que los recibidores o exigidores de cuentas pueden obtener en diferentes momentos del plan. Sin embargo, a la larga, no es fácil ocultar sistemáticamente ni los logros ni los fracasos operativos. La realidad es que todos sabemos, al menos en términos generales, si los que nos rodean han cumplido o no con sus responsabilidades, aunque en el caso extremo, ello sea sólo a posteriori (aunque el paciente no tenga capacidad alguna de juzgar el tratamiento, tarde o temprano sabrá si se ha curado).

Si las rendiciones de cuentas como la que estamos mostrando tienen algo de novedoso, no son sus datos sino la forma de presentación de las informaciones que torna los términos de la evaluación transparentes para los actores. Ésa es, a nuestro criterio, su principal ventaja y, también, su principal dificultad. La información sobre ejecución de metas puede tomarse de fuentes independientes de quien rinde cuentas, lo cual aumenta la confiabilidad instrumental del método empleado. Entre estos casos se encuentran, por ejemplo, las metas referidas a ejecuciones de proyectos a través de terceros, los cumplimientos de metas sobre las que se hallan disponibles indicadores objetivos, tales como la atención de pacientes en los servicios de salud y muchos otros.

**Indicadores de gestión contruidos a partir de la rendición de cuentas sobre metas físicas.** La información sobre evaluación presentada en el ejemplo contiene lo que suele llamarse “información primaria”, es decir, consistente en datos. También hay allí un procesamiento de los datos que, que permite elaborar información secundaria, tal como los índices de eficacia y viabilidad.

Sin embargo, cuando se requiere analizar la gestión de ámbitos institucionales mayores o bien de instituciones completas, es preciso agregar y consolidar las informaciones según criterios significativos para la finalidad que se persiga. Sin perjuicio de otros, pueden identificarse tres criterios particularmente útiles desde el punto de vista de la toma de decisiones: el funcional, el de asignación de responsabilidades y el de agenda de prioridades.

**El criterio funcional** se basa en el hecho de que la gestión del valor se realiza, al interior de las organizaciones, mediante tres tipos de producción: la externa, (criterio en base al que se pueden agrupar las metas que se orientan a producir los productos con los que se trata de cumplir los objetivos institucionales y, por lo tanto, están destinados a los usuarios finales); la organizacional, (criterio con el que pueden agruparse las metas que se refieren a la propia creación y transformación institucional) y, finalmente, la interna, que permite clasificar las metas que tienen que ver con la autoadministración y mantenimiento institucional (también llamadas “funciones de apoyo”)<sup>18</sup>. Los dos primeros tipos de producción tienen que ver con la producción de valor (el externo y el organizacional), mientras que el último se refiere al gasto en que se incurre para generar dicho valor. Naturalmente, en cada momento hay una ecuación adecuada o, al menos, compatible con la sobrevivencia organizacional entre los esfuerzos y los logros de estos tres tipos: por ejemplo, el exceso de producción interna respecto de las demás es lo que usualmente se llama “burocratización”, la predominancia de los esfuerzos en producción organizacional respecto de la externa es esperable en las primeras etapas de la vida organizacional, cuando las instituciones, literalmente están construyéndose, o en algunas etapas de fuerte reorganización e inversión, por citar sólo algunas de las conclusiones a las que el criterio funcional permite arribar. Este criterio tiene, además, la ventaja

<sup>18</sup> Para más detalles sobre el concepto de clasificatorio al que nos referimos, denominado “tipos de producción”, ver Hintze, Jorge, 1999. Para más detalle sobre el concepto de responsabilidad que estamos utilizando, ver Hintze, Jorge, 2001 b.

de que es exhaustivo, es decir, que permite clasificar todo lo que se hace en las organizaciones (en consecuencia todas las metas y los logros) y es altamente significativo respecto de la producción de valor. Por consecuencia, no sólo es importante saber cuántos recursos se insumen según estos fines sino, también, cuál es el grado de eficacia y viabilidad desde este punto de vista.

A partir de este criterio las metas pueden agruparse según un clasificador, también llamado funcional, que permite identificar los productos específicos que cada institución elabora y destina hacia sus usuarios externos, internos o bien su propio desarrollo institucional. En el cuadro 8, incluimos un ejemplo de informe, según el nivel más agregado de los productos (que son los objetivos institucionales).

En el gráfico (que corresponde a una evaluación real a fin del primer trimestre de una gestión anual) puede verse que la organización como conjunto, se encuentra en el cuadrante amarillo inferior derecho, correspondiente a “las promesas optimistas”, muy cerca de la calificación que ha recibido la producción externa, que se refiere a la generación de valor para los destinatarios externos. En el cuadrante verde superior derecho, correspondiente a la lo que hemos denominado eficacia viable, en cambio, se halla la producción organizacional, lo que indica que se ha logrado eficacia y viabilidad en metas que se orientan a la reorganización, la mejora tecnológica o similares. La producción interna y la organizacional, en cambio se hallan en el cuadrante amarillo. A vuelo de pájaro, y tratándose del primer trimestre del año, podría decirse que las cosas aun no han arrancado del todo, salvo en lo que hace a la reorganización en curso. También podría decirse que, aun tratándose del primer trimestre, la producción administrativa interna no tendría por qué tener metas incumplidas, postergadas para trimestres futuros, dado que las gestiones administrativas se realizan según la modalidad de gestión por procesos, de manera que debería, simplemente, estar al día con lo que correspondía hacer a cada momento. Finalmente, los números en cada cuadrante informan que el cuarenta por ciento de todas las metas se hallan en situación de normalidad y cerca del 57 % en la situación 2, de pronóstico optimista. Menos del tres por ciento de las metas (ponderadas, según vimos antes, según su importancia) se hallan en el cuadrante inferior izquierdo, que indica que sus responsables ya se han renunciado a su logro.

En la tabla de datos de la izquierda puede verse el nivel más agregado del clasificador funcional. Los productos organizacionales globales, para cada uno de los cuales se establecen los objetivos instrumentales, es decir, las “macro metas”. Los datos de logro pasado (eficacia) y pronóstico futuro (viabilidad) de las metas operativas primarias mostradas en el ejemplo anterior aparecen aquí consolidadas en valores agregados.

El criterio de **asignación de responsabilidades**, en cambio, consolida la información no ya según “el qué” (como el criterio funcional que acabamos de analizar), sino según el “quién”, es decir, según la manera en que se ha asignado la responsabilidad sobre la que pueden rendirse o exigirse cuentas. En el cuadro 9 figura tal visión de la misma realidad, esta vez ordenada según responsables. Como puede verse, la ubicación promedio de la organización es, naturalmente, la misma que en cuadro anterior, pero se observa que la rendición de cuentas de los diferentes responsables muestra diferencias significativas. Algunas unidades (tales como la tres y la seis) se encuentran en situación de normalidad, pero otras parecen estar en problemas y las más, por el momento, sólo prometen logros futuros.

Las **prioridades de agenda** conforman, un tercer criterio de análisis de la información sobre metas físicas. El concepto de “agenda”, tal como lo estamos utilizando aquí, se refiere a la selección de cuestiones sobre las que hay que hacer algo en cada momento o sean, dicho de otra manera, las cosas sobre las que “hay que mantenerse al tanto” ya sea porque son urgentes, importantes, por el beneficio que acarrearán o bien por el perjuicio que causarían situaciones no deseadas al respecto.

La agenda personal de la vida cotidiana permite identificar con facilidad las cuestiones de agenda: en este momento, supongamos, por la mañana, una persona está en una reunión de trabajo. Aunque está concentrado en la conversación, tiene muy presente que: 1) esta noche debe tomar un avión y aun no han confirmado la reserva de su pasaje, 2) tiene que terminar los últimos detalles de un documento que quiere entregar para que sea considerado en una reunión de que se realizará en su ausencia. Los asistentes a esa reunión no esperan ese documento, de manera que nadie se enterará si no lo entrega, pero la persona está convencida de que será muy útil y quiere entregarlo. 3) Finalmente, tiene presente que esta tarde debe hacerse un chequeo médico de rutina, para el que, desde hace tiempo tiene un turno concedido.

