

# **GESTIÓN POR PROCESOS Y POR RESULTADOS EN EL APARATO ESTATAL: una cuestión abierta \***

*Jorge Hintze \*\**

## **INDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **LAS MODALIDADES DE GESTIÓN COMO FORMAS ORGANIZATIVAS**

*Modalidad de gestión operativa*

*Modalidad de gestión por proyecto*

*Modalidad de gestión por programa*

#### **MODALIDADES DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

*Rendición de cuentas por resultados*

*Rendición de cuentas por procesos*

*Instrumentos de rendición de cuentas*

*Instrumentos de rendición de cuentas por procesos*

*Instrumentos de rendición de cuentas por resultados*

#### **ARTICULACIÓN DE MODALIDADES DE GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

*Metodologías de análisis de modalidades de gestión y rendición de cuentas*

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

---

\* Ponencia presentada en el SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Sociedad, Gobierno y Administración Pública " Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad ", Córdoba , 27, 28 y 29 de noviembre de 2003, República Argentina

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

## GESTIÓN POR PROCESOS Y RESULTADOS EN EL APARATO ESTATAL: UNA CUESTION ABIERTA

*Jorge Hintze*

### INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas del siglo veinte, en el campo de la reforma del estado se produjo un inédito consenso acerca de las bondades de la gestión por resultados. Los lineamientos políticos de los gobiernos en materia de reforma del estado y las normativas en las que se expresaron reflejaron sin duda esta orientación. La discusión acerca de resultados y procesos – suerte de polémica relativa a medios y fines- pareció definitivamente zanjada a favor de los resultados y en contra de los procesos (como en el famoso discurso sobre las armas y las letras en el que Don Quijote toma partido por las armas). Si estas ideas tenían algún origen identificable, sin duda se hallaba en el campo de las organizaciones privadas.

Paradójicamente, sin embargo, durante esos mismos años, en el campo de las organizaciones del mercado se fortalecía más que nunca la convicción de que *la mejora de los resultados era la natural consecuencia de la mejora de los procesos*. Tal filosofía organizativa fue expresada de la manera más taxativa por la corriente de la calidad total, iniciada por el estadístico norteamericano Deming, heredero indiscutido de Taylor. En este marco, los criterios de responsabilización de los gestores también resultaban muy claros: la conducción de las organizaciones debía rendir cuentas por resultados –las ganancias- mientras que, para que ello fuera posible, los operadores dentro de ellas, debían lograr el mejor aprovechamiento de los recursos, es decir, eficiencia de los procesos. El resultado “mayor rentabilidad” era, simplemente, la otra cara de la moneda de la mayor eficiencia operativa en el proceso de trabajo. La producción por resultados prevaleció (como en los casos de los grandes barcos, los edificios, el software o las campañas publicitarias), sólo cuando, por razones técnicas (generalmente derivadas de la escala de producción), aun no resultaba rentable la gestión por procesos. Hacerse cargo de los resultados, en la práctica, significaba hacerse cargo de que los procesos produjeran buenos resultados, algo no tan diferente a lo que se espera de los médicos: buena *praxis*, es decir, buen proceso. En resumen, en el ámbito de las empresas del mercado no pareció haber contradicción alguna entre procesos y resultados que requiera de discusión académica significativa.

En el campo de la gestión pública, mientras tanto, las palabras que más resonaban eran “resultados” y, su consecuencia natural, “descentralización”. La descentralización, naturalmente, aludía a mayor autonomía de decisión de los gestores para lograr mejores resultados y, a su vez, dichos resultados se consideraron el principal criterio deseable de responsabilización. Al contramano de lo que ocurría en las organizaciones privadas más avanzadas, la palabra “proceso”, en lugar de connotar organización y eficiencia, fue haciéndose sinónimo de burocratización, rutina rígida e indiferente a las verdaderas necesidades de los usuarios. Así como, entre otras, la corriente de la calidad total expresó de manera descollante, en las organizaciones del mercado, una “ideología de los procesos”, en el campo estatal las corrientes de la “Nueva gestión pública” promovieron la orientación a resultados y las relaciones contractuales referidas a éstos al interior y exterior de las organizaciones públicas. Max Weber devino en respetada pero perimida figura del pasado y sus ideas sobre la burocracia fueron vistos como lastres de los que ya era hora de desembarazarse (Barzelay, 1998, Osborne y Gaebler, 1992, Prats, 1999)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Joan Prats, en un artículo de hace unos años, sugiere la conveniencia, para las administraciones públicas latinoamericanas, de la orientación a procesos según los preceptos weberianos sólo como una etapa de transición, necesaria para la final la orientación de la gestión pública hacia los resultados (Prats, 1998)

En resumen, a pesar de que los discursos de las corrientes neoempresariales y de la “nueva gestión pública” abrevan en gran medida en las prácticas de las organizaciones del mercado, las recetas e ideología que de éste extrae pareciera ir en sentido contrario a lo que en éste ocurre: en lugar de preconizar la *contribución* de los gestores al logro de los resultados finales a través de la buena práctica de los procesos (como sostenía Weber, aunque sin el actual énfasis en la eficiencia), se plantea la *responsabilización* por los resultados finales, promoviendo para ello una sana discrecionalidad acerca de la organización de los procesos.

¿Es tan diferente la gestión pública de la privada como para que los modos deseables de organización del trabajo y responsabilización sean opuestos? Este trabajo no se propone responder tal pregunta sino sólo realizar algunos aportes a esta discusión. Uno de ellos, se refiere a la distinción entre modalidades de gestión aplicadas a lo público. Sostendremos que pueden identificarse al menos tres modalidades de gestión: la primera, que llamaremos operativa, corresponde a la orientación a procesos mientras que las dos restantes, “por proyectos” y “por programas” se refieren a la orientación de la organización del trabajo en función de los resultados. En segundo lugar, trataremos de mostrar que la rendición de cuentas debe corresponder a la modalidad de gestión con que el trabajo se halle organizado en cada caso. En tercer lugar, mencionaremos que, por consecuencia, en las organizaciones públicas coexisten las modalidades por resultados y procesos y, por lo tanto, las modalidades rendición de cuentas deben responder a ellas.

En resumen, sostendremos que, al igual que en cualquier organización, la modalidad más adecuada parece ser la que, a la larga, resulte más eficiente y que, (dado que no parece haber especificidad demostrada de lo público en cuanto a esta cuestión), quizás, ideologizar cuestiones técnicas, como ésta puede resultar contrario a la transparencia y no necesariamente funcional a la producción de valor público, cuestión -sí- legítimamente ideológica.

## **LAS MODALIDADES DE GESTIÓN COMO FORMAS ORGANIZATIVAS**

Las modalidades de gestión son las maneras en que, al interior de las organizaciones, se asignan los recursos en los procesos de trabajo a fin de producir productos concretos (*outputs*). Es posible identificar tres modalidades de gestión básicas o puras: 1) la modalidad que denominaremos *operativa*, que se refiere a los casos en que los recursos se asignan con el fin principal de contar con capacidad de producción (es decir, instalaciones, equipos, personal); 2), la que denominaremos *por proyecto*, que se refiere a los casos en que el criterio principal de asignación de recursos es el logro de resultados en momentos preestablecidos y 3) una modalidad intermedia, que denominaremos *por programa* que corresponde a las gestiones organizativas en las que la modalidad operativa se emplea esencialmente para coordinar y articular recursos gestionados mediante la modalidad por proyecto.

### **Modalidad de gestión operativa**

La modalidad *de gestión operativa* es aquella en que los recursos se asignan principalmente con el fin de lograr disponibilidad de *capacidad de producción* de bienes o servicios de manera rutinaria.

Por ejemplo, organizaciones como los hoteles definen la asignación de recursos con el fin de disponer de determinada cantidad de habitaciones, personal para atenderlas, instalaciones de recepción, salas y restaurantes con su correspondiente personal, mobiliario, teléfonos y demás recursos. Tal conjunto de recursos constituye la capacidad de producción del hotel, diseñada para producir el servicio de alojamiento de los pasajeros.

Las organizaciones como el hotel del ejemplo citado deben asignar los recursos con un considerable grado de independencia de los resultados que produzcan en cada momento: si el hotel está diseñado para atender hasta cien pasajeros al mismo tiempo, ésta será su capacidad de producción, la que podrá o no utilizarse en su totalidad. De hecho, cuando en el hotel haya sólo

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

ochenta pasajeros, la capacidad de producción seguirá siendo de cien (mientras que la producción habrá sido de ochenta). La diferencia entre la capacidad instalada de producción y la producción real en cada momento es la capacidad de producción ociosa. En las organizaciones en las que el criterio predominante de la asignación de los recursos es la capacidad de producción, los procesos de trabajo (o procesos de gestión) suelen caracterizarse por ser considerablemente estandarizados, es decir, realizables de manera rutinaria y repetitiva.

Por ejemplo, el servicio de atención de pasajeros en los hoteles sólo puede prestarse dentro de la lógica para la que ha sido diseñada la capacidad de producción de la organización: recibir los pasajeros en la recepción, asignarles las habitaciones, mantenerlas en condiciones de uso, proporcionar a los pasajeros ciertos servicios adicionales preestablecidos en un menú (como conseguirles taxis o recibir sus llamadas telefónicas). La organización del hotel está prevista para que estas actividades se realicen siempre de la misma manera y dentro de parámetros bastante rígidos: los botones no podrán acompañar a los pasajeros a recorrer la ciudad, las camareras tendrán que arreglar las habitaciones dentro de determinadas horas; los recepcionistas deberán estar todo el tiempo disponibles dentro de los horarios de recepción establecidos por el hotel, etc. Si los procesos se salen de estos carriles, el servicio perderá calidad y los pasajeros se quejarán.

Desde luego, los procesos son más fácilmente estandarizables cuanto más repetitivos sean los productos, es decir, cuando produzcan muchas unidades de los mismos o similares bienes o servicios, lo cual les confiere mayor rigidez, debido a que, aunque algunos procesos de trabajo son más flexibles que otros, la asignación de recursos al logro de capacidad de producción presupone, como veíamos antes, que sólo se podrán producir aquellos bienes o servicios para los que estén diseñados dichos procesos. Como ello implica considerable estandarización y rutinización de las actividades, la modalidad de gestión *operativa* se caracteriza por ser más rígida que las otras que veremos a continuación.

Por ejemplo, la producción industrial en serie (como la que acostumbramos a reconocer en las cadenas de montaje de los automóviles y otros procesos de ese tipo), sin duda constituye el arquetipo de la modalidad de trabajo operativa, característicamente rutinaria y estandarizada: los automóviles Ford modelo T que salían de las líneas de montaje eran todos iguales (hasta del mismo color); los operarios debían realizar las mismas operaciones una y otra vez y siempre de la misma manera. El sistema de trabajo se tornó tan enajenante que fue objeto de innumerables estudios sobre la alienación y "fordismo" llegó a ser un término peyorativo.

