

Carlos Arcos Cabrera

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Vinicio Alvarado Espinel

Secretario Nacional de la Administración Pública

Arturo Villavicencio Vivar

Vicerrector del Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN

Fernando López Parra

Decano General Académico

Carlos Marchán Romero

Decano General de Investigación

Guadalupe Soasti Toscano

Decana Centro de Educación Continua

Gobierno por resultados

3

La Gestión Estratégica en Organizaciones del Sector Público

Colección
Nuevo Estado



Primera Edición, 2011

650.09866
I5974g

Espín, Almeida, Ramiro

La Gestión Estratégica en Organizaciones del
Sector Público/ Ramiro Espín Almeida 1.ª. Ed. —Quito: Editorial IAEN, 2011
56 p.; (Colección Nuevo Estado; Gobierno por Resultados) 21x 29,7 cms

ISBN: En trámite

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
3. FUNCIÓN PÚBLICA - EVALUACIÓN 4. CUADRO DE MANDO
INTEGRAL, CMI 5. ECUADOR I. Título

© De esta edición: IAEN

Instituto de Altos Estudios Nacionales
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua esq.
Telf: (593) 02 2464201 / 02 2260008
www.iaen.edu.ec

Equipo Académico SENPLADES - IAEN - SNAP - MRL

Coordinadores

Leonardo Reyes
María Verónica Dávalos
Guadalupe Soasti
Jeannette Karolys

Recopilación y organización de contenidos

Ramiro Espín Almeida

Edición pedagógica y revisión de estilo

Dalia María Noboa C.

Equipo Editorial - IAEN

Coordinación editorial

Paquita Troya Fernández
(593) 02 2260011. Extensión 208
Correo electrónico: paquita.troya@iaen.edu.ec

Diseño gráfico y diagramación

Henry Rengifo Fernández

Diseño de colección y portada

Allen Vallejo Carrión

ISBN: en trámite

Impresión:

Imprenta Mariscal
Quito - Ecuador, 2011

Prohibida la reproducción parcial o total
sin autorización expresa del IAEN.

Debido a la naturaleza de Internet, las
direcciones y/o los contenidos de los
sitios web a los que se hace referencia
en este texto pueden ser modificados o
suprimidos.



Si vas a usar este
libro, sé ético y
cita la fuente.
Trabajamos
para ti

Presentación

Las organizaciones gubernamentales concentran su atención en el logro de objetivos sociales cuyo valor es garantizado por el Estado, por la trascendencia de las soluciones que se dan a los problemas de carácter social y público. Disponen de una estrategia cuando sus líderes y servidores públicos se comprometen con una visión particular de cómo encontrar mejores alternativas para el logro de la misión, considerando que sus ingresos dependen de los tributos de la sociedad y del nivel de apoyo del gobierno.

Para alcanzar la misión y objetivos, las instituciones públicas deben contar con el conocimiento técnico y la capacidad de respuesta, dada por la estructura organizacional que posibilite el logro de los objetivos. La dinámica organizativa de las instituciones públicas en un país de derechos ciudadanos, incorpora al ciudadano como consumidor de un buen servicio. De ahí la necesidad de conocer sus requerimientos y de que las organizaciones del gobierno superen la desconexión de las funciones del modelo funcional y las replacen por un modelo sistémico que interrelacione todos los esfuerzos que se realizan en ellas y que conducen a la consecución de su misión.

Cambiar la organización gubernamental para hacerla más sensible, eficaz y capaz de generar el aprendizaje organizacional y la renovación, también exige del esfuerzo de la aplicación sistemática del conocimiento de las ciencias de la conducta, en diversos niveles.

Este enfoque de gestión organizacional para el sector público ecuatoriano, demanda, para su implementación, la difusión metodológica de la administración por procesos, entendida como una herramienta administrativa que permite estructurar las organizaciones públicas para integrar las unidades alineadas a la estrategia organizacional que les lleve a alcanzar la misión institucional.

