

GESTION PRESUPUESTARIA DE ESTRUCTURAS: un instrumento para la gestión por resultados*

*por Jorge Hintze***

INDICE

Introducción

RELACIÓN ENTRE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA Y LA SOCIEDAD: LA MATRIZ DE PRODUCCIÓN EXTERNA

LA ORGANIZACIÓN INTERNA

PRESUPUESTO, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y CONTRATOS DE GESTIÓN

APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS INICIALES: LA CADENA DE GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO

Conclusiones

RESUMEN

BIBLIOGRAFÍA

* Documento publicado en la Revista Reforma y Democracia Nº 21 de CLAD (Caracas) y presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

** jorge.hintze@top.org.ar

**GESTION PRESUPUESTARIA DE ESTRUCTURAS:
UN INSTRUMENTO PARA LA GESTION POR RESULTADOS**

INDICE

Introducción

RELACIÓN ENTRE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA Y LA SOCIEDAD: LA MATRIZ DE PRODUCCIÓN EXTERNA

El nivel operativo de la matriz de producción externa: la relación producto-usuario
Los niveles estratégico y político de la matriz de producción externa
Carácter de las relaciones producto-usuario: clientes y “derechohabientes”
La matriz de producción externa como misión institucional

LA ORGANIZACIÓN INTERNA

El nivel de análisis operativo interno: la matriz de responsabilidad
El triángulo de la responsabilización
Definiendo el alcance de la asignación de las responsabilidades
La matriz “PIC” de corresponsabilidad
La responsabilización perversa: fallas en la asignación de la responsabilidad.

PRESUPUESTO, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y CONTRATOS DE GESTIÓN

El objeto de los acuerdos de corresponsabilidad
La integración del diseño organizativo y el presupuesto: gestión presupuestaria de estructuras

APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Ámbitos y alcances
Etapas de la aplicación de la gestión presupuestaria de estructuras organizativas

RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS INICIALES: LA CADENA DE GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO

Conclusiones

RESUMEN

BIBLIOGRAFÍA

* Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

** jorge.hintze@top.org.ar

Introducción

En una encuesta informal realizada recientemente entre funcionarios públicos se les preguntó cuáles eran los aspectos que, a su criterio, eran las peores características de las organizaciones públicas. Las dos respuestas ganadoras de esta carrera tan poco meritosa fueron la falta de objetivos claros y la consecuente falta de responsabilización. Traducidas estas cuestiones a un lenguaje más técnico, la primera de ellas se refiere a la planificación y la segunda a la organización. De estos temas trata este trabajo.

La planificación y la organización tienen que ver con cuestiones centrales de las reformas del Estado. Las decisiones sobre el qué hacer se refieren a las relaciones entre el Estado y la sociedad y las organizativas a cómo el aparato administrativo hace lo que hace. En este segundo nivel se concentran las llamadas reformas de segunda generación o reformas “hacia dentro”, que tienen que ver con las tecnologías de gestión y también con la eficiencia y la eficacia institucionales.

En cuanto a la planificación, sin duda los mayores avances -en las últimas décadas y en las administraciones públicas latinoamericanas- se han concentrado en las técnicas presupuestarias. De hecho, casi todos los aparatos burocráticos nacionales o subnacionales aplican hoy como rutina herramientas presupuestarias con mayor o menor precisión y éxito, cosa que no era así pocos años antes. Si bien es cierto que la elaboración de los presupuestos no agota la cuestión de la planificación estratégica, también lo es que las decisiones políticas y estratégicas quedan reflejadas allí, de manera que es lícito considerar la aplicación de técnicas presupuestarias como un gran avance en materia de planificación y, en todo caso, como herramientas a criticar y mejorar, pero no a ignorar.

Pero, en cuanto a la organización, las metodologías equivalentes (relativas al registro y modificación de las estructuras organizativas públicas) no han avanzado, ni remotamente, de manera análoga. Es cierto que en casi todos los ámbitos públicos existen algunas reglas para definir los organigramas cuando se requiere designar a los directivos y otras circunstancias similares, pero, por lo general, las herramientas son claramente insuficientes para el diseño organizativo, la asignación de las responsabilidades o el dimensionamiento de las estructuras. No se aplican, en materia organizativa, tecnologías de registro y diseño (que llamamos de “gestión de estructuras”) análogas a las presupuestarias en el campo de la planificación.

Finalmente, en lo que hace a las relaciones entre las gestiones presupuestarias y las de las estructuras organizativas el vacío es, como era de esperarse, mucho mayor. Dado que en la relación entre el qué hacer y el cómo hacerlo está el meollo mismo del fenómeno organizativo, parece justificado explorar las tecnologías de gestión que tomen en cuenta las estructuras organizativas en relación con el presupuesto y con los mecanismos de rendición de cuentas. Llamamos “gestión presupuestaria de estructuras” a este tipo de tecnologías y la descripción de sus lineamientos generales es el objeto de este documento.

Este trabajo se basa en una serie de experiencias y desarrollos realizados a lo largo de los últimos quince años por el autor y otros miembros de su equipo de trabajo en diversas administraciones públicas nacionales y subnacionales de varios países de Latinoamérica, entre ellos Argentina, Panamá, Uruguay, El Salvador, Honduras y Brasil. Su intención se limita a exponer los principios básicos de la metodología de gestión presupuestaria de estructuras. La denominamos “gestión”, debido a que las estructuras organizativas, como cualquier otro aspecto de la vida institucional, deben ser administradas en lugar de libradas al azar o a los avatares de la ley de la selva y “presupuestaria” en razón del supuesto de que las estructuras son instrumentos y no fines en sí mismas y que, por lo tanto, su diseño y reingeniería deben relacionarse con la planificación y la asignación de recursos, es decir, con el presupuesto.

La primera parte del trabajo se refiere a la cuestión de la planificación estratégica en términos de la relación entre lo que debe producirse y sus destinatarios. Mostramos cómo esta relación puede registrarse mediante una herramienta relativamente sencilla, la matriz de producción externa, que no es más que un modo de poner sobre un mismo papel aspectos tales como cuáles son los productos, resultados y efectos que las organizaciones producen o desean producir y quiénes son o debieran ser sus destinatarios. Nuestra experiencia es que cualquier técnica que ayude a ordenar las ideas sobre estas cuestiones a quienes están cotidianamente atendiendo cuestiones urgentes en sobre infinidad de árboles ayuda a tomar conciencia sobre el bosque y esto no es poco. Sin embargo, debe

señalarse la matriz de producción externa, como se verá, no es presentada aquí como herramienta de planificación estratégica sino como insumo para la gestión de las estructuras organizativas en relación al presupuesto.

La segunda parte del trabajo trata la cuestión de la asignación de la responsabilidad y su relación con las metas, los recursos y la autoridad para utilizarlos. Planteamos allí una suerte de “triángulo de la responsabilidad”, en el que estos tres vértices pueden ser vistos como partes de una ley de hierro a la hora de crear condiciones para la rendición de cuentas, en tanto que la falta de cualquiera de ellos impide la responsabilización. A partir de esta concepción, presentamos una segunda herramienta mediante la cual puede registrarse la asignación de responsabilidades principales a algunos actores institucionales y las corresponsabilidades de otros, a la que llamamos “matriz de corresponsabilidad”.

La tercera parte del trabajo se refiere a la relación entre la matriz de corresponsabilidad y el presupuesto, es decir, a la elaboración de “matrices presupuestarias de corresponsabilidad” y a la idea de que estas matrices son, en realidad, la materia prima de contratos de gestión que establezcan compromisos entre actores institucionales y sienten las bases de la rendición de cuentas por resultados.

La cuarta parte describe brevemente las etapas de la aplicación de este tipo de metodologías, con la intención de transmitir una impresión general de las dificultades y requisitos necesarios para ello. Con este fin se incluyen algunos ejemplos de instrumentos de registro de matrices de producción externa y de corresponsabilidad.

La última parte, por fin, trata de articular las anteriores mediante la identificación de una “cadena de generación del valor público”. Señalamos allí que puede concebirse una cadena virtual de relaciones causales entre las tareas cotidianas de cada uno y las finalidades últimas del estado, y que en tal cadena reside la legitimidad de la gestión pública. Señalamos también que, en esta cadena, la generación del valor no se encuentra en el interior de las organizaciones sino fuera de ellas, en el contacto con los destinatarios, y también que puede ser virtuosa o viciosa: sólo cuando lo que sucede dentro del aparato burocrático del estado —el consumo de recursos públicos— se traduce en la generación de valor público puede hablarse de “gestión del valor público”, mientras que, cuando los destinatarios no reciben valor se trata de dilapidación de recursos.

Un comentario metodológico final: se recurre a lo largo del trabajo a una serie de definiciones, sin pretensión de autoría, necesarias para establecer con cierta precisión las relaciones entre los aspectos más estratégicos de la planificación hasta las cuestiones operativas sobre la asignación de corresponsabilidades en contratos de gestión específicos. No se pretende que las acepciones aquí empleadas de conceptos tales como efectos, resultados, productos, productos operativos, procesos, valor, responsabilidad y algunos otros sean las únicas posibles, pero sí se trata de que las utilizadas sean, en todos los casos, razonablemente precisas y consistentes entre sí. También debe agregarse que éste es un trabajo descriptivo que no pretende intervenir en la discusión sobre las orientaciones de la reforma del estado sino sólo aportar algunos ejemplos sobre cómo algunas de las cuestiones actualmente en debate en este campo deben ser convertidas en tecnologías prácticas si se pretende que tengan consecuencias prácticas.

RELACIÓN ENTRE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA Y LA SOCIEDAD: LA MATRIZ DE PRODUCCIÓN EXTERNA

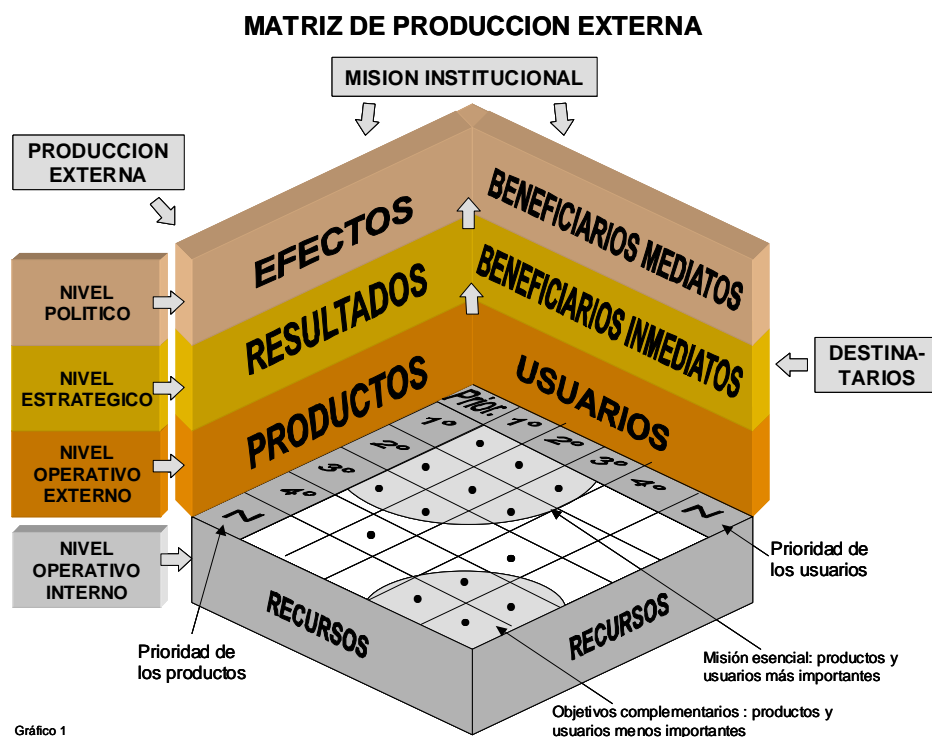
Parece obvio que la producción de resultados es lo que justifica la existencia de las instituciones y, por lo tanto, debiera ser el punto de partida de cualquier análisis sobre ellas y el fundamento de cualquier planificación estratégica. Sin embargo, para las instituciones públicas, en la práctica, suele no resultar tan obvio cuáles son o debieran ser sus productos, usuarios, resultados o beneficiarios. Incluso las definiciones mismas de estos conceptos suelen ser objeto de interminables controversias. Sin embargo, nadie duda de que en toda institución han de existir resultados hacia fuera y actores externos que los reciban y de que éste es el modo de formular la cuestión esencial de la planificación estratégica “hacia fuera”: la producción externa institucional y su destinatarios.

Como es preciso contar con este tipo de informaciones para aplicar instrumentos de organización institucional, recurriremos, para hablar de estas, a un instrumento sencillo pero

considerablemente poderoso para identificar algunos aspectos esenciales sobre esta cuestión: la matriz de producción externa. En esencia, es un modo ordenado de registro, en un primer nivel, de los productos y usuarios institucionales y, en niveles más estratégicos y políticos, de identificar los resultados y efectos del accionar institucional frente a otra categoría más amplia de destinatarios, los beneficiarios.

El nivel operativo de la matriz de producción externa: la relación producto-usuario

El nivel más bajo de la matriz de producción externa, que vamos a denominar a estos efectos “operativo”, toma en cuenta la producción inmediata de bienes y servicios que las organizaciones entregan a terceros (los productos) y quienes los consumen (los usuarios). Los productos son el nivel más concreto de la producción externa y los usuarios, el nivel más inmediato de los destinatarios (Esta relación se puede ver en el gráfico 1 en la parte que representa, en el nivel operativo externo, la relación producto-usuario).



Los términos “*producto*” y “*usuario*” deben ser definidos antes de continuar. A estos efectos, entenderemos como productos exclusivamente aquellos agregados de valor que resultan inmediatamente del uso de los recursos. Por ejemplo, las organizaciones de salud, desde este punto de vista, producen “acciones de atención de salud”; las educativas “acciones educativas” (v.g. horas de enseñanza con determinados contenidos y calidades); los cuerpos legislativos producen leyes; los cuerpos de seguridad producen acciones represivas como la detención de delincuentes o preventivas, como patrullajes. No presenta dificultad técnica identificar los productos de ninguna organización porque se cuenta con la guía infalible de investigar en qué se transforman los recursos empleados. Tampoco presenta problemas identificar los usuarios: éstos son quienes consumen los productos (los alumnos en el caso de la educación, los pacientes en el caso de la salud, los que requieran de las leyes para lograr sus fines en el caso de éstas, los ciudadanos que reciben protección, etc.). Es cierto que algunos usuarios, como los alumnos o los pacientes, son individuos, mientras que otros, como los ciudadanos que reciben protección de los organismos de seguridad, son entidades colectivas, pero esto no cambia la naturaleza de la cuestión.

