

LA RESPONSABILIZACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA EXTRATERRESTRE¹

Jorge Hintze²

Eric Hobsbawm, sin duda uno de los más notables historiadores vivos, señala que la esperanza de vida –la expectativa de cuántos años vivirán los integrantes de un grupo social- ha aumentado constantemente en todas las sociedades, desde los inicios de la humanidad hasta nuestros días. La esperanza de vida está asociada a muchos otros aspectos positivos del desarrollo social –tales como la equidad en el acceso a la alimentación, la salud y la seguridad- y, si disminuye en una sociedad, alerta sobre un aspecto negativo esencial: la pérdida de posibilidad de vida. Por lo tanto, si alguna cultura extraterrestre sólo tuviera acceso a un único dato sobre la evolución del desarrollo social en la Tierra, seguramente debería optar por conocer la evolución de la esperanza de vida.

Si esa cultura extraterrestre, además del desarrollo social, deseara también conocer la evolución del desarrollo institucional en esas sociedades –y continuara debiendo optar por un único dato-, seguramente debiera registrar el grado de responsabilización –la medida en la que los integrantes de las instituciones, en todos sus niveles, se hacen espontáneamente responsables de sus actos. Al igual que la esperanza de vida en lo social, la responsabilización sería en lo institucional un indicador privilegiado de desarrollo, por, al menos dos razones: la primera porque es difícil encontrar instituciones viables –es decir, que tengan capacidad para alcanzar sus objetivos de manera sostenible- en las que sus miembros eludan sistemáticamente sus responsabilidades ante los demás y ante sí mismos. La segunda, porque las instituciones en las que la mayoría de sus integrantes se hacen responsables por sus actos, son más sencillas y flexibles.

La primera razón no requiere demasiadas explicaciones. Es más que evidente que la falta de responsabilización ocasiona innumerables problemas y perjuicios que es mejor evitar. Pero vale la pena investigar un poco más sobre la segunda: ¿por qué la generalización de una cultura de la responsabilización torna más sencillas y flexibles a las organizaciones? Entre otras causas, porque si sus miembros se responsabilizan por sus actos, las reglas de juego no están esencialmente al servicio de prevenir y sancionar conductas inadecuadas sino de orientar las adecuadas. Las instituciones que no necesitan de innumerables reglamentos para lograr responsabilización son, evidentemente, más sencillas y flexibles, puesto que, para cada actividad, las variantes de las posibilidades de hacerla mal son casi infinitas mientras que las mejores formas de hacerla son pocas y la mejor manera es sólo una. Los reglamentos restrictivos y sancionatorios, por lo tanto, tienden, naturalmente, a ser complejos y farragosos, mientras que las orientaciones de la acción se reducen a contar lo que se sabe sobre cómo hacer mejor las cosas. Dicho de otro modo, a mayor responsabilización, menor es el costo de transacción y –por consecuencia- mayor la proporción de las energías que quedan disponibles para cumplir con los fines en vez de ser destinadas a garantizar el propio funcionamiento organizacional. Como una carrera entre un equipo de liebres y otro de elefantes: el de liebres destinaría la mayor parte de su energía a lograr velocidad, mientras que el de elefantes a soportar su propio peso. La capacidad institucional es medida en que las organizaciones son capaces de lograr sus fines; si ganar la carrera es el fin, el equipo de liebres tiene, sin duda, más capacidad institucional.

En la guerra y en el mercado (es decir, donde la capacidad institucional significa, esencialmente, capacidad para enfrentarse a los adversarios), esto suele llamarse competitividad. Por

¹ En un trabajo reciente, titulado “*Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público*” (ver www.top.org.ar...) desarrollé una serie de aspectos relativos a la responsabilización en las instituciones desde un punto de vista técnico. El presente artículo, más breve, trata desde una perspectiva más coloquial, sobre algunas de las ideas subyacentes en aquel documento.