Para el efecto, este texto se fundamentará en dos pilares: de desarrollo de la organización y desarrollo del talento humano, alrededor de los cuales se estructuran las unidades de texto.

Es una aspiración del IAEN, que este texto se constituya en el recurso de enlace entre el Gobierno por Resultados y la Gestión del Talento humano.

MSc. Carlos Arcos Cabrera
Rector Instituto Altos Estudios Nacionales

Índice

Introducción	9
---------------------------	---

Capítulo I

La Gestión Pública centrada en el ciudadano y para resultado	11
1.1 Pilares de la organización pública.....	11
1.2 La Calidad en la Gestión Pública.....	12

Capítulo II

Medición de la Gestión Estratégica mediante indicadores	15
2.1 La evaluación del desempeño en el Sector Público.....	15
2.2 Los indicadores de gestión como medida de evaluación de la gestión pública.....	17
2.3 Atributos deseables en la actuación pública.....	17
2.4 Indicadores: conceptualización.....	21
2.5 Condiciones que deben reunir los indicadores.....	21
2.6 Clases de indicadores.....	22
2.7 Metodología para la construcción de indicadores.....	25
2.8 Principales destinatarios y usuarios de los indicadores.....	27
2.9 Utilización de referentes comparativos en la gestión pública.....	28

Capítulo III

La Estructuración estratégica	30
3.1 El Cuadro de Mando Integral (CMI).....	30
3.2 Características del Cuadro de Mando Integral.....	33
3.3 Beneficios de la aplicación del Cuadro de Mando Integral (CMI).....	34
3.4 El Mapa Estratégico.....	34
3.5 Consideraciones al momento de construir el Cuadro de Mando integral.....	36
3.6 Perspectivas del Cuadro de Mando Integral.....	37

Capítulo IV

El Cuadro de Mando Integral y su aplicación en la Gestión Pública	40
4.1 El Cuadro de Mando Integral en la gestión pública.....	40
4.2 Análisis de los enfoques y propuestas de uso de perspectivas de medición en el	

ámbito público.....	41
4.3 Etapas de desarrollo del CMI en las organizaciones públicas.....	49
4.4 Contenido y alcance de Perspectivas en el ámbito público.....	51
4.5 Opiniones de los expertos.....	54
Bibliografía	55

Introducción

Las instituciones públicas en el Ecuador y en el mundo en general, están experimentando grandes cambios debido a las nuevas exigencias de los actores de la sociedad. comunidades organizadas, actores de interés y ciudadanos exigen cada vez más y mejores servicios y apoyo de las instituciones públicas, por consiguiente la rendición de cuentas es cada vez más importante. El Cuadro de Mando Integral(CMI)¹ parece ser la herramienta que está apoyando a los estados y gobiernos en alinear las necesidades de los ciudadanos con la gestión de las instituciones públicas.

La Constitución vigente y el Plan Nacional del Buen Vivir armonizan una visión de mediano y largo plazos, para conseguir el buen vivir que todos anhelamos y que en el servicio público no solo es un deseo, sino un mandato que los servidores públicos deben cumplir con esmero y capacidad.

La planificación es el proceso dinamizador que consigue traducir los sueños en realidad; es el medio que hace posible el cambio; y, es la posibilidad de mantener orden en las actividades programadas, para que rindan los frutos esperados.

Para llevar a la práctica la planificación, es fundamental, definir la estructura lógica en que deben organizarse los diferentes objetivos y estrategias establecidos, identificar su interacción, sus inductores, los parámetros de evaluación y la manera cómo los diferentes componentes de la organización deben contribuir para lograrlos, con el fin de acercarnos a la Visión de futuro, garantizando el cumplimiento de la Misión organizacional, todo esto para maximizar la atención a la ciudadanía y por tanto, mejorar la calidad de los servicios que el Estado presta a la sociedad.

En este texto intentaremos delinear algunos elementos que se consideran relevantes a efectos de traducir el plan estratégico institucional de las organizaciones públicas en verdaderas herramientas de gestión.