Llegados a este punto, surge la cuestión de cuáles productos y usuarios son más importantes para las instituciones. En lo que hace a los productos, sin duda resultan de mayor importancia aquellos que, por las razones que fueren, están en último lugar a la hora de recortar el alcance de la producción externa.

Un hospital público municipal, en una época de crisis presupuestaria tuvo que decidir cuáles de sus prestaciones restringir y cuáles abandonar. Todo el mundo estuvo de acuerdo con que, para la población asistida, una de las prestaciones más importantes era la prevención de enfermedades cardiovasculares graves. Sin embargo, la presión social y política hizo muy difícil restringir los recursos para la atención ambulatoria de las enfermedades leves y el intento de eliminar las prestaciones de cirugía estética afectó demasiados intereses externos e internos. Por lo tanto se terminaron recortando recursos para prevención cardiovascular, de manera que la prioridad de este producto resultó más baja que las de atención ambulatoria de enfermedades leves y también que la de la cirugía estética.

Ciertamente, tampoco todos los usuarios son igualmente importantes para las organizaciones. Siempre algunos de ellos tienen mayor oportunidad en el acceso a los productos que otros:

En el hospital municipal del ejemplo anterior, ante la falta de recursos, se decidió también priorizar la atención de los vecinos del municipio, en su carácter de contribuyentes, respecto de los ciudadanos provenientes de otros lugares. Los pacientes foráneos, en consecuencia, resultaron usuarios de menor prioridad, medida de acuerdo a su diferencial posibilidad de acceso a los servicios del hospital.

Calificando de esta manera las respectivas prioridades de los productos y de los usuarios, puede identificarse también una prioridad combinada de cada una de las relaciones producto-usuario. Según tal prioridad combinada, las relaciones producto-usuario más importantes serán aquellas que involucran a los usuarios con mayor oportunidad de acceso a aquellos productos con menor probabilidad de sufrir restricciones en la asignación de recursos. Alrededor de este conjunto de productos y usuarios importantes se encuentra la misión institucional esencial y, por contrapartida, las relaciones producto-usuario que incluyen productos cuya producción resulta más prescindible y los usuarios con menor capacidad de acceso se encuentran más lejos de tal misión institucional esencial. De este modo, es posible ordenar la matriz producto usuario de modo que los productos se presenten de mayor a menor importancia y lo mismo los usuarios, como se muestra en el gráfico 1. (Obsérvese que, en esta matriz, la mayor prioridad estratégica institucional se encuentra en el ángulo superior izquierdo y la menor en el ángulo inferior derecho).

Ciertamente, más allá de lo que se figure en los planes estratégicos y en los enunciados de políticas, la matriz-producto usuario, así ordenada, es una buena fotografía de las decisiones estratégicas esenciales en cuanto a los objetivos institucionales: lo que se hace, para quiénes se hace, y con qué prioridades. Cuando en la matriz producto-usuario se representa la situación real de las instituciones, ésta es un instrumento de registro y análisis de las decisiones estratégicas y, por lo tanto, de diagnóstico. En cambio, cuando se registran las relaciones deseadas o establecidas políticamente, es un método de diseño o prescripción. Ciertamente, es imprescindible no mezclar estos puntos de vista. En lo sucesivo, por razones didácticas, utilizaremos ejemplos que se refieren a situaciones reales.¹

Los niveles estratégico y político de la matriz de producción externa

Las relaciones producto-usuario como las que se representan en el gráfico 1, en el nivel operativo, se refieren al nivel más “bajo” de la planificación estratégica. Se requieren algunos conceptos adicionales para representar esta relación desde los puntos de vista estratégico y político: en primer lugar, los *resultados* que los productos deban producir y los *efectos* que, a su vez, se esperan de tales resultados; en segundo lugar, los *beneficiarios inmediatos y mediatos* de las transacciones mediante las cuales los usuarios reciben los productos.

¹ Un interesante ejercicio de diagnóstico estratégico –cuya descripción excede el alcance de este trabajo– es elaborar, para las mismas instituciones, matrices producto-usuario reales y deseables y compararlas.

En cuanto a lo primero, entenderemos por resultados las consecuencias esperadas del consumo de los productos por parte de los usuarios. Los resultados son, en este sentido, estados deseados a los que se espera que los productos contribuyan.

Por ejemplo, la curación (o disminución de la incidencia) de las enfermedades por parte de los pacientes de los hospitales son los resultados esperados de las prestaciones concretas de atención médica (productos). De la misma manera, las horas de clase son productos de las instituciones educativas, mientras que el aprendizaje de los alumnos es el resultado al que se espera que tales productos contribuyan.

Resulta evidente que el concepto de resultado presupone variables intervinientes e incertidumbre: los alumnos pueden no aprender –aun con productos “acciones de enseñanza” de buena calidad, por factores tales como sus condiciones culturales previas, situación socioeconómica, de salud u otras; de la misma manera, parte de los enfermos suelen no curarse a pesar de ser usuarios de los productos “prestaciones de salud” correspondientes. Se presupone, no obstante, que debe existir una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados para que una organización sea exitosa. Cuando esto no ocurre, la producción institucional pierde sentido y no genera valor, por no satisfacer necesidades².

Los *efectos*, por su parte, son las consecuencias esperadas de los resultados, es decir, los estados a los que se espera que éstos contribuyan (la mejora de la calidad de vida y de las capacidades laborales de la población, por ejemplo, son efectos a los que se espera que contribuyan ciertos resultados, como la mejora de los niveles de salud).

Dado que muchas otras variables, además de la mejora de la salud, afectan la calidad de vida de la población –es decir, el efecto esperado-, la medida en que los productos efectivamente contribuyen al logro de los resultados es un indicador de la eficacia de las estrategias de producción externa institucionales. De la misma manera, la medida en que, por su parte, los resultados efectivamente incidan en el logro de los efectos buscados es el indicador último del desempeño institucional, es decir, la efectividad³.

Los comentarios anteriores se refieren sólo a la primera dimensión de la matriz de producción externa, la que tiene que ver con la secuencia “productos-resultados-usuarios”. La segunda dimensión da cuenta de los *destinatarios* de dicha producción y se refiere a las relaciones entre los usuarios y los *beneficiarios* de las actividades institucionales. Definiremos, a estos efectos, como *beneficiarios inmediatos* a quienes reciben alguna transferencia de valor como consecuencia de las transacciones producto-usuario (por ejemplo, las familias de los pacientes de los hospitales públicos o de los alumnos de las escuelas gratuitas, son beneficiarias inmediatas de las transacciones producto-usuario porque reciben cierto valor derivado de éstas). Los *beneficiarios mediatos*, a su vez, son quienes reciben valor a través de los beneficiarios inmediatos (por ejemplo, los empleadores son beneficiarios mediatos de la salud o la educación que el Estado provee a sus empleados).

La matriz de producción externa representa, en su nivel operativo, la relación más directa de las instituciones con su entorno, es decir, la relación producto-usuario. En el nivel inmediato superior de la matriz, que llamaremos estratégico, es posible describir tal relación institucional con el entorno en términos de *resultado-beneficiario inmediato* y, finalmente, en el nivel más alto (que, en el sector público, podría denominarse político), la relación puede describirse como *efecto-beneficiario mediato*. Este último nivel del análisis alude la justificación última de las instituciones públicas y de bien público⁴.

² La evaluación de resultados es, precisamente, el análisis de la relación producto-resultado, lo cual es el primer nivel del análisis de las estrategias, entendidas como la adecuación de los cursos de acción elegidos (determinados productos) con el fin de lograr determinados resultados.

³ Los conceptos de eficacia, efectividad (y, adicionalmente, el de “cumplimiento de planes”) permiten construir instrumentos útiles para evaluar la relación entre las instituciones y su contexto en los tres niveles de la matriz de producción externa, mientras que el de eficiencia permite evaluar una dimensión relevante de lo que aquí denominamos el nivel operativo interno, es decir, la relación entre todo lo anterior y el uso de los recursos. Hintze, Jorge (2001).

⁴ En el caso de las organizaciones del mercado, se espera que los beneficiarios mediatos sean los propietarios y la rentabilidad, por definición, es la medida última de la efectividad.

Carácter de las relaciones producto-usuario: clientes y “derechohabientes”

Hay un aspecto adicional especialmente importante en la caracterización del vínculo entre las organizaciones y su contexto, para cuya observación debemos volver al nivel de análisis operativo (es decir, la relación producto-usuario): la naturaleza de las transacciones mediante las cuales los usuarios reciben los productos correspondientes. Estas transacciones pueden consistir en la compra-venta en el mercado -en cuyo caso los usuarios adquieren el carácter de clientes-; en el acceso a bienes o servicios como consecuencia del ejercicio de derechos y, finalmente, en transacciones de carácter intermedio.

Reservamos el término “*cliente*” para el carácter en que los usuarios acceden a los bienes o servicios cuando lo hacen mediante el ejercicio de su capacidad de compra, mientras que tomamos el término “*derechohabiente*” prestado del derecho para referirnos al carácter asumido por los usuarios sujetos de derecho cuando su acceso a los productos está determinado por los mismos en lugar de su capacidad de compra. Por ejemplo, cuando los usuarios acceden a servicios gratuitos de salud, educación o al uso de las vías públicas están ejerciendo los derechos que los asisten para ello y el acceso depende de su condición de “portadores de derechos” y no de “portadores de dinero”.

Por último, es posible identificar una condición intermedia entre las de cliente y de derechohabiente: las compras en el mercado de bienes o servicios que incluyen algún grado de subsidio. En tal caso los usuarios acceden a los productos con carácter de clientes pero, toda vez que exista subsidio, tal acceso implica algún privilegio o ventaja al que se accede por tener derecho a ello (o invadiendo derechos de otros en su defecto). Por ejemplo, el acceso a viviendas subsidiadas a través del precio o el crédito implica cuestiones relativas tanto a la capacidad de compra como a la equidad sobre quiénes deban ser los adjudicatarios de las mismas. En tales situaciones intermedias los usuarios acceden a los productos con el doble carácter de “clientes-derechohabientes”.⁵

Es evidente que no todas las transacciones producto-usuario, aún en las mismas organizaciones públicas se realizan con el mismo carácter:

En las universidades públicas, por ejemplo, algunos de sus usuarios tienen el carácter de derechohabientes cuando reciben acceso gratuito a la enseñanza; otros el de clientes (v.g. cuando compran matrículas de cursos arancelados) y, finalmente, otros tienen el carácter de “clientes-derechohabientes” cuando reciben becas parciales (es decir, subsidios) pero sólo pagan parte de la matrícula.

Sin duda, cuando predominan transacciones en las que los usuarios tienen el carácter de clientes, las relaciones entre las instituciones y su medio se basan en reglas de juego muy distintas que cuando éstos acceden a los productos en función de su capacidad para ejercer sus derechos sobre ellos. Los clientes externos tienen, a través de su capacidad de compra, la posibilidad de afectar de manera concreta e inmediata los ingresos de las organizaciones y, por lo tanto, las decisiones cotidianas sobre el qué hacer, cómo y cuándo, mientras que las organizaciones en cuyas matrices de producción externa las transacciones predominantes se realizan con derechohabientes, los ingresos no vienen de manera directa de la mano de los usuarios sino de representantes de ellos a través del sistema político (quienes suelen terminar siendo vistos como clientes por la simple razón de tener capacidad de determinar los ingresos). En el primer caso el marketing es comercial y, en el segundo, político (y en el que los usuarios suelen correr más de una vez la suerte de convidados de piedra).

La representación del carácter de las relaciones producto-usuario es, por un lado, una manera notablemente precisa de registro, a nivel institucional, de las fronteras concretas entre lo público y lo privado y, por otro, un insumo indispensable para el análisis organizacional interno al que nos referiremos enseguida.

⁵ Es posible identificar otro caso adicional intermedio que podemos llamar “compra de derechos de acceso” como, por ejemplo, las compras de seguros de salud (o sea de “derecho” a ser asistido en caso de enfermedad), o la membresía de un club (derecho a utilizar las instalaciones), etc. Todas estas transacciones ocurren sólo en el mercado y constituyen un caso particular e interesante de un carácter que podríamos llamar de “cliente-derechohabiente totalmente privado”. Si bien su análisis reviste particular interés para la caracterización de las relaciones entre las organizaciones y su contexto, a los efectos que nos interesan en este trabajo los consideraremos clientes.

La matriz de producción externa como misión institucional

En resumen, en la matriz de producción externa se hallan contenidas, de manera explícita o implícita, las políticas y estrategias institucionales externas esenciales, que suelen registrarse en el enunciado estratégico más sintético: la misión institucional. Utilizándola como guía, la misión institucional puede ser formulada en base al siguiente esquema: “*producir determinados productos para determinados usuarios, según determinadas prioridades y en determinados caracteres, procurando lograr determinados resultados y efectos para determinados beneficiarios inmediatos y mediatos*”. Esta formulación tiene la ventaja de que alude a todos los aspectos esenciales de las políticas y estrategias institucionales -desde el nivel operativo hasta el político- y proporciona un marco de referencia para establecer los criterios externos de evaluación de la gestión institucional y, como consecuencia, para juzgar la organización interna. Este último aspecto es el que consideraremos a continuación.⁶

LA ORGANIZACIÓN INTERNA

El nivel de análisis operativo interno: la matriz de responsabilidad

La matriz producto-usuario, que permite representar la dimensión operativa de la relación institucional con el contexto, es el punto de partida necesario para el análisis operativo interno de las organizaciones. Los productos externos, desde una perspectiva interna, pueden ser vistos como *procesos de trabajo*.

Por ejemplo, un producto externo como “prestación de atención odontológica de urgencia” tiene como correlato, desde la organización del hospital, un proceso de trabajo específico destinado a producirlo, que consume determinados recursos, y que no será la prestación odontológica en general sino sólo la de urgencia.

Así como los productos son los “qué”, los procesos son los “cómo” de las organizaciones y, por lo tanto, caras de la misma moneda. La visión operativa interna requiere, además, identificar los diversos responsables que, dentro de las organizaciones, deben hacerse cargo de tales procesos. No son otra cosa las organizaciones, al fin y al cabo, que tales distribuciones articuladas de las responsabilidades para lograr que se obtengan productos del trabajo de muchos cuando cada uno hace una parte.

Si en el nivel de análisis externo de las organizaciones (representado aquí mediante la matriz de producción externa), el paradigma analítico se refiere a la relación entre lo que se hace y sus destinatarios, en el nivel interno se refiere a la relación entre los procesos de trabajo y quienes los llevan a cabo. Este acercamiento al fenómeno organizativo puede representarse mediante un instrumento análogo al anterior, la matriz proceso-responsable que se muestra en el gráfico 2.

