

INSTRUMENTOS de EVALUACIÓN de la GESTIÓN del VALOR PÚBLICO*

Jorge Hintze**

Contenido

Introducción

EVALUACIÓN POLÍTICA Y ESTRATÉGICA: EFECTIVIDAD SOSTENIBLE

Efectividad y sostenibilidad

La tensión intrínseca de la efectividad sostenible

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

EVALUACIÓN OPERATIVA: EFICACIA Y VIABILIDAD

La matriz de eficacia viable

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

Criterios de análisis de la eficacia viable

EVALUACIÓN OPERATIVA DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: EFICACIA Y EFICIENCIA

La matriz de desempeño institucional

Eficacia y eficiencia planificadas versus logradas.

Instrumentos de evaluación de eficacia y eficiencia

EL TABLERO DE CONTROL INSTITUCIONAL

El tablero de control institucional como instrumento de percepción

Construcción de visiones instrumentales de la realidad institucional

TRANSPARENCIA VERSUS PODER

CONCLUSIONES

Condiciones que parecen favorecer la transparencia sobre lo público

BIBLIOGRAFÍA

* Una versión del presente trabajo fue presentado como ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003

** Director de TOP, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Asociación Civil.

INSTRUMENTOS de EVALUACIÓN de la 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 cuentas¹. 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 obvios: que el valor público termina expresándose en realidades concretas y que la responsabilización se refiere al uso de los recursos públicos para generarlo. Nos parece enriquecedor analizar, en lo posible, cómo pueden ser incluidos en la concepción de herramientas de evaluación y rendición de cuentas y su aplicación práctica.

La primera parte del trabajo se refiere al plano político estratégico de la evaluación. 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 y entre el gasto y la inversión, analizando estas cuestiones como parte de la naturaleza misma de los planes y las evaluaciones. Aunque no se llega en este punto -como en los restantes- hasta el plano instrumental, se plantea un modelo decisorio basado en dos supuestos: el primero, que la prioridad de los fines, a la hora de asignar y comprometer recursos económicos, políticos y sociales en los planes públicos, 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 posteriores. En otras palabras, que el objeto de la rendición de cuentas puede incluir no sólo los logros sino, también, los planes.

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. Primero retomamos la cuestión de la efectividad sostenible pero desde el punto de vista operativo, según el cual los logros esperados pueden expresarse como metas observables e identificarse sus responsables con nombre y apellido. Usamos para ello como ejemplo la *matriz de eficacia viable*, a fin de aportar elementos para analizar en este plano cómo la relación entre la eficacia operativa (logro de las metas perseguidas) y la viabilidad (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 a nuestro criterio que la evaluación operativa y la rendición de cuentas puedan ser tratadas más como dos caras de un único proceso que como dos cuestiones independientes, cuestión que tratamos de ilustrar a través de algunos ejemplos de instrumentos de rendición de cuentas basados en la matriz de eficacia viable.

* Ponencia presentada para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28-31 de octubre de 2003

¹ En todo este desarrollo, utilizamos una serie bastante larga de conceptos tales como efectividad, sostenibilidad, eficacia, eficiencia, control, evaluación, así como opiniones sobre sus relaciones que, sin pretender autoría, son usados convencionalmente en determinadas acepciones que garantizan precisión y coherencia relativa.

Seguidamente analizamos, mediante la *matriz de desempeño institucional*, cómo 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 nuevamente, ahora en el plano operativo, 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.

En la tercera parte del artículo analizamos un cuarto instrumento, el *tablero de control institucional*, desde el punto de vista de los recortes que es preciso hacer de la realidad para tornarla manejable. En este sentido, llamamos *tableros de control* a estos recortes, tanto instrumentales como ideológicos (que 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.

En la última parte del trabajo y justamente a la luz de lo anterior, concluimos con algunas reflexiones sobre la dudosa compatibilidad entre transparencia y poder y, a pesar de ello, deslizamos como conclusiones algunas hipótesis de moderado optimismo acerca de las posibilidades de mayor responsabilización a partir del hecho indudable 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, concluimos, quizás sólo se trate de reforzar una tendencia irreversible.

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD SOSTENIBLE

Efectividad y sostenibilidad

El principal -pero no siempre obvio- concepto en que se basan los enfoques que desarrollaremos en este trabajo: es que *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*. 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 verificarse si ha ocurrido). Usaremos el término *efecto* para referirnos al valor cuando lo consideramos *consecuencia* del uso de recursos y, desde esta perspectiva, consideraremos que los efectos son las consecuencias a observar y el uso de recursos la causa que nos interesa distinguir de entre la maraña de causalidades que inciden. Aunque, en tal sentido, los efectos sean las consecuencias últimas de las asignaciones de recursos, ciertamente 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 concretos) 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 negativos². 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.

² 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.

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 pobreza³.

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.

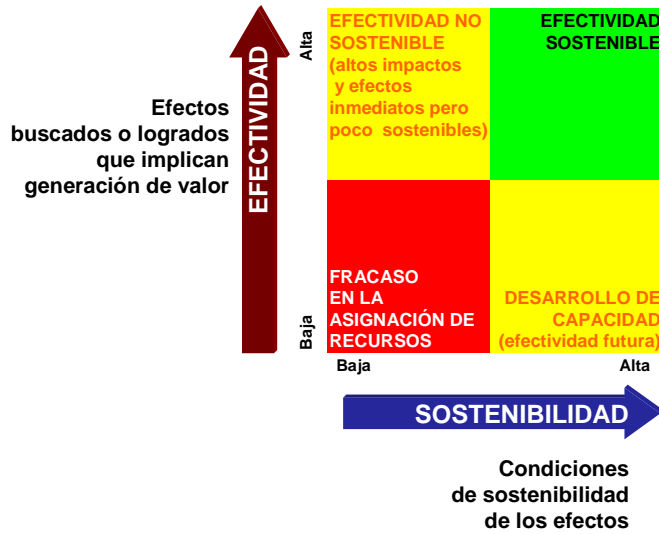
Consideraremos efectividad a la medida en que se logren efectos como consecuencia final de la asignación de los recursos y sostenibilidad a la medida en que los mismos puedan mantenerse una vez finalizada dicha asignación. La sostenibilidad puede no hallarse presente en los fines perseguidos o las consecuencias 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 diferenciables desde el punto de vista político y estratégico, que puede verse en el cuadro 1⁴:

³ 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".

⁴ 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 es 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. En todos los cuadros consideraremos convencionalmente que el cuadrante superior derecho se halla representado en color verde (situación más deseable), el inferior izquierdo en color rojo (situación menos deseable) y los dos restantes en amarillo (situaciones que aluden a alertas sobre riesgos o condiciones menos deseables que las normales en algún sentido).

Cuadro 1

MATRIZ DE EFECTIVIDAD SOSTENIBLE



Sin duda, el logro de efectos sostenibles, situación que se representa en el cuadrante superior derecho (verde), puede considerarse éxito en cuanto a la asignación de recursos públicos y, su opuesto, fracaso. 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 superior izquierdo o inferior derecho (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 produjeron, 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 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 pre electorarios, 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 a primera vista paradójico, 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 las condiciones (mantener bajo control la desorganización que sobrevendría si no se logran) 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, por cierto, difícil de encontrar en los discursos políticos, memorias institucionales y 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 de los sistemas involucrados, entendiendo 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 tales 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 este 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).

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 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, los 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 incrementan la capacidad de los beneficiarios para no enfermarse es decir la sostenibilidad de la salud. En el primero de los casos, los recursos no se asignan a la asistencia a los pobres sino a otros fines, tales como creación de puestos de trabajo, formación profesional, 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 o disminuya la incidencia a determinadas enfermedades; a programas nutricionales materno infantiles para proteger a los niños 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. 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 directamente a 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

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 prevaleciente 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 no sostenibles, (preferibles sólo cuando no es mejor atacar las causas que 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 ante sus consecuencias 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 y sostenible 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 oportunidad⁵. Las medidas simples y

⁵ Algunas veces la búsqueda de efectividad sostenible parece ser el criterio principal de ciertos diseños normativos: Guy Peters refiere, por ejemplo, que la reforma del bienestar social de 1996 en Estados Unidos “...estableció directrices generales a nivel federal que llevaban a

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 gestión de lo público.

Fracaso en la asignación de recursos: finalmente, en el cuadrante inferior izquierdo de la matriz de 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 inexcusablemente de 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 misma 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 la 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 (aceptaremos para este análisis que, en última instancia, el valor público se refiere a la 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 sociedad⁶).

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

eliminar la asistencia social después de dos años de beneficios continuados y también otorgó un beneficio máximo de cinco años durante la vida del individuo. Del mismo modo suprimía la asistencia social a quien no quisiera trabajar ni meterse en un programa de formación para trabajadores”. Guy Peters, 1998. No disponemos de información sobre la efectividad de los mencionados programas, pero cabe en todo caso la observación de que, si el efecto buscado de la asignación de recursos fue la reinserción en la vida laboral de los ciudadanos con potencial real para ello, la norma seguramente ha de haber contribuido a la efectividad sostenible, pero si, en cambio, el efecto fuera concebido como asistencia a todos los ciudadanos, una parte de la asignación habrá de considerarse como efectividad sostenible y otra como fracaso, toda vez que los ciudadanos expulsados o no elegibles para los programas habrán quedado librados a su suerte, del mismo modo que, en las catástrofes, los médicos atienden sólo a aquellos a quienes les atribuyen posibilidades de sobrevivir.

⁶ 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.

plazo, toda disminución de dicho valor potencial que no se deba a error en la asignación de recursos será una concesión a necesidades de viabilidad en el corto.

Veamos un ejemplo (que ilustra este clásico dilema) relativo a las políticas de salud: 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 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 destinar tantos recursos a 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.

Desde la racionalidad técnica, 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 mediato.) 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 ser vistas de manera diferente si considera la viabilidad (por ejemplo, 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 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 diferente. 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 que resulta 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 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 previo 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 realmente la planificación y ésta sea también objeto de evaluación en sí misma. Aunque más adelante en este

trabajo volveremos a esta cuestión (que consideramos tan esencial como poco tomada en cuenta) desde una perspectiva instrumental, 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 control⁷ 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 cuentas⁸ 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. Sobre la base de 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 siguiente:

⁷ Usamos en este momento la palabra control en el sentido genérico de verificación posterior, que incluye el concepto de evaluación.

⁸ 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 elaboración.

Cuadro 2

CRITERIOS COMUNES DE LA PLANIFICACIÓN Y LA EVALUACIÓN



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: 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 dejan 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 sean 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 ello, las herramientas de planificación y de control no deben ser 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 o no lo que había que hacer y cómo se ha actuado para hacerlo, aspectos que diferencian la responsabilidad estratégica de la operativa. Veremos esto a continuación.