Es cierto que las organizaciones modernas que trabajan bajo modalidades operativas han conseguido niveles muy altos de flexibilidad, sobre todo en cuanto a adaptarse para producir productos diferentes según necesidades de los usuarios. Las plantas modernas de ensamblaje de automóviles permiten, sin alteración del flujo de producción en las cadenas de montaje, producir vehículos de colores diferentes, con diferentes motores, accesorios u otras características. Sin embargo, tal flexibilidad en la posibilidad de producir outputs se logra gracias a mayor estandarización y rutinización: el sistema de ensamblaje es suficientemente sofisticado como para admitir un repertorio más grande de opciones de componentes alternativos para conformar el mismo producto. Este repertorio debe hallarse rígidamente previsto y todas las operaciones de ensamblaje de los diferentes motores y accesorios, minuciosamente estandarizadas y contempladas como amplio repertorio de rutinas alternativas en las líneas de montaje. Lo que, desde la mayor diversidad de productos que es capaz de producir, parece un sistema más flexible, es mucho más rígido y rutinario desde la organización del proceso de trabajo.

En las organizaciones en las que la modalidad de gestión predominante es operativa, el control permanente y detallado de los procesos es esencial para el mantenimiento de las rutinas y el ritmo. Dado que el control implica disponibilidad de información, no se puede realizar de la misma manera cuando los productos y/o los procesos son fácilmente observables y medibles de manera inmediata que cuando sucede lo contrario. Por consiguiente, uno de los requisitos esenciales de las organizaciones con esta modalidad es que tanto los productos como los procesos sean observables y razonablemente medibles, lo cual se facilita sin duda por la estandarización de los productos y la consecuente estandarización de dichos procesos (aunque no siempre ocurra lo mismo con los resultados):

Por ejemplo, en las líneas aéreas, los hoteles o los entes recaudadores del estado, para citar sólo algunos ejemplos, los productos y los procesos son fácilmente observables y medibles: cantidades de pasajeros atendidos, pasajeros transportados e inspecciones y facilidades para el depósito de los impuestos, respectivamente, con las correspondientes procesos de gestión en cada caso. En los dos primeros casos,

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

algunos resultados (v.g. ventas y ganancias) son medibles con cierta precisión e inmediatez; no así en el tercero (no es fácil determinar con precisión en qué medida aumenta la recaudación como consecuencia de las acciones de los entes recaudadores).

En las organizaciones en las que predomina la modalidad *operativa* los mecanismos de control de la gestión predominantes se refieren en primera instancia a los productos (*outputs*) y, en segunda, a los procesos. Sin embargo, el criterio predominante sigue siendo en control por productos y tratándose como tal la propia ejecución de las actividades de los procesos.

Por ejemplo, organizaciones públicas tales como entes recaudadores, pueden registrar y controlar los productos (p.e. inspecciones) y los procesos (p.e. actividades realizadas en cada inspección) En cambio, las áreas de estas organizaciones cuyas tareas son complementarias de procesos mayores y se refieren, por ejemplo, a atender al público y evacuar consultas, recibir documentos con que se inician gestiones para pagos de impuestos en los bancos y reenviarlos a quienes deben procesarlos, realizan actividades que no se hallan completamente bajo su control y responsabilidad. En este nivel organizativo, la adecuada ejecución de las actividades es el producto mismo, que sólo puede medirse y controlarse cuando el proceso está estandarizado.

En resumen, las organizaciones *operativas* se caracterizan porque, dada la estandarización de productos y/o de procesos, los controles predominantes se refieren, en consecuencia, a productos y procesos. Ciertamente, cuando los mecanismos de control no son adecuados, suele resultar difícil medir los productos y recurrirse sólo al control de la ejecución de las actividades.

En las organizaciones en las que predomina la modalidad *operativa* el criterio básico de evaluación del desempeño organizacional es el grado de utilización de la capacidad instalada: los hoteles, líneas aéreas o fábricas de automóviles, para citar sólo algunos ejemplos, miden su desempeño organizacional según la proporción de habitaciones, asientos de avión ocupados o capacidad de fabricación de autos usada y no por la cantidad de pasajeros alojados o transportados o autos fabricados, respectivamente. En otras palabras, no se trata de la cantidad de productos producidos sino la relación entre la cantidad de productos y la capacidad de producción. En cierto sentido, ésta es una medida de *eficacia*, es decir, de relación entre lo hecho y lo que se deseaba hacer, toda vez que la capacidad de producción que se instala expresa la meta o deseo de logro (de otro modo no se haría la inversión correspondiente)<sup>2</sup>. En las organizaciones predominantemente *operativas*, la eficiencia es un criterio válido para los recursos variables, mientras que la eficacia lo es para los para los fijos:

Por ejemplo, los hoteles y las líneas aéreas sin duda pueden medir la eficiencia tomando en cuenta cuántos recursos invierten en atender adecuadamente a cada pasajero. Pueden lograr que la cantidad de recursos sea la mínima posible evitando errores imprevistos y fallas en cuanto a cosas tales como las reemisiones de pasajes o tiempo por cada habitación que se limpia, pero los costos principales en que deben incurrir, dada la naturaleza de su asignación de recursos, son fijos y se expresan, por ejemplo en lo que insume mantener la disponibilidad de determinadas cantidades de asientos de avión o de habitaciones. La medida principal del desempeño, en consecuencia, será la eficacia, es decir, la medida en la que se consiga cumplir con el objetivo de utilizar lo más posible la capacidad instalada, mientras que la eficiencia se referirá sólo al ahorro de recursos que pueden ahorrarse, como los insumos de limpieza, la electricidad o las provisiones de la cafetería.

En casos como los mencionados, dado que la asignación de recursos es considerablemente rígida (no se ahorran recursos apreciables cuando los hoteles alojan menos pasajeros y los aviones vuelan semi vacíos), el máximo aprovechamiento de los recursos (eficiencia) se logra cuando se utiliza todo lo posible la capacidad (aviones y habitaciones llenos). La *eficiencia* máxima coincide con la *eficacia* máxima. Seguramente por tal razón, en las organizaciones por procesos la eficacia tiende a ser más valorada que en otras.

---

<sup>2</sup> La *eficiencia*, en cambio, es un criterio de evaluación del desempeño que toma en cuenta la cantidad de recursos insumidos por cada unidad de producto.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Cuando la modalidad de gestión predominante es *operativa*, la estructura organizativa de las instituciones suele caracterizarse por la división en áreas de responsabilidad con relaciones jerárquicas verticales.

Por ejemplo, en las empresas de recolección de residuos urbanos, por lo general la modalidad operativa es claramente predominante. Los procesos de trabajo se basan en actividades rutinarias muy estandarizadas. Simplificando al extremo el análisis, puede decirse que este tipo de organizaciones incluyen tres tipos de procesos "externos": la recolección de la basura mediante camiones, el tratamiento, que incluye clasificación, compactación, etc., y, finalmente, la disposición o depósito en algún lugar final. Existe, al menos, un cuarto proceso, interno: la administración, que incluye las funciones contables, logísticas, de personal y otras. Usualmente se encontrará que estos procesos están bajo la responsabilidad de áreas diferenciadas del organigrama, frecuentemente con subdivisiones internas en áreas menores a cargo de subprocesos (por ejemplo, un departamento para la contabilidad y otro para las compras en la dirección administrativa, o un departamento para la coordinación de la recolección de la basura y otro para el mantenimiento de los camiones). La *recolección y disposición de residuos urbanos* es una gestión, que se debe realizar de manera totalmente rutinaria (las interrupciones son más que notorias) y que, así enunciada, constituye el nivel superior del proceso (o proceso mayor). En niveles inferiores, el proceso mayor puede ser descrito en términos de subprocesos, los cuales son subdivisibles a su vez en actividades menores hasta llegar a las tareas individuales de cada persona en cada puesto de trabajo.

Las relaciones técnicas entre estos niveles son de inclusión: los niveles inferiores se integran en los superiores de un modo jerárquico, en el cual las reglas del nivel superior establecen las del nivel inferior (la capacidad de recepción de la planta de tratamiento de basura determina el ritmo posible de la recolección, de manera que los camiones deben trabajar según las pautas que establezca quien regula el proceso general o mayor y no según quien se encarga de cada subproceso). Las relaciones entre las áreas, a cargo de los diferentes subprocesos, en consecuencia, tienden a ser jerárquicas y los vínculos de coordinación entre los que trabajan en ellos, a basarse en la autoridad delegada en los sucesivos estratos de la coordinación.

Las estructuras organizativas jerárquicas como las ejemplificadas (también llamadas *verticales*) son las que usualmente se aluden con expresiones tales como "pirámide organizativa". En ellas, los organigramas tienen, en su cúspide, una máxima autoridad, debajo de la cual se identifican las áreas de primer nivel y luego las aperturas de éstas hasta el punto en que se encuentran puestos de trabajo con tareas, también rutinarias y estandarizadas, siempre dependientes de algún supervisor o jefe. En ese tipo de organizaciones se cumple bastante bien el principio taylorista de que debe haber un único jefe para cada subordinado y, naturalmente, se facilita más en que otras modalidades de gestión el desarrollo de culturas organizacionales basadas en relaciones de autoridad.

Consecuentemente, cuando predomina la modalidad de gestión operativa, las políticas de personal suelen responder a esquemas de categorías (o de jerarquización de las personas), que establecen cierta rigidez en cuanto a las funciones que se pueden desempeñar y los salarios que se pueden asignar.

Por ejemplo, las administraciones públicas y los ejércitos son organizaciones en las que suele predominar la modalidad de gestión operativa. De manera paralela a la jerarquía técnica de los procesos (lo cual tiene que ver con la estructura organizativa) suele existir una jerarquía normativa relativa a las personas, expresada en los escalafones o regímenes de personal. Los escalafones militares por lo común comienzan, en el estrato más bajo, con la jerarquía de soldado y terminan, en el más alto, con la de general. Tales jerarquías son atributos que se asignan a determinadas personas, no a los puestos que ocupan o las funciones que desempeñan. Los sargentos son sargentos en todo momento, aunque los transfieran de un puesto de trabajo a otro o les asignen tareas diferentes<sup>3</sup>. Lo mismo ocurre en las administraciones públicas, en cuyos escalafones hay categorías mayores y menores que son asignadas a las personas. Las categorías de los escalafones, desde luego, suelen ser la base de la política salarial y establecer, además, considerables rigideces en cuanto a las asignaciones de funciones en la estructura organizativa debido a que, por lo común, determinan que quienes tengan mayores jerarquías en los escalafones o regímenes de personal deban ocupar puestos de trabajo más altos en la estructura organizativa y viceversa.