Las columnas de la matriz representan la división del trabajo, entre los diferentes responsables, con relación a los procesos relativos a la producción de los productos (que se muestran en las filas). Las intersecciones entre columnas y filas, por su parte, indican la asignación de la responsabilidad. La parte superior de la matriz proceso responsable incluye sólo los procesos de trabajo derivados de la matriz producto-usuario, es decir, los procesos de producción externa. Refleja, por lo tanto, la parte “sustantiva” de la organización.

⁶ Moore señala que una clara definición de la misión ayuda a construir culturas organizacionales muy fuertes, porque contribuye a que las organizaciones no actúen en base a simples frases sino a jerarquías de finalidades y objetivos (Moore, Mark, 1998, p. 301).

Por ejemplo, los procesos mediante los cuales se atienden los pacientes en los hospitales o se dictan clases a los alumnos en las escuelas son procesos de producción externa. También deben incluirse en esta categoría los procesos complementarios directamente asociados, tales como la elaboración de los análisis clínicos o el desarrollo de los materiales didácticos, respectivamente.

MATRIZ PROCESO / RESPONSABLE (todos los procesos de producción)

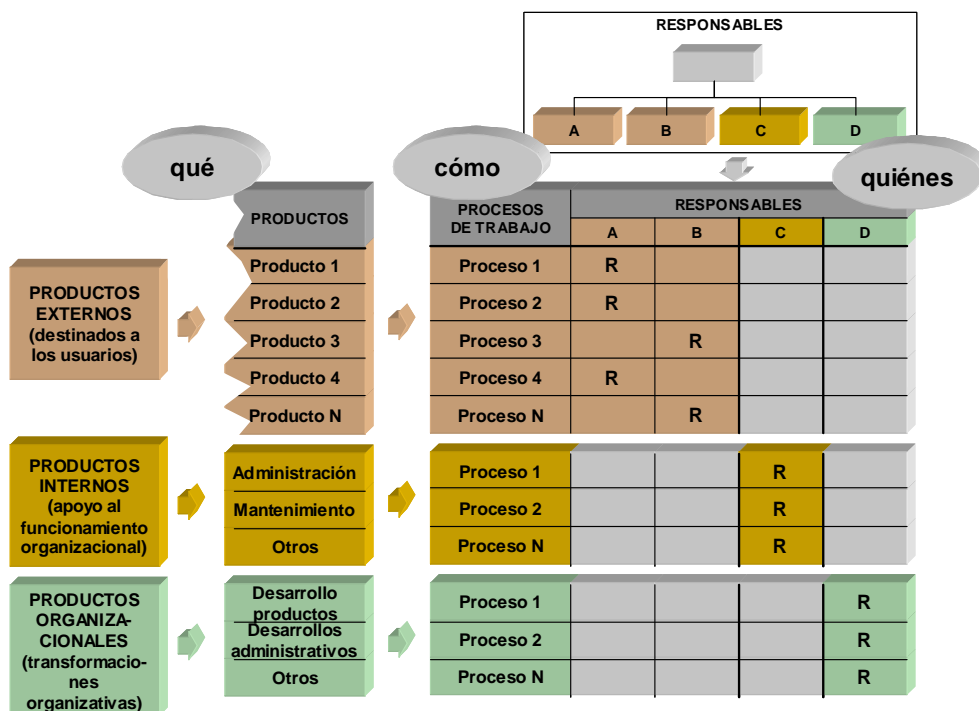


Gráfico 2

Sin embargo, para producir los productos externos se requieren, además, determinadas condiciones tales como la oportuna disponibilidad de personal, materiales, equipos, mantenimiento de los medios de producción y comunicaciones, compras de insumos y otras. Desde luego, también se trata de productos, pero con otro destino: son productos internos, destinados a ser consumidos por la propia organización. Por último, existe una tercera clase de productos “no externos”, cuya finalidad es la transformación organizativa. Tal es el caso de las innovaciones en la capacidad instalada de producción en cualquiera de sus aspectos, el diseño de nuevos productos externos, el desarrollo e implantación de nuevos sistemas informáticos, las reingenierías de los procesos y similares. Esta tercera clase de productos, que denominaremos “organizacionales” son, en realidad, inversiones para la transformación de las organizaciones. Su presencia significa posibilidad de cambio organizativo, mientras que su ausencia, seguridad de rigidez.

Dado que los responsables de la producción externa no pueden realizar su trabajo sin el apoyo de los que tienen a su cargo la producción interna y ambos son usuarios, a su vez, de lo que produzcan quienes se encarguen de facilitar la gestión de los cambios, en esta primera versión de la matriz proceso-responsable ya es posible identificar las relaciones básicas entre proveedores y “clientes internos”.⁷

⁷ Resulta prudente recordar que el concepto de cliente llevado al interior de las organizaciones tiene el sentido de una metáfora de mercado y que la creación de clientes o “cuasi clientes” internos requiere establecer reglas de juego que reflejen de manera confiable las transacciones internas en términos análogos a los del mercado. Por ejemplo, un uso metafórico de este tipo es el que hace Barzelay al considerar que “El principal argumento para identificar a las dependencias operativas como clientes ...(de las dependencias de staff es que éstas) ... deben ... resolver sus problemas.” (Barzelay, Michael, 1998, 166). Tal uso del término “cliente” sin duda puede ser útil para promover vínculos de trabajo que privilegien los resultados y la exigencia mutua pero oculta el hecho fundamental de que los clientes verdaderos (los que se comportan en o como en el mercado) son los que pueden sancionar a sus proveedores dejando de “comprarles” sus productos.

El triángulo de la responsabilización

Las intersecciones proceso-responsable (señaladas en la matriz con una "R") indican los lugares en que debe producirse la responsabilización es decir, la asignación de: lo que debe ser hecho y en qué cantidades (las metas en la jerga técnica); los recursos para hacerlo y, finalmente, la autoridad para utilizarlos⁸. Esta conjunción, que llamamos aquí "triángulo de la responsabilización" y que se muestra en el gráfico 3, es uno de los cimientos del edificio organizativo.



Si se acepta que la responsabilidad presupone, como mínimo, la posibilidad de exigir rendición de cuentas, resulta evidente que es condición para la misma la asignación simultánea de los tres elementos que componen el triángulo: no puede exigirse rendición de cuentas a nadie si no se había establecido previamente qué había que hacer, cuándo y cuánto; tampoco si no se habían proporcionado oportunamente los recursos necesarios y, finalmente, si no se había delegado la autoridad requerida para utilizarlos. Es suficiente con que falte sólo uno de estos componentes para que no se conforme la responsabilidad y, por lo tanto, la posibilidad de exigir tal rendición de cuentas. Esta parece ser una ley de hierro en el proceso de la responsabilización. Las articulaciones proceso-responsable que se muestran en el gráfico 2 deben referirse, entonces, a la asignación, en cada caso, de estos tres componentes (de lo contrario, no se trataría de una matriz de responsabilidades).

Pero, debe señalarse, el ejemplo citado es sólo una simplificación. Allí las cosas están representadas como si todo se tratara de relaciones nítidas entre las unidades responsables de producir determinados productos externos, internos u organizacionales y entregarlos a otros dentro y fuera de la organización, omitiendo el hecho de que la esencia misma del fenómeno organizativo se asienta en complejas mallas de interrelaciones que, si bien no son de todos con todos, ciertamente son de muchos con muchos. El proceso de responsabilización debe tomar en cuenta esta circunstancia de alguna manera. Para ello es preciso recurrir a un concepto adicional, el de *alcance de la responsabilidad*.

Definiendo el alcance de la asignación de las responsabilidades

Como en la mayoría de los procesos organizativos participan muchos responsables, es preciso articular de alguna manera las actividades que realizan unos y otros. Tales articulaciones (que suelen hallarse definidas en las normas técnicas y administrativas) presuponen *corresponsabilidad*, en diferentes grados en cada caso, de los distintos responsables que intervienen en un mismo proceso de trabajo, como se verá más adelante.

⁸ En este sentido, la autoridad puede considerarse metafóricamente un recurso (en todo caso, no físico), si bien una definición operativa a estos efectos debería considerarla la posibilidad de emplear legítimamente los recursos físicos.

La corresponsabilidad puede representarse en términos del alcance con que participa (o debe participar) cada actor involucrado y puede ser aludida por la sigla “PIC”, que se refiere a las palabras “Producción”, “Intervención” y “Control” (ver gráfico 4).

ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD

		PROCESO DE TRABAJO		
		ANTES	DURANTE	DESPUES
ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD	P PRODUC- CION		Autoridad para utilizar los recursos y responsabilidad por el logro de los resultados operativos	
	I INTERVEN- CION	Iv: Intervención vinculante Autoridad para intervenir previamente en las decisiones de otros Inv: Intervención no vinculante Obligación dar opinión previa sobre las decisiones de otros		
	C CONTROL			Obligación de controlar y evaluar lo realizado por otros y proporcionar alertas para el futuro

Gráfico 4

El primer -y principal- alcance de responsabilidad se refiere a la de la producción de los *resultados operativos* (productos externos, internos u organizacionales) que deben lograrse a través de los procesos de trabajo⁹ y, naturalmente, incluye los tres componentes de triángulo de la responsabilización: las metas a lograr, los recursos físicos y la autoridad necesaria. Sin embargo, cuando el logro de los resultados operativos de un responsable se halla condicionado de alguna manera por lo que deban hacer otros actores institucionales, éstos se convierten automáticamente en *corresponsables*, en alguna medida, aunque no tengan la responsabilidad principal por los resultados. Esta situación requiere identificar dos niveles adicionales de alcance de la responsabilidad, la *intervención* y el *control*. La intervención implica autoridad para participar previamente en las decisiones de otros sobre el uso de recursos, e implica corresponsabilidad porque quita parte del poder de decisión al intervenido.

Por ejemplo, cuando la decisión de realizar una operación quirúrgica sólo puede ser tomada previa consulta con otros médicos, dicha circunstancia establece automáticamente corresponsabilidad en algún grado entre el cirujano (a cargo de la producción directa del resultado) y los que intervienen (v.g. opinando sobre si el riesgo cardiológico es aceptable). Ambos deberán rendir cuentas por su participación, pero no se harán cargo de la del otro: el cirujano, por ejemplo, no será responsable de un perjuicio al paciente derivado de un problema cardiaco que el cardiólogo debiera haber detectado.

Las intervenciones previas pueden incluir o no la autoridad para vetar o impedir las decisiones del responsable por la producción de los resultados operativos. En el primer caso, desde el punto de vista de las consecuencias formales, se les suele llamar “intervenciones vinculantes”. Constituyen el mayor grado de corresponsabilidad posible y, por consecuencia, también el mayor grado de limitación de la responsabilidad de quien debe producir el resultado operativo (producto final o en proceso). En el segundo caso, en cambio, la intervención no tiene tal carácter vinculante: por ejemplo, cuando los cirujanos deben tomar en cuenta las opiniones de los otros médicos y los informes del laboratorio pero, dentro de determinadas condiciones, pueden decidir qué hacer con cierta independencia de

⁹ Reservamos el término “resultado operativo” para los productos externos, internos u organizacionales (o aspectos parciales de éstos). En este sentido, la definición del resultado operativo es convencional y relativa a su finalidad. Por ejemplo, la elaboración de un análisis de sangre puede ser considerada un resultado operativo parcial dentro de un proceso de trabajo mayor, el de la atención de ese paciente; este último, a su vez, de otro resultado operativo mayor aun (la atención de todos los pacientes de ese servicio) y así sucesivamente.

tales opiniones (de la misma manera que los políticos o los gerentes pueden decidir en ciertos casos tomar decisiones opuestas a las recomendadas por unidades jurídicas, económicas u otras). Cuando esto es posible, la intervención es “no vinculante”; el nivel de corresponsabilidad es menor desde el lado de quien interviene y, por consiguiente, mayor por parte de quien produce, que se hace cargo del riesgo.

Un tercer nivel, analíticamente muy diferente, de la corresponsabilidad, es el *control posterior*. Existe este alcance cuando quien tiene la responsabilidad por producir los resultados operativos debe informar a otros actores institucionales (inmediata o mediatamente después de las actividades, y/o éstos tienen derecho a obtener informaciones sobre ellas). Tales actores, por consecuencia, pueden tener desde el simple derecho a hallarse informados hasta la autoridad para controlar.

Las unidades de auditoría, por ejemplo, pueden controlar a posteriori a otros responsables, pero no a priori (es decir, no intervienen en los procesos de trabajo y por lo tanto no tienen corresponsabilidad directa sobre éstos). También muchos otros actores institucionales deben hallarse informados de lo que hacen otros, tanto si ello es necesario para el adecuado desempeño de sus propias actividades como para cumplir una función clave en la articulación del trabajo en equipo: aportar luces rojas y amarillas de alerta acerca del futuro. Por ejemplo, los pilotos de los aviones no pueden salir sin la intervención vinculante de los responsables meteorológicos que indican si las condiciones en el trayecto y en el aeropuerto de destino son aptas. Pero sí pueden hacerlo sin consultar antes de cada vuelo a quienes se encargarán en el destino de la reposición de combustible. Sin embargo, estos responsables deben hallarse permanentemente informados sobre los horarios de los vuelos que deben reabastecer, porque sin esta información no podrían hacer su trabajo e impedirían la continuación de los vuelos hacia los destinos siguientes. En este sentido, la posibilidad de control sobre los vuelos programados y en curso hace corresponsables a los encargados del reabastecimiento (aunque no deban intervenir previamente dando opción sobre la conveniencia de cada despegue o autorización para hacerlo) porque, en función de ella, deben realizar aportes sin los cuales el funcionamiento organizacional no sería posible.

La principal corresponsabilidad implícita en el control es la que surge de las llamadas “luces de alerta” sobre los pasos siguientes en el desarrollo de las actividades por parte de quienes tienen el alcance de responsabilidad por la producción de los resultados operativos (P).

Siguiendo con el ejemplo anterior, los responsables del reabastecimiento de aviones deben avisar (encender luces de alerta) a los responsables del tráfico aéreo si saben o suponen que habrá inconvenientes en el suministro de combustible que puedan afectar a los vuelos. Si dejan de hacerlo se producirán perjuicios de los que serán responsables si estaban en condiciones de dar aviso oportuno. Del mismo modo, si los controles realizados a posteriori sobre el proceso de trabajo “operación quirúrgica” permiten descubrir que los sistemas de esterilización no funcionaron bien, quienes hayan realizado tales controles no podrán ser considerados responsables por los perjuicios derivados de la operación, pero sí por los perjuicios ocasionados en operaciones futuras si no hubieran encendido la correspondiente luz de alerta.