EVALUACIÓN OPERATIVA: EFICACIA Y VIABILIDAD

La efectividad (que, según las convenciones adoptadas en este trabajo, alude a la eficacia estratégica) y la sostenibilidad (referida a la expectativa de tal eficacia en el futuro), en el plano

operativo pueden expresarse, respectivamente, en términos de la *eficacia* en el logro pasado de productos concretos desde el inicio de los planes y el pronóstico de culminación exitosa de los mismos es decir, 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 exigir rendición de cuentas sobre dicha ejecución), la ejecución de los planes puede ser considerada como aquello de lo que los responsables deben rendir cuentas. Tal rendición puede ser analizada según los criterios: de logro pasado y la viabilidad futura que antes aludiéramos.

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 riesgos⁹. 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: 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, 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 matriz de eficacia viable

⁹ Es éste el momento en que la asimetría de información entre principales y agentes da su dimensión de riesgo a la apuesta.

La historia del pintor incluye los dos objetos de la evaluación de la eficacia en el plano operativo: logros pasados y viabilidad futura y 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 3.

Cuadro 3

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE EFICACIA VIABLE



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:

1) la representada por el cuadrante 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)

2) En el cuadrante inferior izquierdo, por otra parte, se representa la situación inversa: no sólo no hay logros pasados sino, 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, supongamos, que el logro de las metas a ese momento era de un diez 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 de desempeño operativo fracasado, (p.e. 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 ello¹⁰.

3) En el cuadrante 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, 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 por ciento. En cuyo 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)¹¹. Las evaluaciones de eficacia operativa sólo pueden mantenerse en este lugar mientras se mantenga la confianza de que las cosas se culminarán exitosamente.

Es justamente lo que hubiera pretendido el pintor del ejemplo anterior si, promediando el tiempo planificado, sólo pudiera rendir cuentas de una parte ínfima de los logros pero pretendiera 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.

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

Supongamos que el pintor del ejemplo anterior ha calculado mal la cantidad de pintura necesaria y, a la semana de comenzar la tarea lo hubiere llamado 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 hubiera explicado que, lamentablemente, la pintura se había terminado antes de lo previsto, de manera que no podrán cumplir con el contrato (o sea que consideraba inviables sus metas restantes).

¹⁰ 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 como contratos inamovibles. Sin embargo, las prioridades y necesidades cambian constantemente y los imprevistos también hacen variar de manera significativa los escenarios. Lo único razonable es pensar que los planes deban ser administrados, es decir, ajustados permanentemente sin perder su función, so pena de convertirse en dibujos formales. Los sistemas de planificación, como los presupuestos, por lo general incluyen estos mecanismos de modificación, (v.g. 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.

¹¹ En eso consisten las estimaciones de imprevistos que se suelen incluir en los planes, que representan provisiones 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.

La situación descrita en el ejemplo anterior se registraría en este cuadrante: altos logros pasados pero mal pronóstico de logro futuro. Las razones para que esto ocurra en la gestión cotidiana suelen responder a 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 fácil 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. De ello trataremos a continuación.

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

Es preciso retornar ahora 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.

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 tienen a su cargo la decisión sobre la asignación de los recursos. 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 también, 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 en algún momento futuro establecido. 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 4.

Cuadro 4

PLAN OPERATIVO MÍNIMO PARA ESTABLECER UN CONTRATO DE GESTIÓN

PLAN							PROGRAMACION DE LOGROS PARCIALES									
METAS OPERATIVAS		FORMA DE EXPRESIÓN			CRITICIDAD DE LA META			Primero		Segundo		Tercero		n		Final
Identificación	Descripción de la meta	Cualitativa	Cuantitativa		Baja	Media	Alta	Fecha	%	Fecha	%	Fecha	%	Fecha	%	Fecha 100%
			Unidad de medida	Cantidad	1-33	34-66	67-100									
1	Firmar convenio de representación institucional con institución xxx	X	-	-	20			-	-	-	-	-	-	30-11	100	30-11
2	Realizar intervenciones quirúrgicas tipo "A" derivadas por centros de media complejidad		Intervención	30			100	30-03	25	30-06	25	30-09	25	31-12	25	31-12
3	Realizar estudio prospectivo sobre demanda de intervenciones de media complejidad en el próximo quinquenio	X	-	-		60		-	-	-	-	-	-	30-10	100	30-10
n																

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)¹².

Veamos, a partir de estos elementos la matriz de eficacia viable, (que antes consideramos sólo en un plano conceptual) ahora en el instrumental 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 sus contenidos son asumidos por los responsables de la gestión considerada)¹³.

¿Qué se requiere para aplicar este tipo de herramientas?. Esencialmente, es preciso establecer las proporciones de logros de cada una de las metas en cada momento y, luego la viabilidad futura en términos del pronóstico de cumplimiento en lo que resta del período evaluado. Esto se muestra en el ejemplo del cuadro 5, un ejemplo que se refiere a una unidad cuyo contrato de gestión para el período incluye nueve metas. Obsérvese que, para cada meta, 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, debe justificarse y documentarse) En la columna “% de

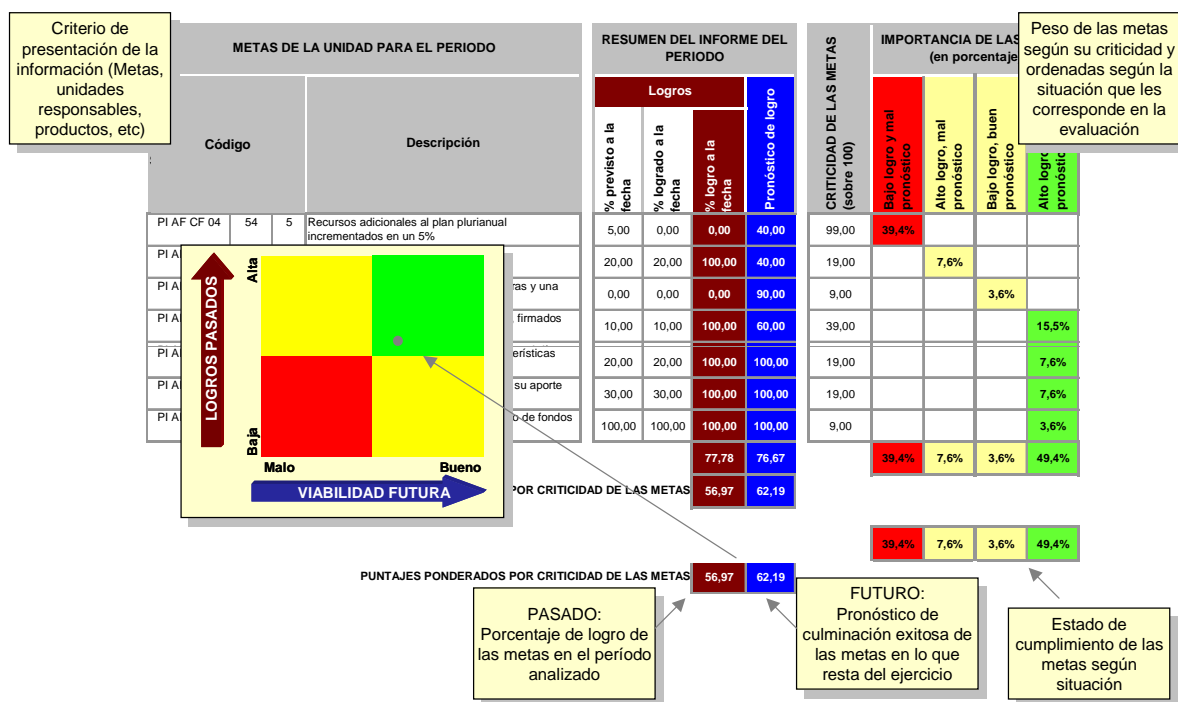
¹² Naturalmente, pueden presentarse mayores o menores dificultades en especificar las metas operativas de manera suficientemente precisa, y, ciertamente, el esfuerzo de hacerlo puede resultar considerable. Sin embargo, se trata esencialmente de costo de aplicación, no de cuestiones conceptuales cuando se trata de metas operativas. El costo aceptable de evaluación, por su parte, no es una variable fija: depende de la importancia de la meta.

¹³ 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.

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). En la columna siguiente figura la estimación de la probabilidad de logro. En este ejemplo, la unidad completa resulta ubicada en el cuadrante superior derecho (que indica buen logro hasta el momento y también buen pronóstico en lo que resta del ejercicio)

Cuadro 5

MATRIZ DE EFICACIA VIABLE (según metas)



Veamos ahora las cuatro columnas a la derecha de los datos graficados. En el ejemplo 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 indica el cuadrante en el que debe figurar la evaluación de cada meta. La criticidad de la meta (valor asignado a la importancia relativa de la misma dentro del plan) representa, en el caso de la primera meta con 99 puntos, 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 (que convencionalmente supondremos color rojo), el peso del 39,4% mencionado se registra en la columna de la izquierda, y así sucesivamente con las restantes metas, que se hallan ordenadas según su evaluación, desde las primeras, 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, la evaluación de este responsable 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 cree que se cumplirán.

Las metas, en este ejemplo, se hallan ordenadas según el tipo de decisiones, a tomar al respecto: en este caso, primero ocuparse de las que presentan un logro más deficitario (es decir, que “están en rojo”) y luego felicitar al responsable por las metas que se hallan en mejor situación de logro (“situación verde”).

Analícemos ahora dos cuestiones, a la luz del ejemplo anterior: la primera se refiere al *trade off*, resultante de la tensión entre el logro pasado y pronóstico futuro; la segunda, a la confiabilidad de la evaluación.

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 lograr renegociaciones intermedias de los compromisos que minimicen perjuicios futuros.

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. 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. Sin perjuicio de lo anterior, 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 sea 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 las torna transparentes para los actores.