Las tres cuestiones enunciadas conforman una selección, permanentemente cambiante, a la que denominamos “prioridades de agenda”. La persona las tiene presentes por razones diversas, que tienen que ver tanto con sus percepciones como con su escala de valores. La primera cuestión, relativa a la confirmación de la reserva del pasaje, es prioritaria por el perjuicio que ocasionaría suspender el viaje. Si, en efecto, no puede viajar, debería tomar medidas para minimizar el perjuicio (p.e. avisar que no viajará). La segunda, relativa al informe, tiene que ver con el beneficio esperado, no con evitar un perjuicio. Finalmente, el chequeo médico de rutina, que no quiere dejar de hacerse, tiene que ver con su percepción de la importancia, no con la urgencia. A diferencia de las dos cuestiones anteriores, el chequeo médico se refiere a evitar perjuicios derivados del descuido de la salud pero en el futuro mediato, ya que no tiene ningún indicio de enfermedades en este momento.

En el caso de la vida institucional, las metas (lo que hay que hacer) adquieren y pierden permanentemente prioridad según afecten en cada momento a la ecuación perjuicio-beneficio inmediato vs. mediato según las circunstancias, motivo por el cual constantemente entran y salen de la agenda de prioridades. Sin duda es de especial interés para los decisores conocer, en cada momento, el estado de las metas según este criterio.

Dado que las evaluaciones de eficacia y viabilidad según los criterios mencionados surgen de la consolidación de la información de las metas de base, las causas de los puntajes satisfactorios o no deben buscarse en el análisis de las mismas, tema que retomaremos más adelante, cuando tratemos los llamados “tableros de control”.

### ***Instrumentos de evaluación de eficacia y eficiencia***

Retomemos ahora las consideraciones que anteriores sobre la eficacia y eficiencia, pero ahora nuevamente desde un punto de vista más instrumental. Como todos sabemos, los planes estratégicos son formulaciones complejas, en las que se reflejan las políticas, estrategias y otras cuestiones igualmente importantes. Sin embargo, dado que las asignaciones de recursos se realizan en el marco de la planificación operativa, especialmente en el presupuesto, nos limitaremos a considerar cuáles son las informaciones (o hipótesis al menos) mínimas que deben obtenerse de los planes estratégicos para poder evaluar la planificación operativa en cuanto a su eficacia y eficiencia planificada, a saber:

***En primer lugar***, la identificación de las disponibilidades de recursos contempladas en el plan estratégico que corresponderán al ejercicio en el que se hará la planificación operativa. Los planes estratégicos se refieren (o al menos eso debieran) al mediano plazo (por tal razón, suelen ser llamados, también, planes plurianuales). Es preciso tomar en cuenta la estimación de recursos correspondiente al año para el que se realizará la planificación operativa. Según diferentes circunstancias, puede tratarse desde meras hipótesis sobre disponibilidad futura de recursos (p.e. cuando se estiman escenarios de recaudación, prestación de servicios, ventas u otros, sobre los que no se tiene mayor certeza) hasta, en el otro extremo, asignaciones plurianuales precisas, como cuando se trata de préstamos externos ya concedidos, donaciones u otros casos análogos). Sea como fuere, siempre se parte de alguna hipótesis acerca de los fondos con los que se contará, puesto que de lo contrario no puede iniciarse la planificación operativa<sup>19</sup>.

***En segundo lugar***, el plan estratégico (al menos en lo que hace al ejercicio en que se hará la planificación operativa), debe contener alguna distribución de los fondos presupuestables según prioridades (de lo contrario, no se tratará de un plan estratégico sino, poco más o menos, de un cheque en blanco) Estas prioridades suelen establecerse en términos de “techos” presupuestarios para determinados fines, porcentajes y, con menos frecuencia, asignaciones más precisas. Sea como fuere, la información mínima del plan estratégico que se requiere es cuánto dinero se puede considerar en el plan operativo y cuáles son las principales prioridades. Asumamos que contamos

<sup>19</sup> Desde luego, es lo más común que, en el sector público, los presupuestos se realicen sin partir de plan estratégico alguno. Sin embargo, una vez aprobado el presupuesto, la decisión estratégica de asignar esos fondos de esa particular manera queda tomada. No es que no haya habido decisión estratégica: simplemente, se ha tomado después de las decisiones operativas y sin un análisis con criterios, precisamente, estratégicos, al igual que tantas otras decisiones políticas importantes.

con ello o que no hay políticas expresadas en términos que permitan la evaluación (lo que es lo mismo que decir que se ha delegado implícitamente la formulación de las mismas a quienes hacen la planificación operativa).

Desde este punto de vista, la eficacia planificada de un plan operativo (por ejemplo, un presupuesto) puede ser estimada, mediante el uso de dos indicadores: qué proporción del plan estratégico se halla cubierta por el plan operativo y, en segundo lugar, por la magnitud de los desvíos entre las prioridades del plan estratégico y la distribución de asignaciones que se establecen en el plan operativo (al que denominaremos convencionalmente POA en las próximas líneas)<sup>20</sup>.

Por ejemplo, si el plan estratégico prevé una disponibilidad de recursos de 100 y el plan operativo de 80, entenderemos que la eficacia planificada es del 80%. Éste es el primer indicador de eficacia que usaremos, al que llamaremos “Adecuación a la magnitud del plan estratégico”. Si, además, suponemos que las 100 unidades de recursos del el plan estratégico, 70 estaban previstas, para ser destinadas al objetivo A y 30 al B, y en el plan operativo estas proporciones se respetan, en cuanto al segundo indicador, que llamamos “Adecuación a las prioridades del plan estratégico” la eficacia planificada será de un cien por ciento. Pero si, en cambio, se invierten las proporciones (es decir, al objetivo B se le asigna el 70 % de los recursos en el plan operativo en lugar del 30% que establece el plan estratégico y viceversa) la proporción del cumplimiento de prioridades que se habrá planificado será muy baja (en realidad, en un objetivo se asignaron un cuarenta por ciento de recursos de más y en el otro de menos, con lo cual la suma de los desvíos habrá sino de nada menos que del 80% del monto del plan).

En el cuadro 10 se puede ver una evaluación de eficacia planificada a partir de los dos indicadores considerados<sup>21</sup>.

Como puede observarse, en las columnas bajo el encabezado “PLAN” aparecen dos valores: el de la izquierda, contiene los porcentajes de cumplimiento de los dos indicadores, y el de la derecha constituye una calificación sobre la medida en que se consideren aceptables o no.

Para mayor transparencia, la escala de valores está mencionada en el mismo indicador: en el caso del primero, se prevé, en este ejemplo, que una calificación de cien puntos se debería asignar a una eficacia en la que el POA coincidiera en un cien por ciento con el plan estratégico, pero una calificación de cero puntos si, en cambio, coincidiera en un 75 %, magnitud que, según surge de esa escala, se considera absolutamente inaceptable. El promedio (ponderado o no) de estos dos valores de calificación son los que se grafican en la grilla de la derecha en la escala vertical de Eficacia y muestran que, comparado con el plan estratégico, este POA ha sido evaluado con una calificación de 32 puntos sobre cien posibles.

Veamos ahora por un momento la cuestión de la eficiencia planificada<sup>22</sup>. A diferencia de la eficacia, no se trata de una comparación con el plan estratégico sino de una evaluación sobre el grado de aprovechamiento previsto de los recursos dentro del mismo plan operativo. Aunque pueden utilizarse múltiples indicadores para ello, en este ejemplo, mostramos dos, la eficiencia de la producción del valor externo y la eficiencia de toda la producción de valor, es decir, incluyendo en valor organizacional. Seleccionamos estos indicadores, además de por su pertinencia, porque los datos necesarios para su cálculo se hallan disponibles en e los propio planes operativos, siempre y cuando pueda identificarse en ellos la asignación de recursos a metas o objetivos<sup>23</sup>. La eficiencia de la producción externa se calcula tomando en cuenta la proporción de los recursos destinados a producir resultados para los destinatarios finales, comparada con los que se utilizan para funciones de apoyo, inmediata a los procesos de producción externa, sin considerar en este cálculo el costo proporcional de la burocracia administrativa de las instituciones donde estos procesos se llevan a cabo.

<sup>20</sup> Por simplicidad, no distinguiremos aquí entre el plan operativo y el presupuesto y supondremos que el plan operativo aprobado (frecuentemente denominado POA –plan operativo anual- en algunas administraciones) y el presupuesto coinciden al menos en cuanto a su asignación de recursos.

<sup>21</sup> Desde luego no son éstos los únicos indicadores que se pueden utilizar, pero los que mostramos tienen la gran ventaja de que son precisos y los datos se hallan disponibles en los mismos documentos de plan estratégico y operativo.