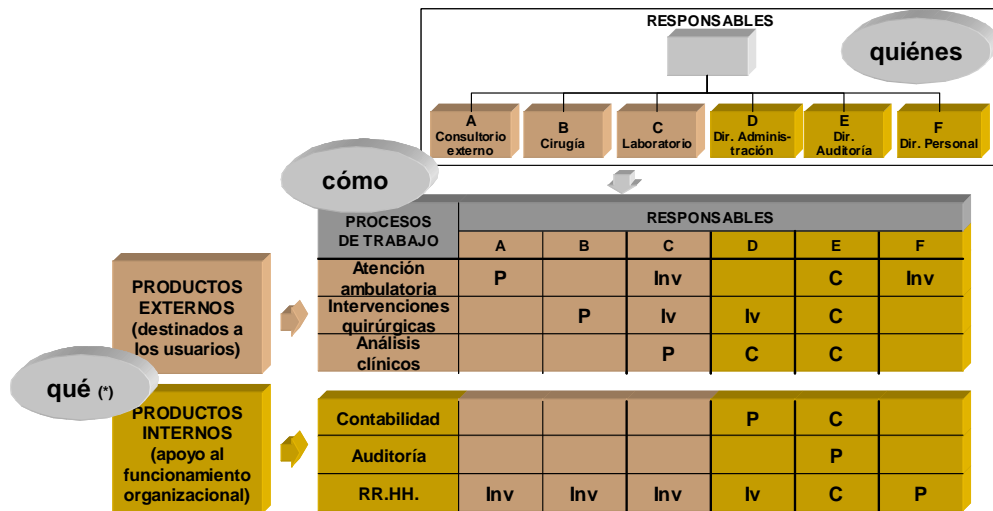
El control, si bien se refiere al pasado, sólo establece corresponsabilidad respecto del futuro y, en tal sentido, es frecuentemente el aspecto más crítico.

En resumen, la corresponsabilidad se refiere a la articulación entre actores institucionales diferentes acerca de los mismos procesos de trabajo. Desde un punto de vista conceptual se trata de una cuestión sencilla. Pero, aun en organizaciones relativamente simples, se realizan múltiples procesos de trabajo que involucran a muchos actores institucionales en el marco de circunstancias continuamente cambiantes, lo cual hace que la corresponsabilidad suela ser una de esas típicas cuestiones conceptualmente muy simples pero complejísticas en la práctica, tan frecuentes en el campo organizacional. El registro de este crítico aspecto del diseño organizativo puede hacerse con un instrumento específico que llamamos matriz de corresponsabilidad.

La matriz “PIC” de corresponsabilidad

Si se identifican en la matriz de responsabilidad los alcances referidos a la producción, intervención y control “PIC”, esta se transforma, por definición, en una matriz de corresponsabilidad. En el gráfico 5 se muestra un ejemplo simplificado de la matriz de corresponsabilidad de un hospital público.

MATRIZ DE CORRESPONSABILIDAD
(ejemplo de un hospital)



(*) Por simplicidad, no se incluyen los productos organizacionales

Gráfico 5

Allí puede verse que la unidad de Cirugía no puede realizar sus operaciones sin la intervención previa de la unidad de Laboratorio; que la unidad de Personal no puede (o debe, según se trate de una matriz descriptiva o prescriptiva) producir sus resultados operativos sin la intervención previa de sus diferentes “clientes” internos (las restantes unidades) y sin la intervención vinculante de la unidad de Administración y, finalmente, que la unidad de Auditoría controla a todos los demás pero no interviene y que su producción (P) es, precisamente, este control.

En caso de que los alcances se hallen adecuadamente delimitados, la corresponsabilidad resultante no debe ser una indiferenciación de la responsabilidad sino todo lo contrario: una clara delimitación del alcance de lo que cada corresponsable debe aportar, claridad indispensable para la rendición de cuentas (después) y la articulación de la gestión (antes y durante). La posibilidad de establecer contratos de gestión internos y esquemas de gestión por resultados operativos se asienta sobre cimientos de barro si las responsabilidades no están claramente determinadas y, también, si no están claras las reglas de juego mediante las cuales su alcance se pueda modificar constantemente de manera flexible.

Vista desde las filas -es decir, horizontalmente- la matriz de corresponsabilidad refleja una suerte de “contrato de corresponsabilidad” entre todos los que participan en los mismos procesos (en otros términos, la parte de la partitura de la que cada uno es corresponsable en cada obra ejecutada) mientras que, considerada desde las columnas -verticalmente-, señala el alcance de responsabilidad de cada uno de los responsables (el rol que a cada músico le corresponde en la orquesta¹⁰).

La definición de la corresponsabilidad organizacional admite un análisis en cierta medida cuantitativo, dado que puede ser concebido como una ecuación “suma cero”. Este aspecto es claramente visible si se toma en cuenta que los dos elementos que establecen la corresponsabilidad entre los responsables de la producción de los resultados operativos de los procesos de trabajo y los restantes corresponsables organizacionales (la intervención y el control) implican, en realidad, un recorte o limitación de una de los tres componentes del triángulo de la responsabilización que incluimos en el gráfico 3: la autoridad.

El cirujano del ejemplo anterior no será responsable por perjuicios derivados de complicaciones cardíacas del paciente si el sistema de delegación de autoridad del hospital ha establecido una intervención vinculante del

¹⁰ Las orquestas siempre han sido ejemplos fascinantes del funcionamiento organizacional por la manera tan evidente en que el resultado operativo final (cada concierto) depende de la exacta asunción de corresponsabilidad por parte de todos y cada uno de los integrantes. Los sutiles juegos de la producción, la intervención y el control, cuando se ejercen con perfección no son percibidos por el usuario, que sólo disfruta, pero cuando algo falla en la articulación, aunque sólo sea una nota discordante, la evidencia es abrumadora.

servicio de cardiología con poder de veto cuando considere que el riesgo cardiaco es inadecuado para la cirugía. A cambio de tal recorte de autoridad el cirujano ha cedido una parte de su responsabilidad, exactamente la que ha adquirido el cardiólogo con su autoridad de intervención vinculante.

Desde el punto de vista jurídico, a la hora de delimitar responsabilidades frente a perjuicios, la corresponsabilidad es precisamente lo que se trata de dilucidar. No es otra cosa, en última instancia, de lo que se ocupan los sumarios y los fallos cuando las cosas no han salido bien y los damnificados exigen culpables.

Como corolario de lo anterior, la medida operativa de la responsabilidad no es, en realidad, el beneficio que se pudiera lograr mediante el uso de los recursos y el logro de los resultados operativos, sino, por el contrario, el perjuicio que se derivaría de su mal uso.

Por ejemplo, cuando una intervención quirúrgica resulta exitosa y el paciente se cura puede decirse que se ha producido el producto (la intervención misma) y también que éste ha producido el resultado esperado (la curación). En tal caso, no aparecen cuestiones problematizadas respecto de la responsabilidad (y no por que no se hayan producido beneficios sino por que no se han producido perjuicios). Si, en cambio, no se hubiera llevado a cabo la operación de manera oportuna porque no se hubiera hallado disponible el quirófano, o hubieran habido otros inconvenientes que impidieran el normal logro del resultado operativo, se habría producido algún grado menor o mayor de perjuicio. En tales casos se pondría en primer plano la cuestión de la responsabilidad de quienes han participado de alguna manera en el proceso.

Dos aspectos importantes deben señalarse llegado este punto: en primer lugar, la circunstancia de que las fallas en la distribución de la corresponsabilidad permiten obtener una “radiografía” de algunas causas organizativas de la criticidad y, en segundo lugar, que la matriz de corresponsabilidad puede ser concebida como el territorio en el que se pueden establecer “contratos de gestión” entre “principales y agentes internos” o, vistas las cosas desde otra metáfora más cercana al mercado, entre “proveedores” y “clientes” internos. Dado que es mejor prevenir que curar, resulta conveniente tratar estas dos cuestiones en el orden mencionado.

La responsabilización perversa: fallas en la asignación de la responsabilidad.

Tres situaciones afectan especialmente la responsabilización: 1) las superposiciones de responsabilidades, 2) su contrapartida: los vacíos de responsabilidad y 3) la responsabilización incompleta. Serán situaciones “perversas” en la medida en que produzcan perjuicios, es decir, que constituyan factores de criticidad organizacional. Veamos esto con más detalle:

1) Sin duda, la superposición de las responsabilidades está en primer lugar en la lista de los pecados burocráticos oficiales: casi no hay discurso de lanzamiento de reformas en el sector público que no arremeta contra ella. No falta razón: sucesivos estudios dan cuenta, una y otra vez, de que las responsabilidades relativas a la asistencia social se suelen repartir entre muchos programas independientes que se superponen; de que las tareas administrativas de compras se realizan en diferentes dependencias en las que se vuelven a utilizar proveedores que no han cumplido anteriormente de manera satisfactoria; de que los pacientes de los hospitales deben hacer colas en los distintos servicios para ser atendidos en lugar de que el hospital se haga cargo de que la división interna del trabajo es un problema de la institución y no del paciente, y así sucesivamente.

Tales asignaciones de una misma responsabilidad a actores institucionales diferentes puede parecer una cuestión organizativa abstracta, pero se torna muy concreta cuando se la ve con la óptica de la criticidad, es decir, desde el lugar de quienes sufren los perjuicios.

Un ejemplo que no pertenece al sector público puede ser útil: a veces, en las farmacias y perfumerías que funcionan en un mismo local, coexisten (aunque el cliente no lo sepa) dos organizaciones diferentes que se ocupan, respectivamente, de cada uno de estos negocios. Los clientes deben esperar a que los atiendan y les cobren en la farmacia y, si quieren comprar también algo en la perfumería, deben someterse a un segundo proceso análogo. Sin embargo, su vinculación inicial ha sido con lo que suponían una única organización y, legítimamente, pueden esperar que les tomen su pedido una única vez y también les cobren una sola vez. Los perjudicados –en este caso los clientes– son los verdaderos jueces del diseño organizativo y perciben sin duda alguna, que la duplicación de la responsabilidad de la gestión de ventas es una falla del diseño organizativo cuyas consecuencias deben sufrir.

En el ejemplo organizativo anterior pueden identificarse tres procesos básicos: compras, ventas y mantenimiento y vigilancia del local (éste último, referido a un producto interno de cuyos resultados operativos son usuarias las unidades de farmacia y de perfumería). En el gráfico 6 puede observarse una matriz de corresponsabilidad de este ejemplo de organización.

EJEMPLO DE DUPLICACION DE RESPONSABILIDAD

PROCESOS DE TRABAJO	RESPONSABLES		
	UNIDAD FARMACIA	UNIDAD PERFUMERÍA	UNIDAD MANTENIMIENTO
COMPRAS	P	P	
VENTAS	P	P	
MANTENIMIENTO Y VIGILANCIA DEL LOCAL	I	I	P

Gráfico 6

Allí puede verse que la responsabilidad del proceso mantenimiento y vigilancia se halla unificada bajo una única unidad, mientras que las relativas a los procesos de compras y ventas, en cambio, se hallan duplicados (el de compras, probablemente porque las unidades de farmacia y perfumería sean unidades de negocios independientes, y se haya optado por un esquema de descentralización de decisiones en el que cada una de ellos gestiona sus propias adquisiciones). Es posible que tal duplicación sea conveniente y no produzca perjuicios -la conveniencia o no de este esquema es una cuestión técnica relativa a la mayor o menor eficiencia final del sistema-, pero la duplicación de la gestión de ventas, sin embargo, es perversa porque genera perjuicios (en este caso, directamente para el usuario inmediato quien, además, es cliente). Sin duda, tarde o temprano, los perjuicios recaerán en la organización si los clientes disponen de opciones mejores. Pero no es tan sencillo que esto ocurra, por ejemplo, cuando se trata de prestaciones de servicios públicos como los de salud en los que los usuarios no son clientes y no suelen no disponer de muchas posibilidades de hacer valer sus derechos. La defensa de los intereses de los usuarios derechohabientes queda en manos, en tales casos, de quienes diseñan las organizaciones y sus procesos de trabajo.

La superposición perversa de las responsabilidades es uno de los ejemplos clásicos de desvío del objeto de la rendición de cuentas. Éste, en lugar de referirse a los resultados operativos de los procesos y considerar la corresponsabilidad de todos los involucrados desde un único punto de vista (visión horizontal de la matriz) se enfoca hacia la división vertical del trabajo (en el ejemplo, las unidades de farmacia por un lado y las de perfumería por otro). Las organizaciones, en estos casos, prestan más atención a sus intereses y conveniencias que los resultados de los procesos y los objetos de rendición de cuentas se refieren sólo al fiel cumplimiento de los alcances de responsabilidad asignados a cada unidad y no a los resultados de cada proceso.

2) Los vacíos de responsabilidad, por otra parte, no suelen manifestarse por la vía burda de que ésta no haya sido asignada a ninguna unidad sino, paradójicamente, por la multiplicación de las intervenciones, es decir, por un aparente exceso en la responsabilización.

Por ejemplo, imaginemos un hospital público en el que las responsabilidades relativas a la imagen y la publicidad institucionales han sido asignadas a una unidad encargada de las relaciones institucionales. En este hospital se ha considerado conveniente involucrar a los restantes actores institucionales (los servicios atención a usuarios y los administrativos internos) en las decisiones sobre imagen institucional, a fin de comprometerlos y en el entendimiento de que las mismas afectan a todos. Por consiguiente, se ha asignado a todas las restantes unidades organizativas de la estructura del hospital el alcance de responsabilidad vinculante (lv) sobre este tema. La matriz de corresponsabilidad habrá quedado como se observa en el gráfico 7.

EJEMPLO DE VACIO DE RESPONSABILIDAD

PROCESOS DE TRABAJO	RESPONSABLES			
	RELAC. INSTITUC.	CARDIO-LOGÍA	PEDIATRÍA	ADMINISTRACIÓN
PUBLICIDAD Y COMUNICACIONES	P	lv	lv	lv
ATENCIÓN CARDIOLÓGICA		P		
ATENCIÓN PEDIÁTRICA			P	
GESTIÓN ADMINISTRATIVA				P

← Dilución de la responsabilidad por exceso de intervenciones

Gráfico 7

Resulta claro que este exceso de corresponsabilidad sobre el proceso de trabajo relativo a publicidad y comunicaciones podrá producir el resultado opuesto: si todos son corresponsables nadie será responsable. La rendición de cuentas, se tornará muy dificultosa o imposible porque es muy costoso reconstruir los procesos decisorios.

Otro perjuicio adicional se deriva del vacío de responsabilidad por exceso de intervenciones: la dificultad para la toma de decisiones, porque la cultura organizacional se torna deliberativa y, en la práctica, poco puede hacerse sin poner de acuerdo previamente a todo el mundo. En casos tales los sistemas organizativos tienden a situaciones de “tablas” como en el ajedrez. El mapa de las intervenciones (especialmente las vinculantes) señala el recorrido de los expedientes dentro de las agencias públicas, expedientes que se van engrosando con los dictámenes y opiniones de los sucesivos interventores. Las decisiones, por consecuencia, tardan el tiempo que insumen tales recorridos.