---

<sup>3</sup> Por lo tanto, los sargentos mantendrán relaciones jerárquicas de superioridad con los sub oficiales de menor rango y de dependencia con los de mayor y con los oficiales, que se encuentran más altos en la escala. De manera menos notoria pero no diferente en su esencia, los escalafones de las administraciones públicas (y muchas otras organizaciones privadas) establecen relaciones más o menos jerárquicas entre personas.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Las relaciones más o menos rígidas entre la naturaleza de las funciones desempeñadas, las jerarquías escalafonarias asignadas a las personas y los salarios son muy características de las organizaciones en las que predomina la modalidad de gestión operativa. Ciertamente, esta rigidez suele resultar funcional, cuando existe congruencia entre las jerarquías de las personas, los salarios que perciben y las funciones que se les asignan.

Por ejemplo, las organizaciones militares (al menos en tiempos de paz) prevén que las categorías más bajas de sus escalafones se correspondan con las tareas y responsabilidades de menor relevancia y ello, a su vez, con las menores retribuciones en la escala salarial, y viceversa. Si estos tres órdenes organizativos son congruentes y ninguno de ellos debe cambiar demasiado dinámicamente, las organizaciones con modalidad operativas parecen funcionar mejor: las funciones de los ejércitos en tiempos de paz no suelen cambiar muy rápidamente y sus rígidos esquemas de personal facilitan el mantenimiento del orden y la capacidad de respuesta. De similar manera, las instituciones públicas que deben asegurar la disponibilidad de una capacidad de gestión rutinaria, como los entes recaudadores o los que otorgan los pasaportes y la documentación a las personas, se benefician de esquemas de personal de rigidez acorde a las de los procesos que deben mantener funcionando.

Si bien los ejemplos más frecuentemente citados de predominio de la modalidad operativa se refieren a organizaciones industriales y, más específicamente, a los procesos de producción externa de éstas, la modalidad operativa es harto común en los servicios y en la producción interna o de apoyo.

Por ejemplo, en las organizaciones de servicios, como los hoteles, cadenas de comida, tiendas por departamentos, bancos, administraciones públicas centrales, por citar sólo algunas, la modalidad de gestión mediante la cual se realiza la producción externa suele ser esencialmente operativa. Y, en la mayoría de las organizaciones públicas y privadas, ya sean productoras de bienes o de servicios, a su vez la mayoría de las funciones de apoyo, tales como la contabilidad, la administración del personal, la gestión de los materiales o el procesamiento de los datos se realizan de manera rutinaria y según la modalidad operativa.

Las características antes mencionadas de la naturaleza de los productos, procesos de trabajo y reglas de juego relativas al recurso humano, tienen, sin duda, un claro correlato en la cultura organizacional de las instituciones en las que predomina la modalidad operativa: a) se tiende a promover la valoración de la autoridad como mecanismo articulador, b) la jerarquía de las personas como reconocimiento formal del desarrollo personal, c) la permanencia y antigüedad como fuente de derechos d) el control y minimización de los riesgos e imprevistos y el mantenimiento de las rutinas como demostración de capacidad de gestión, e) la estabilidad y, en buena medida, la tradición organizativa como fuente de valores de referencia y, finalmente, f) la *capacidad de respuesta mantenida y demostrada* -más que *la respuesta en sí misma*- como demostración de la capacidad institucional<sup>4</sup>.

**En resumen:** la *modalidad de gestión operativa* se define esencialmente porque los bienes o servicios que se producen (los productos) se hallan estandarizados y se elaboran de manera repetitiva y los recursos se asignan predominantemente al logro de disponibilidad de *capacidad de producción repetitiva y estandarizada* de dichos productos (v.g. infraestructura, personal equipos etc.)

Asimismo, las *organizaciones* cuya modalidad de gestión predominante es *operativa* suelen, presentar reunir todas la mayoría de las siguientes características: a) esquemas rígidos de trabajo (debido al costo de transformación de la capacidad instalada), b) principales mecanismos de control de gestión relativos a los productos y a los procesos y sus actividades (sin perjuicio del control de resultados cuando ello sea posible, c) evaluación de gestión basada en la utilización de

---

<sup>4</sup> Nada de esto, desde luego, pretende relacionar que las organizaciones operativas sean necesariamente burocratizadas o ineficientes. De hecho, muchas de las organizaciones más eficientes y competitivas del mundo se caracterizan por basarse en modalidades de gestión operativas. Por ejemplo en las cadenas de comida rápida como McDonalds, las fábricas de automóviles como Toyota, los bancos como el City, por citar tres casos de organizaciones muy diferentes, predomina la modalidad de gestión operativas, tal como la hemos definido aquí, lo cual no obsta para que sean reputadas de altamente eficientes, dinámicas y enroladas en la práctica de la calidad total. Más bien parece todo lo contrario, que la condición de trabajar operativas les facilita la eficiencia y el dinamismo, más que obstaculizarlo.

la capacidad instalada, d) estructuras organizativas verticales y jerárquicas definidas según las relaciones técnicas de los procesos y con unidad de mando, e) escalafones o sistemas de personal mediante los que se asignan jerarquías a las personas, con relaciones más o menos rígidas entre las jerarquías de las personas, la naturaleza de las tareas que se les pueden asignar y los salarios y f) culturas organizacionales que asignan peso importante a las relaciones de autoridad, a la jerarquía y el desarrollo personal, al control y minimización del riesgo, al mantenimiento de las rutinas, a la estabilidad y, en buena medida, a la tradición, criterios todos orientados más a procesos que a resultados.

### ***Modalidad de gestión por proyecto***

La modalidad de gestión *por proyecto* es aquella en que el principal criterio de asignación de recursos es el logro de productos (bienes o servicios) individuales o unitarios y en plazos o momentos o plazos preestablecidos. Cuando la organización del trabajo se realiza según la modalidad *por proyecto*, se requiere identificar el producto final a lograr, el momento en que deberá ser logrado y, a partir de ello, establecer las actividades y los recursos necesarios para la ejecución de las mismas.

Por ejemplo, se emplea la modalidad de gestión por proyectos en la construcción de barcos en los astilleros, en la construcción de edificios, en el lanzamiento de un transbordador espacial, en la puesta en escena de una obra de teatro o en el dictado de un seminario; en la ejecución de una campaña de difusión o la realización de una campaña de vacunación, en la realización de elecciones presidenciales y muchos otros emprendimientos.

En todos los casos antes ejemplificados se cumplen las condiciones mencionadas: a) cuál será el producto final<sup>5</sup> unitario (el barco, el edificio, la elección presidencial culminada, etc.), b) el momento en que se intentará lograrlo (momentos fijados con mayor o menor precisión, según el caso, pero siempre existentes) y, finalmente, c) los recursos necesarios para lograr el producto en el momento requerido. Así como en la modalidad *operativa*, los recursos deben preverse para asegurar la *posibilidad* de lograr los productos, de manera que la asignación se mantenga aún cuando los productos no se logran, en la modalidad de gestión *por proyecto*, en cambio, los requerimientos de recursos pueden establecerse en función del producto unitario, los recursos pueden asignarse mientras se mantenga el proceso de producción del producto, y finalizarse la asignación cuando ésta culmine o se interrumpa.

Por ejemplo, los recursos necesarios para la construcción de un edificio se calculan en función de las características de cada obra en particular: materiales, personal, soporte administrativo, servicios de contratistas, etc. Al finalizarse el edificio concluye la asignación de los recursos o, en su defecto si se interrumpe la construcción.

Cuando prevalece la modalidad de gestión *por proyecto* la organización del trabajo se realiza alrededor de los productos unitarios o individuales, no de los procesos destinados a la producción de productos repetitivos, como ocurre en la modalidad operativa.

Por ejemplo, cuando se organiza la construcción de un edificio (típico proyecto), por lo general se establece una estructura organizativa ad hoc en la que existe una dirección general del proyecto y responsables de determinados resultados parciales de la obra, quienes, a su vez, coordinan la ejecución de las actividades con el correspondiente uso de los recursos. La dirección de la obra seguramente se mantendrá durante toda la duración del emprendimiento, pero los arquitectos e ingenieros responsables de la elaboración de los planos trabajarán al principio y luego se retirarán para dejar paso a los que hagan las excavaciones y la estructura de hormigón, que dejarán paso a su vez luego a los albañiles y electricistas que harán las paredes y pondrán las instalaciones eléctricas y se irán, hasta que, por fin, llegarán los decoradores y jardineros que darán los toques finales antes de la entrega del edificio terminado. Si se hubiera filmado la evolución del proyecto y

---

<sup>5</sup> Debe recordarse que utilizamos la denominación "producto" para los bienes o servicios que se obtienen del uso de los recursos y "resultados" para el valor que se espera lograr para el usuario como consecuencia de ello (ejemplo, atención recibida del médico y curación, respectivamente).

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

pasado luego en cámara rápida la película, se vería cómo la organización requerida para la construcción nació, fue transformándose en función de las sucesivas etapas de la construcción, y, finalmente, se desarmó al terminarse el edificio. En cambio si, durante un período de tiempo análogo, también se hubiera filmado el accionar de una fábrica de automóviles o de un hotel, se hubiera visto más o menos a la misma gente haciendo las mismas cosas todo el tiempo.

Las organizaciones en las que la única modalidad de gestión es *por proyecto* suelen tener una vida equivalente a la del proyecto mismo y desaparecer al culminar éste, aunque los esquemas organizativos se mantengan disponibles para ser reutilizados en nuevos proyectos similares.

Por ejemplo, los emprendimientos "por única vez", como los vecinos que se constituyen en un grupo de trabajo para organizar la fiesta del bicentenario de la fundación del pueblo donde viven. En otros casos, como en el de una empresa constructora de edificios, la organización establecida para cada edificio puede mantenerse "en el freezer" hasta que se la asigne al próximo edificio. También es posible, cuando las empresas realizan muchos edificios, ir reasignando inmediatamente algunos de los recursos a las organizaciones de las siguientes obras a medida que se van desvinculando de las anteriores.

En la modalidad de gestión *por proyecto* es posible tanto que los productos y/o los procesos se hallen altamente estandarizados como que ello no ocurra, mientras que en la modalidad *operativa* la estandarización es un requisito indispensable. Veamos primero este asunto en cuanto a la estandarización de los productos:

Por ejemplo, algunas empresas constructoras ofrecen viviendas con un diseño meticulosamente establecido hasta en sus menores detalles, generalmente destinadas a clientes que se las compran en conjuntos, como es el caso de gobiernos o empresas que luego las asignan a ciudadanos. Tales viviendas son productos muy estandarizados que pueden producirse, sin embargo, según la modalidad por proyecto: una por una, mediante equipos de trabajo que se asignan a cada una y luego se desarman para reasignarse a otras viviendas o desaparecer como equipos. La construcción de cada vivienda es, en consecuencia, un proyecto. Sin embargo, gran parte de las obras civiles son únicas: grandes edificios, carreteras, represas o, simplemente, las casas que los clientes encargan "a su medida". La estandarización de los productos puede ser eventualmente una *conveniencia* pero, en todo caso, no una necesidad cuando se trata de la modalidad de gestión *por proyecto*, mientras que, cuando la modalidad de gestión es *operativa*, un considerable grado de estandarización de los productos es una condición necesaria, porque la producción ha de ser repetitiva y ello es requerido para que los procesos también puedan estandarizarse, como veremos a continuación.