<sup>22</sup> El concepto de eficiencia planificada es particularmente interesante, ya que incorpora la noción de procesos (la eficiencia se logra en los procesos mediante los que usan los recursos) en los planes. Para más detalle sobre este concepto, ver Hintze, Jorge, 2001 a.

<sup>23</sup> El cálculo de eficiencia requiere que se haya planificado utilizando algún grado mínimamente razonable de asignación de recursos a metas o resultados clasificables: no es posible evaluar eficiencia planificada cuando los planes operativos (o el presupuesto) son una suerte de cheque en blanco en los que no se indica para qué se utilizarán los recursos sino sólo, por ejemplo la naturaleza de los mismos (v.g. personal, servicios generales, inversiones, gastos operativos, etc.) Tales planes no son planes operativos sino presupuestos que permiten lo que en otro trabajo hemos denominado “responsabilización perversa”, es decir, referida sólo al uso de los recursos pero no a los resultados que con ellos deben obtenerse.

Por ejemplo, en un programa social orientado a la asistencia alimentaria que se hallaba dentro de un ministerio de acción social en un país latinoamericano, se contaba con un presupuesto específico para dicho programa (es decir, diferenciado del presupuesto del resto del ministerio y, por lo tanto, de sus áreas administrativas) en el que se preveía el monto de dinero para adquisición de alimentos, transporte, almacenamiento y administración del propio programa. Por cada dólar que se gastaba en el programa, cuarenta centavos se requerían para comprar los alimentos y los sesenta restantes en lograr que llegaran a la población carenciada. Esta relación era en este caso un indicador de eficiencia de la producción externa del programa específico.

Hay más de una manera, naturalmente, de calcular la eficiencia de la producción externa según la precisión requerida y, también, la precisión con que se haya elaborado el plan operativo. No obstante, cuando los datos no se hallan disponibles en forma desagregada pero sí en términos más gruesos, también es posible realizar estimaciones que, aunque de manera más imprecisa, pueden proporcionar una idea general razonable de la eficiencia de la producción externa<sup>24</sup>.

El segundo indicador, la eficiencia total de la producción de valor es más global y su cálculo más sencillo. En este concepto se considera la relación entre los esfuerzos que las organizaciones destinan a producir resultados para usuarios externos (valor externo) y a mejorarse a sí mismas (valor organizacional). En la medida en que los planes operativos y presupuestos distinguan razonablemente las asignaciones de recursos destinadas a la producción de valor (lo cual, por otro lado, debiera ser requisito mínimo de aceptación de un presupuesto) de aquellas que se destinan a otros fines (funciones de apoyo), puede realizarse un cálculo similar al anterior pero para el conjunto de la organización y no sólo para los procesos de gestión externa específicamente.

Por ejemplo, en el ministerio de acción social antes mencionado, varios programas con presupuesto propio como el de asistencia alimentaria (que, además eran objeto de préstamos de la cooperación internacional y debían rendir cuentas, también, a sus financiadores), formaban parte del presupuesto general del ministerio, elaborado según la metodología de presupuesto por programas. En el mismo, los gastos administrativos y de apoyo eran razonablemente discriminables de los destinados a fines externos y a actividades de reforma institucional, que se consideran en este indicador, asignaciones a la generación de valor. De la relación entre ambos tipos de recursos resultó el indicador de eficiencia total de la generación de valor.

¿Cuándo considerar aceptable o inaceptable la eficiencia o la eficacia? Para responder instrumentalmente esta pregunta es preciso establecer el criterio de calificación que será, a la vez, el patrón de comparación y la vara con la que se mida. Tal patrón será un rango de valores, cuyo mínimo será lo peor y su máximo lo mejor. Como todo patrón de comparación, tales rangos son convencionales y la validez de la evaluaciones en las que se los utilicen será relativa a ellos.

Por ejemplo, en el cuadro 10 la eficiencia planificada para la producción externa es de un 91%, lo cual debe interpretarse, sencillamente, como que por cada dólar a gastar en la producción externa directa, 9 centavos se destinarán a las actividades de apoyo directo a ésta. La escala de calificación empleada en este caso permite calificar si tal valor se considerará aceptable o no: obsérvese que se considera que destinar el 75 % o menos resultaría pésimo, debiendo calificarse tales casos con cero puntos, mientras que destinar el 95 % sería lo óptimo en ese ejemplo (es decir, sólo cinco centavos al apoyo directo por cada dólar. Con tal patrón de comparación, el 91 % del ejemplo ha recibido una calificación de 82 puntos en una escala donde 100 es el máximo.

Los valores promedio así obtenidos, finalmente, se representan en la abscisa y ordenada, respectivamente, generándose así un punto en la matriz de evaluación que, en el ejemplo se halla en la zona amarilla del cuadrante inferior derecho (lo cual indica que el plan parece haberse formulado previendo una eficiencia sólo moderada en el uso de los recursos y muy poca eficacia en términos relativos al plan estratégico cuyas políticas debe llevar a la práctica.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en una agencia pública en la que, por la forma en que se hallaba elaborado y controlado el presupuesto, no era posible identificar los recursos destinados específicamente a la producción externa del apoyo inmediato, pero, como sí se conocía el costo de la gestión administrativa, se procedió a descontarlo, quedando así establecido el costo restante. En él se identificó, mediante trabajo de campo, la proporción de personal y otros gastos asignables a funciones de apoyo inmediato a la producción externa (v.g. secretarías, choferes, personal directivo, encargados de compras y otros, según un clasificador) de los asignados de manera directa a dicha producción misma (p.e. técnicos, coordinadores, gastos de materiales directos, etc.) Con estos datos fue posible elaborar algunos coeficientes para discriminar los gastos en los términos requeridos para el cálculo del indicador, cuyos resultados se consideraron razonablemente ilustrativos, tomando en cuenta el bajo costo de su elaboración.

Los ejemplos antes mencionados se refieren a la evaluación de un plan, no de su ejecución posterior. Sin embargo, con idénticos criterios tal puesta en práctica podrá ser luego evaluada a su vez, a los efectos de constatar la medida en que lo planificado ha coincidido con lo realizado. Como vemos, en realidad no se trata de una evaluación sino de dos: por un lado, una *ex ante* (la evaluación del plan) y, por otro, una *ex post*, la de su ejecución. Aunque nada tienen de novedoso las evaluaciones *ex ante* y *ex post*, en la práctica sí lo es el hecho de hacerlas sobre la base de una misma metodología que permita evaluar no sólo los resultados sino también las decisiones en las que se basaron. Nos parece, en este sentido, de extraordinaria importancia insistir nuevamente en que la evaluación debe referirse tanto al pasado como al futuro: en este caso, el futuro son los planes y el pasado es su ejecución. Tal es el sentido de los dos solitarios puntos que figuran en la grilla, cuya cercanía o lejanía habla no sólo del desempeño institucional sino también del acierto en su planificación previa.

El análisis de esta cuestión, naturalmente, no puede soslayar dos cuestiones: las referida a la disponibilidad oportuna y barata de la información y las consecuencias de la transparencia resultante sobre el balance de poder e intereses de los actores, asuntos claramente técnicos y políticos respectivamente<sup>25</sup>.

Analicemos primero el tema desde el ángulo técnico: la disponibilidad oportuna de las informaciones va más allá de éstas: implica necesariamente la disponibilidad de *sistemas de información*, es decir mecanismos establecidos y rutinarios de captura, procesamiento y presentación de informaciones a quienes las necesitan. Vamos a analizar uno de estos instrumentos que, por sus características, reviste particular interés: el "tablero de control"

### ***El Tablero de Control institucional***

El tablero de control que más difusión ha tenido en la historia de los sistemas de información y de donde proviene, hasta donde sabemos, su nombre es, sin duda, el de los automóviles.

El tablero de control de la mayoría de los automóviles (instalado, precisamente, en una suerte de tablero a la vista del conductor) muestra sólo unas pocas informaciones: la velocidad, los kilómetros recorridos, la cantidad de combustible que queda en el tanque, la temperatura del motor, la presión del aceite y no mucho más que sea particularmente útil al conductor (informaciones que necesite para tomar decisiones) Su importancia puede sopesarse fácilmente considerando los problemas que acarrearía al conductor si no estuviera disponible: no sabría con certeza si conduce dentro de los límites de velocidad permitidos, no podría calcular los kilómetros recorridos entre cambios del aceite, no se enteraría a tiempo si un desperfecto recalentara el motor o lo dejara sin lubricación, en fin, no podría hacer un viaje sin saber si cuenta con el combustible necesario.