² Director de TOP-Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil)

lo general, se la denomina capacidad institucional a secas, cuando lo esencial no es el enfrentamiento con adversarios sino el logro de los fines dadas las contingencias del entorno. La competitividad es sólo la manifestación de la capacidad institucional en situaciones de competencia. Sin duda, las organizaciones en las que los miembros se responsabilizan por sus actos son más capaces y competitivas que aquellas en las que los miembros eluden las responsabilidades. Los ejércitos en los que se lucha por la vida son más capaces y competitivos que los de desertores.

La responsabilización, a primera vista, se muestra como un rasgo de la cultura, es decir, comportamientos de las personas, actitudes que responden a valores. La coexistencia de una actitud generalizada de hacerse cargo de las propias responsabilidades y sentirse con derecho –y ejercerlo– a exigir que los demás hagan lo propio alude, precisamente, a esta la dimensión cultural de la responsabilización. Pero, lamentablemente, cuando las organizaciones superan cierto tamaño y complejidad, la cultura de responsabilización por sí misma, no es suficiente para lograr responsabilización y la consecuente capacidad institucional.

En las organizaciones complejas la responsabilización no depende sólo de la cultura

En organizaciones pequeñas y simples -por ejemplo un puesto de venta de periódicos atendido por dos personas- la planificación, el control y las tareas operativas son muy sencillas de modo que, siendo competentes, basta con que las dos personas se hagan cargo de sus respectivas responsabilidades para que las cosas funcionen razonablemente bien. La cultura de responsabilización en sí misma, es suficiente en este caso. Pero las cosas no son tan fáciles en organizaciones grandes y complejas. Cuando, por ejemplo, 1) no se trata de unas pocas personas que se conocen bien entre sí, sino de cientos o de miles, 2) cada una de las cuales realiza tareas que los demás no pueden, materialmente, conocer, la cuestión de la división del trabajo sobre el que cada una de ellas debe hacerse responsable 3) requiere de un manejo bastante complejo y además, 4) la planificación y el control se tornan también más difíciles cuanto más ambiciosos y heterogéneos sean los fines y, por su naturaleza, más difícil sea establecerlos y controlarlos.

Todas las características antes mencionadas son propias de las organizaciones públicas. Parece ingenuo, por lo tanto, esperar que los “climas organizacionales de responsabilización” se establezcan y mantengan espontáneamente de modo generalizado en ámbitos institucionales tan complejos como el aparato burocrático estatal. Es preciso que se den ciertas condiciones, entre ellas, que las reglas de juego sobre la gestión sean adecuadas a la complejidad de los fines y los medios disponibles, que estén establecidas formalmente y finalmente, el aspecto cultural del que venimos hablando: que se hallen legitimadas y aceptadas por los agentes internos y los interlocutores externos de las instituciones. En otras palabras, es preciso que se hallen articulados los planos *instrumental*, *normativo* formal y *cultural*.

El plano *instrumental* expresa la tecnología organizacional disponible (cómo “hacer las cosas” según el estado del conocimiento) El plano *normativo* alude al establecimiento formal de las reglas de juego según el orden jurídico vigente y *cultural* a los valores aceptados por las personas, sus actitudes y conductas. Los dos últimos planos aluden, desde sus respectivas órbitas, a la legitimidad de ese modo de hacer las cosas. Este triángulo indisoluble conforma, en conjunto, las reglas de juego que facilitan –o impiden– la capacidad institucional y, por lo tanto, la responsabilización.