En cuanto a la estandarización de las actividades, la modalidad de gestión por proyecto admite baja o nula estandarización, mientras que la modalidad operativa requiere de estandarización considerablemente alta.

Por ejemplo, las viviendas altamente estandarizadas del ejemplo anterior, casi seguramente se realizarán según secuencias de actividades también altamente estandarizadas debido a que, por lo general, este esquema resulta mucho más eficiente. Sin embargo, se trata sólo de una cuestión de conveniencia: también es posible encargar las viviendas a diferentes contratistas, establecer con mucha precisión sus características hasta en los menores detalles, y dejar librado a cada uno el esquema de procesos que mejor les resulte. Gran parte de las innovaciones se producen, precisamente, cuando las cosas se hacen de nuevas maneras. La modalidad de asignación de los recursos que predomina, por ejemplo, en McDonalds o en American Airlines, en cambio, se centra en los procesos y sus actividades, diseñados para producir siempre de la misma manera las mismas cosas, ya sean hamburguesas o transporte de los pasajeros. En el caso de McDonalds sería muy difícil esperar que las hamburguesas se produjeran con las especificaciones y los costos deseados si no se establecen procesos altamente estandarizados, motivo por el cual la decisión de la empresa de asignar los recursos al mantenimiento de la capacidad instalada de producción de hamburguesas deriva de consideraciones relativas a la eficiencia y la rentabilidad, aunque es técnicamente posible producir comida de manera menos estandarizada, como en cualquier restaurante "a la carta". En cambio, la misma decisión para American Airlines responde esencialmente a restricciones técnicas: no se conoce otra forma de prestar el servicio de transportar pasajeros rutinariamente que manteniendo en operación el sistema, es decir, la *capacidad de producción*.

Las organizaciones en las que predomina la gestión *por proyecto* son muy flexibles en cuanto a la asignación de los recursos y, por consecuencia, los costos son esencialmente variables. Naturalmente, el principal criterio de evaluación de la gestión no podrá ser, como en la modalidad

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

operativa, la utilización de la capacidad instalada, sino la relación entre los recursos empleados y los productos logrados oportunamente, es decir, en los momentos en que se los requería. Tal medida, como se observará, se refiere a la *eficiencia* y no la *eficacia*.

Contrariamente a lo que se suele decir, las relaciones entre los miembros de las estructuras organizativas de las organizaciones en las que predomina la modalidad de gestión por proyecto suelen ser tanto o más jerarquizadas que en la modalidad operativa antes analizada. Tal jerarquización se debe, paradójicamente, a la misma flexibilidad con que deben realizarse las actividades, que no permite mayores ambigüedades en cuando a quién debe hacer cada cosa, so pena de pérdida de eficiencia y eficacia. Sin embargo, a diferencia de la modalidad operativa, las relaciones jerárquicas se establecen entre *roles* y no entre personas: en otras palabras, debe quedar claro siempre qué *rol* depende de cuál otro, pero suele existir bastante flexibilidad en cuando a *qué persona* desempeñe cada rol en cada momento.

En una película clásica sobre la segunda guerra mundial, se asigna a un equipo compuesto por un oficial y un sargento, la misión de desactivar un explosivo puesto por el enemigo en un puente que debe ser utilizado indefectiblemente antes de una determinada hora. Se trata de un típico proyecto, con un resultado claro en cuanto al producto y el tiempo. El sargento es el mejor experto en explosivos disponible mientras que el oficial es el único que está en condiciones de operar un equipo de radio necesario para mantener la comunicación mientras se hace la tarea de desactivación del explosivo. En la estructura *operativa* y jerárquica del batallón, el oficial es el superior y el sargento el subordinado: eso establecen, sin lugar a dudas, tanto las jerarquías del escalafón militar como los puestos de trabajo que respectivamente ocupan en el batallón. Sin embargo, en la estructura del *proyecto* puntual que se ha conformado para producir el resultado de desactivar el explosivo, tales puestos han perdido su vigencia y la han adquirido dos *roles*: el de experto en explosivos y el de operador de radio. En el proyecto, sin duda, el que debe dar las órdenes es el sargento, y el que debe obedecerlas sin discusión es el oficial. La relación es claramente jerárquica, pero no entre las personas sino entre los *roles* que circunstancialmente desempeñan, la cual concluye indefectiblemente en el momento en que el proyecto finaliza (ya sea que se desactive el explosivo o que ambos exploten con el mismo).

En tales tipos de organizaciones las políticas de personal y de retribución suelen caracterizarse por permitir que las mismas personas desempeñen roles diferentes en distintos momentos y, también, por la facilidades para la contratación asignación y “des-asignación”, con gran flexibilidad, de personas a roles y tareas a medida que las necesidades de los proyectos lo exijan. Los esquemas retributivos suelen basarse más en los roles desempeñados que en otros criterios. Sin duda, las políticas de personal requeridas por los proyectos no son las mismas que en las estructuras en las que predomina la modalidad operativa: no resultan funcionales los escalafones que establecen relaciones jerárquicas rígidas entre las personas y entre éstas y los puestos de trabajo. Ello no implica, desde luego, que no existan escalafones o políticas de personal y retribución: todo lo contrario, deben existir categorías según roles y retribuciones acordes a éstos.

Por ejemplo, las organizaciones que típicamente trabajan por proyectos, como las empresas de construcción, las consultoras, los organismos internacionales de cooperación técnica (v.g. Banco Mundial, BID, PNUD) y muchas otras, tienen políticas de personal y de retribución específicamente diseñadas para la gestión por proyectos, con categorías de expertos, consultores y técnicos y sus correspondientes esquemas salariales. Tales esquemas son específicos para los proyectos y no se aplican a la organización operativa de tales organizaciones.

Las características antes mencionadas de la naturaleza de los productos, los procesos de trabajo y las reglas de juego relativas al personal tienen, sin duda, un claro correlato en la cultura organizacional de las instituciones en las que predomina la modalidad por proyecto (o en las partes de éstas en las que ello ocurre): se valora el logro de resultados como criterio para la asignación de los recursos y la toma de decisiones, la flexibilidad en el desempeño de las funciones, el respeto por las jerarquías de las funciones al interior de los proyectos, el cumplimiento de plazos por sobre el de rutinas, la aceptación del cambio de prioridades en respuesta a circunstancias del entorno, el logro de resultados más que el respeto por los procedimientos de la parte operativa de la organización y, finalmente, los resultados logrados más que la forma en que se los ha logrado. Las culturas de este tipo, frecuentemente, suelen ser contradictorias y disfuncionales respecto de

las culturas operativas cuando se encuentran inmersas en organizaciones en las que éstas predominan. En general, son las llamadas *culturas orientadas a resultados*.

Paradójicamente, las culturas orientadas a resultados, cuya modalidad de gestión predominante es *por proyecto*, tienden a privilegiar, al igual que la operativa, la eficacia sobre la eficiencia. En el caso de las culturas orientadas a procesos, la búsqueda de la eficacia es inherente al esquema organizativo mismo (en el que debe mantenerse la capacidad de producción de resultados aún cuando los resultados no se produzcan) mientras que en las modalidades orientadas a resultados, el esquema organizativo (asignación de recursos según las necesidades del resultado) permite naturalmente la percepción y medición de la eficiencia (relación recurso / producto). Sin embargo, desde el punto de vista de la cultura, la legitimidad y la satisfacción suelen hallarse fuertemente asociadas a los resultados, no a los recursos, motivo por el cual las organizaciones que se caracterizan por hallarse organizadas según la modalidad de gestión *por proyecto* y, por las razones que fueren, no se han establecido mecanismos adecuados y suficiente valoración de la eficiencia, suelen derivar muy fácilmente hacia culturas “resultadistas” y ser eficaces pero tremendamente ineficientes.

### ***Modalidad de gestión por programa***

La modalidad de gestión por programa es una combinación de las modalidades de gestión operativa y por proyecto en la que se diferencian las funciones de coordinación y articulación de múltiples proyectos y la de gestión al interior de éstos<sup>6</sup>.

En la modalidad de gestión por programa la coordinación y articulación de diferentes proyectos se realiza de manera operativa (es decir, con una cierta capacidad instalada de gestión), mientras que la gestión de los proyectos, dentro de cada uno de ellos, se lleva a cabo, desde luego, mediante esta última modalidad.

Por ejemplo, en una universidad pública la enseñanza de grado se realizaba de manera operativa, empleando para ello una planta esencialmente permanente de docentes y personal administrativo, así como instalaciones e infraestructura de aulas. Paralelamente, existía un programa de extensión universitaria que tenía un coordinador y algunas personas permanentes. Sin embargo, el grueso de los recursos del programa se asignaba según los cursos que se ofrecían, cada uno de los cuales tenía sus propios coordinadores, docentes, aulas (a veces prestadas por la universidad y otras alquiladas a terceros), etc. Cada uno de los cursos se gestionaba, en consecuencia, según la modalidad *por proyectos*, mientras que la coordinación del programa según la modalidad *operativa*.

Aunque, en la modalidad de gestión *por programa*, la asignación de recursos es mixta ya que parte se realiza con el fin de disponer de capacidad instalada de coordinación y articulación, o sea, según la modalidad *operativa*, ésta está al servicio de la modalidad principal, que es necesariamente *por proyecto*, a la que corresponde el grueso de los recursos y mediante la que se logran los resultados. La modalidad de gestión *por programa* tiene ciertas particularidades, entre ellas, la de que es una de las formas de articulación entre organizaciones esencialmente verticales (como lo son, en general, las instituciones públicas) y las partes de éstas que, por la naturaleza de las actividades, deben gestionarse por proyectos.