Finalmente, la obstaculización de la decisión derivada de la superposición de intervenciones: en tales esquemas de reglas de juego nadie tiene demasiada autoridad para decidir nada, pero muchos tienen considerable autoridad para obstaculizar decisiones de otros: resultan más poderosos quienes pueden impedir que quienes pueden decidir¹¹. Así, las multiplicaciones de la corresponsabilidad por vía de las intervenciones suele convertirse en una sutil forma de corrupción burocrática que facilita “peaje internos” e intercambios de favores por no obstaculizaciones.

3) Existe un tercer tipo de perversión que no consiste en los vicios que hemos descrito hasta el momento (referidos a asignaciones técnica o políticamente inadecuadas de la responsabilidad), si no, simplemente, a que su asignación no tenga consecuencias prácticas por ser incompleta, es decir, por no haber incluido la totalidad de sus tres componentes: las metas a lograr, los recursos y la autoridad para hacerlo. Si bien los recursos y la autoridad, en las agencias públicas, suelen ser el objeto explícito de las asignaciones de responsabilidad, no suele ocurrir lo propio respecto de las metas (es decir, la especificación concreta de los resultados operativos)

Por lo general, ello se debe a las características y la forma en que se aplican los instrumentos usualmente disponibles para la responsabilización: el presupuesto y las normas de asignación de autoridad. En primer lugar, los presupuestos suelen detallar con precisión los recursos en términos de créditos (es decir su medida en dinero), pero con poca -y a veces ninguna- precisión los recursos físicos (lo que ha de comprarse con ese dinero). En segundo lugar, la autoridad suele asignarse de manera más o menos independiente del presupuesto (en términos de competencias o atribuciones de áreas específicas de la burocracia para ocuparse de determinados temas). En las administraciones de los gobiernos centrales los principales instrumentos de autorización suelen ser las leyes de ministerios o sus equivalentes (que delegan autoridad en las diferentes agencias de los poderes ejecutivos) y las normativas de los entes descentralizados (por lo general leyes) que hacen lo propio con cada una de estas agencias. Luego, otras normativas de menor nivel jurídico, en cada caso, continúan el proceso de delegación de autoridad hacia las unidades subordinadas que componen las diferentes agencias. Además, tales normativas son instrumentos de asignación de autoridad que suelen expresarla en términos de áreas de incumbencia, como por ejemplo “Intervenir en todo lo relativo a la prevención de las enfermedades infectocontagiosas” o, a veces con más precisión “...en

¹¹ Tal suele ser la fuente de poder de las unidades que liberan las partidas presupuestarias en los organismos públicos (las cuales no deciden sobre el qué se gasta pero pueden obstaculizar la ejecución del presupuesto) o las secretarías de los políticos que manejan sus agendas, y adquieren poder de obstaculización sobre las audiencias, como bien sabe todo burócrata experimentado).

todo lo relativo a las compras de equipamientos informáticos”. La asignación de autoridad, en resumen, suele hacerse sin referencia a los resultados sino sólo a la naturaleza genérica de tales resultados.

El tercer elemento del triángulo de la responsabilización que mencionáramos -la asignación de metas a lograr- debe buscarse nuevamente en el presupuesto, que es el instrumento principal para este fin en las administraciones públicas. En general, las metodologías presupuestarias prevén la formulación de las metas y aún los indicadores de su logro. En particular, el esquema más difundido, el presupuesto por programas, permite establecer estas metas agrupadas en ciertas unidades de planificación (las categorías programáticas) particularmente adecuadas para el proceso de asignación de la responsabilidad. Sin embargo, la realidad es que, cuando se formula el presupuesto, es muy difícil detallar todos los productos¹² a lograr en términos de metas suficientemente concretas y precisas (salvo casos particulares como obras públicas y otras áreas en que los resultados operativos son muy tangibles).

En resumen, los ejemplos anteriores apuntan a llamar la atención sobre tres cuestiones harto conocidas: a) que la asignación de recursos y metas a través del presupuesto tiene, en la práctica, un considerable grado de ambigüedad que no parece fácil (y quién sabe si deseable) resolver por la vía de precisión reglamentarista; b) que el proceso de autorización usualmente se realiza mediante instrumentos normativos de delegación de autoridad que tienen en la práctica un considerable grado de ambigüedad y c) que los instrumentos citados, en consecuencia, no permiten relacionar claramente los recursos, las metas y la autoridad. Tales condiciones no permiten la responsabilización completa, sino sólo la asignación de sólo dos de sus tres aspectos: la autoridad en términos de atribuciones genéricas y los recursos en términos de dinero (y -generalmente- por cuerda separada). Esta es, detalle más, detalle menos, la situación en gran parte de las administraciones públicas. En el gráfico 8 se la representa.

RESPONSABILIZACIÓN INCOMPLETA

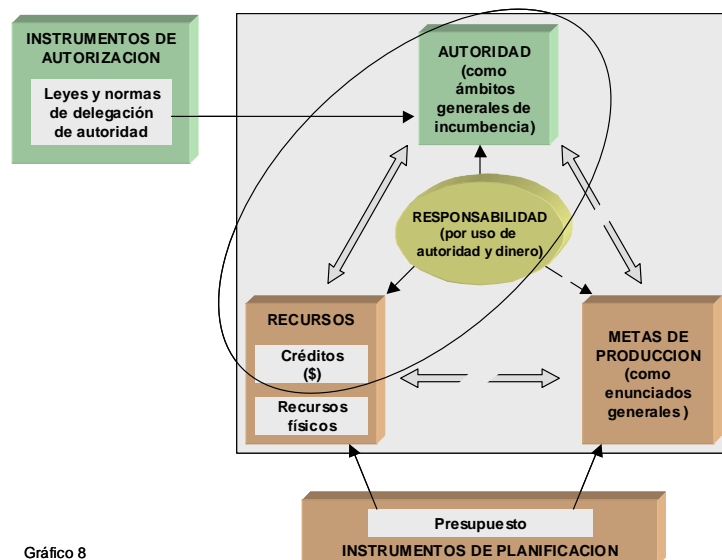


Gráfico 8

La situación descrita no indica que no haya ninguna responsabilización sino que ésta es incompleta, como un edificio a medio hacer, que tiene ya en su estructura de hormigón, las tuberías para el agua y la electricidad y los huecos para instalar los ascensores y que ha sido ocupado por sus

¹² Para colmo, hasta es razonable preguntarse si es conveniente definir las metas con gran detalle cuando no existe ninguna certeza de si podrá medirse su cumplimiento de manera pertinente. Por ejemplo, poner en términos de metas presupuestarias tangibles cuestiones tales como “tantos contactos con organismos públicos y o privados” para cuantificar la responsabilidad de mantener las relaciones institucionales seguramente no reflejará nada relevante sobre los resultados a lograr con las mismas.

habitantes antes de tiempo. Se puede vivir en él, pero no tiene sentido instalar los sistemas de calefacción y refrigeración hasta tanto tenga paredes.

La responsabilización incompleta llega sólo hasta la posibilidad de exigir rendición de cuentas sobre el uso de la autoridad y sobre el uso del dinero (que es lo que se hace en la práctica en la mayoría de las burocracias públicas). Esto tiene consecuencias importantes: 1) la única rendición de cuentas posible se refiere al cumplimiento de normas (el presupuesto y las normas de autorización) y, por lo tanto 2) en lugar de referirse a lo que se ha hecho (el logro de resultados operativos), se refiere a lo que no se ha hecho (salirse de lo establecido). Paradójicamente, la responsabilización incompleta junta una considerable rigidez en el apego a las normas con una curiosa flexibilidad respecto a los resultados operativos concretos, que parece conjugar, con sorprendente armonía, algo así como reglamentarismo con discrecionalidad.

Las tres fallas descritas como perversiones de los procesos de responsabilización (la duplicación de las responsabilidades, los vacíos de responsabilidad por exceso de intervenciones y la responsabilización incompleta) no impiden el funcionamiento organizacional pero sí la gestión por resultados. Dan una pista concreta sobre cómo *no deben ser* los esquemas organizativos que la permitan.

Es razonable, a esta altura, preguntarse si son posibles procesos de responsabilización adecuados en las agencias públicas. Desde luego que son posibles; basta ver los innumerables casos cotidianos de responsabilización por resultados operativos (un simple contrato con un proveedor que debe entregar un edificio terminado como requisito para cobrar es un ejemplo de responsabilización completa). La pregunta, más bien, no debe referirse a si son posibles sino a qué condiciones deben darse al interior de los organismos públicos para que sean prácticas institucionales generalizadas. En respuesta a tal pregunta, los contratos de gestión parecen instrumentos que podrían llamarse “naturales” en el establecimiento de los compromisos entre corresponsables, es decir, entre “socios” en cualquier emprendimiento. Sin embargo, no parece razonable pensar que la construcción de las organizaciones pueda dejarse librada los resultados de sucesivos contratos de gestión que pudieran irse “suscribiendo” entre diversos corresponsables, como si se tratara del mercado. Sí parece más sensato pensar, en cambio, que tales contratos debieran formar parte natural de las reglas de juego del diseño organizativo, es decir, de los sistemas de planificación, asignación de recursos, autorización y, finalmente, control.

PRESUPUESTO, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y CONTRATOS DE GESTIÓN

El objeto de los acuerdos de corresponsabilidad

Entre un constructor que provee un edificio y el cliente que lo compra, el contrato de corresponsabilidad suele estar claro porque se trata de una relación comercial que ocurre en el mercado, en la que uno es el cliente y otro el proveedor: el constructor es responsable de entregar el edificio en las condiciones pactadas y el cliente de pagarlo en tales términos. Aun entre el estado como proveedor de un servicio público gratuito y el ciudadano derechohabiente que lo recibe en carácter de usuario el contrato también puede ser preciso porque las partes (y sus obligaciones y derechos) son fáciles de identificar. Pero ¿cómo lograr análoga nitidez al interior de las organizaciones públicas?: es fácil hablar de relaciones entre principales y agentes internos, de resultados y “clientes” internos, y también de la presencia del “cliente” externo en los procesos de trabajo. Pero no es tan simple traducir estos conceptos y metáforas (como las del cliente y del mercado) a instrumentos concretos que permitan aplicarlos más allá de los términos más o menos perversos que hemos descrito anteriormente. Estas cuestiones, si bien deben ser vistas desde ópticas políticas y culturales, tienen una dimensión técnica cuya satisfactoria solución parece condición indispensable para los objetivos antes enunciados. De hecho, las organizaciones avanzadas en el diseño organizativo suelen contar con sofisticados sistemas de responsabilización que suelen llegar a grados de detalle muy precisos (que también suelen asociarse a sistemas de incentivos y retribuciones por mérito). Pero estas organizaciones se encuentran en general, en el

sector privado, y, dentro de éste, entre las más competitivas, las que está de moda llamar “excelentes” desde que se popularizara este término a partir de los trabajos de Peters y Waterman¹³.

Sin embargo, parece obvio que en las organizaciones públicas no funcionan como corporaciones privadas, que los sistemas de responsabilización que utilizan deben garantizar transparencia (a diferencia del sector privado) y que las tecnologías de gestión administrativa, en general, sólo permiten la asignación de autoridad y recursos a nivel muy alto en el aparato burocrático. En base a estos tres supuestos intentaremos esbozar algunas consideraciones sobre los requisitos que deben cumplir las tecnologías de gestión requeridas para “bajar” el proceso de responsabilización, desde los niveles organizativos altos hasta los niveles medios y bajos donde se producen los resultados y, también, para lograr que ello se produzca de manera institucionalizada y regular en vez de atomizada y casuística.

Parece obvio, para empezar, que esto requiere unir las partes del triángulo de la responsabilización de manera que sea posible exigir de manera rutinaria la rendición de cuentas desde los niveles más altos de la burocracia hasta los niveles progresivamente más bajos.

Pueden identificarse al menos tres tipos de requisitos que, para ello, debieran cumplir los mecanismos de responsabilización: 1) tomar en cuenta que, a veces, los resultados a lograr se refieren a resultados propiamente dichos y otras al mantenimiento de rutinas; 2) que, en las organizaciones, las responsabilidades no se establecen entre pares de actores como el cliente y el proveedor en el mercado sino, por lo general, entre muchos corresponsables y 3) que el sistema de responsabilización no puede ser independiente del presupuesto.

1) En cuanto a la primera cuestión, acerca del objeto inmediato de la asignación de la responsabilidad, es posible imaginar dos naturalezas de instrumentos de responsabilización de medio y bajo nivel: una de ellas, orientada hacia procesos y la otra a resultados operativos. En los ámbitos en los cuales se realizan operaciones rutinarias, los resultados operativos coinciden con la misma ejecución de las actividades y, por lo tanto, la responsabilización debe referirse a los procesos:

Las gestiones que se realizan según las modalidades de trabajo “por procesos” tienen estas características: la operación de los trenes subterráneos, por ejemplo, consiste en mantenerlos circulando con precisión, sin fallas y cumpliendo los horarios. Ciertamente, en el nivel organizativo más alto (de la empresa de subterráneos), importará el resultado operativo, es decir, el grado de ocupación de los trenes en términos de la cantidad de pasajeros transportados, pero en el nivel más bajo (el del responsable de tráfico), el resultado operativo será el cumplimiento estricto del proceso, al margen de la cantidad de pasajeros.

En cambio, en otros casos es fácil identificar resultados operativos, tales como atención a pacientes en los hospitales o alumnos en las escuelas. Sin embargo, en algún nivel de la gestión los resultados operativos siempre se expresarán como cumplimiento de procesos¹⁴. Por lo tanto, los instrumentos de responsabilización deben permitir, llegados a cierto nivel de detalle, registrar resultados operativos que consistan en operación de procesos, y no reducirlos a resultados ficticiamente tangibles (como por ejemplo, detenciones en los casos de la policía o actas de infracción en los controles de tránsito)¹⁵. Desde estos puntos de partida, los instrumentos de responsabilización deberían ser, en consecuencia, de dos índoles: sobre resultados operativos cuando éstos sean identificables y normas operativas de procesos cuando los resultados consistan en el mantenimiento de rutinas (salvo cuando tales mantenimientos de rutinas sean formulables, a su vez, como un resultados operativos).

¹³ Peters, Thomas y Waterman, Robert, 1982. Algunas de las iniciativas más conocidas de trasladar esta filosofía y tipo de prácticas al sector público fueron conocidas como la corriente de reinención del Gobierno.