Naturalmente, tratándose la capacidad institucional de capacidad de usar medios para lograr fines, en organizaciones grandes y complejas, en las que la adecuada y oportuna articulación de los fines con los medios presenta múltiples dificultades, la dimensión instrumental es el punto de partida en el que se asientan los aspectos normativos y culturales a la hora de obtener capacidad institucional y competitividad. Si los modos de actuar no son tan adecuados al logro de los fines como los de los adversarios, es menor la competitividad (como bien saben los que se dedican al comercio o a la guerra. Si no se trata de competencia sino, sencillamente, del logro de los resultados requeridos, los modos inadecuados lo dificultan (como bien saben los que se dedican a la medicina)

Cuando las reglas de juego relativas a la forma en que se planifica, ejecuta y controla lo hecho resultan inadecuadas a la complejidad de las instituciones, hay *déficit instrumentales*. En estos casos

no es suficiente con apelar a los valores y a las actitudes de las personas ni, tampoco, que ellas respondan positivamente y pongan su mejor voluntad. Es preciso, además, solucionar estos déficit si se quiere lograr responsabilización. Si, por ejemplo, las personas a) no encuentran relación alguna entre las políticas organizacionales y las tareas que realizan todos los días; b) los planes y procedimientos son inamovibles aun cuando las condiciones y las necesidades cambien o c) las reglas de juego estimulan que las instituciones se conviertan en una suerte de edificios en los que uno puede vivir años sin enterarse de quiénes son los vecinos, es poco probable que se logre mucha capacidad institucional sólo porque, en semejantes condiciones, cada uno se haga responsable de su parte y tenga la mejor motivación. En estos casos las reglas de juego que “juegan en contra” de la cultura de responsabilización son déficit instrumentales, no culturales.

Los déficit instrumentales que obstaculizan la responsabilización

Un viejo precepto administrativo dice que, ante una situación compleja en la que hay gran cantidad de problemas, siempre se encontrarán unos pocos problemas vitales y muchos triviales. Lo primero es distinguir los pocos vitales de los muchos triviales, concluye el precepto. En cuanto a las condiciones que impiden o dificultan la responsabilización en organizaciones complejas, a mi criterio, cinco de estos problemas -a los que llamaremos *déficit instrumentales*- no se hallan ciertamente entre los más triviales, al punto que permiten elaborar una suerte de test: cuando están presentes, es muy improbable encontrar una efectiva responsabilización. Los describiré brevemente a continuación.

Déficit 1: El hilo conductor que une las políticas y las estrategias con las actividades operativas cotidianas se ha cortado en alguna parte.

Casi todas las monedas de la Tierra tienen una imagen en una de sus dos caras –un símbolo patrio, el rostro de algún prócer, un edificio emblemático- y, en la otra, un número. La imagen alude a valores legitimados por el estado que la emite y no es descabellado decir que simboliza, de alguna manera, el valor público, es decir, los fines. El número, en cambio, alude, y muy concretamente, a los medios.

Los fines, en las instituciones públicas, se manifiestan en el plano político estratégico (el de las decisiones relativas a la asignación de determinados recursos públicos para producir determinado valor público). Los medios, en cambio, corresponden al plano operativo (el uso de los recursos para el logro de dichos fines). Ambas aspectos deben ser partes indisolubles de una misma unidad. Algo estaría irremisiblemente mal si los dos lados de una misma moneda se separaran como si fueran monedas independientes, con una faz significativa cada una de ellas, pero nada significativo del otro lado. De la misma manera, las reglas de juego de la gestión, es decir, las normas instrumentales sobre cómo se hacen las cosas, deben lograr mantener intacto esa suerte de hilo conductor que conecta las políticas y las estrategias con las tareas y actividades cotidianas de los individuos. Cuando esta conexión se rompe, tarde o temprano todos nos damos cuenta porque las tareas cotidianas pierden súbitamente su sentido.