Criterios de análisis de la eficacia viable

La información sobre evaluación presentada en el ejemplo del cuadro 5 contiene lo que suele llamarse “información primaria” (es decir, en términos de datos de base). Sin embargo también hay allí procesamiento de dichos datos, que permite elaborar información secundaria, tal como los índices de eficacia y viabilidad, necesaria para interpretar la situación y también para analizar la gestión de ámbitos institucionales mayores o bien de instituciones completas. Para ello es preciso agregar y consolidar las informaciones según criterios significativos para la finalidad que se persiga. Sin perjuicio de otros, pueden identificarse tres 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 o de objetivos 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, (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, (metas que se refieren a la propia creación y transformación institucional) y, finalmente, la interna, (metas que tienen que ver con la autoadministración y mantenimiento institucional, también llamadas “funciones de apoyo”)¹⁴. 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

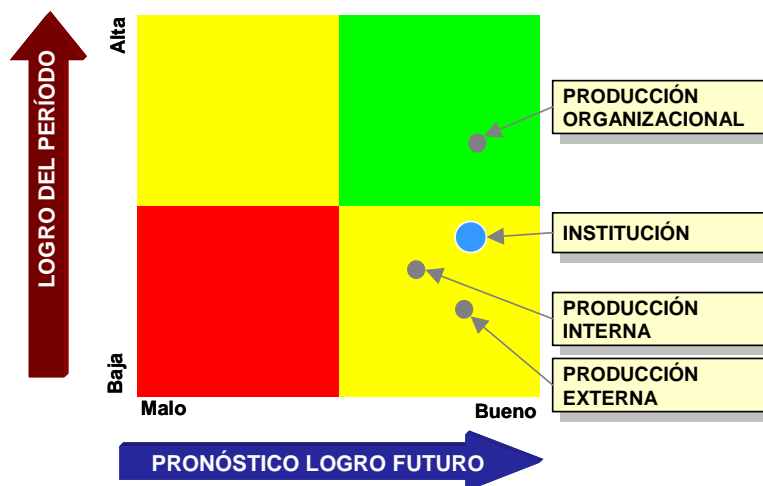
¹⁴ Para más detalles sobre el concepto de clasificatorio al que nos referimos, denominado “tipos de producción”, ver Hintze, Jorge, 1999. Para más detalle sobre el concepto de responsabilidad que estamos utilizando, ver Hintze, 2001 b.

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 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 objetivos más detallados, obtenidos de la planificación estratégica y luego operativa, pero sin perder de vista su relación con la producción de valor versus la gestión de apoyo. A continuación, en el cuadro 6, incluimos un ejemplo de informe, según los objetivos institucionales de tipo estratégico.

Cuadro 6

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA Y VIABILIDAD SEGÚN OBJETIVOS INSTITUCIONALES



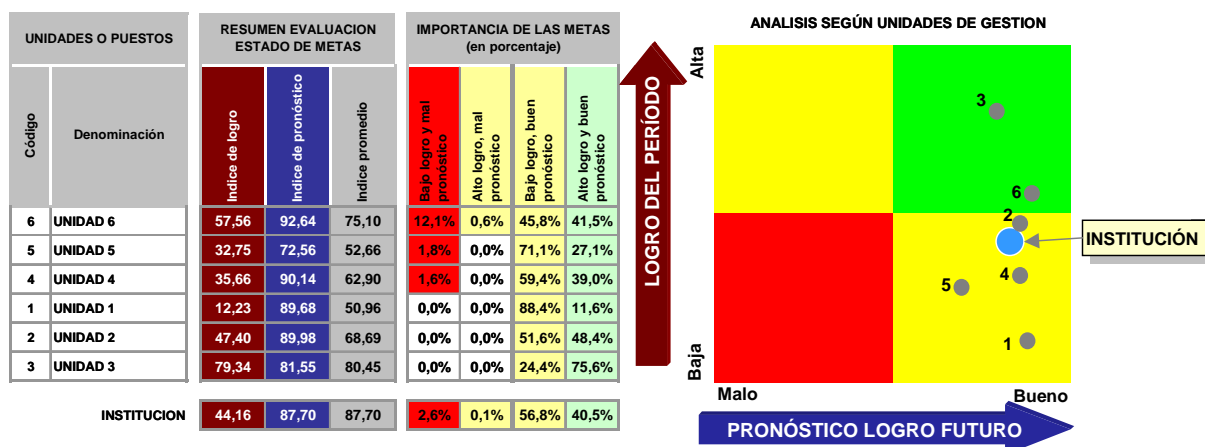
En el gráfico (que corresponde a una evaluación real a fin del primer trimestre de una gestión anual) puede verse que la organización como conjunto, se encuentra en el cuadrante inferior derecho, correspondiente a “las promesas optimistas”, muy cerca de la calificación que ha recibido la producción externa, que se refiere a la generación de valor para los destinatarios externos. En el cuadrante 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 externa, en cambio se hallan en el cuadrante inferior derecho. A vuelo de pájaro, y tratándose del primer trimestre del año, podría concluirse que, en esta institución 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 deberían, 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.

Veamos a continuación el criterio de **asignación de responsabilidades**, que consolida la información no ya según “el qué” (como el criterio funcional o de objetivos 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 7 figura tal visión del mismo ejemplo anterior, esta vez ordenado 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, por el momento, sólo prometen logros futuros.

Cuadro 7

MATRIZ DE EFICACIA Y VIABILIDAD SEGÚN RESPONSABLES



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 pueden ser necesario tomar decisiones o sea, 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 proporciona ejemplos sencillos de contenidos de agenda: supongamos que, por la mañana, una persona está en una reunión de trabajo. Aunque está concentrada 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 es importante 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 del ejemplo las mantiene presentes en su agenda por razones que tienen que ver con su percepción de los beneficios y perjuicios asociados a lo que ocurra con ellas: por ejemplo, la primera cuestión (relativa a la confirmación de la reserva del pasaje) le resulta prioritaria por el perjuicio que le ocasionaría la suspensión del viaje (en consecuencia, si no pudiera viajar debería tomar medidas para minimizarlo); la segunda, en cambio, relativa a la presentación del informe, tiene que ver con el beneficio esperado, no con evitar un perjuicio. Finalmente, la importancia asignada al chequeo médico de rutina se debe a su percepción de

beneficios mediatos, no inmediatos, ya que no tiene ningún indicio de enfermedades en este momento.

En el caso de la vida institucional, análogamente, los objetivos y metas también aumentan y disminuyen permanentemente su prioridad relativa según afecten en cada momento a la ecuación perjuicio-beneficio inmediato vs. mediato según la percepción de los decisores. Por tal razón, el criterio de prioridad de agenda es, naturalmente, el que más responde a las necesidades de información de los decisores particulares. Sin embargo, dado que los diferentes decisores suelen hallarse, frente a la misma realidad, posicionados de distinta manera, sus prioridades de agenda serán también distintas¹⁵, tema que deberemos retomar más adelante, cuando analicemos los criterios de información según prioridades de agenda en los llamados “tableros de control”.

EVALUACIÓN OPERATIVA DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL: EFICACIA Y EFICIENCIA

La efectividad sostenible que consideramos al principio se refiere “al afuera” de las organizaciones, mientras que, en el plano operativo, la eficacia y la viabilidad se refieren al adentro. Esta perspectiva permite incorporar, además de la eficacia la eficiencia, es decir, el grado de aprovechamiento de los recursos. Llamaremos a la relación entre eficacia y eficiencia “*evaluación del desempeño institucional*” puesto que es, a nuestro criterio, una de las formas más inclusivas y al mismo tiempo sintéticas de expresar el saldo neto de la producción de valor de las organizaciones. Veamos las dimensiones consideradas en este modelo.

En primer lugar 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 y los recursos disponibles. El presupuesto público, además, es un contrato jurídicamente vigente entre el aparato institucional del estado y la sociedad en cada momento¹⁶.

Por su parte, la eficiencia, como es sabido, alude a la medida en que se aprovechan los recursos:¹⁷ cuando más valor se logra con el mismo o menor empleo de recursos, mayor es la

¹⁵ Prudence Brown señala que “A menudo, la evaluación se convierte en una arena ... (en la que) ... se presta mayor atención a las expectativas e intereses de las distintas partes, sin que ... (éstas) ... obtengan completa satisfacción.” Brown, 1998.

¹⁶ 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, recursos, agencias concretas 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

¹⁷ 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

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.

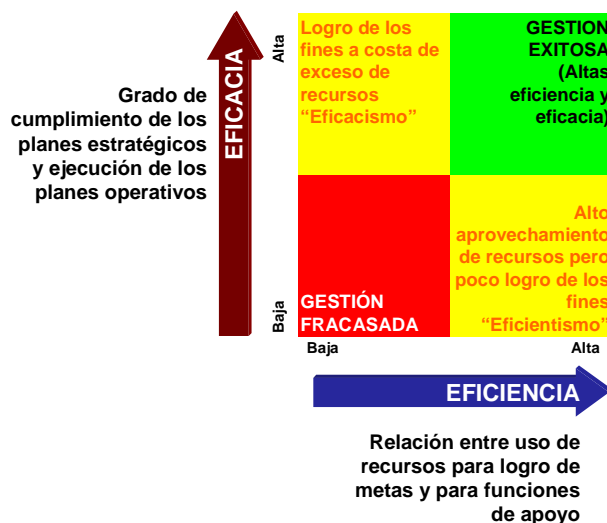
La matriz de desempeño institucional

Si la evaluación de las políticas y de la gestión se refieren tanto a la asignación como 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 8.

Sin duda las gestiones exitosas son aquellas que logran, simultáneamente, altos niveles de eficacia y eficiencia (o sea, que, además de cumplir los objetivos aprovechan 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 eficacia¹⁸. 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, porque incluye en un mismo análisis 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).

Cuadro 8

MATRIZ DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL EFICACIA Y EFICIENCIA



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 superior izquierdo e

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^a.

¹⁸ Scriven (citado por Ballart) expresa con notable claridad tal íntima relación entre eficacia y eficiencia al señalar que “La evaluación debería permitir determinar la *necesidad* que atiende el *rendimiento actual* ... y los *rendimientos* que mejor darían satisfacción a grupos de *necesidades*” (las cursivas son nuestras). Ballart, 1996. Sin duda, la eficacia, expresada como satisfacción de necesidades será mayor, ante recursos no ilimitados, cuanto mayor la eficiencia.

inferior derecho del gráfico, (amarillos en señal de alerta). 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 Tokio 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, solucionar sin que el costo de ello, al menos en el corto plazo, haya sido un elemento de juicio demasiado evidente¹⁹. 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 aplicado hace unos pocos años en un país latinoamericano consistía, en esencia, en la distribución de cajas con alimentos no perecederos a grandes sectores de la población carenciada. 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 clandestina y, finalmente, que gran proporción del dinero se gastó en sobrepagos escandalosos. Ciertamente, fue un programa eficaz y no eficiente, y las razones que, en este caso, dieron lugar a la eficacia no tuvieron que ver con los valores y la ética sino con la corrupción y paradójicamente, con la desorganización.