¹⁴ Simon señala esta distinción en términos de “propósitos” y “procesos”: “No hay ninguna diferencia esencial entre un “propósito” y un “proceso”, sino una distinción de nivel. Un proceso es una actividad cuyo propósito inmediato está en la parte inferior de la jerarquía de medios y finalidades, mientras que un “propósito” es una actividad cuyo valor orientativo o finalidad está en un nivel elevado en esa misma jerarquía” (Simon, Herbert, 1987).

¹⁵ En mi opinión y por las razones antes expuestas, el planteo de que los procesos y los resultados operativos son conceptos antagónicos es bizantino. Vale la pena mencionarlo por que en él se asienta buena parte de las aseveraciones referidas a los males de “la orientación a procesos en lugar de a resultados, tan característica del obsoleto paradigma burocrático”. Estas afirmaciones no toman en cuenta que el trabajo es, por definición, un proceso y que el permanente avance de la tecnología apunta tanto al diseño y mejoramiento de los productos como de los procesos. Desde luego, nadie ignora que las críticas a la orientación a procesos deben ser leídas entre líneas como oposición al “ciego y rutinario apego a normas y procedimientos obsoletos e inadecuados, cuyo único fin es el cumplimiento de la norma por sí misma, sin tomar en cuenta ni el resultado ni el usuario”. Pero también es cierto que es más simple decir que no deben aplicarse procesos inadecuados sino adecuados.

2) En cuanto a la segunda cuestión, referida a que en los procesos de trabajo, en general no participan pares de actores individualizables como en el mercado (el cliente y el proveedor), sino muchos, la responsabilización es casi siempre una corresponsabilización. Los contratos de gestión, en consecuencia, deben ser “contratos de corresponsabilidad” en los que intervengan todos los actores institucionales involucrados.

3) Y por último, ya sea en base a los resultados operativos, al mantenimiento de procesos o a una combinación de estos criterios, es evidente que los mecanismos de responsabilización no pueden aplicarse con independencia del sistema de planificación y su expresión presupuestaria si se trata de que funcionen de manera institucionalizada y sistemática, y deben ser, por lo tanto, derivaciones del presupuesto (salvo cuando se trate de fuentes de recursos extrapresupuestarias).

La integración del diseño organizativo y el presupuesto: gestión presupuestaria de estructuras

La gestión presupuestaria de estructuras organizativas es una técnica orientada a integrar la planificación cristalizada en el presupuesto con la de autorización (expresada en las estructuras organizativas y las normativas que la sustentan).

Los pasos a tomar en cuenta en un esquema que integre estos aspectos y que dé lugar a posibles contratos de gestión incluyen: 1) el relacionamiento de las categorías del presupuesto con las unidades de la estructura, 2) la identificación, en el presupuesto, de los productos y la deducción, a partir de éstos de los procesos de trabajo y la elaboración, a partir de aquí, de las matrices de corresponsabilidad presupuestaria mediante las cuales se pueda vincular el presupuesto con la estructura organizativa en los niveles medios y bajos donde se lleva a cabo el trabajo de los procesos y, finalmente 3) la formulación de contratos de gestión que admitan la responsabilización por procesos o por resultados operativos. Desarrollaremos a continuación algunas consideraciones generales al respecto, que completaremos en el punto siguiente de este trabajo con algunas recomendaciones prácticas adicionales.

El presupuesto es el instrumento de planificación operativa más comúnmente disponible para expresar la voluntad política y, en consecuencia es la versión oficial disponible tanto de la matriz de producción externa como de los recursos para la producción interna y las transformaciones organizativas. Por su parte, el primer nivel de la estructura organizativa por lo general se encontrará definido como un conjunto de unidades jerárquicamente dependientes, tales como secretarías, gerencias o direcciones. La relación entre estas dos estructuras formalmente establecidas (la presupuestaria y la organizativa) se expresa, por lo general, mediante la asignación primaria, a determinadas unidades, de la responsabilidad formal por las metas y los recursos de determinadas categorías programáticas del presupuesto. Tal asignación puede ser representada por medio de una matriz de responsabilidad presupuestaria como la que se muestra en el gráfico 9 (versión “presupuestaria” de la que se representa en el gráfico 2).

MATRIZ PRESUPUESTARIA DE RESPONSABILIDAD

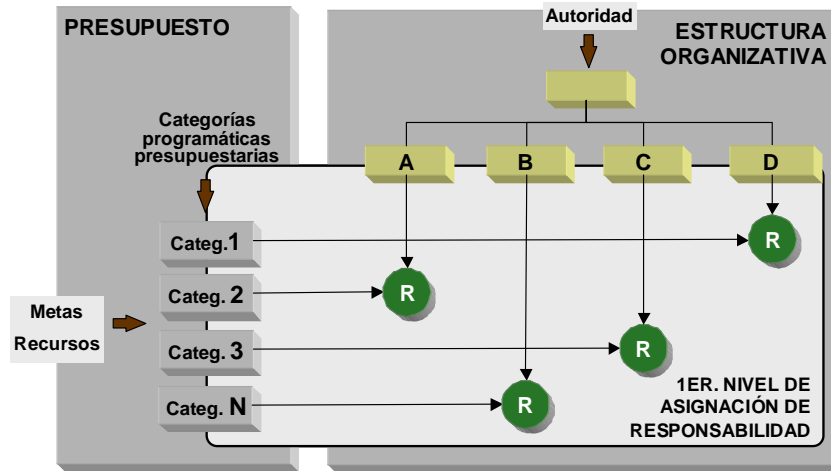


Gráfico 9

Por lo común, la concordancia entre el presupuesto y la estructura organizativa suele llegar hasta aquí. Sin embargo, este nivel es manifiestamente insuficiente: se requiere convertir la matriz presupuestaria de responsabilidad en una matriz presupuestaria de *corresponsabilidad* que tenga un nivel de detalle mayor que el de las categorías programáticas del presupuesto. Para ello es preciso identificar, para cada una de las categorías programáticas, los procesos de trabajo mediante los cuales han de utilizarse los recursos para el logro de las metas y, también, identificar el alcance de responsabilidad de las unidades que deberán hallarse involucradas para que tal logro sea posible. Esto significa elaborar una matriz de corresponsabilidad específica para cada categoría programática presupuestaria como la que se muestra en el gráfico 10¹⁶.

MATRIZ PRESUPUESTARIA DE CORRESPONSABILIDAD

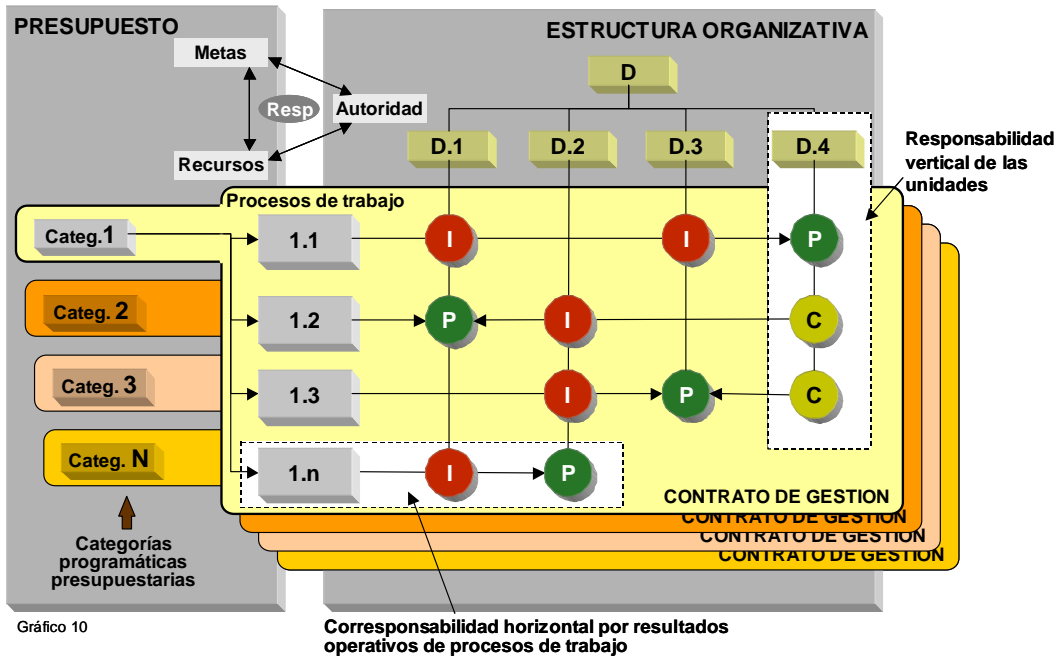


Gráfico 10

Corresponsabilidad horizontal por resultados operativos de procesos de trabajo

¹⁶ Esta etapa del proceso de responsabilización es de extraordinaria importancia, porque se refiere al nivel en el que se toman en cuenta el diseño detallado de los procesos de trabajo, las mejoras tecnológicas y la adecuación de las estructuras organizativas a tales situaciones. Es éste el nivel en el que se realizan las reingenierías organizativas y los rediseños organizativos, cuestiones que, si bien exceden ampliamente el alcance de este trabajo, no pueden dejar de mencionarse.

La matriz presupuestaria de corresponsabilidad, así definida, constituye la primera parte de un contrato de gestión entre principales y agentes internos (y eventualmente externos), porque reúne los tres requisitos necesarios para establecer la responsabilidad: las metas, los recursos y la autoridad. Tal contrato de gestión, en la intersección entre la estructura organizativa y el presupuesto, se debe suscribir, entre las partes corresponsables, en términos de los contenidos de los compromisos “PIC” (por Producción, Intervención y Control) en relación a cada uno de los procesos de trabajo.

Sin embargo, la matriz presupuestaria de corresponsabilidad no debe ser considerada un contrato de gestión acabado sino sólo la primera parte del mismo, que establece quiénes serán las partes y la naturaleza de la participación de cada una de ellas. Para completarlo, hace falta establecer los compromisos detallados, es decir, los resultados operativos concretos que cada parte se comprometerá a entregar a las otras y las condiciones en que lo hará. Esta fase implica una verdadera negociación horizontal de los compromisos, es decir, la puesta en vigencia de acuerdos entre partes, flexibles y viables, para ejercer la corresponsabilidad asignada verticalmente. Más adelante se volverá sobre esta cuestión.

El análisis detallado de las metodologías y posibilidades de la contractualización al interior de las organizaciones se halla fuera del alcance de este trabajo pero, sin duda, debe señalarse que cualquiera sean los métodos, aplicados fuera de un marco de responsabilización integral que incluya al presupuesto y las estructuras, estas tendrán el valor de las iniciativas puntuales. Así ocurrir con los indicadores aislados de procesos y, también, con los contratos de gestión mediante los que se formalizan muchos proyectos dentro de las administraciones públicas (casi siempre con financiamiento extrapresupuestario) que conforman “islas de responsabilización” frecuentemente desintegradas del funcionamiento institucional.

APLICACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS

Ámbitos y alcances

La gestión presupuestaria de estructuras es, por un lado, un instrumento técnico de definición y registro de estructuras organizativas de manera vinculada al sistema de planificación a través del presupuesto y, por otro, un instrumento normativo mediante el cual se completa y perfecciona el proceso de delegación de autoridad, desde su inicio en el Poder Legislativo, hasta los niveles operativos en que se realiza la utilización cotidiana de los recursos.

Su ámbito más amplio de aplicación es todo el aparato burocrático del poder ejecutivo (mediante el establecimiento un sistema de gestión horizontal análogo y complementario del sistema de presupuesto público); un ámbito de aplicación intermedio lo constituyen las agencias o unidades de gestión que sean objeto de asignación presupuestaria de recursos y de delegación de autoridad a través de una estructura organizativa y, finalmente, el menor ámbito razonable parece ser el de una única categoría programática presupuestaria (o una asignación extrapresupuestaria equivalente como, por ejemplo, un proyecto con financiamiento externo).

En cuanto al alcance de la aplicación, el menor es el simple registro y formalización de las estructuras organizativas existentes de manera articulada con presupuesto y adecuada para el posterior control de gestión, mientras que un alcance mucho más avanzado es la puesta en vigencia de reglas de juego de corresponsabilidad horizontal y vertical mediante contratos o acuerdos de gestión, y todo ello asociado a sistemas de control, evaluación e incentivos.

Etapas de la aplicación de la gestión presupuestaria de estructuras organizativas

Una vez cumplida la fase inicial de implantación propia de toda nueva tecnología de gestión (tal como el diseño y adaptación de los instrumentos específicos, su establecimiento a través de los soportes normativos correspondientes y la capacitación de los actores institucionales involucrados), la aplicación de la gestión presupuestaria de estructuras contempla –idealmente– las siguientes etapas:

a) *Elaboración de la matriz de producción externa a partir del presupuesto:* según la metodología de programación presupuestaria que exista en cada caso y el grado de precisión con

que haya sido aplicada, se podrán encontrar, en las diferentes categorías programáticas de los presupuestos (o, en el peor de los casos, deducir de ellas) los productos externos de las áreas involucradas. Con ello habrá quedado identificada una de las dos dimensiones del nivel operativo de la matriz de producción externa. El paso siguiente será identificar los usuarios inmediatos de estos productos y la estimación de la prioridad relativa de las relaciones producto-usuario resultantes. Quedará conformada así la matriz producto-usuario, primer paso para contextualizar estratégicamente – de “abajo hacia arriba”- las metas recibidas desde el sistema político a través del presupuesto.

A continuación, es preciso identificar, con la mayor precisión posible, los resultados esperados y los beneficiarios inmediatos de éstos, lo cual permite una visión más amplia del objetivo presupuestario, que incursiona en la dimensión estratégica. Finalmente, es necesario identificar los efectos y beneficiarios mediatos, de modo que la matriz de producción externa así diseñada, sea una interpretación razonablemente precisa de la misión institucional, que debería ser la guía en el proceso de responsabilización al interior de la organización.