Como lo muestra el ejemplo, un tablero de control es sólo una parte especialmente visible de un sistema de información mayor, del que muestra algunas informaciones seleccionadas por su particular pertinencia para las decisiones que deben tomar determinados decisores. En este sentido, los tableros de control no son imaginables ni definibles en abstracto sino sólo en relación con los decisores, es decir, se trata de una cuestión de índole ergonómica: la relación entre las informaciones y los usuarios que deben decidir sobre empleo de recursos. Tales son los casos de los conductores de los automóviles, los pilotos de los aviones, los capitanes de los barcos, los gerentes de las organizaciones, los políticos cuando se hallan a cargo de los aparatos institucionales públicos en los que se asignan los recursos para generar valor público. Cada uno de estos decisores requiere de tableros de control diferentes, que conforman, por así decirlo, sus "ojos y oídos" que le dan el campo de percepción en que basan sus decisiones. Así como los conductores de automóviles, aviones o barcos utilizan las informaciones que les proporcionan los tableros de sus respectivos vehículos (más las que perciben directamente del entorno), los responsables gerenciales y políticos de las organizaciones requieren también de tableros de control institucionales que les proporcionen las informaciones necesarias para las decisiones que deban tomar. Cuando tales tableros no se encuentran disponibles los decisores recurren a su intuición, a la interpretación de datos heterogéneos e incompletos, a la toma de riesgos en condiciones de incertidumbre o, en su defecto, a

<sup>25</sup> Por lo menos, usando el término político en el sentido que lo emplea Mintzberg, en tanto relacionado con el poder dentro o fuera de las organizaciones. Mintzberg, Henry 1992.

la no decisión cuando la misma ignorancia no permite estimar el riesgo. En otras palabras, los decisores siempre construyen de alguna u otra manera propios tableros de control.

¿Qué características deben tener los tableros de control en relación con los usuarios? La esencial es la pertinencia decisoria: todas las informaciones que contienen deben ser necesarias para las decisiones que dichos usuarios deben tomar. Sin embargo, a lo largo del tiempo, la diversidad de decisiones que, en cualquier ámbito se toman es muy grande. Los tableros se refieren sólo a las decisiones frecuentes e importantes. Éste es el concepto de pertinencia decisoria: aplicabilidad a decisiones frecuentes e importantes. Cuatro condiciones parecen requerirse para que las informaciones y datos que integran los tableros cumplan con la condición de ser pertinentes para las decisiones: deben ser oportunas, no deben incluir más precisión que la necesaria para las decisiones que deben tomarse y su cantidad debe ser lo suficientemente reducida como para que sus usuarios puedan “internalizarlas” es decir conocer su repertorio memoria. La presencia simultánea de estas características, que denominaremos, *oportunidad, imprecisión óptima, cantidad mínima indispensable y apropiabilidad* constituyen el repertorio que diferencia los tableros de control de otros sistemas de información. Usemos, por su sencillez, el ejemplo del tablero del automóvil para analizar estos aspectos uno por uno:

**Oportunidad:** la información, sin duda pertinente, acerca de la disponibilidad de combustible en el tanque, perdería toda utilidad para la toma de decisiones si se actualizara, por ejemplo, una vez por semana en lugar de hacerlo de manera constante, del mismo modo que carecería de sentido saber que la presión del aceite es insuficiente cuando el motor acaba de destruirse.<sup>26</sup>

**Imprecisión óptima:** el velocímetro indica la velocidad de manera muy imprecisa mediante la posición de la aguja en el cuadrante. El conductor no necesita saber que si se desplaza 82,3 o a 83,4 kilómetros por hora (de hecho, la operación intelectual de interpretar ese número sólo lo distraería de la otras decisiones que debe tomar) Le basta con saber si va a una velocidad que él considere aceptable y de eso tiene que enterarse con una mirada por el rabillo del ojo, suficiente para convertir la información que el velocímetro muestra de manera analógica (posición de la aguja) en binaria: velocidad aceptable o inaceptable en cada momento, que es todo lo que necesita saber. Otras informaciones son presentadas directamente de manera binaria, como la luz roja que se enciende cuando la presión del aceite no es aceptable: mientras permanece apagada ni siquiera es necesario acordarse de que existe, sólo cuando se enciende es preciso hacer algo. Ciertamente, un sistema digital con profusión de datos sobre la presión del aceite no informaría más al conductor sino que, por el contrario, lo *desinformaría*. El exceso o falta de precisión *desinforman*, la máxima información en cada momento se logra con la *imprecisión óptima*, es decir, con la información necesaria y suficiente para las decisiones a tomar en cada momento.

**Cantidad mínima indispensable:** las informaciones que contienen los tableros de los automóviles son las mínimas indispensables para las decisiones que los conductores deben tomar durante la conducción: no pueden utilizar adecuadamente el vehículo si no disponen de información sobre la velocidad, el combustible restante y todas las demás<sup>27</sup>. Ello, conjuntamente con la imprecisión óptima, hace más viable la posibilidad de que los usuarios internalicen los tableros de control como parte de un campo de percepción apropiado, al que nos referimos a continuación.

**Apropiabilidad:** cuando el conductor se pregunta si el combustible restante le alcanzará para llegar a destino no necesita constatar si ese dato figura en el tablero de control: *ya sabe* lo que el tablero contiene, es decir, como parte de su capacitación como conductor de automóviles, ha debido *apropiarse* de los contenidos del tablero de manera que, por así decirlo, los “tenga todos en su cabeza”. Los pilotos de los aviones también deben hacer lo propio, pero con tableros que contienen informaciones de pertinencia decisoria mucho más numerosas, por ello la capacitación requerida para que se apropien de ellas es más extensa y compleja. Esto tiene que ver con el hecho de que los procesos decisorios se facilitan enormemente cuando las informaciones necesarias son captadas casi sin pensar en ellas (el conductor, por ejemplo, *se entera* de que va a una velocidad determinada mientras piensa en otras cosas), permitiendo la toma de decisiones sobre la marcha, sin realizar procesos deductivos o inductivos en cada momento. Para ello es preciso que el decisor se haya apropiado de los elementos de la realidad que recortará para sus análisis.<sup>28</sup> Los tableros de control son utilizados como tales cuando los decisores los han internalizado y se limitan a “estar al tanto” de las informaciones que contienen y se ocupan de las decisiones que deben tomar.

<sup>26</sup> A mediados del siglo XX, cuando comenzaron a utilizarse modelos de simulación para la predicción del clima, el procesamiento de los datos en los computadores de entonces era muy lento y, tras dos días de trabajo se obtenía la información sobre si debía haber llovido ayer. Sin duda, esta información, de alta pertinencia para las decisiones sobre si salir con paraguas, pierde toda utilidad decisoria.

<sup>27</sup> Con la curiosa y un tanto snob excepción del taquímetro que indica las revoluciones del motor, instrumento que el conductor medio no utiliza en su toma de decisiones pero que los fabricantes incluyen para reforzar la imagen de que el vehículo es deportivo y sofisticado.

<sup>28</sup> En las investigaciones sobre inteligencia artificial y desarrollo de sistemas expertos en las últimas décadas se ha estudiado profusamente este tipo de procesos decisorios, entre ellos, por ejemplo, qué aspectos particulares de realidades muy complejas seleccionan los médicos al momento de hacer un diagnóstico, los hombres de negocio al juzgar una oportunidad o los políticos al tomar posiciones ante conflictos. De alguna manera, todos ellos tienen sus propios “tableros de control” con pocos datos ante los que están especialmente alertas.

Cuando, en lugar de automóviles o barcos se trata de instituciones, los criterios antes mencionados no pierden su validez: los directivos y la conducción deben contar con informaciones pertinentes para la toma de las decisiones sobre asignación de los recursos, éstas deben ser oportunas, deben presentarse con el grado óptimo de imprecisión que las decisiones requieren (los directivos y los políticos tratan permanentemente de resumir, sintetizar y lograr que los demás hagan lo mismo en vez de taparlos de datos) y, finalmente, necesitan apropiarse de estos cuadros de situación. Sin embargo, tal vez lo más importante no sean las mencionadas características sino el hecho de los recortes de información de los tableros de control institucionales forman parte de campos de representación compartidos por los miembros quienes, al interactuar sobre la base de informaciones comunes, los hacen parte indisoluble de la cultura organizacional.

