

## Ficha N° 31: RELACIÓN ENTRE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA Y LA SOCIEDAD: LA MATRIZ DE PRODUCCIÓN EXTERNA

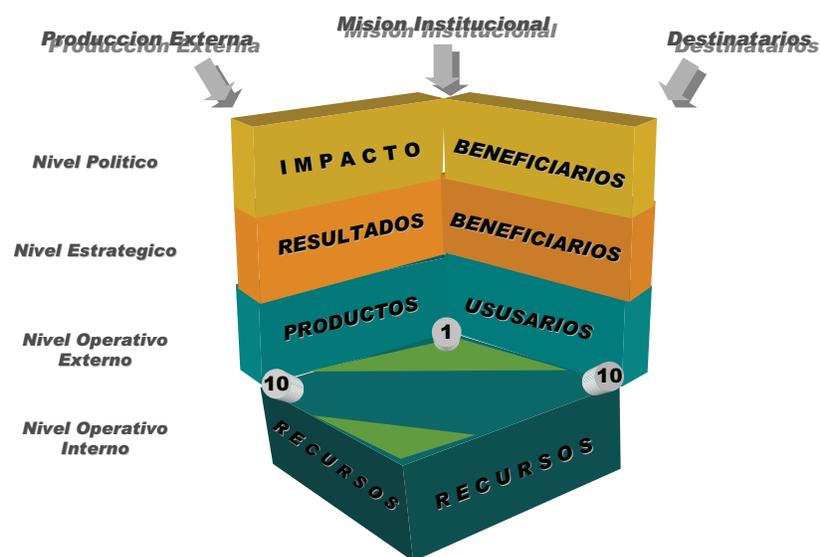
(HINTZE, Jorge, "Gestión presupuestaria de estructuras:  
un instrumento para la gestión por resultados")

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

Como es preciso contar con este tipo de informaciones para aplicar instrumentos de organización institucional, recurriremos, para hablar de estas, a un instrumento sencillo pero considerablemente poderoso para identificar algunos aspectos esenciales sobre esta cuestión: la matriz de producción externa. En esencia, es un modo ordenado de registro, en un primer nivel, de los productos y usuarios institucionales y, en niveles más estratégicos y políticos, de identificar los resultados y efectos del accionar institucional frente a otra categoría más amplia de destinatarios, los beneficiarios.

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

El nivel más bajo de la matriz de producción externa, que vamos a denominar a estos efectos "operativo", toma en cuenta la producción inmediata de bienes y servicios que las organizaciones entregan a terceros (los productos) y quienes los consumen (los usuarios). Los productos son el nivel más concreto de la producción externa y los usuarios, el nivel más



inmediato de los destinatarios (Esta relación se puede ver en el gráfico 1 en la parte que representa, en el nivel operativo externo, la relación producto-usuario).

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

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

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

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

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

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

Ciertamente, más allá de lo que se figure en los planes estratégicos y en los enunciados de políticas, la matriz-producto usuario, así ordenada, es una buena fotografía de las decisiones estratégicas esenciales en cuanto a los objetivos institucionales: lo que se hace,

para quiénes se hace, y con qué prioridades. Cuando en la matriz producto-usuario se representa la situación real de las instituciones, ésta es un instrumento de registro y análisis de las decisiones estratégicas y, por lo tanto, de diagnóstico. En cambio, cuando se registran las relaciones deseadas o establecidas políticamente, es un método de diseño o prescripción. Ciertamente, es imprescindible no mezclar estos puntos de vista. En lo sucesivo, por razones didácticas, utilizaremos ejemplos que se refieren a situaciones reales.<sup>1</sup>

### **Los niveles estratégico y político de la matriz de producción externa**

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

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

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

Resulta evidente que el concepto de resultado presupone variables intervinientes e incertidumbre: los alumnos pueden no aprender –aun con productos “acciones de enseñanza” de buena calidad, por factores tales como sus condiciones culturales previas, situación socioeconómica, de salud u otras; de la misma manera, parte de los enfermos suelen no curarse a pesar de ser usuarios de los productos “prestaciones de salud” correspondientes. Se presupone, no obstante, que debe existir una relación suficientemente adecuada entre productos y resultados esperados para que una organización sea exitosa. Cuando esto no ocurre, la producción institucional pierde sentido y no genera valor, por no satisfacer necesidades.<sup>2</sup>

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

Dado que muchas otras variables, además de la mejora de la salud, afectan la calidad de vida de la población –es decir, el efecto esperado–, la medida en que los productos efectivamente contribuyen al logro de los resultados es un indicador de la eficacia de las estrategias de producción externa institucionales. De la misma manera, la medida en que, por su parte, los resultados efectivamente incidan en el logro de los efectos buscados es el indicador último del desempeño institucional, es decir, la efectividad.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Un interesante ejercicio de diagnóstico estratégico es elaborar, para las mismas instituciones, matrices producto-usuario reales y deseables y compararlas.

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

<sup>3</sup> Los conceptos de eficacia, efectividad (y, adicionalmente, el de “cumplimiento de planes”) permiten construir instrumentos útiles para evaluar la relación entre las instituciones y su contexto en los tres niveles de la matriz de producción externa, mientras que el de eficiencia permite evaluar una dimensión relevante de lo que aquí denominamos el nivel operativo interno, es decir, la relación entre todo lo anterior y el uso de los recursos. Hintze, Jorge (2001). 4

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

La matriz de producción externa representa, en su nivel operativo, la relación más directa de las instituciones con su entorno, es decir, la relación producto-usuario. En el nivel inmediato superior de la matriz, que llamaremos estratégico, es posible describir tal relación institucional con el entorno en términos de *resultado-beneficiario inmediato* y, finalmente, en el nivel más alto (que, en el sector público, podría denominarse político), la relación puede describirse como *efecto-beneficiario mediato*. Este último nivel del análisis alude la justificación última de las instituciones públicas y de bien público.<sup>4</sup>

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

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

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

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

---

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

<sup>5</sup> Es posible identificar otro caso adicional intermedio que podemos llamar “compra de derechos de acceso” como, por ejemplo, las

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

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

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

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

### ***La matriz de producción externa como misión institucional***

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

---

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