En las organizaciones del mercado este problema parece -al menos en el plano conceptual- completamente resuelto, ya que la política principal es obtener ganancias (valor privado) y eso puede medirse en dinero. Lo operativo (el uso de los recursos) se juzga según parezca contribuir adecuadamente o no a generar el valor privado. Hay un criterio claro para juzgar las tareas cotidianas de cada uno: ¿están contribuyendo a generar ganancias o están dificultando obtener ganancias? Pero no parece tan fácil ni obvio lograr lo mismo en el campo de lo público, comenzando por ponernos de acuerdo sobre qué es y debiera ser, en cada caso, el valor público. Y consecuentemente, en el plano operativo, menos obvio y fácil aún es establecer la medida en que lo que cada uno hace contribuye a generar valor público. Pero no es imposible. Cuando, en lugar de ocultos como si fueran secretos, los fines están claros para todo el mundo, no es tan difícil darse cuenta de la medida en que contribuyen a ellos las tareas cotidianas de la gestión operativa en las que pasamos los días. En las organizaciones dedicadas a la salud y la educación, por ejemplo, el valor público se expresa como salud o educación y eso suele estar claro para todo el mundo. En consecuencia, si trabajamos en estas organizaciones, en el fondo todos sabemos muy bien cuándo

nuestras tareas y las de los que nos rodean están contribuyendo a lograr estos fines o, por el contrario, sabotearlos.

Déficit 2: Las reglas de juego establecen responsabilidades sobre los resultados, pero no sobre los planes mismos

Cuando los pacientes –más allá de los formulismos- no se hallan en condiciones de decidir si deben o no ser sometidos a cirugía, ni cómo ni cuándo, los médicos deben ser responsabilizados no sólo por los resultados de las intervenciones quirúrgicas sino, también, por las decisiones mismas de prescribirlas (es decir, por los planes estratégicos y operativos de curación que han formulado)

En las instituciones públicas, las decisiones políticas y estratégicas (de asignación de recursos a fines) y las operativas (relativas al uso de los mismos) conforman planes que, finalmente, suelen ser formalizados en los presupuestos y, a veces, también en planes operativos más detallados. Como conjunto, estos planes conforman el “contrato” entre el estado y la sociedad civil. Pero son contratos que adolecen de una gravísima falencia, pues en la práctica, gran parte de la “letra grande” y casi toda la “letra pequeña” es escrita por una sola de las partes, el estado mismo. La otra parte, la sociedad, puede participar muy poco y muy imperfectamente. En la medida en que el estado se reserva, en la práctica, el “beneficio de agenda” (el de secretario de actas que redacta los textos que luego las partes aprueban) debe ser responsable no sólo por los resultados sino, también, por los planes mismos. Si el estado es como el médico que debe decidir sobre el tratamiento del paciente sin que éste pueda ejercer plenamente su derecho a decidir por sí mismo, que al menos se haga responsable de las decisiones que toma en su lugar. El principio de que ambas partes son igualmente responsables una vez que firman el contrato no es totalmente válido en este caso. El presupuesto público, por su complejidad, es forzosamente, un caballo de Troya que lleva en su interior, más de lo algunas de las partes están en condiciones de percibir. Sin duda, el poder ejecutivo que lo elabora sabe muchísimo más sobre todos los detalles que lo conforman que el legislativo que lo aprueba y éste, a su vez, más que los ciudadanos sobre cuyos recursos se decide. No pueden ser, por lo tanto, igualmente responsables de los aciertos y fallas de ese contrato.

Déficit 3: No es fácil reformular los planes aun cuando las circunstancias lo hagan totalmente necesario

En la preparación de una demostración de artillería, el día previo a una fiesta patria, el disparo de prueba cayó a cierta distancia del blanco. Los organizadores procedieron a fijar el cañón y desplazaron el blanco hasta el lugar en que se había estrellado la bala. Al día siguiente, ante la presencia del público, tuvo lugar la demostración: la bala impactó espectacularmente en el blanco, y los asistentes aplaudieron ante la eficacia demostrada. Aunque, a primera vista parezca una trampa, el hecho de cambiar las metas para que coincidan con lo que, dados los recursos disponibles puede lograrse, no es necesariamente incorrecto.