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 eficiencia²⁰

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 prevaleciente, suele ser llamado peyorativamente “eficientismo”. Sin duda, la eficiencia es uno de los requisitos 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

¹⁹ 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.

²⁰ De hecho, la medida en que asignación de recursos públicos 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.

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, anestesistas, 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 aprovechamiento de recursos debía priorizarse). Naturalmente, en caso de disponerse de 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 suele ser frecuentemente 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.

Debemos ahora 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 en los quirófanos no habría admitido justificación alguna porque se aumentaría innecesariamente 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. En un esquema así 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 en la ecuación reemplazar “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, según veremos a continuación.

Eficacia y eficiencia planificadas versus logradas.

Como dijimos antes, la matriz de desempeño institucional que figura en el cuadro 8 contiene información extremadamente sintetizada sobre la gestión y sus resultados. Tanto los aspectos estratégicos como 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 camino y se planifica hacer un camino, 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 camino, habrá eficacia realizada. Si, en cambio, se requiere construir un camino pero, por falta de recursos, conveniencias políticas o restricciones técnicas, se planifica, construir sólo la mitad, se habrá planificado un cincuenta por ciento de eficacia. Finalmente, si se lleva a cabo sólo una cuarta parte del camino, 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 camino 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, en última instancia, en los presupuestos.

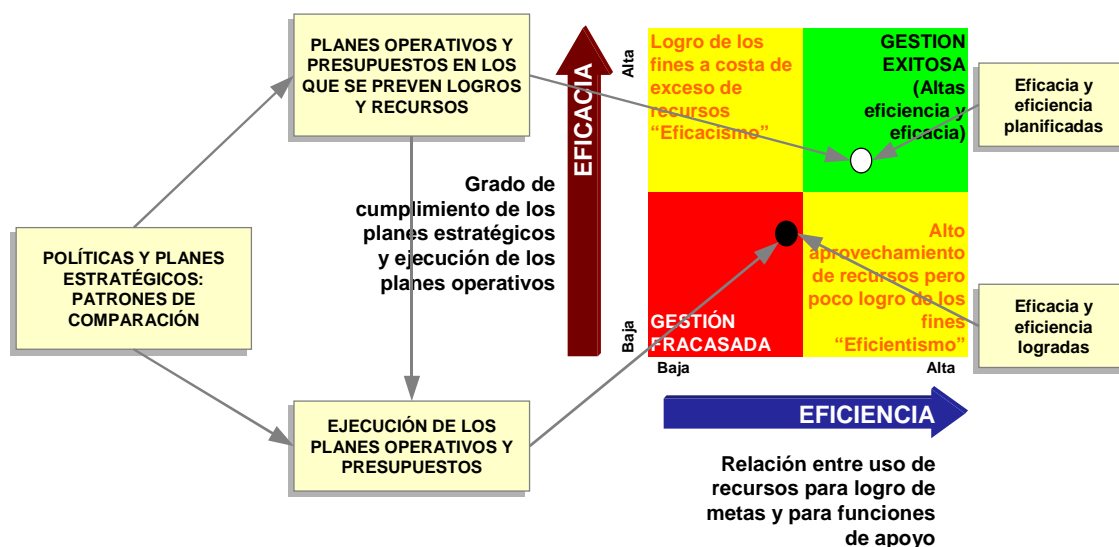
Sin embargo, los planes no prevén solo eficacia sino, también, eficiencia: pueden prever mayor a menor cantidad de recursos para el logro de un determinado fin (por ejemplo, el camino) lo cual, a partir de estándares, comparaciones con otros casos u otras fuentes, podrá ser considerado o no adecuado²¹. 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 9.

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. Se observa que como la relación entre estos dos puntos es una expresión sintetizada y resumida de la complejidad del desempeño institucional: considera conjuntamente 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 obtener logros y también 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.

²¹ 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.

Cuadro 9

EFICIENCIA Y EFICACIA PLANIFICADAS vs LOGRADAS



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

Instrumentos de evaluación de eficacia y eficiencia

Retomemos ahora las consideraciones anteriores sobre la eficacia y eficiencia, pero desde un punto de vista mucho más instrumental. La medición y evaluación de la eficacia, como figura en el cuadro 4, requiere disponer de patrones de comparación tales como los planes estratégicos (o, al menos, cierta claridad en la asignación de recursos a finalidades determinadas) Asumiendo que, explícitas o implícitas las decisiones estratégicas serán tomadas, veamos cuáles son las informaciones (o hipótesis, al menos) mínimas que deben obtenerse de los planes estratégicos para 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 período considerado la planificación operativa a analizar, puesto que planes estratégicos pueden referirse al mediano plazo (por tal razón, suelen ser llamados, también, planes plurianuales) Las disponibilidades de recursos consideradas en los planes estratégicos, especialmente cuando incluyen medianos o largos plazos, pueden consistir, por ejemplo, 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 precisas (v.g. préstamos externos ya concedidos, donaciones, o, por ejemplo, expectativas de obtención de recursos del tesoro público). Ciertamente, cuando no se dispone de planes estratégicos y, por lo tanto, no se parte explícitamente de alguna hipótesis acerca de los fondos con los que se contará, la planificación operativa se inicia bajo el supuesto de que se contará con los fondos que resulten de ésta, lo que constituye la hipótesis implícita²². **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 recursos disponibles según finalidades, al menos en términos de “techos” financieros según fines. En resumen, la información

²² Ciertamente, en el sector público es harto común que los presupuestos se realicen sin partir de planes estratégicos. 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 la toma, por la vía del hecho consumado después de las decisiones operativas y sin un análisis con criterios, precisamente, estratégicos.

mínima que se requiere obtener o asumir como hipótesis se refiere a la magnitud de los recursos que se pueden considerar en el plan operativo y cuáles son las principales finalidades a que deberán ser asignados. Asumamos que contamos con ello o que, en ausencia de políticas expresadas en términos explícitos, que se ha delegado implícitamente la formulación de las mismas a quienes hacen la planificación operativa.

Con estos insumos, la *eficacia planificada* en los planes operativos (por ejemplo, los presupuestos) puede ser estimada mediante dos indicadores: la proporción del plan estratégico se halla cubierta por el plan operativo y, en segundo lugar, la magnitud de los desvíos entre las prioridades del plan estratégico y la distribución de asignaciones que se establezcan en el plan operativo (al que denominaremos convencionalmente POA en las próximas líneas)²³.

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 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 será de nada menos que del 80% del monto del plan)

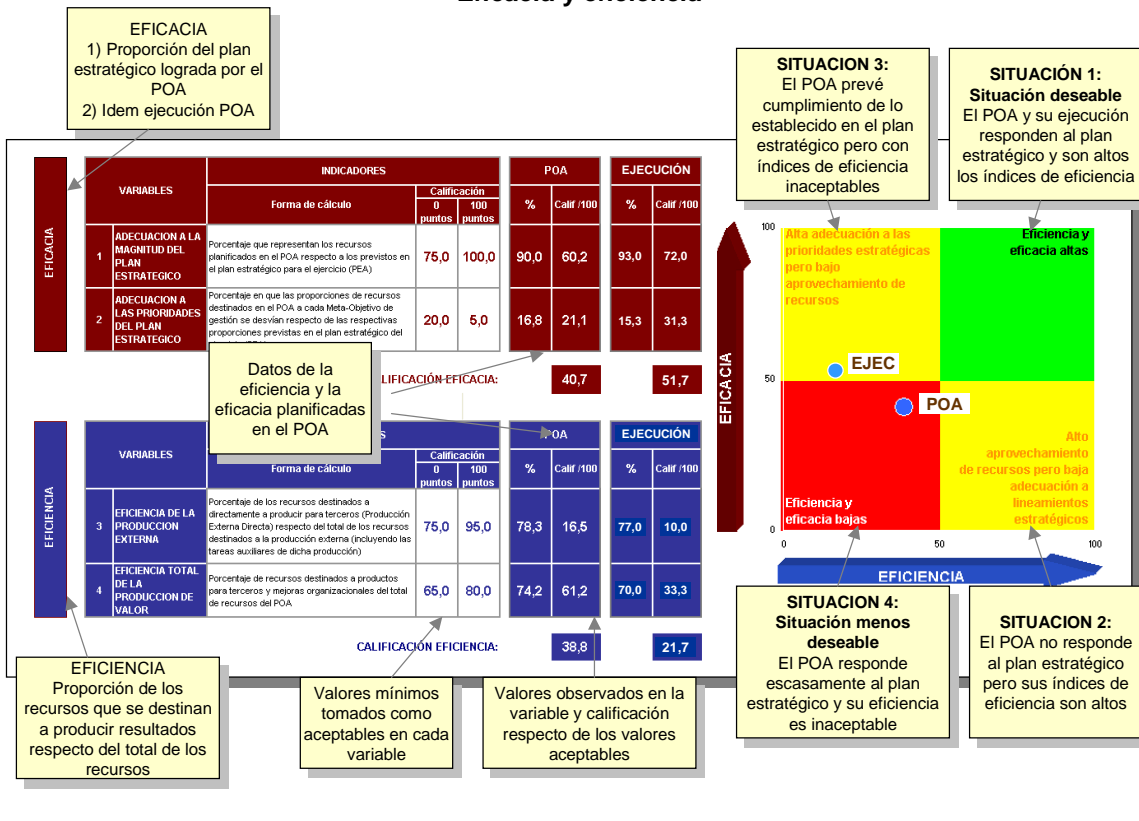
En la parte superior del cuadro 10 se puede ver una evaluación de eficacia planificada a partir de los dos indicadores considerados²⁴.

²³ 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.

²⁴ 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.

Cuadro 10

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL
Eficacia y eficiencia



En el ejemplo, 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 consideraría absolutamente inaceptable. En el caso del segundo indicador se sigue un criterio similar y 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 32,1 puntos sobre cien posibles.

Volvamos ahora por un momento la cuestión de la eficiencia planificada²⁵. 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 y todos los costos incurridos. Estos indicadores, además de ser significativos, tiene la ventaja de que los datos necesarios para su cálculo se hallan disponibles en los propios planes operativos, siempre y cuando pueda identificarse en ellos la asignación de recursos a metas o

²⁵ 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, 2001 a.

objetivos²⁶. La eficiencia de la producción externa puede calcularse estableciendo la proporción de recursos destinados a producir resultados para los destinatarios finales de los que se utilizan para funciones de apoyo inmediato a los mismos (sin tomar en cuenta el costo proporcional de la burocracia administrativa de las instituciones donde estos procesos se llevan a cabo)

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, naturalmente, diferentes maneras 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 externa²⁷.