Por ejemplo, la gestión de la salud, en el nivel de los gobiernos centrales, se coordina por lo general en instituciones tales como ministerios, que cumplen funciones de fijación de políticas, control y regulación,

---

<sup>6</sup> El término “programa” es utilizado cotidianamente en una multiplicidad de sentidos diferentes y tal polisemia requiere de alguna precisión. Aquí lo empleamos en el sentido de arreglo organizativo y no en el de instrumento de planificación: la “programación”, entendida como técnica de planificación operativa de detalle sobre el uso de los recursos disponibles, produce resultados tales como cronogramas de trabajo para la aplicación de recursos previstos en los planes, mientras que los *programas*, en el sentido en que los designamos aquí, son arreglos organizativos. Esta doble acepción, por cierto, no debe confundirse. Finalmente, el término “programa”, utilizado en los presupuestos que se basan en la técnica de “presupuesto por programa”, también se emplea en un sentido diferente: los programas, en los presupuestos, no son arreglos organizativos ni programaciones sino niveles de la planificación (es decir, criterios de agrupamiento de metas y recursos). Sin embargo, la presupuestación por programas, por su naturaleza, es especialmente adecuada para establecer el financiamiento de los programas en el sentido organizativo, pero no se limita sólo a éstos (de hecho, toda la asignación de recursos, cuando se aplica esta técnica presupuestaria, se agrupa según programas, aunque las modalidades de gestión financiadas sean operativas)

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

ejecutadas de manera esencialmente operativa. Sin embargo, las políticas activas implican gestionar emprendimientos de la más diversa índole, tales como la prevención de determinadas enfermedades a nivel nacional, la mejora de la capacidad hospitalaria, la integración regional de las infraestructuras locales y muchas otras que, en cuanto a sus implementaciones puntuales, se deben realizar en forma de múltiples proyectos pero, en lo que hace a su coordinación, requieren de la modalidad de programa.

La articulación entre modalidades de gestión *operativa* y *por proyecto* es una de las características esenciales de la modalidad *por programa*, ya que los programas tienen lugar, necesariamente, dentro de una organización mayor. Otra característica es que, en algunas oportunidades, dan lugar a articulaciones de tipo matricial:

Por ejemplo, en el ministerio de educación de un estado subnacional se estableció una organización operativa en la que las escuelas de enseñanza primaria y secundaria se dividieron según cinco distritos con jurisdicción regional. Los responsables de cada distrito tenían responsabilidad de impartir la enseñanza primaria y secundaria en sus respectivos ámbitos, tareas que se realizan según la modalidad operativa. Sin embargo, el reclutamiento y la formación de los docentes, así como el mantenimiento de la infraestructura y las nuevas construcciones no se hallaban bajo la responsabilidad de los jefes de cada distrito sino del ministerio, que se ocupaba de estas cuestiones de manera centralizada. Se establecieron, en consecuencia, dos programas, uno de infraestructura y otro de gestión docente. El programa de infraestructura tenía dos subprogramas (mantenimiento y nuevas construcciones) mientras que el de gestión docente tenía tres (reclutamiento, certificación y formación) Estos programas tenían una articulación matricial respecto de los distritos: éstos se ocupaban, de manera "vertical" de proporcionar los servicios de enseñanza, y los programas de prestarles, de manera "horizontal" determinados servicios de recursos humanos e infraestructura.

La modalidad de gestión *por programa*, en resumen, por su característica de combinar las modalidades *operativa* y *por proyecto*, resulta especialmente necesaria para dotar de flexibilidad a organizaciones grandes y necesariamente operativas sin que pierdan su articulación general y sin que los proyectos se deriven más de lo indispensable hacia la conformación de "islas" organizativas. La modalidad *por programa*, quizás por su carácter híbrido, en las administraciones públicas no parece tender a crear una cultura propia, sino inclinarse, por lo general, a las características de la cultura operativa. Sin embargo, lo esencial de los programas es que la asignación de los recursos de cada proyecto que los conforman es específica y cesa con la conclusión de los mismos, existe una secuencia de proyectos orientados al logro de los objetivos del programa que le dan a éste continuidad en el tiempo. No obstante, la asignación, claramente, no se destina a la capacidad instalada, como en la modalidad operativa, sino a los productos concretos que los proyectos del programa produzcan. De esta manera, la modalidad *por programa*, sin duda, se caracteriza por que los recursos se asignan a productos, aunque tal asignación tenga un horizonte temporal largo, debiendo cesar cuando al terminarse el último proyecto.

### **MODALIDADES DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

Consideraremos, a los efectos de lo que tenemos que tratar a continuación, como "rendición de cuentas" el proceso mediante el cual quien se haya hecho cargo de algún asunto debe hacerse responsable e informar, ante quien tenga derecho a exigirlo, sobre a tres aspectos: 1) los productos (y, eventualmente, resultados) logrados y/o, 2) los recursos utilizados para ello y/o 3) las actividades mediante las cuales se utilizaron los recursos. De acuerdo a la naturaleza de los procesos y los términos de las relaciones entre quienes deban rendir cuentas y los que puedan exigirla, pueden identificarse, dos modalidades extremas: a) la rendición de cuentas por el logro de productos (y, como veremos más adelante, también resultados) y b) por la ejecución de procesos. Por convención, llamaremos a la primera, genéricamente, "rendición de cuentas por resultados".

#### ***Rendición de cuentas por resultados***

En este caso el criterio principal de la asignación de la responsabilidad y sobre lo que se exige y presentan información son los *productos (outputs)* logrados mediante el uso de los recursos (sin perjuicio, desde luego, de que también debe rendirse cuentas por la forma en que las actividades se han realizado y los recursos empleados). Un alcance mayor a éste -al que alude el

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

nombre de la modalidad- es la rendición de cuentas no sólo por los productos sino también por los *resultados*, es decir, las consecuencias obtenidas de la producción de los productos.

Por ejemplo, supongamos que deja de funcionar un computador en el Departamento de Contabilidad y éste solicita su reparación al Departamento de Informática. Al cabo de una semana el Departamento de Informática devuelve el equipo funcionando correctamente. El *producto* puede ser definido como "tal reparación en una semana". El Departamento de Informática debe, seguramente, rendir cuentas ante sus superiores jerárquicos y ante el Departamento de Contabilidad (su usuario) *por productos*. El *resultado* de este producto es que el Departamento de Contabilidad puede utilizar la computadora para realizar sus actividades, pero ello se halla fuera del alcance de la rendición de cuentas exigible al Departamento de Informática, porque su responsabilidad se reduce a reparación del equipo y no a su uso posterior, es decir, al producto y no al resultado.

Supongamos ahora que, en un municipio se establece un programa de alfabetización de adultos, al que se asignan los recursos con la condición de que los adultos alcancen un nivel determinado de capacidad de lectura y escritura. Los *productos* del programa consistirán en acciones didácticas tales como cursos, talleres y asistencia directa. El *resultado (outcome)* esperado es que los adultos aprendan a leer y escribir. Si la rendición de cuentas se hubiera establecido sólo por productos, el responsable del programa debería probar que ha dado los cursos en las cantidades, calidades y oportunidades requeridas, pero debería considerarse fuera de su responsabilidad el aprendizaje. Como, en cambio, el contrato de gestión se refiere a esto último, el alcance de la responsabilización es *por resultado* (y, sin duda, mucho mayor que si fuera *por producto*)

Un alcance mayor aún en la modalidad de rendición de cuentas que aquí denominamos genéricamente "por resultados" se verifica en los casos en que es exigible el logro de los *efectos* (es decir, de las consecuencias de los resultados):

Agreguemos un nuevo supuesto al ejemplo anterior: aceptemos que nuestro municipio aplica un sistema de presupuesto participativo en cuanto al financiamiento de la educación de adultos. Se ha discutido la conveniencia de aplicar escasos recursos provenientes de un aporte extraordinario de los vecinos a la alfabetización de adultos versus al financiamiento de micro emprendimientos. En ambos casos, el *efecto* (consecuencia de los resultados) de esta asignación de recursos que los vecinos esperan es una mejora en el nivel de empleo en la población de la localidad.

Al cabo de un tiempo, resulta evidente que los adultos que han aprendido a leer y escribir en el programa de alfabetización no consiguen trabajo, es decir, que no se ha logrado el *efecto* buscado. Los vecinos cancelan la asignación de los recursos al programa de alfabetización.

En el caso del ejemplo anterior el responsable del programa de alfabetización (y, seguramente, también de la cadena jerárquica sobre él hasta el propio Intendente) debe rendir cuentas ante los vecinos no sólo por los *productos* y los *resultados*, sino, también, por los *efectos*. Como se evidencia en el ejemplo anterior, la rendición de cuentas *por efectos* corresponde al grado más alto posible de la responsabilización y, desde luego, el más difícil de aplicar (uno de los casos más evidentes de reglas de juego basadas en rendición de cuentas por efectos es la de los gobiernos ante las sociedades, quienes expresan su veredicto en los actos eleccionarios).

Las *modalidades de gestión* requeridas para la aplicación de las *modalidades de rendición de cuentas* que llamamos aquí genéricamente *por resultados* son aquéllas en las que la asignación de recursos se hace en función de los productos (que si todo resulta como se espera, darán lugar a los resultados y efectos correspondientes) y son las llamadas *modalidades por programas* y *por proyectos*.

### ***Rendición de cuentas por procesos***

El criterio objeto principal sobre el que se informa en la rendición de cuentas según la modalidad *por procesos* es la medida en que se ha logrado producir *disponibilidad de capacidad de producción*, no logro de productos, resultados ni efectos.

Por ejemplo, el Gerente de Operaciones de una pequeña línea aérea de cabotaje debe rendir cuentas ante sus superiores por el cumplimiento del plan de vuelos de la empresa. Los recursos a su cargo son un avión de diez asientos (con su infraestructura de vuelo y personal) y la unidad de mantenimiento. El avión realiza diariamente un recorrido de mil kilómetros. La *capacidad de producción* diaria de esa empresa puede

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

expresarse, en consecuencia, como "*diez mil pasajeros / kilómetro*", es decir, que se *pueden* transportar, en promedio (y cobrar por ello) *hasta* diez pasajeros, a lo largo de mil kilómetros.

Un día, en el que el avión realizó puntualmente sus vuelos, el *producto* de la empresa fue de sólo cinco mil pasajeros / kilómetro (porque se ocuparon sólo la mitad de los asientos, es decir, la mitad de la *capacidad de producción* estuvo ociosa). Pero el Gerente de Operaciones no puede rendir cuentas por la cantidad de pasajeros que transporta en su avión porque ese aspecto no depende de él. Si, en cambio, se hubiera suspendido o atrasado un vuelo por problemas en el mantenimiento (aspecto que sí se halla a su cargo), el gerente no hubiera podido lograr la *disponibilidad de la capacidad de producción*. En otras palabras, el Gerente de Operaciones debe rendir cuenta *por el proceso*, no por el resultado. Metafóricamente, para él "el producto es el proceso".

Naturalmente, resulta muy simple considerar que el *producto* que logra el gerente de operaciones de la línea aérea del ejemplo anterior es el proceso mismo. Desde luego, a los efectos de la rendición de cuentas interna, sus superiores lo considerarán de esta manera. Pero, desde el punto de vista organizacional, no se trata de productos sino de "hacer de cuenta" que la misma operación del proceso es el producto, lo cual resulta práctico a los efectos del control (el resultado del que depende la supervivencia organizacional es el transporte de pasajeros, no la circulación puntual de aviones con prescindencia de si sus asientos están ocupados o vacíos).