El aparato institucional público, por su misma naturaleza, requiere de una cuota no despreciable de rigidez, no sólo como reaseguro contra la discrecionalidad de los agentes sino, también, como modo de tornar confiable la disponibilidad de los bienes y servicios que provee. Si bien toda rigidez resta eficiencia, las dos condiciones mencionadas aumentan su eficacia. La planificación, en el marco de esta necesaria rigidez institucional, debe realizarse con gran antelación -por lo general un año antes del momento en que se la llevará a cabo. La formulación presupuestaria misma es, en gran parte, responsable de dicha rigidez en aras de la confiabilidad. Sin embargo, las necesidades que debe satisfacer el aparato estatal no son rígidas sino, por el contrario, muy flexibles. Más allá de las grandes líneas, no es posible saber, en agosto o septiembre de un año, cuando se elaboran los presupuestos, qué asignación de los recursos será la que mejor satisfaga las necesidades en agosto o septiembre del año siguiente. Replanificar, en consecuencia, es indispensable para el logro del valor público, de lo contrario, los planes dejan de ser tales y se tornan meros formulismos por lo que, o bien dejan de cumplirse con la connivencia de los actores involucrados, o se cumplen ritualmente pero en contra de las necesidades. Es preciso correr el blanco de lugar cada vez que es necesario.

Si los organizadores de la demostración de artillería del ejemplo anterior se hubieran comportado así en una guerra, hubieran debido convencer a los enemigos de que se desplazaran hasta donde caían las balas y posaran allí como quien se dispone a ser fotografiado. Pero la demostración no formaba parte de una guerra sino de un espectáculo y los organizadores sólo disponían de dos balas, una para prueba y otra para el disparo ante el público. Gracias al cambio de lugar del objetivo, hicieron el mejor uso posible de las dos balas de que disponían. En otras palabras, fueron eficaces y, lo que no es poco, además, eficientes. Lo que, en este caso, tornaba legítima la replanificación (en lugar de que fuera un típico mecanismo de elusión de la responsabilidad) era la transparencia. No se trataba de una trampa sino de todo lo contrario, la aplicación de planes de contingencia, es decir, replanificaciones en función de *necesidades*, no de *discrecionalidades* no justificadas.

Déficit 4: Las reglas se centran en la eficacia y no en la eficiencia

En las catástrofes en las que hay masivas pérdidas humanas, tales como terremotos guerras o accidentes aéreos, los equipos médicos de salvamento que llegan al lugar tienen que cumplir *planes estratégicos* muy estrictos, pero sus *planes operativos* son muy flexibles y discrecionales, según lo que se encuentre en el terreno.

El plan estratégico de estos grupos establece taxativamente que debe producirse *el mayor valor público posible*, es decir preservar *la mayor cantidad de vida humana posible*. Este fundamento valorativo es absolutamente rígido y no se admite justificación alguna para su incumplimiento. Es una medida de *eficacia*, es decir, de logro de objetivos. Pero no es una medida de eficacia referida a cada víctima *individual y en ese momento* sino, por el contrario, *al grupo de víctimas y a un momento mediato*. El "juicio final" sobre el accionar del equipo de salvamento será realizado más tarde, cuando finalmente se compruebe cuánta cantidad y calidad de cuánta vida *futura* fue salvada.

Los planes operativos de los grupos de salvamento, en cambio, no se refieren a la eficacia sino a la eficiencia. Lo primero que deben hacer, según establecen estos planes, es reconocer el terreno e identificar el estado de las víctimas. Cada uno de los reconocedores suele llevar tres tarjetas: una amarilla, una verde y, finalmente, una negra. Tras un reconocimiento de las personas extremadamente rápido -ya que no hay un segundo que perder pues, en estos casos, literalmente "el tiempo es vida"- deben decidir, a su mejor criterio, quiénes, aun estando heridos, probablemente se salvarán sin recibir asistencia inmediata. A éstos deben ponerles una tarjeta verde y tratar de apartarlos del lugar. A los que consideren muy graves -cuya salvación consideren incierta aun cuando se les atendiera con los escasos recursos disponibles-, deben colocarles una lúgubre tarjeta negra y dejarlos donde estén. Finalmente, a los que parecen con mayor probabilidad de salvarse si reciben asistencia, deben colocarles la tarjeta amarilla. Aquí termina la fase de reconocimiento y comienza la de ejecución. Los escasos recursos se aplican entonces, frenética pero metódicamente, a las víctimas con tarjeta amarilla. El criterio a seguir es la *eficiencia operativa*, es decir, el máximo aprovechamiento de los recursos, para lograr *eficacia estratégica*, es decir, maximizar el logro de valor público.