En los ámbitos institucionales (por ejemplo, el aparato institucional del estado) las empresas en el mercado u otras organizaciones es posible seleccionar determinadas informaciones sobre la gestión y sus resultados y construir y aplicar tableros de control, siempre que resolvamos el problema de determinar cuáles son las informaciones verdaderamente pertinentes, el grado de precisión que verdaderamente se requiere y, finalmente se consiga internalizar el tablero entre los decisores.

Partiremos aquí de la hipótesis de que son informaciones pertinentes, entre otras, la eficacia y la viabilidad del logro de las metas perseguidas, el comportamiento de los responsables en relación a ello, el estado de los asuntos críticos de la agenda en cada momento y, finalmente, el desempeño institucional en cuanto a eficacia y eficiencia. Se cuenta por lo tanto, con los elementos básicos de un posible tablero de control institucional. Si denominamos “visiones” a cada una de las cuatro selecciones de información, puede formularse un tablero de control institucional en los términos que se muestran en el cuadro 11.

De las cuatro visiones mencionadas, las primeras tres se refieren a la eficacia viable, medida, como hemos visto antes, según el logro pasado y su pronóstico futuro mientras que la cuarta a la relación entre la eficacia y la eficiencia en los planes, los logros y la comparación entre ambos, todas cuestiones que hemos analizado antes con detalle.

Tal presentación conforma un tablero de control pues las informaciones tienen alta pertinencia desde el punto de vista decisorio; informan del estado de las situaciones con la mínima precisión requerida para conocer el estado de situación (por ejemplo, no incluyen números sino sólo datos cualitativos expresados por la enumeración de las variables consideradas, su estado sólo como la posición de un punto en un cuadrante de semáforos y su tendencia en forma de un triángulo que con su vértice indica mejora o desmejora respecto de su estado anterior) y, finalmente, las cuatro visiones adquieren sentido y utilidad al ser apropiadas por sus usuarios (quienes deben haber aprendido a interpretar el significado de las visiones, de los cuadrantes y de la ubicación de los puntos en ellos).

Una vez que ello ha ocurrido, sólo una mirada basta al usuario experto para hacerse de una idea acerca del estado de situación institucional en cuando a las variables consideradas. Eso es, precisamente, lo que necesitan los conductores, tanto de automóviles como de instituciones.

Desde luego, un tablero con estas particulares informaciones será más útil a unos que otros usuarios.

Por ejemplo, en el campo público, un tablero como el que se muestra en ejemplo anterior será más útil para la conducción de las instituciones y para evaluadores y pedidos de cuentas externos, que necesitan un panorama general del estado de situación de las agencias públicas que, por ejemplo, para un maestro de escuela, cuyo “tablero de control” debiera incluir otras informaciones muy diferentes. Por ejemplo, en cuanto a lo que hemos considerado “visión según objetivos”, seguramente el maestro necesitará hallarse al tanto de la medida en que los niños están aprendiendo lo suficiente (para él, la producción externa), si logra disponer oportunamente de los materiales y útiles y lleva adecuadamente los registros de las calificaciones (producción interna) y si está mejorando sus métodos de enseñanza y desarrollando nuevos materiales didácticos (producción organizacional). La “visión según responsables” no le hará falta salvo que tenga ayudantes, la “visión según prioridades de agenda” se referirá a las cuestiones a las que le otorga mayor importancia, tales como alumnos problemáticos o conseguir recursos para hacer un taller de cerámica que considera importante y, finalmente, en cuanto a la “visión según desempeño”, el maestro considerará, en términos físicos y no financieros, la medida en que las metas que se ha propuesto lograr responden a los objetivos de la escuela (eficacia) aprovechando los recursos de que dispone (eficiencia). Seguramente, al maestro le bastará con un tablero de control que funcione en su propia cabeza y cuya

base de datos central sea su propia memoria. Sin embargo, la naturaleza de los datos que tomará en cuenta serán, en su ámbito de trabajo, en buena medida similares a las que tomará en consideración un político en el suyo.

Los tableros de control son una suerte de *icebergs* que muestran la parte superior de bases de datos, eventualmente amplias y complejas, en las que se encuentran las informaciones de base. A diferencia de los tableros de control de los automóviles, que se refieren sólo al presente y, por lo general no disponen de facilidades para acceder a informaciones adicionales cuando algo de lo que muestran indica problemas (p.e. si se enciende la luz roja de alerta de la presión de aceite hay que ir al taller para averiguar la causa), los tableros de control institucionales deben contar con, al menos dos funcionalidades de acceso a información: indicar tendencias (si los valores que muestran indican mejora o desmejora respecto de registros anteriores) y permitir acceso a niveles inferiores de información. En el ejemplo, siguiendo una convención hoy en día generalizada, la indicación de tendencias se expresa mediante los triángulos: si el vértice indica hacia arriba, ello significa mejora respecto del período anterior y hacia abajo desmejora. Naturalmente, el tablero ya incluye el criterio de qué significa mejorar, representado por la ubicación del cuadrante verde.

Ello significa que los tableros de control institucionales (a diferencia de los de los automóviles que son “planos”, es decir que todos los datos disponibles son los que se muestran), deben tener “profundidad” (o sea, debe poder profundizarse sobre aquellos datos de nivel más agregado para acceder a informaciones con sucesivos niveles de detalle)

En el ejemplo que figura en el cuadro 11 se observa que la gestión interna se halla en peor situación relativa que las demás (en el cuadrante rojo) y con tendencia a empeorar respecto del período anterior que se ha evaluado (lo cual se representa en el triángulo con su vértice descendente). Si, por ejemplo, se “profundiza” en la información a fin de obtener más detalles, podría accederse a ciertas informaciones adicionales, como las que se muestran en el cuadro 12. Allí se observa un dato adicional de interés: el 52 % del logro de metas se halla en condiciones satisfactorias en el cuadrante verde, un 40 % en condiciones de buen pronóstico pero, también, un quizás preocupante más del siete por ciento en condiciones de fracaso en la gestión. No obstante, este panorama indica que el estado general de la gestión es bueno salvo la parte administrativa interna que, además de hallarse en la zona roja, tiende a empeorar. En este punto se trata, sin duda, de una “luz roja”. La producción externa, aunque no se halla mal, presenta un 0,3 % de sus metas en situación de fracaso. Si quisiera conocerse la causa, es preciso profundizar aun más, a fin de llegar hasta los datos de base que dan lugar a esta pequeña luz de alerta, que son las metas operativas que se hallan en situación de déficit considerado irreversible, tal como se muestran en el cuadro 13 en el que se pueden identificar las tres metas operativas cuyos problemas han encendido una luz roja en el tablero de control y, también, quién es el responsable de las mismas (en la columna “unidad” se identifica el responsable de la meta) con quien se deberían analizar las eventuales soluciones.

Los casos anteriores, tomados de una aplicación real, se muestran sólo a título de ejemplo de las potencialidades de los tableros de control institucionales que, naturalmente, dependen del adecuado uso de los instrumentos de planificación, control y rendición de cuentas. En este sentido, puede decirse que no sólo informan sobre la gestión sino, también, sobre el grado de avance de la capacidad institucional misma: cuando las organizaciones tienen tableros de control, es porque tienen control. Sin embargo, el enfoque que acabamos de hacer es sólo técnico y, si no vamos más allá, bien podría figurar en un folleto de propaganda de sistemas especializados en información gerencial: las dificultades principales que subyacen bajo la cuestión de la información seguramente no son técnicas sino políticas. Consideremos esto de inmediato.

## **CONCLUSIONES**

### ***Transparencia versus poder***

La complejidad técnica de los instrumentos técnicos de rendición de cuentas y evaluación que hemos mostrado en los puntos anteriores, aun aplicados al aparato institucional completo de un poder ejecutivo nacional o subnacional, es muchísimo menor que la de tantos sistemas con los que interactuamos cotidianamente.

Por ejemplo, una noche introducimos la tarjeta de crédito en un cajero automático que se halla en la solitaria plaza pública de un pequeño pueblo de un país lejano al nuestro y un sistema, tras verificar que aun no hemos gastado todo el dinero que depositamos en la sucursal bancaria cercana a nuestra casa, nos permite extraer cierta cantidad.