En las organizaciones (o partes de éstas) en las que lo central es la operación de procesos, la modalidad de gestión predominante es la que llamamos operativa, en la cual las actividades son esencialmente rutinarias y la de rendición de cuentas, naturalmente, es por la ejecución de los procesos. En esta modalidad de gestión (en que se aplica la rendición de cuentas por procesos), se debe demostrar qué se ha hecho con los recursos y la forma en que se los ha empleado. La diferencia con la modalidad *por resultados (o productos)* es que en ésta hay que demostrar el valor real generado en relación a los recursos empleados, mientras que en aquella sólo el *valor potencial*, es decir, no la *producción lograda* sino el *logro de la disponibilidad de capacidad de producción*.

### ***Instrumentos de rendición de cuentas***

Resulta evidente que ambas modalidades de rendición de cuentas requieren de instrumentos de control diferentes, establecen vínculos también distintos entre principales (exigidores de cuentas) y agentes (rendidores de cuentas) y, por fin, que ambas modalidades deben coexistir en las organizaciones, toda vez que dependen, en buena parte, de la naturaleza de las actividades y de las reglas de juego imperantes. El presupuesto (o, en su defecto, los planes operativos) y la asignación de autoridad a través de las estructuras (ya sea que adopten la modalidad operativa, por proyectos o por programas) son los instrumentos "marco" de rendición de cuentas, con los que se establecen los "qués", los "cómo" y los "quiénes" en los procesos de rendición de cuentas, ya que (si están bien elaborados) pueden delimitar con suficiente claridad los ámbitos de responsabilización. Tales ámbitos pueden formalizarse en *contratos de gestión* al interior de las organizaciones y entre éstas y su contexto

Sin embargo, los contratos de gestión (como todo contrato) no son los instrumentos detallados de rendición de cuentas sino sólo delimitan el ámbito o el marco en que ésta debe tener lugar, el objeto de la misma, los actores y las reglas básicas de juego. Los contratos requieren por lo general una "letra chica" en la que se escriban los detalles o se remitan a algún esquema auxiliar o reglamentario.

Supongamos un contrato con un pintor de brocha gorda en el que se establece que éste pintará una casa por un determinado precio. Si el contrato es bastante detallado quizás incluya un cronograma con las actividades, los materiales y hasta qué ayudantes trabajarán y cuándo. También podrá detallar las características del *producto* a entregar (el pintado de su casa). Todo lo anterior ha delimitado el ámbito de la rendición de cuentas con claridad, pero no establece aún los instrumentos técnicos necesarios para su aplicación: ¿cómo se establecerá si el producto se ha logrado en caso de diferencias de opinión entre las partes? Para ello, el contrato seguramente hará referencia a algún esquema auxiliar, tal como un árbitro al que recurrir (en la modalidad más "cualitativa") y/o incluirá normas técnicas en la descripción del producto.

Como puede verse en el ejemplo anterior, los contratos de gestión requieren de instrumentos auxiliares mediante los que se especifica el alcance técnico de la rendición de cuentas desde el punto de vista del cumplimiento del contrato entre las partes. Son de la mayor importancia, dado que en ellos reside la posibilidad o imposibilidad de la rendición de cuentas. Sin embargo, estas herramientas técnicas deben responder a las modalidades de gestión que corresponden en cada caso. Veamos este aspecto con más detalle.

### ***Instrumentos de rendición de cuentas por procesos***

La rendición de cuentas por la ejecución de procesos requiere establecer los estándares de operación de los mismos y los indicadores de su cumplimiento. Cuando se trata de procesos estandarizados y rutinarios (p.e. como los fabriles o los administrativos, en los que las normas operativas se pueden establecer con precisión) la rendición de cuentas es conceptualmente sencilla, aunque pueda ser compleja técnicamente cuando sean también complejos los procesos (como es el caso, por ejemplo, del ensamblado de los automóviles, que incluyen cientos de miles de operaciones). No es así, en cambio, cuando se trata de procesos también rutinarios, pero sin embargo, de difícil estandarización:

Por ejemplo, desde el punto de vista organizativo es muy difícil estandarizar la atención de los pacientes, las intervenciones quirúrgicas o el dictado de clases en las aulas. Si bien cada tipo de intervención quirúrgica pueda basarse en rígidos estándares técnicos relativos a lo que hay que hacer, y lo mismo pueda ocurrir con los protocolos sobre cómo se realizan exámenes clínicos a los pacientes, tales cuestiones son propias de la práctica profesional: los directores de los hospitales no pueden establecer normas sobre cómo deben actuar los médicos en los quirófanos o consultorios o los docentes en las aulas. La rendición de cuentas en estos casos puede limitarse a la cuantificación en algunos aspectos (v.g. la cantidad de pacientes atendidos, intervenciones quirúrgicas realizadas o de dictámenes elaborados) pero los aspectos verdaderamente esenciales no son fácilmente evaluables (la calidad de la atención a los pacientes o de las clases).

En los casos como los mencionados en el ejemplo, se suele aplicar la expresión "estado del arte" para aludir a los patrones de comparación, que quedan, por lo general, a cargo de los expertos de la profesión (los colegios de médicos o ingenieros eléctricos).

Tanto en los procesos de fácil como de difícil estandarización, los instrumentos de rendición de cuentas *por procesos* se refieren a *la ejecución de actividades* y deben contener tres elementos: a) especificaciones de actividades, b) patrones de comparación y c) condiciones de aceptabilidad en la ejecución. Los instrumentos de rendición de cuentas por procesos, en consecuencia, son relativamente estables (toda vez que se refieren a procesos también, por definición, estables) y, por lo tanto, deben formar parte del sistema de control operativo de las instituciones o, en su defecto, del saber de las profesiones.

### ***Instrumentos de rendición de cuentas por resultados***

La rendición de cuentas por la entrega de resultados (expresión genérica que alude, según vimos, a *productos*, *resultados* propiamente dichos y a *efectos*) requiere establecer las especificaciones de dichos resultados y la oportunidad de su entrega. También es posible, al igual que ocurre con los procesos, que la identificación de tales especificaciones presente mayor o menor dificultad.

Sin duda es relativamente sencillo establecer y aplicar las especificaciones técnicas del *producto* "pintado de una casa", al que nos referimos en el ejemplo anterior. Además, el costo de establecer estos patrones técnicos de comparación es razonablemente bajo con relación a lo que cuesta el producto mismo (y el instrumento de control y rendición de cuentas sirve para la próxima vez que se pinte una casa). En cambio, es, sin duda, bastante más costoso establecer y aplicar los instrumentos de rendición de cuentas relativos al *resultado* "aprendizaje de los adultos en el programa municipal de alfabetización". Se requiere diseñar pruebas y aplicarlas probablemente a muchas personas, de modo que los controles o evaluaciones pueden encarecer significativamente el producto inicial, es decir, la enseñanza impartida.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Como se observa en los ejemplos anteriores, los instrumentos de rendición de cuentas "por resultados" son específicos, ya que se refieren a cada uno de los productos, resultados o efectos que haya que evaluar. Cuando se trata de *productos / resultados / efectos* de evaluación sencilla y concreta y cuya producción es frecuente, naturalmente el costo de la rendición de cuentas tiende a ser más bajo por unidad de producto, mientras que, cuando éstos son de evaluación dificultosa y, además, menos frecuentes, el costo de la rendición de cuentas puede ser muy alto con relación al valor de los productos concretos o los resultados mismos. No obstante, no se trata de la imposibilidad de la rendición de cuentas sino de su costo.

La población del municipio que antes tomamos como ejemplo no puede evaluar fácilmente los *productos* inmediatos de la labor del Intendente, de manera que trata de registrar los *resultados* que muestra (p.e. mejora en los servicios públicos). Sin embargo, estos resultados son sólo parciales y no siempre visibles para la población, de manera que, a la hora de votar en las próximas elecciones (el momento en que da su veredicto respecto de la rendición de cuentas) considerará, seguramente, su percepción de los *efectos* de la gestión del Intendente (p.e. la mejora o desmejora de la calidad de vida de los habitantes de la localidad).

La conclusión de lo anterior es que los instrumentos de rendición de cuentas *por resultados* (es decir productos, resultados propiamente dichos y efectos), son específicos y que: a) su costo debe formar parte del costo del producto, resultado o efecto a lograr o bien b) debe aceptarse concientemente el riesgo del "ensayo y error" cuando el *producto* (punto inicial de la evaluación) no es técnica o económicamente evaluable y debe aceptarse que la rendición de cuentas se realizará *por resultados* o bien *por efectos*.

Los instrumentos de rendición de cuentas *por resultados* deben contemplar: a) las especificaciones de los productos (y si es el caso, de los correspondientes resultados y efectos), b) los patrones de comparación y c) las condiciones de aceptabilidad de los *productos, resultados* o *efectos*.

### **ARTICULACIÓN DE MODALIDADES DE GESTIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

En mayoría de las organizaciones relativamente sencillas es frecuente encontrar una única modalidad de gestión, pero, prácticamente en todas las organizaciones complejas coexisten las tres modalidades y el aparato del estado no es una excepción.

Por ejemplo, en los ministerios de salud el aparato burocrático, en general, suele responder a la modalidad operativa, en especial en cuanto a las tareas administrativas, formulación de políticas, fiscalización y regulación, mientras que la modalidad de gestión por programas suele predominar más bien en las actividades de prevención de la salud, en las cuales, por ejemplo, las campañas suelen organizarse como proyectos dentro de los mencionados programas. En las actividades de ciencia y tecnología, en cambio, la modalidad de gestión por programa frecuentemente predomina sobre las demás, siendo la operativa sólo una suerte de amalgama institucional de los programas y proyectos. Las agencias que se ocupan de la hacienda pública, por su parte, por lo general trabajan casi en su totalidad según la modalidad operativa y, finalmente, las que tienen el cometido de la reforma del estado lo hacen —o debieran— casi exclusivamente por proyectos, aunque articuladas debajo de un organigrama general que conforma una burocracia vertical operativa.

Ciertamente, tal combinación de modalidades no parece mostrar diferencias significativas con las que se observan en las organizaciones del mercado:

Las empresas de servicios, como las compañías aéreas, los bancos y los hoteles —al igual que las industriales de producción repetitiva— se organizan casi exclusivamente a través de la gestión operativa, pero las que producen por grandes lotes, como las empresas fabricantes de aviones, barcos, edificios, obras civiles y consultoras trabajan esencialmente bajo la modalidad por proyectos. Las empresas de consumo masivo que desarrollan productos y tienen responsables "horizontales" a cargo de líneas de productos, articulados matricialmente con responsables "verticales" de las gestiones de compras, fabricación, ventas, etc. trabajan claramente bajo la modalidad de gestión por programas.