A pesar de que, a primera vista, el comportamiento de los miembros del equipo de salvamento médico pudiera parecer reñido con la ética (por ejemplo, tomar decisiones discrecionales de negar asistencia a heridos graves y dejarlos morir) es, en realidad, esencialmente ético: han puesto eficientemente los escasos recursos disponibles al servicio de salvar toda la vida posible. Cualquier conducta diferente hubiera sido inmoral, además de no ética.

Es generalmente aceptado que, en las organizaciones del mercado no hay contradicción entre eficacia y eficiencia pues es necesario ser eficiente para obtener ganancias (valor privado), o sea, es preciso ser eficiente para ser eficaz. No es tan frecuente reconocer que, en lo público, no hay diferencia alguna en cuanto a este aspecto. Sin duda, en lo público la eficacia no se refiere a las ganancias sino a la medida en que se logra *valor público*, es decir, satisfacción equitativa de necesidades humanas. Pero ello debe lograrse *con recursos siempre escasos con relación a las necesidades potenciales*. Por esta última circunstancia, *siempre que los recursos sean escasos*, toda dilapidación de los mismos (ineficiencia) en aras del logro de resultados inmediatos (eficacia

inmediata) es restar recursos a la eficacia futura. La mayor eficacia mediata se logra con la mayor eficiencia actual. Al igual que el mercado, no hay contradicción alguna entre eficacia y eficiencia en el campo de lo público, ya que la eficiencia operativa es el único camino para el logro del valor público. Y por el absurdo, el mal uso de los recursos es garantía del mal logro de los resultados.

Déficit 5: Hay falta de transparencia operativa entre los operadores

Tradicionalmente, entre los jesuitas (que fueron siempre una orden religiosa un tanto weberiana) los “principales” –es decir la conducción- daban a entender a sus “agentes” (misioneros repartidos por el mundo) que no debían olvidar que Dios, por ser omnisciente, estaba al tanto de todos los detalles de sus gestiones operativas cotidianas, de modo que debían tener presente que todo cuanto hicieran sería transparente para Dios. Y, por si esto fuera poco, no sólo transparente sino, también, grabado en la gran base de datos divina que, indefectiblemente, saldría a relucir en el juicio final.

Pero por lo general la realidad institucional no es así. La “mirada de Dios” estaba, probablemente, en el interior de cada jesuita, pero los agentes públicos no necesariamente sienten una “mirada de Dios” sobre sus actos. Más bien se dan cuenta de que se exponen en buena medida cuando hacen transparente a los demás sus propias metas y actividades y, por el contrario, adquieren o retienen ciertas cuotas de poder y de libertad discrecional cuando mantienen “opacidad” acerca de su accionar. Robert Behn dice “¿por qué convertirse en un blanco más transparente y, además, repartir munición gratis? Eso sólo significa buscarse problemas”.

Si deben establecerse en las instituciones mecanismos de responsabilización que prescindan de Dios es preciso romper la opacidad, lograr que la información operativa cotidiana sea transparente para los restantes actores involucrados. De lo contrario, la única base de la responsabilización es la confianza en la buena fe con que los actores harán uso de su discrecionalidad y esto funciona bien sólo cuando los hombres se comportan como santos, como bien señalaba Madison.