El sistema del banco ha controlado muchas variables antes de autorizar la transacción (saldo de la cuenta, validez del cajero automático para la operación, que la misma se encontrara dentro de las reglas permitidas, y muchas otras); ha utilizado un complejo aparato de comunicaciones que incluye satélites, diversas empresas de telefonía y, además, ha realizado todo eso en tiempo real, mientras, simultáneamente, hace lo propio con otros clientes varios miles o millones de veces más.

Los sistemas de información que hemos analizado anteriormente, incluyendo las aplicaciones de tablero de control, son mucho menos complejos sofisticados que tantas otras cosas que se hacen cotidianamente en las administraciones públicas. En consecuencia, el hecho de que este tipo de sistemas son extremadamente infrecuentes en las burocracias públicas refuerza la presunción de que hay que dirigir la mirada a los aspectos más políticos de la cuestión.

Los sistemas de información y, en particular, los tableros de control, incluyen determinadas informaciones a las que se reconoce como indicadores significativos de situaciones sensibles. En la medida en que sean reconocidos como válidos, estos indicadores se integran a la percepción de la realidad de quienes los conocen y, cuando estos conocedores son muchos puede decirse que hay transparencia sobre los aspectos de la realidad a los que se refieren. En este sentido, la transparencia implica, al menos, la conjunción de dos aspectos: la amplitud del acceso y la legitimidad de la información. Cuando se dan estas dos circunstancias por lo general se altera de una u otra manera la ecuación de poder entre los actores involucrados.

Por ejemplo, en casi todos los países las oficinas de estadísticas del gobierno y, también, organizaciones privadas, calculan los índices de desempleo, sub empleo y pobreza, entre otros, y los publican regularmente. Estos índices, con el tiempo, se han legitimado y, en general, todo el mundo los reconoce como indicadores razonablemente válidos de la situación a la que aluden. Forman parte, por lo tanto, de una suerte de tablero de control que los actores involucrados comparten, suficientemente legitimado como para que sus discusiones no se refieren a la validez de los índices sino al significado de los datos. Cuando los índices de desempleo y pobreza bajan, por lo general los responsables de la política económica muestran gráficos en la televisión referidos al comportamiento de los datos porque la información mejora su situación de poder y a la inversa cuando suben, momento en que la balanza de poder se inclina, por ejemplo, a favor de los adversarios del gobierno.

En el ejemplo anterior pueden identificarse tres actores involucrados en el balance de poder: el gobierno, sus adversarios y quienes tienen capacidad de generar los índices de desempleo, publicarlos y mantener la credibilidad acerca de lo que significan. Es esperable, entonces, que las oficinas de estadística reciban cada tanto presiones de diverso tipo, críticas orientadas a desgastar la credibilidad de los datos o cuestionar los métodos de cálculo. En casi todos los países existe una suerte de tablero de control virtual, compuesto por algunos pocos indicadores sensibles y de dominio público cuyas variaciones producen inmediatas reacciones, entre los que se encuentran, por ejemplo, los índices relativos al empleo, bursátiles, el tipo de cambio, el producto bruto interno per cápita y la inflación, por citar sólo algunos que los medios de prensa tratan como noticias de actualidad. Otros indicadores, como el Índice de Desarrollo Humano elaborado por las Naciones Unidas han aparecido más recientemente en la escena -seguramente para quedarse- y los números que en ellos figuran tienen consecuencias prácticas, como, por ejemplo, la elegibilidad de los países para recibir créditos o ayudas internacionales. Tanto los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, como los analistas de Wall Street han construido tableros de control con los que monitorean los países. Ciertamente, la existencia de estos indicadores, al generar transparencia, altera las relaciones de poder de los actores involucrados y, además, proporciona una cierta cuota de poder a quienes los administran mientras no pierdan credibilidad.

La gestión de las administraciones públicas es, sin duda, una arena política en la que se dilucidan y balancean constantemente intereses diversos en base al poder relativo de los actores involucrados. Los políticos no son una casta homogénea sino que forman parte de grupos que compiten entre sí en base a sus intereses y también actúan según conveniencias personales, lo mismo hacen los burócratas y los agentes públicos individual y corporativamente; los grupos de interés económico y los medios de comunicación tienen relaciones recíprocas complejas entre sí y con el aparato del estado; todos son sensibles a la opinión pública. Todos estos actores son afectados de una u otra manera por la transparencia resultante de las informaciones que se legitiman en mayor o menor medida y a las que hemos llamado, metafóricamente, "tableros de control

virtuales". Los terceros, en este juego, son los generadores y administradores de información, potenciales productores de transparencia, entre los que se cuenta la multiplicidad de agencias públicas de auditoría y control cuyo rol concreto es, precisamente, administrar estos sistemas, las agencias privadas que siguen y monitorean la marcha de los gobiernos, las agencias internacionales y la prensa.

En este marco de intereses cruzados, parece no haber mayor duda de que el desempeño de las administraciones públicas no es transparente sino, por el contrario, altamente opaco. Ni la ciudadanía cuenta con tableros de control sobre la gestión pública (ni nada que remotamente se le parezca), ni los políticos que se hacen cargo del aparato del estado disponen de ellos respecto de las áreas que conducen a fin de controlar adecuadamente las burocracias de las que son cabezas. Las agencias públicas responsables del control y auditoría nunca son las más poderosas ni sus informes hacen temblar reputaciones ni caer gobiernos. Los poderes legislativos recurren constantemente a investigaciones puntuales sobre los ejecutivos pero raramente cuentan con informaciones sistemáticas que vayan más allá de la ejecución del presupuesto. Finalmente, los mismos burócratas directivos no cuentan con demasiados mecanismos de control sobre las áreas a su cargo.

Aunque este diagnóstico, naturalmente no pueda extenderse a todos los casos ni todas las agencias públicas, parece, en términos generales, difícil de refutar con hechos conocidos, de modo que lo tomaremos por el momento como hipótesis válida para, a partir de él, formularnos la pregunta de cuáles son las condiciones políticas para el funcionamiento de sistemas de control y evaluación que, en el plano estratégico, tengan efectividad sostenible y, en el operativo, eficacia viable (aplicando a los propios sistemas los conceptos que estamos usando).

Empecemos entonces, por el principio: asumamos que los efectos esperados de las rendiciones de cuentas y evaluaciones sobre la gestión de lo público se pueden expresar como disponibilidad regular y confiable, por parte de la ciudadanía, de información sobre el comportamiento de las principales variables de la gestión pública. Estas variables, en el plano político y estratégico, se refieren a los efectos del accionar público sobre la sociedad y en el operativo al funcionamiento del aparato del estado. La transparencia sobre esta última dimensión, al menos, implica necesariamente la existencia del tipo de mecanismos de información que aquí llamamos tableros de control institucionales, suficientemente legitimados, sobre el desempeño de las agencias públicas.

Sin embargo, aunque tableros de control así serían buenos para la ciudadanía, crearían a los políticos, directivos y gestores públicos un problema que ahora no tienen. Salvo los responsables de agencias cuyo objetivo sea, precisamente, la existencia de estos tableros, cuesta imaginarse por qué los demás querrán exponerse a sanciones formales o informales, pérdidas de puestos o de prestigio o necesidad de rendir cuentas sobre insuficiencias, cuando una situación de opacidad relativa y controlada permite hacer públicos los éxitos y ocultar los fracasos. Los gerentes agradecen los sistemas que les permiten controlar la porción de la escala jerárquica que se halla debajo de ellos, pero suelen no querer que la información de lo que allí ocurre se filtre puertas afuera. Salvo que tengan un absoluto control sobre el sistema mismo, prefieren controlar por medios más informales pero menos peligrosos. En tal escenario, surge la legítima preocupación de si las consideraciones técnicas que se han desarrollado a lo largo de este trabajo acerca de los aspectos metodológicos son sólo ejercicios académicos inaplicables. Cabe, entonces, la pregunta ¿es posible la responsabilización en el estado? Sin voluntarismo ingenuo y sin en el marco de los elementos de juicio que acabamos de enumerar, ensayaremos algunas reflexiones:

- Vistas las cosas desde la perspectiva del largo plazo, no puede ignorarse que tanto el aparato institucional del estado como los resultados de su accionar son ahora más transparentes para la ciudadanía que hace tres siglos, que hace medio y, también, que hace un cuarto. Antes los ciudadanos tenían menor nivel de educación, menos voluntad y exigencia de conocer sobre el accionar del estado; el costo del acceso a la información era muchísimo más alto; había muchísima menos información y ésta se hallaba mucho más restringida a lo local. En consecuencia, los ciudadanos tenían menor posibilidad de acceder a informaciones, interpretarlas y hacerse una composición de lugar sobre lo que ocurría fuera de su entorno inmediato.