Debe señalarse que el solo hecho de disponer de la matriz de producción externa (y, a partir de la misma, de un enunciado de misión institucional para al ámbito organizativo en que se esté trabajando) puede, en sí mismo, ser un aporte de enorme importancia para la cultura organizacional y la motivación de los involucrados. Esto parece deberse a que la matriz de producción externa y la misión institucional se refieren al “para qué”, y todos necesitamos estar convencidos de esto antes de que nos hablen de los “cómo”.

b) Elaboración de la matriz presupuestaria de corresponsabilidad: el primer paso de esta etapa es la distribución de las responsabilidades en el mayor nivel que establezcan la formulación presupuestaria y la definición preexistente de las estructuras organizativas. En este nivel se suelen asignar, a ciertas unidades de las estructuras, las responsabilidades por categorías programáticas presupuestarias completas¹⁷ conformándose la matriz presupuestaria de responsabilidad como vimos anteriormente. El segundo paso es la elaboración de la matriz presupuestaria de *corresponsabilidad*. Para su elaboración es necesario identificar, para cada categoría programática: 1) los productos externos, internos u organizacionales que correspondan (algunas veces estos productos suelen hallarse identificados con considerable precisión en los presupuestos, inclusive con sus metas cuantificadas, mientras que, otras veces, sólo existen descripciones vagas, formuladas como memorias descriptivas relativamente imprecisas); 2) tomando como insumo los productos antes mencionados, es necesario identificar los procesos de trabajo (a veces suelen hallarse identificados como funciones, tareas, actividades, “responsabilidades sustantivas”, u otras denominaciones; también, en las formulaciones presupuestarias detalladas, suelen figurar como actividades y tareas) y 3) finalmente, es preciso identificar las unidades organizativas de las estructuras que deban participar en estos procesos de trabajo con algún grado de alcance de responsabilidad (estas unidades pueden depender jerárquicamente del área responsable de la categoría programática o no, e incluso pertenecer a instituciones diferentes).

c) Elaboración de los contratos de gestión: la matriz presupuestaria de corresponsabilidad, si está formulada correctamente, debe constituir el contrato marco de gestión entre todos los actores involucrados, en cuyo ámbito se pueden suscribir entre ellos los acuerdos requeridos para el establecimiento explícito de la corresponsabilidad. El grado de formalización y precisión de tales acuerdos dependerá, entre otros aspectos, de las disponibilidades de información, de las características de los sistemas de control de gestión que eventualmente existan y la naturaleza de las relaciones entre principales y agentes (por ejemplo, si estos contratos implican responsabilidades jurídicas, deberán ser formalizados mediante convenios, contratos comerciales u otras formas). Sin embargo, resulta conveniente establecer una formulación mínima estándar a partir de la cual se realicen tales formalizaciones más avanzadas.

Entendiendo por “contrato de gestión” la matriz presupuestaria de corresponsabilidad completa, los acuerdos de corresponsabilidad se refieren a cada intersección del alcance “PIC”. Los firmantes de los acuerdos deben ser, entre otros, los siguientes: 1) la instancia superior jerárquica de los responsables de las categorías programáticas, quien adquiere el carácter de principal, 2) todos los

¹⁷ Es frecuente que el presupuesto ya incluya esta definición cuando se emplean las metodologías del presupuesto por programas, en la cual algunas unidades organizativas son designadas como “unidades responsables de programas -URPs” y “unidades ejecutoras de programas -UEPs”.

responsables por la producción de los resultados (P), quienes se comprometen a producir determinados resultados operativos en sus respectivos procesos de trabajo a condición de la recepción de insumos en términos de intervenciones y controles; 3) los responsables de intervenciones y/o controles (I o C), incluyendo al propio principal cuando corresponda y 4) eventualmente, los usuarios externos o sus representantes (en tales casos, los tres primeros firmantes suscriben individualmente los compromisos internos y, solidariamente, los externos).

d) Definición de los contenidos de los acuerdos de corresponsabilidad: idealmente, los contenidos de los acuerdos de corresponsabilidad deben incluir, como mínimo a: 1) una descripción de la forma en que serán observables los resultados operativos (metas) a lograr por los corresponsables "P", en los términos en que sea posible establecer su cumplimiento para las partes intervinientes y también para el usuario final¹⁸; 2) una descripción, lo más detallada posible, del compromiso de cada "proveedor" "I" o "C" respecto de sus usuarios internos (por ejemplo, en las intervenciones, las oportunidades y tiempos en que se harán, en los controles, el alcance y contenido de la realimentación que recibirá el responsable de producir, y la manera en que éste garantizará que el responsable de controlar esté informado) y 3) la forma en que se registrarán los cumplimientos de los acuerdos y las consecuencias de su incumplimiento.

En resumen, las metodologías de contractualización deben cumplir, en relación a este aspecto, la doble función de establecer marcos de referencia, compartibles por los actores, sobre qué es lo valioso para la organización (es decir, romper las islas y crear marcos de referencia comunes sobre el valor) y, además, establecer las reglas de negociación sobre la corresponsabilidad en su generación. El primero de los puntos se refiere a no perder de vista los objetivos iniciales.

RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS INICIALES: LA CADENA DE GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO

En este trabajo hemos hablado de diversos instrumentos, desde los más generales, como la matriz de producción externa que toma en cuenta los aspectos políticos y estratégicos hasta los más detallados, como, por ejemplo, las matrices presupuestarias de corresponsabilidad en tanto contratos de gestión, así como los acuerdos que éstos deben contener para cumplir tales funciones. En un camino tan largo, es fácil, al adentrarse en los detalles, perder de vista la razón por la que llegamos a ellos.

Una vieja historia sobre la burocracia refiere que, después del ataque japonés a Pearl Harbor, cundió el temor de que se produjera otro similar a las costas de California cuando alguien declaró haber avistado un submarino merodeando por allí. Se tomó la decisión de enviar dos marineros a que se apostaran en el lugar, provistos de larga vistas, y se turnaron para vigilar. El responsable de cumplir la orden observó que no tenía sentido tal vigilancia si no incluía un equipo de radio para transmitir las novedades con la celeridad del caso. Ello implicaba instalar una casamata con un generador eléctrico, lo cual se consideraba una instalación móvil externa, que justificaba un responsable y un ayudante, lo cual, sumado a los dos marineros, implicaba una dotación de cuatro personas por cada turno de ocho horas, es decir, doce. Para tal planta de personal en una instalación externa los procedimientos indicaban que correspondía asignar un soporte logístico consistente en cocinero y ayudante, lo que justificó que la instalación móvil se convirtiera en fija, con una infraestructura de hormigón y otras mejoras. El proceso decisorio continuó y, al cabo de dos años, se había construido allí una base naval. Durante la ceremonia de inauguración, mientras conversaba con el Presidente de la nación -invitado de honor en el evento-, al almirante jefe de la base se le hizo llegar un papelito en el que se le informaba que, por fin, se había logrado avistar submarinos japoneses. El almirante, ofuscado, se lo mostró al Presidente y le dijo: "Parece mentira que nos interrumpen por una cosa así".

No es difícil, en un ambiente burocrático ordenado como el de la base naval del ejemplo anterior, imaginarse una cadena de prolijos contratos de gestión y clarísimas corresponsabilidades entre quienes debieran hacer cada cosa. Sin embargo, tampoco es difícil imaginar que, al igual que

¹⁸ Este es, seguramente, uno de los puntos más débiles y, a la vez, más importantes del proceso de responsabilización (y las modalidades de contractualización lo ponen en evidencia). ¿Cómo establecer contenidos de acuerdos entre partes sin caer en la retórica vacía o en formalismos, sobre todo cuando se trata del bajo nivel, es decir, de procesos muy específicos? Quizás la respuesta más sencilla tiene que ver con la generación de valor: cuando se tiene claro que un resultado operativo es necesario es porque se percibe que genera valor y, por el contrario, que su no logro es un perjuicio. Siempre hay percepción –acertada o no– sobre el valor de cada cosa en la vida cotidiana y el trabajo no es la excepción de esta regla. Todos percibimos cuando no cumplir un plazo u omitir un detalle puede ser catastrófico o cuando es irrelevante.

en la base naval, en la cadena del proceso de responsabilización se hayan ido borrando las huellas de lo registrado en el primero de los instrumentos descritos, la matriz de producción externa.

El único sentido del proceso de responsabilización en el sector público, sin duda alguna, es producir valor para la sociedad o bien contribuir a que ello ocurra. En la matriz de producción externa se registra el contenido de la producción institucional de valor, que debiera estar presente en todas y cada una de las etapas de la aplicación de los instrumentos de que hemos tratado aquí. Tal “omnipresencia” de los objetivos iniciales es muy fácil de perder, sobre todo cuando estos objetivos no han sido descritos ni transmitidos. Así como los contratos de gestión son instrumentos operativos de responsabilización y rendición de cuentas, en el otro extremo de la cadena, la matriz de producción externa es una herramienta que ayuda a transmitir los fines, fundamentar valores y trabajar sobre la cultura organizacional.

En la no ruptura de la continuidad, dentro la larga y a veces tortuosa cadena de relaciones causales entre la tarea cotidiana de cada uno y los efectos que la sociedad recibe de la gestión del Estado, reside toda la legitimidad del proceso de responsabilización y, por consecuencia, de los contratos de gestión con que puede instrumentarse. Vamos a llamarla, por el momento, “cadena de generación de valor público”. Tal como se representa en el gráfico 11, en ella pueden identificarse seis puntos o eslabones: tres (que se identifican con valores negativos) se refieren a los procesos en el interior de las organizaciones mediante los cuales se verifica el consumo de los recursos y los otros tres (que se muestran con valores positivos) corresponden a la generación del valor a partir de los recursos.

Los eslabones de la cadena que se refieren al consumo de recursos tienen que ver con el espacio organizacional que hemos representado en este trabajo mediante la matriz proceso-responsable, mientras que el ámbito en el que se produce la generación del valor público ha sido representado por la matriz de producción externa. En la matriz proceso-responsable representada en el gráfico se muestran, simplificados, los procesos de trabajo, refiriéndolos sólo a las tres clases de producción: a) la externa, b) la interna de apoyo y c) la organizacional, distinguiendo en ella cuando los aportes se dirigen a la producción externa o a la de apoyo. Por su parte, en la matriz de producción externa -también simplificada- se representan los tres niveles que hemos llamado antes operativo (relación producto-usuario), estratégico (resultado-beneficiario inmediato) y, finalmente, político (efecto-beneficiario mediato).

La cadena de generación de valor público así definida, deliberadamente, no tiene un valor cero: pasa directamente de “-1” a “+1”. El objeto de ello es representar, con esta omisión tan claramente acotada, el hecho de que la generación de valor es un proceso muchas veces poco tangible pero absolutamente real y concreto que comienza dentro de aquella zona en la que los usuarios *externos* reciben los productos *externos* y los *consumen*, es decir, reciben realmente el valor. El eslabón “+1” de la cadena (ubicado *fuera* de la organización) representa la transacción institucional esencial: la culminación del proceso de producción externa, que genera valor público en cuanto tales productos sean entregados a sus usuarios. Es el punto en que los pacientes reciben atención médica, los alumnos educación, los litigantes fallos de la justicia y así sucesivamente. La mera producción de productos y su puesta *en disponibilidad* de los usuarios, sin la incorporación correspondiente por parte de éstos, no es generación de valor sino, justamente, la peor dilapidación de los recursos, es decir, cuando es mayor el consumo en relación a la utilidad.

La generación de valor público, en consecuencia, se *gesta* en el interior de las organizaciones (en las etapas que se representan como eslabones con signo negativo en la matriz proceso-responsable) pero sólo se *realiza* fuera de ellas, cuando es incorporado por los destinatarios. Reservamos, por lo tanto, el término “gestión” para el ámbito de los procesos de trabajo y el de *generación* para el de los resultados. El primero de ellos, en consecuencia, referido al consumo de los recursos, en la medida en que éstos se incorporen efectivamente a la cadena, puede ser llamado el proceso de *gestión del valor público*, mientras que, cuando ello no ocurre, no existe dentro de las organizaciones gestión de valor público sino sólo mero consumo de recursos. Veamos estos eslabones:

CONTRATOS DE GESTION CADENA DE GENERACION DE VALOR PUBLICO

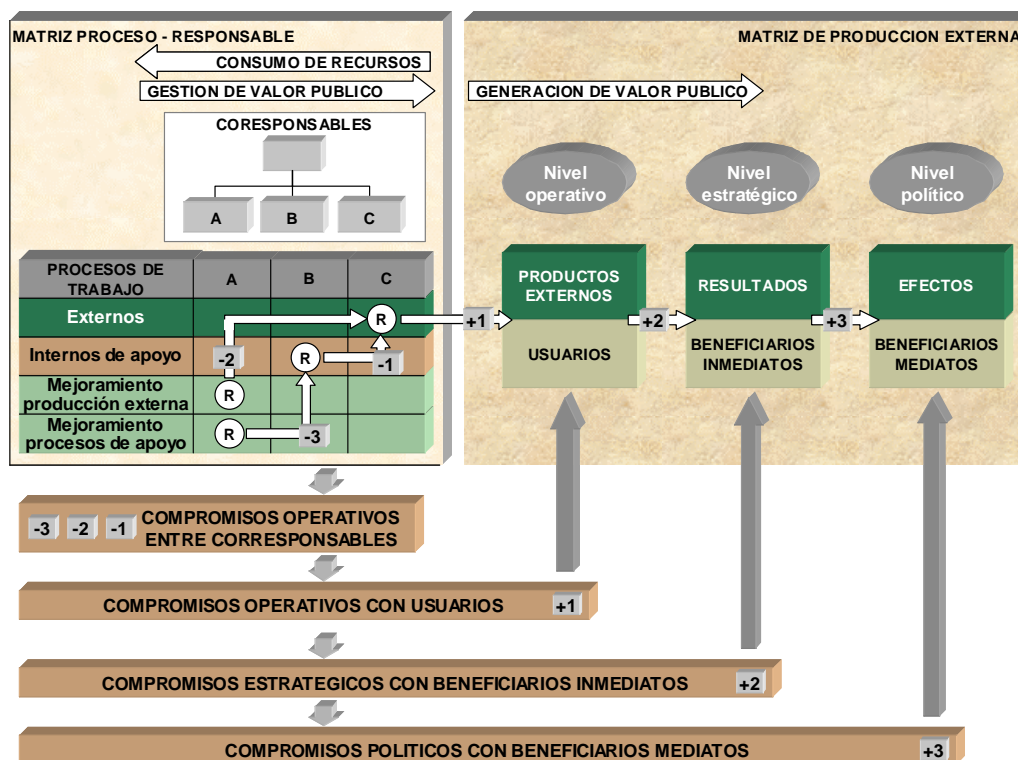


Gráfico 11

El eslabón “-1” de la cadena representa la integración del valor potencial de la producción interna de apoyo a la producción externa: comprar los materiales necesarios para el funcionamiento de los hospitales, las escuelas o los tribunales; hacer el mantenimiento de las instalaciones y los equipos, contratar y administrar el personal y demás gestiones de apoyo sin las cuales se imposibilitaría la producción externa. El eslabón “-2”, en cambio, representa una contribución menos cotidiana: los aportes de quienes trabajan en la mejora de los procesos productivos y de los productos mismos. Estos aportes, que hemos llamado en este trabajo “productos organizacionales” son, por ejemplo, los nuevos desarrollos didácticos y curriculares en las escuelas, las mejoras de procesos y técnicas médicas en la salud y similares. Finalmente, el eslabón “-3” corresponde a las mejoras y transformaciones análogas de los procesos de apoyo, tales como la incorporación de tecnologías contables y administrativas, la mejora de los servicios de mantenimiento, almacenaje o reclutamiento del personal. Sin ser más ni menos importantes unos que otros, la relación con la transacción producto-usuario en que se inicia efectivamente la creación el valor es en los últimos casos más mediata y en los primeros más inmediata.