Toda vez que las organizaciones son conjuntos de reglas de juego sobre el uso de recursos, las relaciones entre sus miembros conforman una intrincada red de acuerdos entre partes, la mayoría de ellos no escritos. La opacidad operativa se refiere a si alguna de las partes puede ocultar a la otras lo que les convenga de estos acuerdos (ya sean los resultados o la forma en que usan los recursos) y la transparencia, a lo contrario, a la *simetría de información*, es decir, a las circunstancias en las que podemos ejercer nuestros derechos con libertad, sin depender exclusivamente de la buena fe de quienes tenemos delante.

Ciertamente, es comprensible que haya incentivos para la opacidad operativa y en contra de la transparencia. Nadie quiere, en principio, destruir las bases de aquello que le da poder y ventajas. Las corporaciones, por ejemplo, siempre han sido celosas de la asimetría de información. Los gremios de toneleros, en la edad media, transmitían sus secretos operativos de generación en generación a través de un complejo sistema jerárquico administrado por los maestros toneleros; hoy día los informáticos hablan un lenguaje abstruso ante sus interlocutores no informáticos.

Pero no hay responsabilización instrumental que pueda aplicarse en condiciones de falta de transparencia operativa. En el mercado, la “letra chica” de los contratos apunta precisamente, a minimizar este problema, conocido como el problema de los contratos incompletos o imperfectos. Pero no lo resuelve. Si bien algunos compradores con alta capacidad técnica tienen medios para saber lo que compran, la enorme mayoría de nosotros debemos, sencillamente, hacer un acto de fe cada vez que adquirimos algo.

El logro de transparencia operativa debe sortear grandes dificultades técnicas, pues refiere a los detalles técnicos y no es fácil comprenderlos sin suficiente conocimiento especializado. Sin embargo, algo de verdad tiene un refrán popular que dice que no es necesario ser gallina para saber si los huevos son buenos. Es suficiente con saber lo necesario sobre los huevos y eso está al alcance de los seres humanos, no es indispensable pertenecer a la corporación de las gallinas. Pero, ¿cómo saber lo necesario sobre los huevos si uno, aun siendo un ser humano, no es un experto avícola? Para eso es suficiente con pocas pero muy rígidas reglas de transparencia operativa. Hace treinta o cuarenta años nadie sabía el contenido de la leche que compraba. Hoy, en cambio, sabe cuánta

grasa y colesterol contiene y lo que eso significa, sin necesidad de ser experto en lácteos. Tal vez el productor de leche preferiría no verse obligado a rendirnos cuentas de modo tan transparente sobre aspectos no visibles de lo que vende, pero eso no depende de él sino del estado que establece la regla.

No es imposible que la vida institucional transcurra en ambientes de transparencia operativa muy alta cuando existen reglas operativas mínimas -pero muy significativas y rígidas, como en la producción de leche-, sobre lo que cada uno hace. Estas reglas se sustentan en un precepto bastante simple: nadie tiene derecho al secreto operativo, como si fuera un tonelero medieval; el secreto operativo no es ético, es una manera de obtener ventajas de la ignorancia ajena. ¿Es difícil establecer reglas operativas transparentes? No. En realidad, esas reglas funcionan en todas partes. Si usted alguna vez ha formado parte de un grupo de estudio, se habrá dado cuenta de que es absolutamente transparente para todos quiénes son los miembros muy trabajadores, quiénes los eficaces, quiénes los eficientes, quiénes los irresponsables. Algunos de los miembros de los grupos de estudio suelen ser afectos a colaborar lo menos posible en la elaboración de la monografía pero se hallan muy interesados en que la nota que todos comparten sea la más alta posible (en economía se usa el término *free rider* para aludir a este tipo de comportamientos orientados a la obtención de ventajas a costa de los demás) La gestión operativa cotidiana de las instituciones no es diferente de la gestión operativa del grupo de estudios; también se trata de grupos de personas diferentes trabajando juntas. Todos sabemos quiénes, entre los que nos rodean, trabajan bien, regular y mal, aunque no seamos expertos en todo. Los sistemas de evaluación del desempeño, cuando funcionan bien, sólo formalizan lo que todo el mundo ya sabe. No funcionan bien sencillamente porque nadie quiere ponerle el cascabel al gato, no porque no haya modos de registrar el desempeño operativo cotidiano. La solución, entonces, no es establecer complejos sistemas de evaluación del desempeño sino los simples tableros de control que hagan transparente algunas pocas cosas esenciales para los actores involucrados, como el tenor de grasa y colesterol que tiene la leche. Estos son los *tableros de control operativo*..