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 y a mejorarse a sí mismas (producción de valor) y los recursos totales que se prevén gastar. En la medida en que los planes operativos y presupuestos distingan 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 presupuesto ministerio de acción social antes mencionado, (elaborado según la metodología de presupuesto por programas), los gastos administrativos y de apoyo eran razonablemente discriminables de los destinados a fines externos y a actividades de reforma institucional, que en este indicador se consideran 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.

Al igual que en el caso de la eficacia, nuevamente se plantea el problema de cuándo considerar aceptable o inaceptable la eficiencia. Para responder instrumentalmente esta pregunta es preciso establecer el criterio de calificación que se usará como patrón de comparación.

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 establecer si tal valor se considerará aceptable o no: obsérvese que se considera que destinar a la producción de valor sólo 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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 sí se conocía el costo de la gestión administrativa. Una vez descontado, permitió establecer el costo restante. Luego, mediante trabajo de campo, se distinguió la proporción de personal y otros gastos asignables a funciones de apoyo inmediato a la producción externa (v.g. secretarías, chóferes, personal directivo, encargados de compras y otros, según un clasificador) de la asignada de manera directa a dicha producción (p.e. técnicos, coordinadores, gastos de materiales directos, etc.) Con estos datos fue posible elaborar 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 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.

Los ejemplos antes mencionados se refieren a la evaluación de los planes, no de su ejecución posterior. Sin embargo, con idénticos criterios tal ejecución podrá ser luego evaluada a su vez, para constatar la medida en que lo planificado ha coincidido con lo realizado. Como vemos, en realidad se trata de dos evaluaciones: por un lado, una evaluación *ex ante* (la correspondiente al 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 realizarlas 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 las cuestiones de 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 de carácter técnico y políticos²⁸. Desde el ángulo técnico, aparece la cuestión de que 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. Veamos uno de estos instrumentos que, por sus características, reviste particular interés: el "tablero de control"

EL TABLERO DE CONTROL INSTITUCIONAL

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

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. 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 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.

Los tableros de control son sólo una parte, especialmente visible, de sistemas de información mayores, de los que se extraen sólo ciertas informaciones seleccionadas por su particular pertinencia para las decisiones. En este sentido, los tableros de control no son imaginables ni definibles en abstracto sino sólo en relación con los decisores. En otras palabras, se trata de una cuestión de índole ergonómica: la relación entre las informaciones y sus usuarios (desde conductores de automóviles, pilotos de aviones, capitanes de barcos, gerentes de organizaciones, hasta políticos a cargo de aparatos institucionales públicos) Cada uno de estos decisores requiere de tableros de control diferentes, que conforman, por así decirlo, los "ojos y oídos" que le proporcionan un determinado campo de percepción en que basar parte de sus decisiones. Así como los conductores de automóviles, aviones o barcos utilizan las informaciones que les proporcionan los tableros de sus respectivos vehículos, los responsables gerenciales y políticos de las organizaciones también se construyen sus propios tableros de control institucionales para disponer de las informaciones en que basan las decisiones que toman. (Por ejemplo, cuando recurren a su intuición, a la interpretación de

²⁸ 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, 1992.

datos heterogéneos e incompletos, a la toma de riesgos en condiciones de incertidumbre o, en su defecto, a la no decisión cuando la misma ignorancia no permite estimar el riesgo).

El tablero de control institucional como instrumento de percepción

¿Qué características deben tener tales tableros de control para resultar útiles a las decisiones? 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 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 cada uno de los aspectos:

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.²⁹

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 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 decidir si le considera adecuada en cada momento. Otras informaciones son presentadas directamente de manera binaria, como la luz roja que se enciende cuando la presión del aceite es demasiado baja: 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 demás³⁰. 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 del que se han apropiado.

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* todo 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”. Esto es condición requerida para la toma de decisiones, sin necesidad de procesos deductivos o inductivos en cada momento³¹. 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 pueden, en consecuencia dedicar su atención a las decisiones que deben tomar en lugar de a la búsqueda de información.

²⁹ 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 o tres días de trabajo se obtenía la información sobre si debía haber llovido ayer o anteayer, dato poco útil para las decisiones relativas al uso del paraguas. Sin duda, esta información, de alta pertinencia para las decisiones sobre si salir con paraguas, pierde toda utilidad decisoria.

³⁰ 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.

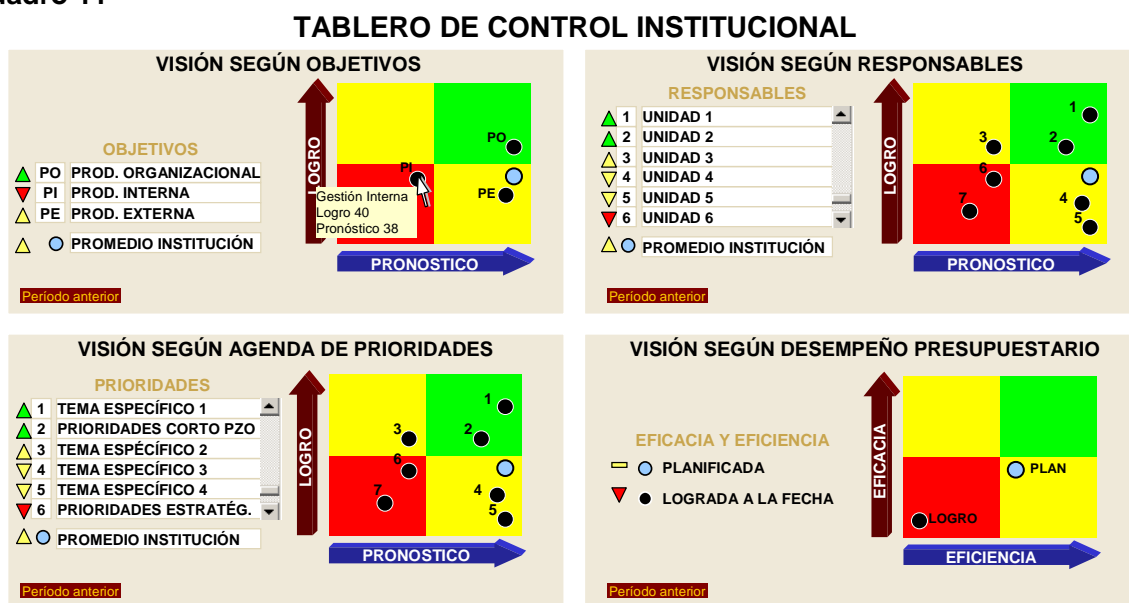
³¹ En las investigaciones sobre inteligencia artificial y desarrollo de sistemas expertos en las últimas décadas se ha estudiado profusamente este tipo de procesos decisorios, entre ellos, por ejemplo, qué aspectos particulares de realidades muy complejas seleccionan los médicos al momento de hacer un 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 vez de automóviles o barcos se trata de organizaciones, los criterios antes mencionados no pierden su validez: los directivos y la conducción deben contar con informaciones pertinentes y oportunas para la toma de las decisiones, las que deben contar con el grado óptimo de imprecisión que dichas decisiones requieran (por cierto 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 haberse apropiado de estos cuadros de situación. Sin embargo no menos importante que las mencionadas características es el hecho de que los tableros de control institucionales forman parte de campos de representación compartidos por los actores, al interactuar sobre la base de informaciones comunes, los integran a la cultura organizacional.

Construcción de visiones instrumentales de la realidad institucional

En los ámbitos institucionales es posible construir y aplicar tableros de control siempre que se resuelva satisfactoriamente 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, entre las informaciones pertinentes se encuentran la eficacia y la viabilidad del logro de las metas perseguidas, el comportamiento de los responsables con 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 que pueden constituir los elementos básicos de un tablero de control institucional como el que se muestra en el cuadro 11:

Cuadro 11



Como puede verse, los cuatro criterios seleccionados constituyen, “visiones” o perspectivas desde las que se evalúa de la realidad organizacional: las primeras tres se refieren a la eficacia viable según objetivos, responsables y agenda de prioridades y la cuarta a la relación entre la eficacia y la eficiencia en planes y logros, todas cuestiones que hemos analizado antes con detalle. Podremos aceptar que tal selección de datos conforma un tablero de control institucional en la medida en que consideremos que las informaciones allí mostradas reúnan los requisitos de tener alta pertinencia para sus usuarios (p.e. la conducción o la dirección institucional); precisión no mayor que la necesaria para conocer el estado general de las situaciones aludidas (p.e. obsérvese que sólo se informa acerca del estado de las variables consideradas mediante 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) Finalmente, podremos considerar que se trata de un tablero de

control si las cuatro visiones pueden ser razonablemente apropiables por sus usuarios (quienes deben aprender el significado de las visiones e interpretar la ubicación de los puntos en los cuadrantes-semáforos) Tal apropiación habrá ocurrido cuando sólo una mirada baste al usuario para hacerse de una idea general acerca del estado de situación institucional en cuando a las variables contempladas, de manera análoga a como los conductores de automóviles se mantienen al tanto con frecuentes pero sólo fugaces miradas del estado del vehículo que conducen.