Kafka, en un cuento llamado “De la construcción de la muralla china” refiere que los remotos aldeanos de las fronteras donde los tramos de la muralla eran construidos a lo largo de los siglos creían que la decisión de construirla había sido tomada, en su inalcanzable sabiduría, por los antecesores del emperador que vivía, suponían, en alguna de las diez mil ciudades de alguna de las diez mil provincias de la China. Sabían del avance el tramo de la muralla cercano a su aldea: a eso se reducía su conocimiento del accionar del estado chino en su entorno inmediato y a eso se reducía también la composición de lugar que lograban hacerse sobre lo que ocurría fuera de él.

- Se diría, en consecuencia, que las cosas no parecen avanzar hacia la opacidad sino hacia la transparencia, mal que les pese a unos o a otros según el momento. Tal vez debamos estar totalmente desconformes con el grado de transparencia, pero todo parece indicar que, por suerte, no estamos retrocediendo hacia la ignorancia de los aldeanos de Kafka. El juego de poder entre los actores parece desarrollar algo así como un “mercado de la transparencia”: siempre que hay algún interesado en ocultar es porque hay otro interesado en saber. No es descartable la conjetura de que, una vez que la información se filtra hacia un actor interesado, es más costoso ocultarla en lo sucesivo, de manera que la opacidad no vuelve a su estado anterior sino a un nivel mayor de transparencia. Es imaginable suponer que los avances hacia la transparencia se han ido produciendo a lo largo de tales movimientos pendulares que la hacen, al menos en alguna proporción, irreversible: una vez que se conoce, parece ser, no se retorna tan fácilmente a la ignorancia previa: aunque no se disponga de las informaciones, ya se sabe de su existencia.

### **Condiciones que facilitan el avance hacia la transparencia sobre lo público**

Desde este optimismo moderado es posible imaginar cuatro condiciones que, a la larga, parecen favorecer el incremento de la transparencia, entendida como condición indispensable para la responsabilización en cuanto a la generación del valor público:

- 1) **Satisfacción de necesidades de información y poder de actores:** los sistemas de información, reglas de juego o mecanismos de rendición de cuentas, en la práctica, no se desarrollan para el pueblo o la posteridad sino para quienes los pagan y apadrinan aquí y ahora. Son dichos actores quienes, en todo caso, disponen de los medios para que se inicien y sobrevivan en lugar de su más que frecuente destino de no terminar de nacer del todo o, en su defecto, gozar de vida vegetativa y ornamental. Los sistemas de responsabilización más importantes en las administraciones públicas -los presupuestarios- fueron siempre desarrollados e implantados por interesados coyunturales (en Latinoamérica, por ejemplo, con frecuencia fueron impulsados y financiados por organismos internacionales y establecidos como condicionalidad para la recepción de ayuda externa). La implantación de estos sistemas ha contado, en general, con aliados internos en la burocracia (los responsables de la gestión de hacienda, que incrementaban su poder relativo y legitimaban su rol) y, en menor medida, aliados externos (los comités de presupuesto de los legislativos, que incrementaban su capacidad de control externo y, de esta manera su capacidad de maniobra política).
- 2) **Legitimidad de los indicadores:** los sistemas de información, en sí mismos, no generan transparencia hasta tanto algunas de sus informaciones sean extraídas de la maraña de datos y convertidas en valores significativos para el común de la gente o, al menos, para los actores involucrados.

No exigimos ni necesitamos conocer el procedimiento técnico con el que se llega a los valores de precios al consumidor del mes pasado, el colesterol en nuestra sangre en el último análisis que nos prescribieron, el desempeño de una agencia pública, el grado de mejora de los índices de la pobreza o desempleo: nos basta con tener confianza en esos indicadores para creer y tomar decisiones basadas en ellos.

La legitimación de indicadores es condición necesaria (aunque no suficiente) para construir tableros de control (por llamar de alguna manera al proceso de generar disponibilidad *confiable* y *regular* de informaciones que sean *significativas* para *actores interesados*) Pareciera que cuando las informaciones se integran a la cultura la transparencia se torna más irreversible y las cuatro condiciones enumeradas (y escritas en letra cursiva para resaltarlas todo lo posible), parecen ser

condición necesaria para ello. Este proceso, claramente político, paradójicamente, sólo se puede llevar a cabo desarrollando instrumentos técnicos que, según esperamos haber demostrado y por suerte, no constituyen el problema principal.

- 3) **Soporte normativo:** en el campo de la gestión pública la transparencia implica en buena medida rendición de cuentas y, por lo tanto, responsabilización, conductas que, sin duda, no pueden basarse en meros actos voluntarios sino en contratos entre partes que requieren, como todo contrato, de árbitros que garanticen seguridad jurídica. No es suficiente con que existan indicadores que señalen grados de logro o de fracaso en la gestión ni que se hallen legitimados: también es necesario que la rendición de cuentas sobre ellos sea una deber para una parte y la exigencia de dicha rendición un derecho para otra y que esta ecuación entre deber y derecho afecte en la práctica la ecuación de poder entre los actores.
- 4) **Integración al contrato presupuestario:** sin duda, no puede responsabilizarse a nadie si no se establecen metas concretas, se dispone de los recursos y se delega la autoridad para utilizarlos. La conjunción de estos tres factores, en las administraciones públicas, por lo general, sólo puede producirse en el marco de los sistemas presupuestarios (que establecen las metas y los recursos) y de las estructuras organizativas (que son las reglas de juego sobre la distribución de la autoridad para usar dichos recursos). El presupuesto, por su parte, es el contrato externo entre el gobierno y la sociedad mientras que la estructura es un contrato interno entre los gestores del estado. En estas condiciones, ningún sistema de responsabilización, rendición de cuentas ni tablero de control debiera perder el hilo conductor que permitiera relacionar sus informaciones con el presupuesto y la estructura, es decir, con lo que había que hacer y quienes debían hacerlo.

Por cierto, resulta interesante considerar que las cuatro condiciones que acaban de enumerarse no dependen necesariamente de la voluntad política de actores determinados ni de la capacidad de presión del más débil de los actores, el ciudadano, sino de juegos de fuerzas que, en el largo plazo, se hallan fuera del control exclusivo de cada uno de ellos. Por ello, retomamos la conjetura, expresada al comienzo, de que quizás trabajar para una mayor responsabilización de lo público al interior del estado y frente a la sociedad no sea, al fin de cuentas, más que apoyar un proceso irreversible.

## BIBLIOGRAFÍA

- |   |      |  |
|---|------|--|
| <b>ALFORD, John</b>                       | 2003 | <i>Definiendo al cliente en el sector público. Una perspectiva de intercambio social.</i> Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública.<br><a href="http://www.top.org.ar/publicac.htm">http://www.top.org.ar/publicac.htm</a> |
| <b>ARMIJO, Marianela</b>                  | 2003 | <i>La evaluación de la gestión pública en Chile</i> , en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas", CLAD, Caracas   |
| <b>BALLART, Xavier</b>                    | 1996 | Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas Lecturas de Gestión Pública MAP - Madrid   |
| <b>BALLART, Xavier</b>                    | 1992 | ¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación Sistemática y Estudios de Caso. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.  |
| <b>BARZELAY, Michael</b>                  | 1998 | <i>Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública</i> , Fondo de Cultura Económica, Mexico.   |
| <b>BROWN, Prudence</b>                    | 1998 | <i>El rol del evaluador: textos para un debate La evaluación de los proyectos de "desarrollo comunitario"</i> Gestión y Análisis de Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública - Madrid                   |
| <b>CRONBACH, L.J.</b>                     | 1982 | <i>Designing evaluations of educational and Social Programs.</i> San Francisco, Josse-bass   |
| <b>CRONBACH, L.J et al.</b>               | 1980 | <i>Toward Reform of program evaluation.</i> San Francisco, CA, Jossey-Bass   |
| <b>CUNILL GRAU, N. Y OSPINA BOZZI, S.</b> | 2003 | <i>La evaluación de resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política</i> , en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas", CLAD, Caracas      |
| <b>DEL BARCO FRNANDEZ MOLINA</b>          | 1996 | <i>La estructura de control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos.</i> Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 5 y 6  |