En realidad, los tableros de control operativo, de una u otra manera, funcionan en todas las organizaciones. Los principales sistemas de información y evaluación en que se basan son tan antiguos como el trabajo humano: el liderazgo instrumental y la cooperación dentro de los equipos. Dentro de los equipos se establecen, primero informalmente y luego de modo más formal, mecanismos de control que hacen transparente a los demás el comportamiento de las variables más significativas para todos acerca del trabajo. Estos equipos, naturalmente, tienen ciertos incentivos para comportarse como islas. Pero, justamente, en eso consiste el incremento de la capacidad institucional: en convertir las islas en partes de equipos más grandes. Para ello, se requiere, naturalmente, cierta sofisticación técnica, pero eso no es ningún misterio. Los problemas técnicos, a la corta o a la larga, siempre tienen alguna solución.

Conclusión: los déficit instrumentales que impiden la responsabilización, en el fondo, no son cuestiones técnicas sino de poder.

Hemos aplicado el adjetivo *instrumental* a cinco aspectos ciertamente técnicos de reglas de juego organizacionales que afectan de manera muy drástica la responsabilización, a cuyos déficit he aludido, en los tres primeros casos, con metáforas y alegorías: 1º, *mantener unidas las dos caras de la moneda estratégico-operativa* (para mostrar la necesidad de preservar el hilo conductor que vincula las políticas institucionales con las tareas de las personas); 2º, *poner el blanco donde cae la bala* (para señalar que es indispensable adecuar los planes a las necesidades en lugar de decretar que las necesidades se adecuen a los planes); 3º *responsabilizar al cirujano por la decisión de operar al paciente* (como recordatorio de que la rendición de cuentas en lo público debe tomar en cuenta la asimetría de información y la inevitable (pero legítima) discrecionalidad con que se deben elaborar los planes que conforman el contrato entre el estado y la sociedad). Para los dos últimos déficit, recurrí a los conceptos mismos que los describen: 4º, *eficiencia operativa* para la *eficacia estratégica* (para señalar que toda dilapidación actual de recursos escasos es garantía de ineficacia futura en el logro de valor público) y, finalmente, 5º la *transparencia operativa* como requisito indispensable para

la responsabilización de quienes realizan tareas operativas, es decir, todos los agentes públicos si se excluyen los que tienen responsabilidades sólo políticas.

Pero, aunque todos estos aspectos, de una u otra manera se expresan en los instrumentos técnicos de gestión (metodologías de planificación, gestión y control y reglas de juego sobre su uso), detrás de todos ellos se halla el problema de la transparencia que mencionamos como el último de los déficit y, en el fondo, la transparencia es una cuestión de poder. Paradójicamente, esto nos lleva a una conclusión optimista. Dado que, siempre que hay algún interesado en ocultar, es porque hay otro interesado en saber, parece razonable suponer que, una vez que una información se ha filtrado hacia actores interesados en ella, en lo sucesivo, para su poseedor original, será más costoso ocultarla, de manera que la opacidad no tenderá a retornar a su estadio anterior sino a un nivel menor. 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.

Si una cultura extraterrestre registrara la evolución de la transparencia en las instituciones públicas de la Tierra a lo largo de los siglos, al encontrar que, en la actualidad, el accionar del estado es muchísimo más transparente -tanto para la sociedad como para sus propios agentes- que hace treinta, cien, trescientos o dos mil años, quizás llegarían a la conclusión que, en la Tierra, contra lo que pudiera creerse, la responsabilización parece una tendencia irreversible.