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

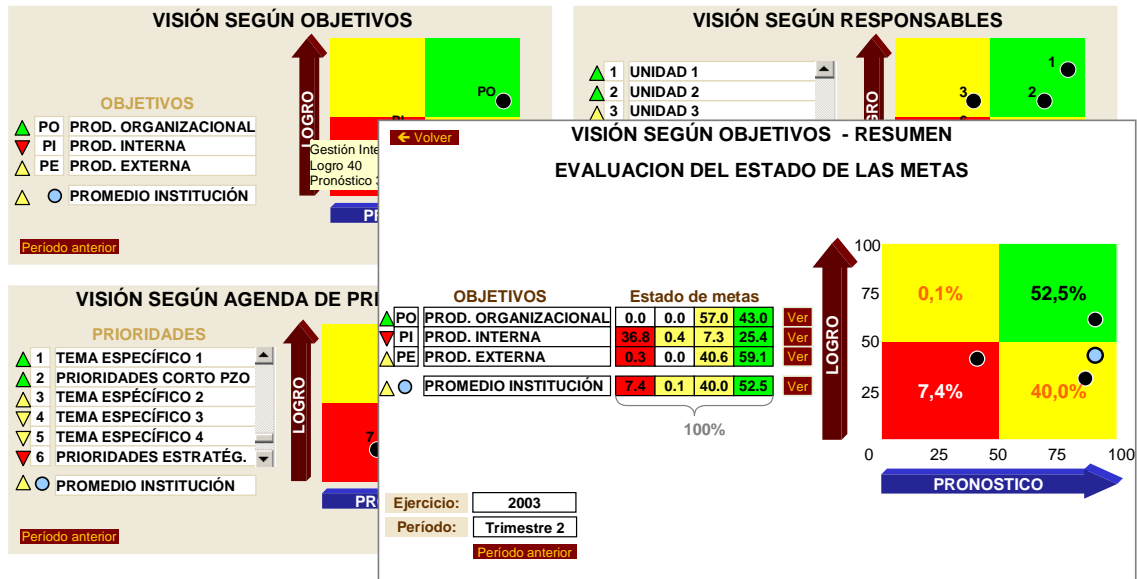
Por ejemplo, en el campo público, un tablero como el que se muestra en el ejemplo anterior será más útil para la conducción de las instituciones y para evaluadores y pedidos de cuentas externos, que necesitan un panorama general del estado de situación de las agencias públicas que, por ejemplo, para un maestro de escuela, cuyo "tablero de control" debiera incluir otras informaciones muy diferentes. 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 llevar 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, mientras que la "visión según prioridades de agenda" se referirá a las cuestiones a las que le otorgue mayor importancia en cada momento (p.e. tomar ciertas medidas con alumnos problemáticos o conseguir recursos para hacer un taller de cerámica que considera importante) Finalmente, en cuanto a la "visión del desempeño", el maestro de escuela seguramente 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) 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 las informaciones que tomará en cuenta en su ámbito de trabajo, no será demasiado diferente de la que un responsable institucional considera 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 hallan las informaciones de base. A diferencia de los tableros de control de los automóviles que, por lo general, se refieren sólo al presente y 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 adicionales de acceso a información: indicar tendencias (si los valores que muestran indican mejora o desmejora respecto de registros anteriores) y tener "profundidad", es decir, permitir acceso a niveles inferiores de información. En el ejemplo, como se mencionó antes (y siguiendo una convención hoy en día generalizada), las tendencias se expresan mediante triángulos cuyos vértices indican cuando están hacia arriba desmejora en caso opuesto.

La profundidad, por su parte, significa que los tableros de control institucionales no deben ser "planos" como los de los automóviles sino permitir "descender", desde las informaciones más agregadas e imprecisas, a través de sucesivos niveles de detalle, hasta los datos de base que les dan lugar. En el cuadro 12 se muestra un ejemplo de primer nivel de profundización en el tablero de control que aquí estamos usando como referencia.

Cuadro 12

EJEMPLO DE PRIMER NIVEL DE PROFUNDIZACIÓN DE INFORMACIÓN EN LA VISIÓN POR OBJETIVOS DEL TABLERO DE CONTROL



Por ejemplo, en la visión según objetivos que, en el cuadro 11 figura en el bloque superior izquierdo, se observaba que la gestión interna se hallaba en peor situación relativa que las demás (en el cuadrante inferior izquierdo "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 se "profundiza" en esa información agregada e imprecisa –pero que genera un alerta- a fin de obtener más detalles, podría accederse a ciertas informaciones adicionales, como las que se muestran en el cuadro 12. Allí se observa una información adicional de interés, en un bloque ampliatorio de la visión por objetivos: el 52 % del logro de metas se halla en condiciones satisfactorias en el cuadrante superior derecho y un 40 % en condiciones de buen pronóstico pero, también, un quizás preocupante más del siete por ciento se encuentra en condiciones de fracaso en la gestión. Tal panorama sugiere que el estado general de la gestión es bueno salvo en lo que hace a la parte administrativa interna que, además de hallarse en la zona roja, tiende a empeorar, cuestión que, sin duda, es una "luz roja" para el decisor. Por su parte, aunque no se halla mal, la producción externa también presenta un 0,3 % de sus metas en situación de fracaso.

Para conocer la causa de anomalías como las que muestra el ejemplo anterior, en la producción externa será preciso profundizar aun más, a fin de llegar hasta los datos de base que dan lugar a esta pequeña luz de alerta (el estado de las metas operativas que fueran consideradas, según surge de su ubicación en el cuadrante inferior izquierdo) en situación de déficit irreversible. Ello se muestra en el ejemplo de siguiente nivel de profundización que figura en el cuadro 13.

Cuadro 13

EJEMPLO DE SEGUNDO NIVEL DE PROFUNDIZACIÓN EN LA VISIÓN SEGÚN OBJETIVOS

VISIÓN SEGÚN OBJETIVOS					VISIÓN SEGÚN RESPONSABLES																																																																																																																							
<p>← Volver</p> <p>METAS DE LA UNIDAD PARA EL PERIODO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Código</th> <th>Descripción</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PI AF CF 04 54 5</td> <td>Recursos adicionales al plan plurianual incrementados en un 5%</td> </tr> <tr> <td>PI AF CF 04 54 1</td> <td>Financiamiento de Japón logrado</td> </tr> <tr> <td>PI AF CF 04 54 4</td> <td>Una propuesta de aportes para prefecturas y una para municipios, elaborada</td> </tr> <tr> <td>PI AF CF 04 54 3</td> <td>Convenios con prefecturas y municipios, firmados</td> </tr> <tr> <td>PI AF CF 04 54 8</td> <td>Base de datos de donantes y sus características elaborado</td> </tr> <tr> <td>PI AF CF 04 54 9</td> <td>Organizaciones de demandantes pagan su aporte inicial</td> </tr> <tr> <td>PI AF CF 04 54 2</td> <td>Convenio con MDSP y BID para traspaso de fondos a la FDTA firmado</td> </tr> </tbody> </table>					Código	Descripción	PI AF CF 04 54 5	Recursos adicionales al plan plurianual incrementados en un 5%	PI AF CF 04 54 1	Financiamiento de Japón logrado	PI AF CF 04 54 4	Una propuesta de aportes para prefecturas y una para municipios, elaborada	PI AF CF 04 54 3	Convenios con prefecturas y municipios, firmados	PI AF CF 04 54 8	Base de datos de donantes y sus características elaborado	PI AF CF 04 54 9	Organizaciones de demandantes pagan su aporte inicial	PI AF CF 04 54 2	Convenio con MDSP y BID para traspaso de fondos a la FDTA firmado	<p>RESUMEN DEL INFORME DEL PERIODO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="4">Logros</th> </tr> <tr> <th>% previsto a la fecha</th> <th>% logrado a la fecha</th> <th>% logro a la fecha</th> <th>Pronóstico de logro</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>40,00</td> </tr> <tr> <td>20,00</td> <td>20,00</td> <td>100,00</td> <td>40,00</td> </tr> <tr> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>90,00</td> </tr> <tr> <td>10,00</td> <td>10,00</td> <td>100,00</td> <td>60,00</td> </tr> <tr> <td>20,00</td> <td>20,00</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> </tr> <tr> <td>30,00</td> <td>30,00</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> </tr> <tr> <td>100,00</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> <td>100,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2"></td> <td>77,78</td> <td>76,67</td> </tr> <tr> <td colspan="2"></td> <td>56,97</td> <td>62,19</td> </tr> </tbody> </table>					Logros				% previsto a la fecha	% logrado a la fecha	% logro a la fecha	Pronóstico de logro	5,00	0,00	0,00	40,00	20,00	20,00	100,00	40,00	0,00	0,00	0,00	90,00	10,00	10,00	100,00	60,00	20,00	20,00	100,00	100,00	30,00	30,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00			77,78	76,67			56,97	62,19	<p>IMPORTANCIA DE LAS METAS (en porcentaje)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">CRITICIDAD DE LAS METAS (sobre 100)</th> <th colspan="4">IMPORTANCIA DE LAS METAS (en porcentaje)</th> </tr> <tr> <th>Bajo logro y mal pronóstico</th> <th>Alto logro, mal pronóstico</th> <th>Bajo logro, buen pronóstico</th> <th>Alto logro y buen pronóstico</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>99,00</td> <td>39,4%</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>19,00</td> <td></td> <td>7,6%</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>9,00</td> <td></td> <td></td> <td>3,6%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>39,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>15,5%</td> </tr> <tr> <td>19,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>7,6%</td> </tr> <tr> <td>19,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>7,6%</td> </tr> <tr> <td>9,00</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>3,6%</td> </tr> <tr> <td colspan="2"></td> <td>39,4%</td> <td>7,6%</td> <td>3,6%</td> <td>49,4%</td> </tr> </tbody> </table>					CRITICIDAD DE LAS METAS (sobre 100)	IMPORTANCIA DE LAS METAS (en porcentaje)				Bajo logro y mal pronóstico	Alto logro, mal pronóstico	Bajo logro, buen pronóstico	Alto logro y buen pronóstico	99,00	39,4%				19,00		7,6%			9,00			3,6%		39,00				15,5%	19,00				7,6%	19,00				7,6%	9,00				3,6%			39,4%	7,6%	3,6%	49,4%
Código	Descripción																																																																																																																											
PI AF CF 04 54 5	Recursos adicionales al plan plurianual incrementados en un 5%																																																																																																																											
PI AF CF 04 54 1	Financiamiento de Japón logrado																																																																																																																											
PI AF CF 04 54 4	Una propuesta de aportes para prefecturas y una para municipios, elaborada																																																																																																																											
PI AF CF 04 54 3	Convenios con prefecturas y municipios, firmados																																																																																																																											
PI AF CF 04 54 8	Base de datos de donantes y sus características elaborado																																																																																																																											
PI AF CF 04 54 9	Organizaciones de demandantes pagan su aporte inicial																																																																																																																											
PI AF CF 04 54 2	Convenio con MDSP y BID para traspaso de fondos a la FDTA firmado																																																																																																																											
Logros																																																																																																																												
% previsto a la fecha	% logrado a la fecha	% logro a la fecha	Pronóstico de logro																																																																																																																									
5,00	0,00	0,00	40,00																																																																																																																									
20,00	20,00	100,00	40,00																																																																																																																									
0,00	0,00	0,00	90,00																																																																																																																									
10,00	10,00	100,00	60,00																																																																																																																									
20,00	20,00	100,00	100,00																																																																																																																									
30,00	30,00	100,00	100,00																																																																																																																									
100,00	100,00	100,00	100,00																																																																																																																									
		77,78	76,67																																																																																																																									
		56,97	62,19																																																																																																																									
CRITICIDAD DE LAS METAS (sobre 100)	IMPORTANCIA DE LAS METAS (en porcentaje)																																																																																																																											
	Bajo logro y mal pronóstico	Alto logro, mal pronóstico	Bajo logro, buen pronóstico	Alto logro y buen pronóstico																																																																																																																								
99,00	39,4%																																																																																																																											
19,00		7,6%																																																																																																																										
9,00			3,6%																																																																																																																									
39,00				15,5%																																																																																																																								
19,00				7,6%																																																																																																																								
19,00				7,6%																																																																																																																								
9,00				3,6%																																																																																																																								
		39,4%	7,6%	3,6%	49,4%																																																																																																																							
<p>PUNTAJES PONDERADOS POR CRITICIDAD DE LAS METAS</p> <p>56,97 62,19</p>					<p>PUNTAJES PONDERADOS POR CRITICIDAD DE LAS METAS</p> <p>56,97 62,19</p>																																																																																																																							

En el ejemplo del cuadro 13 figura un recuadro informativo más detallado aun que el del cuadro 12, en el que se pueden identificar tres metas operativas relativas a la producción externa, que han sido consideradas por los rendidores de cuentas o los evaluadores del caso en situación de déficit irreversible y, por ello, han dado lugar a los valores que “encendieran la luz roja” en el tablero de control del ejemplo anterior. Naturalmente, la identificación de las metas concretas (por ser “datos de base”) debe permitir también identificar sus respectivos responsables (en este caso, en la columna “unidad” se identifica el responsable de la meta) con quienes se debería analizar las eventuales soluciones.