Aunque predomine una u otra modalidad en organizaciones determinadas, la coexistencia de más de una de ellas plantea problemas importantes de articulación que debe ser

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

adecuadamente resueltos. Como vimos antes, las reglas de juego necesarias relativas al personal, delegación de autoridad, planificación, entre otras, son claramente diferentes, de manera que en organizaciones complejas se requiere coexistencia de sistemas de reglas de juego distintas bajo un mismo techo. Por ejemplo, regímenes de contratación, remuneración e incentivos diferentes para personal que trabaje en proyectos que para el que lo haga en gestiones operativas por procesos, mecanismos de autorización de las compras de diferente grado de flexibilidad y otras. También reglas sobre transferencia de recursos de gestiones de una a otra modalidad. La falta de estos mecanismos genera serios problemas de articulación que impiden la aplicación de modalidades orientadas a resultados en el seno de organizaciones orientadas a procesos o, en su defecto, favorecen la creación de “islas” organizativas.

En una gran empresa del estado, organizada esencialmente bajo la modalidad operativa, se decidió que la gestión de desarrollo de tecnologías debería realizarse según la modalidad de proyectos bajo el paraguas de dos programas. Para ello, el presupuesto autorizaba la contratación directa de personal temporal bajo un régimen especial, con remuneraciones semejantes a las del mercado. Sin embargo, se preveía que más de dos tercios del personal de los proyectos debería provenir de los propios empleados de la empresa, que se hallaban encuadrados en un rígido escalafón con salarios mucho más bajos. Tampoco se disponía de posibilidades prácticas de asignarles remuneraciones adicionales sin entrar en conflictos normativos y gremiales insoslayables. Los proyectos debían operar bajo el régimen de compras del estado, que establecía que las adquisiciones debían hacerse mediante licitaciones públicas cuyos tiempos de procesamiento eran claramente incompatibles con los cronogramas de entregas de los proyectos. Este conjunto de circunstancias terminó provocando que, en la práctica, la modalidad de gestión predominante fuera la operativa y la gestión por resultados se tornara un notorio fracaso. Así las cosas, se decidió firmar un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, institución externa en la que la empresa estatal depositó los fondos destinados al programa y sus proyectos. A partir de ese momento, el PNUD aportó las reglas de contratación de personal, remuneraciones, compras, y otras, y el programa comenzó a funcionar como tal, pero completamente aislado, en la práctica, del resto de la empresa, con la cual la única articulación se realizaba en el más alto nivel y mediante la toma de algunas decisiones y la entrega de resultados.

En muchas organizaciones, sin embargo, la articulación es posible, cuando se construye el aparato institucional con los conjuntos de reglas de juego adecuadas. El propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al que se aludía en el ejemplo anterior, tiene un régimen de contrataciones para el personal de proyectos y otro para el de su planta permanente. Las empresas consultoras privadas hacen coexistir perfectamente el personal de proyectos con el de planta en los mismos emprendimientos. Sin embargo, las reglas de juego se tornan más complejas y los mecanismos de articulación entre las modalidades también.

Como hemos visto anteriormente, las modalidades de gestión más adecuadas son, sencillamente, las que permitan la mejor producción de valor con los recursos disponibles dadas las condiciones imperantes en cada caso. Sin embargo, parece evidente que la producción de outputs no repetitivos tiende a ser más eficiente cuando se emplea la modalidad de gestión por proyectos. Ello parece ser la causa principal de que la producción de *productos* internos a las organizaciones (los destinados a la propia autoadministración y funcionamiento, tales como la contabilidad, el mantenimiento, el soporte administrativo, las compras de rutina, la provisión de personal, el manejo de información y similares) por ser requerimientos rutinarios –y comunes a las diferentes organizaciones- tiendan a realizarse según la modalidad operativa, mientras que las gestiones destinadas al mejoramiento y transformación organizacional, es decir, la producción de *productos organizacionales*, se realice en general casi totalmente según la modalidad de gestión por proyectos, ya que se trata de construir, por así decirlo, resultados siempre nuevos (por ejemplo, nuevos desarrollos informáticos para mejorar o reemplazar los existentes; reorganizaciones, nuevas instalaciones productivas o administrativas, desarrollo de nuevos procesos o reingenierías de los viejos, desarrollo de nuevos productos, etc.) Finalmente, los *productos externos*, (aquellos destinados a los usuarios externos a las organizaciones y que les dan su razón de ser) suelen ser realizados según una y otra modalidad de acuerdo, por lo general, a si la escala hace factible la producción repetitiva o, en cambio, sólo permite la producción por lotes o unidades (como, por ejemplo, las lanchas livianas, que se producen en serie, versus los grandes barcos, que se manufacturan uno por uno) Según una u otra circunstancia, la modalidad

predominante se orientará a procesos o a resultados, caracterizando de esta manera a la organización en su conjunto, al menos en cuanto a la forma en que es vista desde fuera, por tratarse de la actividad esencial.

Lo anterior podría llevar a concluir que, dado que la producción interna tiende a realizarse por procesos, la organizacional por resultados y la externa según las características técnicas de los respectivos productos destinados a terceros, que basta esta última característica para definir la orientación que predomina o debiera en cada organización. Sin embargo, hay indicios que señalan que, más bien, lo que determina la orientación predominante es la proporción de gestiones y recursos humanos (no materiales ni dinero) que se manejan según una u otra modalidad. Si, por ejemplo, la producción interna (según la modalidad operativa) involucra la mayoría del personal y, por lo tanto, de las gestiones que se llevan a cabo, es esperable que la cultura organizacional que predomine tenderá a orientarse a procesos, aunque los productos externos se realicen por programas o proyectos.

Por ejemplo, la producción externa de los servicios de cirugía de alta complejidad se realiza mediante la modalidad de gestión por proyectos (aunque se repitan constantemente, cada intervención quirúrgica es única y, por lo tanto es un proyecto alrededor del cual se asignan recursos y, por consecuencia, los equipos humanos que realizan las intervenciones se constituyen alrededor de cada operación, que es programada una por una) Sin embargo, aunque estos equipos profesionales conformen la elite especializada de las organizaciones médicas de este tipo, sus miembros representan una proporción relativamente pequeña del total de recursos humanos que giran alrededor de ellos, administrando, bajo la modalidad operativa, los aspectos administrativos, la hotelería del hospital, la logística, la admisión y seguimiento posterior de los pacientes y otras actividades. Esta predominancia parece determinar la impronta general de la organización de los hospitales quirúrgicos, claramente orientados a procesos a pesar de que su producción externa lo sea a resultados.

Según surge del ejemplo anterior, parece que el análisis de las modalidades de gestión, en cada organización, debe realizarse mediante alguna metodología que permita medir o estimar con cierto grado de detalle y precisión qué gestiones se realizan –o debieran realizarse, según se trate de una descripción o una prescripción- según qué modalidades. Tal determinación es significativa, puesto que, quizás, una de las más importantes decisiones estratégicas en materia organizativa es establecer la orientación de la gestión deseable y contrastarla con la existente, a fin de determinar si el modelo organizativo vigente es el que se busca y, en función de ello, orientar las políticas en materia organizativa, en especial en cuanto a las reglas de juego –en especial, en materia de acceso a recursos humanos y materiales y rendición de cuentas- que deben ser instauradas y la cultura que debe ser promovida. Ello requiere del uso de metodologías e instrumentos de medición y análisis de modalidades de gestión, a los cuales nos referiremos a continuación.

### ***Metodologías de análisis de modalidades de gestión y rendición de cuentas***

Analicemos ahora brevemente la aplicación de los conceptos antes mencionados al análisis de organizaciones concretas y su uso como herramienta de diagnóstico y orientación del rediseño. Describiremos una metodología para realizar la medición de la orientación de las modalidades predominantes de cada gestión particular y de la organización como conjunto, lo cual puede utilizarse con fines meramente descriptivos o bien prescriptivos (si desea realizar o proponer una reorganización cuyo eje sea el cambio del modelo organizativo en cuanto a la orientación) El primer paso consiste en establecer los datos básicos del objeto de análisis, que consisten en la identificación de los procesos de gestión y la asignación de recursos humanos y materiales a los mismos. Si se dispone de planificaciones operativas y presupuestos por programas realizados con suficiente detalle, este dato estará normalmente disponible pero, muy frecuentemente, no es así en gran parte de los casos, de manera que habrá que reconstruirla, aunque sea estimativamente. Las informaciones básicas que se requieren son las que se señalan en el cuadro siguiente, ejemplo en el que, por simplicidad, nos referiremos a una situación existente y no a una prescripción.

**EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE LA ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN EN UNA ORGANIZACIÓN CON GESTIÓN EXTERNA ORIENTADA A RESULTADOS**

PROCESOS DE TRABAJO				RR HH		PRESUPUESTO (miles u\$s)				EVALUACIÓN DE LA ORIENTACIÓN					
Descripción	TIPO			Cant	%	RRHH	RR MM	Total		Resultados				Procesos	
	Externo	Interno	Organiz					Monto	%	Prog		Proy		Oper	
										%	\$	%	\$	%	\$
Proceso de trabajo 1 orientado a la producción externa	X			250	36.0%	250.0	485.0	735.0	31,8	20%	147,0	50%	367.5	30%	220.5
Proceso de trabajo 2 orientado a la producción externa	X			315	45.3%	472.5	800.0	1272.5	55,1	10%	127.2	60%	763.5	30%	381.7
<b>Subtotal producción externa</b>	<b>X</b>			<b>565</b>	<b>81.3</b>	<b>722.5</b>	<b>1285.0</b>	<b>2007.5</b>	<b>86.9</b>	<b>13.7%</b>	<b>274.2</b>	<b>56.3%</b>	<b>1131.0</b>	<b>30.0%</b>	<b>602.2</b>
Proceso de trabajo 3 orientado a la producción interna de apoyo		X		55	7.9%	66.0	35.0	101.0	4,4					100%	101.0
Proceso de trabajo 4 orientado a la producción interna de apoyo		X		45	6.5%	90.0	15.0	105.0	4,5					100%	105.0
<b>Subtotal producción externa</b>		<b>X</b>		<b>100</b>	<b>14.4%</b>	<b>156.0</b>	<b>36.5</b>	<b>206.0</b>	<b>8.9</b>					<b>100%</b>	<b>206.0</b>
Proceso de trabajo 5 orientado a la producción de mejora organizacional			X	30	4.3%	75.0	21.0	96.0	4,2			100%	96.0		
<b>TOTALES</b>				<b>695</b>	<b>100.0%</b>	<b>953.5</b>	<b>135.6</b>	<b>2309.5</b>	<b>100,0</b>	<b>11.9%</b>	<b>274.2</b>	<b>53.1%</b>	<b>1227.0</b>		<b>808.2</b>
														<b>35.0%</b>	

Como puede verse, en la columna de la izquierda del cuadro se identifican los procesos de trabajo, señalando cuáles de ellos se destinan a producir los productos externos, internos y organizacionales. A continuación se identifican las cantidades de personal asignados a dichos procesos y las asignaciones presupuestarias, tanto para recursos materiales como humanos (o gasto, si el análisis se efectúa con datos de ejecución en lugar de planificación) A partir de estos datos, es preciso estimar, para cada una de los procesos de trabajo, qué proporción de los recursos humanos y materiales se emplean bajo reglas de juego propias de las modalidades operativa, por proyecto y por programa<sup>7</sup>. Entre las técnicas para medir la orientación general, probablemente la de cálculo más sencillo sea la ponderación de las proporciones de modalidades en cada gestión por el monto de los recursos medidos en unidades monetarias, tal como es ha hecho en el ejemplo.