- DERLIEN, Hans Ulrich** 1998 *Una comparación internacional en la evaluación de políticas públicas* Gestión y Análisis de Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública - Madrid
- DOROTINSKY, William y MATSUDA, Yasuhiko** 2002 *Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional.* Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 22, Caracas. <http://www.clad.org.ve/indices.html>
- ECHABARRIA, Koldo** 2001 *Estrategias de cambio y contratos de gestión*, Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001. <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- FLEURY, Sonia** 1999 *Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?*, en Nueva Sociedad N° 160.
- FLEURY, Sonia** 2000 *Reforma del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el desarrollo social INDES, en "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales". <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- FREIJIDO, Emilio** 2003 *El sistema de evaluación de la gestión pública por resultados en Uruguay*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas", CLAD, Caracas
- GARNIER, Leonardo** *La inversión social: el costo de las oportunidades perdidas* Biblioteca Virtual TOP. <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- GIL, José Ramón, y otros** 2000 *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos* (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México), Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 17. <http://www.clad.org.ve/indices.html>
- GUY PETERS, B.** 2002 *De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa* Revista CLAD Reforma y Democracia N°24, <http://www.clad.org.ve/rev24/peters-es.pdf>
- GUY PETERS, B.** 1998 *El surgimiento, declive y resurgimiento de la evaluación de políticas públicas en el Gobierno americano* Gestión y Análisis de Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública- Madrid
- HINTZE, Jorge** 2001 a *Control y evaluación de gestión y resultados*, Revista "Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal", número 1, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- HINTZE, Jorge** 2001 b *La gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 17, Caracas. <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- HINTZE, Jorge** 1999 *Administración de estructuras organizativas*, Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires [www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)
- JENKINS, Bill y GRAY, Andrew** 1994 *Evaluación y el usuario: la experiencia del Reino Unido*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- KAMENSKY, John M.** 2002 *Acuerdos de desempeño orientados a resultados: una herramienta clave para establecer expectativas claras.* Documento publicado en el boletín ASPA; American Society for Public Administration. Publicado con autorización en la Biblioteca Virtual TOP, Bs. As. <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- KETTL, Donald F.** 1999 *¿Reinventar al gobierno? Evaluación de la revisión de desempeño nacional, en "Clásicos de la administración pública"*, Shafritz, Jay y Hyde, Albert, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Le DUFF, Robert y PAPILLON, Jean-Claude** 1998 *La productividad de los servicios públicos*, en "El mejoramiento de la productividad en el sector público", CLAD, Caracas.
- LERNER, Emilia y GROISMAN, Enrique** *Responsabilización por medio de los controles clásicos* Biblioteca Virtual TOP <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- MACIEL de PAULA, Luiz A y KLÉBER PEREIRA, José** 2002 *La utilización de indicadores sociales en la evaluación de políticas públicas. Estudio de un caso de reforma agraria*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 24, Caracas. <http://www.clad.org.ve/indices.html>
- MAS SABATE, Jordi** *El cuadro de mando: un instrumento clave para la administración integrada* Biblioteca Virtual TOP <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- MINTZBERG, Henry** 1992 *El poder en la organización*, Ed. Ariel, Barcelona.

- MINTZBERG, Henry** 1994 *The rise an fall os strategic plannig*, Prentice Hall International, Hemel Hemstead.
- MINTZBERG, Henry y JORGERSEN, Jan MOE, Terry** 1995 *Una estrategia emergente para la política pública*, Rev. Gestión y Política Pública, vol IV, num 1, primer semestre 1995 INAP, Madrid
- 1998 *La teoría positiva de la burocracia pública*, en "La nueva economía política: racionalidad e instituciones", Sebastián Saiegh y Mariano Tommasi (compiladores), Eudeba, Buenos Aires.
- MONNIER, E.** 1995 *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda Instituto de Estudios Fiscaes
- MOORE, Mark H.** 1998 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- MORA Q., Mario** 2003 *El sistema nacional de evaluación de Costa Rica*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas", CLAD, Caracas
- MORGAN, Peter y QUALMAN Ann** 1996 *Institutional and Capacity Development, result-based management and organisational performance*. Political and social policies division, Policy Branch, Canadian Internacional Development Agency, May.
- MORLEY, Paul** (s/fecha) *Metodologías y experiencias en la medición del impacto*, en Memorias del Foro Interamericano de la microempresa, sin fecha.
- NIREMBERG, O., BRAWERMAN I. y RUIZ, V.** 2003 *Programación y evaluación de proyectos sociales*. Ed. Paidós, Bs. As.
- O'DONNELL, Guillermo** 2002 *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*, Biblioteca Virtual TOP, Buenos Aires  
<http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- OSPINA BOZZI, S. y OCHOA, D.** 2003 *El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINERGIA) de Colombia*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas", CLAD, Caracas
- OSPINA BOZZI, Sonia** 2001 *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Revista Reforma y Democracia N°19, CLAD, Caracas.  
<http://www.clad.org.ve/indices.html>
- OSZLAK, Oscar** 1987 *Monitoring, Control and Evaluation in the Argentine Public Administration. Informe de investigación*, Banco Interamericano para el Desarrollo, Washington, D.C., U.S.A
- PRZEWORSKI, Adam** 1998 *Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente*, en "A reforma do estado na América Latina e no Caribe", Seminario internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU, Brasilia, 16-17 de mayo.
- RICHARDS, Sue** 1994 *El paradigma del cliente en la Gestión Pública*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- ROSSI, P. H. Y FREEMAN H. E. SHADISH y EPSTEIN** 1989 *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. México, Trillas
- 1987 *Patterns of program evaluation practice. Among members of the evaluation research society and evaluation network*. Evaluation Review
- STAKE, R.E.** 1979 *Validating Representations: the Evaluators responsibility* En: R. Perloff ed.; *Evaluator Intervention: pos and cons*.
- STAKE, R.E.** 1980 *Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation* En Drockrell and Hamilton eds.: *Rethinking educational research*. London, Hodder &Stoughton
- STIGLITZ, Joseph E.** 2002 *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro. 22, Caracas <http://www.clad.org.ve/indices.html>
- VEDUNG, E.** 1997 *Evaluación de políticas públicas y programas*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, instituto Nacional de Servicios sociales, Colección Servicios Sociales.
- VOLCKER, Paul** *Crítica de la capacidad institucional del Gobierno Federal Norteamericano* Biblioteca Virtual TOP <http://www.top.org.ar/publicac.htm>

- WEISS, C.H.** 1998 *Evaluation. Methods for studying programs and policies.* 2ª edición. Upper saddle river, NJ, Prentice Hall
- WEISS, C.H.** 1980 *Social Science Research and Decision- Making.* New York, Columbia University Press
- WHOLEY, J.S.** 1983 *Evaluation and effective Public management.* Boston, Little Brown
- ZAPICO GOÑI, E. y MAYNE, J.** 1995 *Nuevas perspectivas para el control de gestión y medición de resultados.* Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 3

### **RESEÑA BIOGRÁFICA**

Licenciado en Sociología, Director y uno de los fundadores de TOP -Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil), sociedad de consultoría, asesoramiento e investigación en el campo de administración pública fundada en 1987, profesor de las Maestrías en Administración Pública de las Universidades de Buenos Aires, Nacional del Litoral, Nacional de Jujuy, del Salvador, Nacional de Luján, Nacional de Misiones, Nacional de la Patagonia, Argentina, y ha sido docente de maestrías o doctorados en diversos países, entre ellos en las Universidad Católica Boliviana, el Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA, Venezuela y los institutos de administración pública de ocho países de la región. Es autor de diversas publicaciones, artículos, ensayos e investigaciones relativas a organización, recursos humanos, planificación y control.

Ha dirigido proyectos de asistencia técnica y consultoría para diversos países en la región en las administraciones públicas centrales de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay; administraciones públicas centrales de las provincias argentinas de Corrientes, Córdoba, Neuquén, Río Negro y San Juan y, en Latinoamérica, numerosas empresas y entes estatales en las áreas de gas, petróleo, electricidad, ferrocarriles, exportaciones, promoción industrial, programas sociales, regulación estatal, recaudación, salud, administración financiera, tecnología agropecuaria, tecnología industrial, asuntos ambientales, y otros.

Ha desarrollado metodologías y tecnologías de gestión en los campos de administración de estructuras organizativas, gestión de planificación, control de gestión, rendición de cuentas y evaluación de resultados, presupuesto y gestión de recursos humanos, las cuales se utilizan en numerosas organizaciones públicas de la región.