En los tableros de control, en la medida en que son herramientas de apoyo a la toma de decisiones, las informaciones deben ser organizadas de manera que faciliten a los decisores, por lo general faltos de tiempo, la identificación de las más urgentes e importantes, es decir, que se respete, siempre que sea posible, el criterio de agenda al que nos referimos anteriormente.

Por ejemplo, en el cuadro 13 las metas figuran ordenadas según la necesidad de toma de decisiones: en primer lugar se encuentran las metas en con mayor déficit de logro, lo que (según deberá haber “apropiado” el decisor) significa déficit irreversible y ubicación en el cuadrante inferior izquierdo; las dos siguientes, (que supondremos representadas en amarillo), son metas ubicadas en situación de buen logro pasado pero mal pronóstico futuro y por lo tanto, para el decisor se encuentran en la siguiente ubicación en cuanto a su necesidad de toma de decisiones; las dos siguientes, también amarillas, son reportadas o evaluadas como metas en condición de poco logro pasado pero buen pronóstico, lo cual, aunque tranquilizador, no deja de representar una cuota de riesgo y, finalmente las dos últimas visibles en la parte inferior del cuadro (que consideraremos representadas en color verde), son metas en las que se han obtenido logros satisfactorios en el pasado y se prevé un futuro igualmente bueno (lo cual no requiere, en principio, la toma de decisiones, como no sea, quizás, la de felicitar a sus responsables)

Los casos anteriores, tomados de una situación real, se muestran sólo a título de ejemplo de las potencialidades de los tableros de control institucionales cuya disponibilidad supone un adecuado uso previo de instrumentos razonables de planificación, control y rendición de cuentas. En este sentido, puede decirse que los tableros de control institucionales no sólo informan acerca de la gestión y sus resultados sino, también, sobre el grado de avance de la capacidad institucional misma: cuando las organizaciones de una u otra manera, tienen tableros de control, es porque tienen control.

El enfoque que acabamos de desarrollar, sin embargo, se limita a consideraciones instrumentales y técnicas que, sin restarles en absoluto su importancia, no toman en cuenta aunque

parece haber más que suficientes razones para sospechar que las dificultades principales que subyacen bajo la cuestión de la información sobre el desempeño institucional y la rendición de cuentas, no son técnicas sino políticas. Consideremos esto a continuación.

TRANSPARENCIA VERSUS PODER

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

Por ejemplo, una noche un viajero introduce su tarjeta de crédito en un cajero automático que se halla en la solitaria plaza pública de un pequeño pueblo de un país lejano al suyo. Un sistema de alcance mundial al que se halla conectado ese cajero automático, tras verificar que aun no ha gastado todo el dinero que el viajero depositara días atrás en la sucursal bancaria cercana a su casa, le permite extraer cierta cantidad. El sistema del banco ha debido controlar 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, entre 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 miles de otros clientes en miles de otros lugares del mundo.

Los sistemas de información, rendición de cuentas y tableros de control que hemos analizado a lo largo de este trabajo, son mucho más simples que los sistemas de los bancos comerciales y, también, que gran parte de las herramientas administrativas y computacionales de uso extendido y corriente en las administraciones públicas (v.g. los sistemas contables y presupuestarios) En consecuencia, el hecho de que sea tan infrecuente encontrar sistemas de evaluación y rendición de cuentas efectivamente implantados de manera generalizada en las burocracias públicas refuerza la presunción de que hay que dirigir la mirada a los aspectos más políticos que técnicos de la cuestión.

Los sistemas de información (y, en particular, los que asumen las características que hemos atribuido aquí a los tableros de control), incluyen determinadas informaciones que se reconocen como indicadores significativos de situaciones sensibles. En la medida en que sean reconocidos como válidos, dichos indicadores se integran a la percepción de la realidad de quienes los conocen y, cuando tales conocedores son muchos, se produce 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 validez reconocida a la información. Cuando se da tal conjunción por lo general se altera de una u otra manera la ecuación de poder preexistente 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. Con el tiempo estos índices por lo general se han legitimado lo suficiente para que sean reconocidos como indicadores razonablemente válidos de las situaciones a las que aluden. Forman parte, por lo tanto, de una suerte de tablero de control que los actores involucrados comparten, suficientemente legitimado como para que las principales discusiones no se refieran 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 y laboral muestran sonrientes sus gráficos en la televisión porque la información mejora su situación de poder. Cuando el desempleo o la pobreza suben, en cambio, la balanza de poder se inclina, a favor de los adversarios del gobierno.

En el ejemplo anterior pueden identificarse tres actores involucrados en el balance de poder al que nos referimos: el gobierno, sus adversarios y quienes tienen capacidad de generar los índices de desempleo o pobreza, 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, tipo de cambio, producto bruto interno per cápita e inflación, por citar sólo algunos que los medios de prensa tratan

diariamente como noticias de actualidad. Otros indicadores, aunque con menor impacto mediático (como, por ejemplo, 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. Los organismos internacionales (como el Fondo Monetario Internacional) y los analistas de Wall Street han construido sus “tableros de control” con los que monitorean los países, compuestos por una lista de indicadores que se refieren a los temas de las agendas de negociación. Ciertamente, la existencia de estos indicadores, al generar transparencia, altera las relaciones de poder de los actores involucrados y, además -mientras no pierdan credibilidad- proporciona cierto poder a quienes los administran.

También la gestión de las administraciones públicas es, sin duda, una arena política en la que se dilucidan y balancean constantemente intereses diversos sobre la base del poder relativo de los actores involucrados. Los políticos no son una casta homogénea, sino que forman parte de grupos que compiten entre sí según sus intereses y, además, también actúan según conveniencias personales; lo mismo, por su parte, 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; casi todos, en mayor o menor medida, son sensibles a la opinión pública. Estos actores son afectados de una u otra manera por la transparencia resultante de esas informaciones legitimadas y disponibles 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 y organizaciones que siguen y monitorean la marcha de los gobiernos, las agencias internacionales y la prensa.

Sin embargo, hasta el momento semejante maraña de intereses cruzados parece no haber producido suficiente transparencia respecto del desempeño de las administraciones públicas: hay que reconocer que el aparato institucional del estado no sólo no es muy transparente, (al menos para la ciudadanía), sino, por el contrario, altamente opaco: ni los ciudadanos cuentan con tableros de control sobre la gestión pública (ni nada que remotamente se le parezca), ni para los parlamentarios los poderes ejecutivos dejan de resultar verdaderas cajas negras, ni los políticos que se hacen cargo del aparato del estado disponen de informaciones suficientes sobre de las áreas que les toca conducir a fin de controlar adecuadamente las burocracias de las que son cabezas. Las agencias públicas responsables del control y auditoría, por su parte, nunca son las más poderosas ni sus informes hacen temblar menos reputaciones y caer menos gobiernos que la prensa con escándalos puntuales. Los poderes legislativos recurren constantemente a investigaciones también puntuales sobre los ejecutivos pero raramente cuentan con informaciones sistemáticas que vayan más allá de la ejecución del presupuesto³². Finalmente, los mismos burócratas directivos no cuentan con demasiados mecanismos de control sobre las áreas a su cargo.

Aunque tal diagnóstico naturalmente no pueda extenderse a todos los casos ni todas las agencias públicas, parece, en términos generales, difícil de refutar en lo que hace, al menos, a las administraciones latinoamericanas (como lo muestran la literatura disponible³³ y la experiencia

³² O'Donnell identifica dos tipos de agencias responsables de la responsabilización al interior del aparato estatal a las que llama “de accountability horizontal”: las que denomina “de balance” (v.g. los poderes del estado) y las “asignadas” (p.e. agencias profesionales especializadas en el control y auditoría de otras). Las condiciones que señala como necesarias para que estas instancias públicas produzcan resultados efectivos no parecen ser fácilmente alcanzables: “Para que la accountability horizontal (AH) funcione efectivamente, no solamente es necesario que para una cuestión dada una cierta agencia estatal esté legalmente autorizada y dispuesta a actuar ... (sino también) ... que exista una red de agencias estatales, culminando en los tribunales superiores, comprometidas en la preservación y acatamiento de la AH, en caso de necesidad, contra los más altos poderes del estado” (O'Donnell, 2001). Si bien no es difícil encontrar que las agencias estén autorizadas legalmente para estas funciones, sí lo es, al menos, la existencia de compromiso permanente (y no permeado por los intereses derivados de la coyuntura política) de altos poderes del estado (como los tribunales superiores) en cuanto a enfrentar, en aras de la transparencia, a otros altos poderes del estado (v.g. las autoridades ejecutivas electas).

³³ En un reciente trabajo sobre el estado de la evaluación en las administraciones públicas de cuatro países latinoamericanos, Cunill y Ospina señalan que “...los casos demuestran que existen problemas serios con la confiabilidad de los datos y el uso de la información por parte de los *usuarios potenciales* (v.g. ciudadanos) y *reales* (v.g. gerentes, el presidente y el congreso)”. (Las cursivas son nuestras) Cunill,

profesional cotidiana), de modo que lo tomaremos por el momento como punto de partida válido para, 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 mismos conceptos que estamos usando para evaluar las organizaciones a las que se refieren).