Volvamos ahora a los eslabones relativos a la generación de valor: el “+2” representa el aporte de valor que logra expresarse en resultados para los beneficiarios inmediatos (v.g. la salud para los pacientes, el aprendizaje para los alumnos, la solución de controversias para los litigantes), mientras que, por último, el eslabón “+3” se refiere al valor que finalmente logra realizarse en términos de los efectos buscados (por ejemplo, mejoras efectivas de la calidad de vida o de la economía a que la educación, la salud o la justicia hayan contribuido).

Finalmente, representar los eslabones de la cadena con signos negativos y positivos es una manera de llamar la atención sobre el hecho de que el valor público debiera imaginarse como el resultado de una suma algebraica: sólo habrá valor agregado para la sociedad cuando el que ésta reciba sea mayor que el que el aparato del estado le extrae para disponer de los recursos que consume.

En el marco descrito, los mecanismos de responsabilización y, especialmente, los contratos de gestión, pueden analizarse desde el punto de vista del lugar que ocupan en la cadena de

generación de valor. Es posible distinguir, en base a este criterio al menos, cuatro categorías de alcance de los contratos de gestión, que se representan en la parte inferior del gráfico:

a) *Contratos que incluyen sólo compromisos operativos entre corresponsables internos*: se refieren a los eslabones de signo negativo de la cadena e intervienen en ellos sólo los actores internos del aparato del estado, tanto dentro de una misma agencia como de más de una. Estos compromisos suelen ser, (entre otros): 1) acuerdos horizontales de corresponsabilidad establecidos a nivel alto de la estructura entre responsables de categorías programáticas presupuestarias diferentes e inclusive de diferentes agencias del gobierno (por ejemplo un área responsable del control fitosanitario en los medios rurales puede requerir de determinados aportes de la policía en cuanto al control de la circulación rural, sin cuyo concurso no podría rendir cuentas ante su principal) y 2) acuerdos jerárquicos, establecidos a través de la línea jerárquica entre principales y agentes internos, que incluyen los acuerdos horizontales de corresponsabilidad entre todos los involucrados dependientes del mismo principal. La mayor parte de los contratos de gestión derivados de la gestión presupuestaria de estructuras, seguramente, se hallará incluida en esta categoría.

b) *Contratos que incluyen compromisos operativos con usuarios*: se refieren al eslabón +1 de la cadena de generación de valor e involucra a los usuarios directos del accionar del estado¹⁹.

c) *Contratos que incluyen compromisos estratégicos con sectores beneficiarios inmediatos*: se refieren al eslabón +2 de la cadena de valor, es decir, a los sectores de la sociedad que resulten beneficiarios en lo inmediato de los productos que el estado entregue a los usuarios (uno de los ejemplos más claros es el de los padres de los alumnos, beneficiarios inmediatos de los servicios educativos).

d) *Contratos que incluyen compromisos estratégicos con sectores beneficiarios mediatos*: se refieren al eslabón +3 de la cadena, el más lejano de las acciones institucionales, que involucra a sectores de la ciudadanía (v.g. poblaciones de regiones, sectores productivos, etc.).

No es incorrecto suponer que cualquier mecanismo de responsabilización presupone alguien ante quien rendir cuentas. Por lo tanto -aun no hallándose formalizados- es lícito (o, al menos ético) considerar que siempre hay contratos de gestión implícitos entre corresponsables y los correspondientes compromisos -también, al menos implícitos- con los destinatarios. Desde esta óptica, los contratos de gestión siempre podrán considerarse ubicados en determinados lugares de la cadena de valor. Los que se hallan del lado del consumo de recursos pueden basarse directamente en herramientas de responsabilización como la gestión presupuestaria de estructuras descrita en este trabajo. En cambio, los contratos y compromisos que se hallen en los tres eslabones restantes, del lado de la cadena en el que se genera el valor, requieren incorporar de alguna manera a los destinatarios. Aquí las cosas parecen complicarse. Aun en el caso que parece más sencillo, el de las relaciones con los usuarios directos, ello requiere que éstos, además de poder hacerse oír, tengan alguna posibilidad de hacer valer sus derechos e intereses. En el mercado, sin duda, esta posibilidad es la capacidad de compra. Sin embargo, cuando el estado se relaciona con usuarios que tienen el carácter de derechohabientes, las dificultades prácticas son grandes. Los acuerdos externos establecidos con usuarios externos o representantes de éstos (acuerdos de servicios, sistemas de "carta compromiso", y otros similares), si bien reflejan el espíritu del compromiso buscado, tienden a carecer del soporte técnico, la precisión, el involucramiento de las partes y la permanencia que los haga remotamente tan eficaces como la omnipresencia del interés en las relaciones entre clientes y proveedores.²⁰

Cuando se trata de relaciones con destinatarios de los resultados o los efectos (los eslabones +2 y +3 de la cadena), se hace aun más evidente el doble problema de cómo medir -o, al menos, estimar- los resultados y los efectos y, además, el de la representatividad de los destinatarios como contraparte de los contratos y sus correspondientes acuerdos. Además de la frecuente delegación de tal representatividad de los destinatarios en instancias tales como asociaciones o medios de comunicación, existe sin duda la activa intervención de los intereses clientelares a través de lobbies y

¹⁹ Debe señalarse que, cuando los usuarios deben participar como parte de los procesos y no como receptores del valor, no debe considerarse que hay compromisos por su parte sino sólo obligaciones o acatamiento de condiciones. Tal sucede con los pacientes en el caso de la salud o los alumnos en la educación, que deben acatar reglas y aceptar condiciones por la naturaleza del proceso mismo. Es igualmente erróneo considerar a los contribuyentes usuarios de los organismos de recaudación o a los a los delincuentes de la policía.

²⁰ Son ejemplos los acuerdos de servicios basados en el cumplimiento de estándares de cantidad y/o calidad. Koldo Echabarría menciona la aplicación de este tipo de acuerdos en Francia, Italia, Reino Unido, Dinamarca y Estados Unidos. (Echabarría, 2001).

otros mecanismos de articulación con el estado. Como manera de sortear estas limitaciones, frecuentemente el mismo estado suele hacerse cargo del diseño de los indicadores, su aplicación y la evaluación del grado de satisfacción de los destinatarios (por ejemplo, a través de encuestas y otros medios de investigación). Ciertamente, si bien es legítimo este accionar del estado como garante de los intereses de la sociedad, no lo es tanto si se trata de evaluar su propio desempeño haciéndose cargo de la representación de la otra parte del contrato. El espíritu de este encuadre institucional, aun sin dudar de la buena fe, no parece demasiado diferente del de la designación del zorro como custodio de las aves del corral.

En resumen, los contratos de gestión parecen mucho más viables en los tres primeros eslabones de la cadena de valor en base de las herramientas de responsabilización hoy generalizadas, tales como el presupuesto y la gestión de estructuras, y progresivamente más difícil de aplicar cuando se requiere incorporar a los destinatarios, es decir, en lo que verdaderamente importa. Si bien la abundante bibliografía de hoy de moda sobre la inclusión del cliente en la gestión suele transmitir, con bombos y platillos, un optimismo entusiasta al respecto, la verdad es que las experiencias concretas y documentadas no abundan. Sin embargo, ello de ninguna manera debe ser razón para renunciar a los esfuerzos. Basta con que haya un solo ejemplo de algo para demostrar que no es imposible y, cuando aun no haya ninguno, debe tratarse de producir el primero.

Finalmente, lo expuesto hasta ahora sobre la cadena de la generación del valor puede inducir a concebirla como una secuencia más o menos lineal de causalidades, desde la gestión en el interior de las agencias estatales hasta el logro de los efectos últimos requeridos por el bien común. Una visión tan ingenua omitiría cuestiones como la definición de en qué consiste el bien común en cada caso y quién y de qué modo lo define y logra establecerlo para el conjunto de la sociedad. Como señala Oszlak²¹, la relación entre el estado y la sociedad puede concebirse en términos de una triple articulación en la que el aspecto "funcional" se refiere a la definición de quién se ocupa de qué aspectos de la agenda social, el "jerárquico" a quién decide sus contenidos y los impone y, finalmente, el "material" a la cuestión de la equidad, campo de la lucha política donde se decide "quién recibe qué, cuándo, cómo". La "administración" de cadena de generación del valor público, desde este punto de vista, no es tanto la cuestión de los "contratos" que el estado (a través de sus diversas instancias y agencias) pueda suscribir con la sociedad sino, en todo caso, el lugar donde algunos de los resultados de tal lucha política puedan quedar plasmados en contratos que no lo tengan necesariamente como juez y parte.

Conclusiones

Ciertamente, en las últimas décadas, los contratos por resultados, los proyectos, los programas y otras formas horizontalizadas de gestión se tornaron cotidianas en las administraciones públicas de la región, tanto por las influencias de las nuevas corrientes en materia de reforma del estado que preconizan prácticas orientadas a resultados como por la fuerte intervención de la cooperación internacional. Sin embargo, las agencias públicas aun están lejos de contar con formas organizativas horizontales completamente integradas a la gestión cotidiana y mecanismos de rendición de cuentas por resultados.

En este contexto, la gestión presupuestaria de estructuras organizativas no es una herramienta novedosa en cuanto a su materia prima (el presupuesto y las estructuras organizativas). Sin embargo, se instala en una zona frecuentemente vacía en el proceso de responsabilización: la relación entre las finalidades institucionales, la asignación de recursos y la delegación de la autoridad. En tal sentido, debe ser considerada un aporte orientado a llenar este vacío y facilitar las condiciones para la gestión por resultados integrada en un marco institucional, es decir, no basada en mecanismos de contractualización ad hoc aislados de las finalidades organizativas últimas, es decir, de la cadena de generación del valor público.

²¹ Oszlak, Oscar, 1994.

RESUMEN

Ciertamente, en las últimas décadas, los contratos por resultados, los proyectos, los programas y otras formas horizontalizadas de gestión se tornaron cotidianas en las administraciones públicas de la región, tanto por las influencias de las nuevas corrientes en materia de reforma del estado que preconizan prácticas orientadas a resultados como por la fuerte intervención de la cooperación internacional. Sin embargo, las agencias públicas aun están lejos de contar con formas organizativas horizontales completamente integradas a la gestión cotidiana y mecanismos de rendición de cuentas por resultados.

En este contexto, la gestión presupuestaria de estructuras organizativas no es una herramienta novedosa en cuanto a su materia prima (el presupuesto y las estructuras organizativas). Sin embargo, se instala en una zona frecuentemente vacía en el proceso de responsabilización: la relación entre las finalidades institucionales, la asignación de recursos y la delegación de la autoridad. En tal sentido, debe ser considerada un aporte orientado a llenar este vacío y facilitar las condiciones para la gestión por resultados integrada en un marco institucional, es decir, no basada en mecanismos de contractualización ad hoc aislados de las finalidades organizativas.

La presente contribución se refiere, en primer lugar, a la cuestión de la planificación estratégica y su relación con la asignación de recursos, mostrando cómo esta relación puede registrarse mediante algunas herramientas relativamente sencillas, tales como la matriz de producción externa, que puede ser utilizada como insumo para la gestión de las estructuras organizativas con relación al presupuesto. En segundo lugar, el trabajo trata la cuestión de la asignación de la responsabilidad y su relación con las metas, los recursos y la autoridad para utilizarlos. A partir de esta concepción, presenta una segunda herramienta mediante la cual puede registrarse la asignación de responsabilidades principales a algunos actores institucionales y las corresponsabilidades de otros, a la que se denomina “matriz de corresponsabilidad”. En tercer lugar, el trabajo se refiere a la relación entre la matriz de corresponsabilidad y el presupuesto, es decir, a la elaboración de “matrices presupuestarias de corresponsabilidad” y a la idea de que estas matrices son, en realidad, la materia prima de los contratos de gestión que establezcan compromisos entre actores institucionales y sienten las bases de la rendición de cuentas por resultados.

Por último, se describen brevemente las etapas de la aplicación de este tipo de metodologías, con la intención de transmitir una impresión general de las dificultades y requisitos necesarios para ello. Con este fin se incluyen algunos ejemplos de instrumentos de registro de matrices de producción externa y de corresponsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- **ABERBACH, Joel D. y BROCKMAN, Bert A.** (1999) *Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° , sep-dic 199, Madrid.
- **BANCO MUNDIAL** (1997) *Informe sobre Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en Transformación*. Banco Mundial, Washington.
- **BARZELAY, Michael** (1994) *Metáforas en la gestión de servicios públicos*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- **BARZELAY, Michael** (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- **BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos** (1998) *La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*, en Revista Desarrollo Económico N° 150, Vol 38.
- **BRUGUÉ, Amorós y otros** (1994) *La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- **CLAD, Centro Latinoamericano De Administración para el Desarrollo** (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Informe CLAD 2000, Comité Científico, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- **FALCAO MARTINS, Humberto** (1996) *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración*. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro 1996.
- **FLEURY, Sonia** (1999) *Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?*, en Nueva Sociedad N° 160.
- **FLORKOWSKY, Gary y LIFTON, Donald** (1998) *Evaluación de los incentivos de productividad para el sector público: una revisión*, en “El mejoramiento de la productividad en el sector público”, CLAD, Caracas.
- **GIL, José Ramón, y otros** (2000) *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 17.

- **GORE, Albert** (1995) *Creating a Government that works better & costs less. Report of the National Performance Review, Washington D.C.*
- **HINTZE, Jorge** (2000) *Control y evaluación de gestión y resultados, Documentos TOP, Buenos Aires.*
- **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.
- **KETTL, Donald F.** (1994) *Más allá de la retórica de la reinención: Una reflexión sobre las reformas Clinton de la gestión pública*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, Nº 1, sep-dic 1994, 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.
- **MOORE, Mark H.** (1998) *Estrategias y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona.
- **OSBORNE, David y Gaebler, Ted** (1992) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- **OSZLAK, Oscar** (1994) *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*, en Bernardo Kliksberg (comp.) “El rediseño del perfil del Estado”, Fondo de Cultura Económica, México.
- **PETERS, Thomas y WATERMAN, Robert H.** (1982) *En busca de la excelencia*, Harper & Row, Nueva York.
- **PRATS i Catalá, Joan** (s/fecha) *Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública*, Biblioteca Ideas, Instituto internacional de Gobernabilidad www.iigov.org, Barcelona.
- **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, Nº 1, sep-dic 1994, Madrid.
- **SIMON, Herbert** (1987) *The Proverbs of Administration*, en “Classics of Public Administration” en Jay M. Safritz y Al. C. Hyde (comps), Dorsey Press, Chicago (citado por Moore, Mark, op.cit.)