Los valores de resumen obtenidos proporcionan una suerte de fotografía del modelo organizativo en cuanto a la orientación de la gestión, de la que pueden extraerse ciertas conclusiones de interés. Una de ellas es la medida en que coexisten modalidades alternativas en la gestión que deben, por lo tanto, articularse entre sí; otra, la comparación posible entre la orientación existente y la deseable, establecida eventualmente por contraste con otras organizaciones análogas exitosas, estudios técnicos y otros métodos. Finalmente, es posible establecer si existen reglas de juego de gestión, en particular de personal y materiales, adecuadas para las modalidades de gestión que prevalezcan. El gráfico que se incluye a continuación muestra un ejemplo de medición de las orientaciones en una organización pública, en la que se registra tanto la situación existente como una evaluación de la considerada deseable.

<sup>7</sup> No presenta mayor dificultad identificar la modalidad predominante con razonable precisión y existen varias técnicas para ello, desde un análisis detallado de operaciones de procesos hasta la evaluación basada en escalas descriptivas utilizadas por observadores calificados.

**EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN**

PROCESOS DE TRABAJO	ORIENTACIÓN DE LA GESTIÓN				
	RESULTADOS			PROCESOS	
	100	50	0	50	100
Procesos de trabajo orientados a la producción externa		70%		30%	
Procesos de trabajo orientados a la producción interna de apoyo					100%
Procesos de trabajo orientados a la producción de mejora organizacional	100%				
<b>TOTAL ORGANIZACIÓN</b>		65%		35%	

Como puede verse, se trata de una organización cuya producción externa se realiza con una gestión del setenta por ciento de los recursos y un 65 % del total según modalidades orientadas a resultados<sup>8</sup>.

Sin embargo, aunque, naturalmente son estas aplicaciones orientadas al diagnóstico o al rediseño organizativo las más útiles, lo que aquí nos interesa es señalar que los modelos organizativos se orientan en algunos casos a procesos, en otros a resultados y, en una buena proporción de los casos, a diversas combinaciones entre las correspondientes modalidades de gestión, lo cual permite formular algunas conclusiones como las que siguen.

**CONCLUSIONES**

Esperamos haber aportado elementos para sostener que las modalidades de gestión no son filosofías institucionales sino arreglos organizativos cuya conveniencia debiera evaluarse, en cada caso, desde el punto de vista del mejor logro del valor y, en el caso de las agencias públicas, de valor público. Naturalmente, esto lleva implícito el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, es decir, la solución de la tensión entre eficacia y eficiencia que resulte viable en cada caso: pareciera que sólo es razonable considerar mejor o peor una determinada modalidad de gestión frente a otra en función de circunstancias de carácter técnico y cultural, tales como escalas de gestión, el grado de desarrollo de las tecnologías, la concientización de los gestores acerca de la importancia y el sentido del valor público que contribuyen a producir. Finalmente, también parece evidente que la complejidad de las organizaciones públicas hace indispensable que, en el aparato del estado y al igual que en cualquier organización compleja, deban coexistir y articularse diferentes modalidades de gestión.

Sin embargo, la filosofía institucional actualmente en boga en el campo público sugiere otro ideario, que puede analizarse desde los siguientes postulados: (1) *es bueno avanzar hacia la responsabilización por resultados* y, por consecuencia, (2) *es bueno avanzar hacia la descentralización de la gestión* y, por consecuencia, (3) *es necesario tolerar ciertos grados de discrecionalidad* en cuanto a los procesos (Osborne y Gaebler, 1992, Stiglitz 2002, Barzelay, 1998). Desde luego “dado que no todos los hombres son santos”, la discrecionalidad siempre entraña peligros. Pero este inconveniente, según tal ideología prevaleciente, debería resolverse a través de la cultura: si (4) *los servidores públicos se hallan debidamente imbuidos de la mística del servicio público*, (5) *no usarán la discrecionalidad en beneficio propio* sino esencialmente para el logro del bien común.

En otras palabras, como decíamos al principio, el discurso políticamente correcto de hoy día parece haber tomado partido a favor de la gestión y rendición de cuentas por resultados y en

<sup>8</sup> Una organización de este tipo puede considerarse una “adhocracia” según la tipología de Mintzberg, y sus reglas de juego principales debieran ser las de organizaciones en las que la producción se realice por proyectos.

contra de lo propio por procesos, más como un valor que como una metodología y sin un énfasis comparable en 1) las consideraciones técnicas acerca del impacto de tales prácticas sobre la producción del valor público y 2) el hecho de que, en el ideario y la práctica de las organizaciones del mercado de las que, en buena parte, importan conceptos, por el contrario, el centro indiscutido de la atención son los procesos, en el entendido de que buenos procesos son la única manera de producir con eficiencia y eficacia buenos resultados.

Es difícil formular hipótesis acerca de las causas de esta paradójica situación (y, por cierto, ello excede el alcance de este trabajo) Pero no está de más reflexionar un poco en voz alta sobre algunas cuestiones cuya minimización en el discurso de moda no deja de resultar llamar la atención:

*Cuestión 1:* los resultados (sobre todo en la gestión pública) son muchísimo más difíciles de establecer que los procesos y, más aún, de mensurar y evaluar. Conclusión: la planificación se torna más ambigua, la rendición de cuentas más difícil, la asimetría de información entre principales y agentes mayor y la discrecionalidad se legitima sin contrapartida de controles posteriores.

*Cuestión 2:* las mejores prácticas pueden, en muchas circunstancias, no producir los mejores resultados sin dejar por ello de ser las mejores prácticas conocidas y por lo tanto de aplicación recomendada (como es cotidiano, por ejemplo, en la práctica médica) Conclusión: la puesta de los procesos (prácticas) en un segundo plano, en tanto objetos de rendición de cuentas, revisión crítica y mejora permanente, hace perder de vista que la buena praxis es, en muchos casos, en sí misma el resultado deseable y que, si la responsabilización por la praxis conduce a la burocratización tal vez el problema es que la praxis deba ser mejorada en lugar de cambiar de modalidad de gestión.

*Cuestión 3:* las modalidades de gestión -ya sea por resultados o procesos- como esperamos haber demostrado en este trabajo, no son principios organizativos rectores ni orientaciones valorativas de ninguna clase sino, en cambio, complejos arreglos organizativos diferentes entre sí, cuya conveniencia depende, precisamente, del mejor logro de resultados que se logre según la aplicación de uno u otro en cada caso. Conclusión: si el interés está verdaderamente en los resultados (el valor público), la única orientación valorativa acerca de la gestión debiera ser considerar mejor la modalidad que mejor contribuya a su logro en cada caso, y a la manera en que deban coexistir y articularse varias cuando sea necesario.

En resumen, parece sano recordar que, en la gestión pública, primero debe rendirse cuentas por haber hecho las cosas bien y luego por haber logrado resultados y no al revés (salvo que se acepte que el fin justifica los medios) pero que hacerlas bien significa hacerlas según la modalidad que mejores resultados permita en cada caso. A veces esta modalidad es la gestión por proyectos (claramente orientada a resultados operativos), a veces por programa (la que articula resultados con procesos) y otras -la mayoría- la modalidad operativa (por procesos). Las tres son modalidades de organización del trabajo, es decir, relativas al "cómo", aunque las dos primeras aludan al "qué" (los resultados). Concluimos este artículo con una reflexión de carácter metodológico, otra empírico y, finalmente, una conjetura: la primera es obvia a esta altura: el único lineamiento valorativo que parece válido en materia de gestión es que la mejor forma de lograr el qué es seleccionar el mejor cómo disponible en cada caso. La reflexión empírica tiene que ver con la sospecha de que, probablemente, las gestiones orientadas a resultados son mejores sólo cuando no están dadas las condiciones para aplicar la gestión por procesos. La conjetura, finalmente, es que la buena gestión de los procesos puede ser tratada como uno de los resultados más importantes en todas las organizaciones en las que, como en el estado, se requiere eficacia y confiabilidad.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ABERBACH, Joel D. Y BROCKMAN, Bert A.** 1999 *Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas*, en Gestión y análisis de Políticas Públicas, N° 15, sep-dic 1999, Madrid
- AGUAYO, Rafael** 1990 *El método Deming*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- ARELLANO GAULT, David** 2001 *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*. Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.
- 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.
- BROCKA, Bruce y Brocka, Suzanne** 1992 *Quality Management (Gestión de calidad)*, Javier Vergara Editor, Buenos Aires.
- CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** 1998 *Una nueva gestión pública para América Latina*, Comité Científico, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- 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.
- CORIAT, Benjamin** 1982 *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- CORIAT, Benjamin** 1992 *Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa*, Siglo XXI Editores, Madrid.
- CROZIER, Michael** 1997 *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. En Revista Reforma y Democracia N° 7, Caracas
- DEMING, W. Edwards** 1989 *Calidad, productividad y competitividad*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid.
- ECHABARRIA, Koldo** 2001 *Estrategias de cambio y contratos de gestión*, Documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001
- GORE, Albert** 1995 *Creating a Government that works better & costs less*. Report of the National Performance Review, Washington D.C.
- HINTZE, Jorge** 2001 *La gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, Revista Reforma y Democracia, CLAD, N° 17, Caracas.
- KAMENSKY, John M.** 2002 *Acuerdos de desempeño orientados a resultados: una herramienta clave para establecer expectativas claras*. Documento publicado en el boletín ASPA; American Society for Public Administration. Publicado con autorización en la Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica para la Organización Pública, Bs. As.
- 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.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- 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, N° 1, sep-dic 1994, Madrid.
- OSZLAK, Oscar** 1998 *El Estado transversal* Biblioteca Virtual TOP
- OSBORNE, David y Gaebler, Ted** (1992) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós, Barcelona.
- PRATS i CATALÁ Catalá, Joan** 1998 *Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista* CLAD Revista Reforma y Democracia N° 11
- PRATS i CATALÁ, Joan** (1999) *Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional*, Biblioteca Ideas, Instituto internacional de Gobernabilidad [www.iigov.org](http://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.
- RAMIÓ, Carles** 1999 *Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical*, Revista Instituciones y desarrollo, Nro. 5, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- RAMIÓ, Carles** *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional* Biblioteca Virtual TOP
- STIGLITZ, Joseph E.** 2002 *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente* Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro. 22, Caracas
- TAYLOR, Frederick** 1911 *Principios de la administración científica*, El Ateneo, Buenos Aires.