Aceptamos que la finalidad última de las rendiciones de cuentas y evaluaciones sobre lo logrado con el uso de los recursos públicos es que la ciudadanía disponga de información regular y confiable sobre el comportamiento de las principales variables de la gestión pública y aceptamos también que tales variables, a) en el plano político y estratégico, se refieren a los efectos del accionar público sobre la sociedad y, b) en el operativo, al funcionamiento del aparato del estado, es decir, a la gestión. Bajo estos supuestos, la transparencia sobre la gestión implica necesariamente la existencia mecanismos de información sobre el desempeño de las agencias estatales que tengan las características básicas que aquí atribuimos a los tableros de control institucionales y que las informaciones se hallen suficientemente legitimadas y sean accesibles al público.

Sin embargo, la realidad es que la existencia de tales tableros de control representaría para 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 porqué los restantes 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 acerca de lo que ocurre puertas adentro se filtre afuera. Salvo que tengan garantía de absoluto control sobre el sistema mismo, prefieren controlar por medios más informales pero menos peligrosos.

En un artículo reciente, Robert Behn (profesor de la escuela de Administración Pública John Kennedy de Harvard), cita irónicamente la supuesta recomendación de un político a los principales directivos a su cargo “Nunca pongan un número y una fecha en la misma oración. ¿Por qué invitar a que los escruten? ¿Acaso no soportan sus organizaciones suficiente vigilancia? ¿Por qué, además de convertirse en un blanco más visible aún, repartir municiones gratis?”. Y reflexiona a continuación: “¿Por qué el responsable de una agencia de protección ambiental se comprometería a disminuir el dióxido de carbono a 50 microgramos por metro cúbico dentro de dos años? ¿O un jefe de policía a reducir el índice de robos en un 50% en tres años? Para la mayor parte de los ejecutivos públicos, poner un número y una fecha en el misma oración es solamente buscarse un problema”.³⁴

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 en el marco de los elementos de juicio que acabamos de enumerar, ensayaremos algunas reflexiones a modo de conclusión.

CONCLUSIONES

Contradiendo ahora lo que veníamos argumentando más arriba, parece difícil no reconocer que, vistas las cosas desde la perspectiva del largo plazo, 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 de siglo: 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 sideralmente más alto; había muchísima menos información y ésta se hallaba mucho más restringida a lo local. En consecuencia, los ciudadanos tenían antes (cualquiera sea la escala de tiempo que tomemos siempre que sobrepase las dos o tres décadas), menor

2003. Ciertamente, el hecho mismo de mencionar como usuarios potenciales a los ciudadanos produce la sensación de que no es corto el del camino por recorrer.

³⁴ Behn, Robert D., *Performance targets*, Public Management Report, vol. 1, Nro.1, setiembre 2003, TheBenReport@ksg.harvard.edu

posibilidad que ahora de acceder a informaciones, interpretarlas y hacerse una composición de lugar sobre lo que ocurría fuera de su entorno inmediato.

Kafka, en el cuento "La construcción de la muralla china" relata que los remotos aldeanos de las fronteras, donde tramos de la muralla eran levantados a lo largo de los siglos, creían que la decisión de construirla había sido tomada, en su inalcanzable sabiduría, por remotos antecesores del actual emperador, quien vivía en alguna de las diez mil ciudades de alguna de las diez mil provincias de la China. Sabían acerca 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.

Ciertamente, las cosas no parecen avanzar hacia mayor opacidad sino, por el contrario, hacia mayor transparencia, mal que les pese, según el momento, a unos u actores. Tal vez debamos estar totalmente desconformes con el grado de transparencia actual, pero todo parece indicar que, por suerte, no estamos retrocediendo hacia la ignorancia de los aldeanos del cuento de Kafka: el juego de poder entre los actores parece más bien promover una suerte de "mercado de la transparencia" en el que, siempre que hay algún interesado en ocultar, es porque hay otro interesado en saber³⁵. Desde tal perspectiva parece razonable suponer que, una vez que un tipo cualquiera de información se ha filtrado hacia actores interesados en ella, en lo sucesivo, para su propietario original, será más costoso ocultarla, de manera que la opacidad no tenderá a retornar a su estadio anterior sino a un nivel menor.³⁶ Es imaginable suponer que el significativo incremento neto de la transparencia sobre lo público a lo largo de los siglos no se ha producido con independencia 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 nuevas informaciones sobre una variable significativa ya se tiene conciencia de la propia ignorancia, lo que por cierto no es poco.

Cuatro condiciones que parecen favorecer la transparencia sobre lo público

Desde el moderado optimismo que surge de las reflexiones anteriores es posible imaginar, al menos, cuatro condiciones que, a la larga, parecen favorecer el incremento de la transparencia, como condición indispensable para la responsabilización sobre la generación de 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

³⁵ Aunque la formalización misma de la oposición de intereses, como la que establece la división de poderes en sistemas parlamentarios de gobierno de partido, no garantiza automáticamente la mayor transparencia, establece reglas que la favorecen aun en condiciones desfavorables como las que refiere Derlien: "... (en casos en que) ... el gabinete ejerce un fuerte control sobre la mayoría parlamentaria o comparte intereses y un consenso programático... sólo los grupos de oposición tienen una motivación importante para controlar al ejecutivo...". Derlien: 1998. Sin embargo, aun es estos casos, a la larga, la tendencia seguramente será que la oposición sabrá cada vez más, no menos, sobre el ejecutivo.

³⁶ Si, en algún momento, en plazos largos, unos actores pierden opacidad frente a sus adversarios pero luego, en algún otro momento, son los adversarios los que pierden opacidad a su vez, el balance del juego tenderá a que el nivel de transparencia neta entre ambos aumente si la información adquirida por cada uno no se pierde. Por ejemplo, en el plano militar o comercial, los actores protegen la opacidad sobre su situación mediante medidas que preservan el secreto o desinforman al adversario, al tiempo que tratan de tornar transparente la situación de éste mediante espionaje o aumento de la propia capacidad de interpretación de la información disponible. En tal proceso, lo único que hace retroceder la transparencia es la investigación: nuevos productos, nuevas armas, nuevos métodos de defensa, por definición, aun no conocidos (en otras palabras, la creación de nuevas informaciones, que tampoco podrán mantenerse ocultas indefinidamente) En el campo de la política, este tipo de reglas de juego, en palabras de Adam Przeworski "institucionaliza la incertidumbre" en cuanto a la competencia electoral democrática (de manera que no pueda asegurarse a largo plazo que siempre alguno de los contendientes ganará) A su vez, en el mercado en general, según Akerlof y Spence, incide en la calidad de los productos (toda vez que los vendedores saben más que los compradores) y en el mercado laboral o del crédito, en las decisiones de los actores, como señala Stiglitz, en cuanto a que es diferente el grado de conocimiento del trabajador sobre sus propias calificaciones o del tomador de crédito sobre su verdadera capacidad e intención de pagar, que las de los respectivos empleadores o otorgadores del crédito. La asimetría de información, en la base misma de las llamadas "relaciones de agencia" entre "principales" que toman el riesgo de depender en algún aspecto frente a "agentes" sobre los que saben menos de lo que les convendría, vista desde el largo plazo, parece disminuir en lugar de aumentar, al menos en cuanto al uso de los recursos públicos.

que frecuente destino de no terminar de nacer del todo o, en su defecto, gozar de la vida vegetativa y ornamental que frecuentemente tienen. Por ejemplo, los sistemas de responsabilización más importantes en las administraciones públicas -los presupuestarios- fueron por generalmente desarrollados e implantados por interesados circunstanciales (en Latinoamérica, 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) *Legitimación de los indicadores:* los sistemas de información, por 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, ni el colesterol en nuestra sangre, ni el desempeño de una agencia pública ni 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 sin embargo que, cuando las informaciones se integran a la cultura la transparencia se torna más irreversible, y también, que las cuatro condiciones enumeradas parecen ser condición necesaria. Paradójicamente, este proceso, claramente político, 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 descansar sólo en meros actos voluntarios sino que deben basarse 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 un deber para una parte, su exigencia, un derecho para otra y que, además, esta ecuación, tenga consecuencias práctica sobre las decisiones futuras de los actores involucrados.

4) *Integración al sistema presupuestario-organizativo:* 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, además, es el contrato externo entre el gobierno y la sociedad mientras que la estructura organizativa es un contrato interno entre los gestores del estado. En estas condiciones, parece razonable postular que ningún sistema de responsabilización, rendición de cuentas ni tablero de control debiera perder el hilo conductor que permita relacionar sus informaciones con el presupuesto y la estructura, es decir, con lo que había que hacer y quienes debían hacerlo.

Por cierto, no está de más insistir en que las cuatro condiciones que acaban de enumerarse no dependen necesariamente de la voluntad política de actores determinados ni de la eventual capacidad de presión de los más débiles, -los ciudadanos-, sino de juegos de fuerzas que, en el largo plazo, se hallan fuera del control exclusivo de cualquiera de ellos y cuyo balance parece aumentar y no disminuir la transparencia. Retomamos entonces la conjetura, expresada al comienzo, de que quizás trabajar para una mayor responsabilización sobre lo público, tanto al interior del estado como de cara a la sociedad no sea, al fin de cuentas, más que apoyar un proceso irreversible.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFORD, John** 2003 *Definiendo al cliente en el sector público. Una perspectiva de intercambio social.* Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública.
<http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- ARMIJO, Marianela** 2003 *La evaluación de la gestión pública en Chile*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas", CLAD, Caracas
- BALLART, Xavier** 1996 Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas Lecturas de Gestión Pública MAP - Madrid
- BALLART, Xavier** 1992 *¿Cómo evaluar Programas y Servicios Públicos? Aproximación Sistemática y Estudios de Caso.* Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BARZELAY, Michael** 1998 *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- BROWN, Prudence** 1998 *El rol del evaluador: textos para un debate La evaluación de los proyectos de "desarrollo comunitario"* Gestión y Análisis de Políticas Públicas Instituto Nacional de Administración Pública - Madrid
- CRONBACH, L.J.** 1982 *Designing evaluations of educational and Social Programs.* San Francisco, Josse-bass
- CRONBACH, L.J et al.** 1980 *Toward Reform of program evaluation.* San Francisco, CA, Jossey-Bass
- CUNILL GRAU, N. Y OSPINA BOZZI, S.** 2003 *La evaluación de resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política*, en "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática, experiencias latinoamericanas", CLAD, Caracas
- DEL BARCO FRNANDEZ MOLINA** 1996 *La estructura de control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos.* Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nº 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, Nº 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 Nº 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, Nº 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
- 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 PAPIILLON, 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** 1995 *Una estrategia emergente para la política pública*, Rev. Gestión y Política Pública, vol IV, num 1, primer semestre 1995 INAP, Madrid
- MOE, Terry** 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 Fiscaeas
- 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 International 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.** 1989 *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*. México, Trillas
- SHADISH y EPSTEIN** 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 Nº 3