¹ CMI que en su denominación comercial se denomina *Balance Scorecard* herramienta de gestión creada por los profesores Kaplan y Norton

Capítulo I

La Gestión Pública centrada en el ciudadano y para resultados

I.1 Pilares de la organización pública

Toda organización sustenta su accionar en ciertos elementos considerados vitales para su mantenimiento y desarrollo: la estrategia es el primer pilar que permite llevar a la institución al cumplimiento de su visión de futuro. Con la visión y estrategia claras, es necesario determinar el medio, el vehículo que nos permita ir hacia esa visión y éste medio es la estructura organizacional, una estructura acorde con esas reales necesidades fundamentalmente orientadas a los procesos. Luego, este vehículo requiere de personal adecuado para dirigir la nave hacia el propósito establecido y finalmente están los recursos: financieros, tecnológicos, administrativos, etc. que son el combustible necesario para mover la estructura y el personal hacia la visión de futuro organizacional. Estos pilares no pueden estar aislados, se requiere entonces dotarles de un medio que permita medir el avance de la organización, los procesos, las personas y los recursos hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, ese medio es el Modelo de Gestión Estratégica basado en el CMI que permite medir y evaluar la gestión institucional. En el Cuadro I se puede observar las interrelaciones y los vasos comunicantes entre estos pilares:

Cuadro N° I
Pilares de una organización



I.2 La Calidad en la Gestión Pública

La Carta Iberoamericana de la Calidad, en su capítulo primero, numeral 2 señala que la calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo con metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo con resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.²

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, en la que cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir, obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.

Además en el capítulo primero, numeral 3 hace referencia a que una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,
- b. Una gestión pública para resultados.

La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.

La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional.

La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.

² *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.*

La adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social³.

Como podemos observar la importancia de orientar la gestión de las organizaciones públicas al ciudadano, a satisfacer sus requerimientos y necesidades, se vuelve realmente un tema de mucha importancia y relevancia que se debe considerar por parte de las instituciones públicas, al momento de establecer su estrategia y de evaluar sus resultados.

En el capítulo segundo, numeral 1 se hace referencia a que las Administraciones Públicas iberoamericanas están al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, darán preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua⁴.

En el cuadro 2 se destacan algunos de los principios que hace referencia la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y que se considera importante referenciarlas como una introducción a la necesidad de las organizaciones públicas de establecer indicadores, medidores, evaluación de cumplimiento y rendición de cuentas.

Todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones.

Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas.

La gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones⁵.

³ *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*

⁴ *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*

⁵ *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, capítulo 4, numeral 26.

Cuadro N° 2

Principios de calidad en la Gestión Pública

Principio de eficacia	La calidad en la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.
Principio de eficiencia	La gestión pública debe seguir el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.
Principio de economía	La calidad en la gestión pública dependerá de que se cumpla con el principio de economía, esto es, que el funcionamiento de la Administración Pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos. La asignación de recursos a la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de las metas y objetivos previstos.
Principio de responsabilidad	Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.
Principio de evaluación permanente y mejora continua	Una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas.

Capítulo II

Medición de la Gestión Estratégica mediante indicadores

Para el desarrollo de este tema de medición de la Gestión Estratégica mediante indicadores, se ha considerado importante tomar como principal documento el trabajo sobre «Indicadores de gestión para las entidades públicas», realizado por Josep María Guinart i Solà, de la Escuela de Administración Pública de Catalunya y presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública realizado en la ciudad de Panamá en Octubre 2003. Este documento en sus diferentes partes se detalla a continuación, dividiendo su contenido en temas relevantes para este texto.

2.1 La evaluación del desempeño en el Sector Público

La razón para evaluar el desempeño de las instituciones públicas, es que hace posible la asignación de responsabilidades, las cuales están en el corazón del sistema de gestión pública. La responsabilidad pública debe considerarse como parte de un «contrato originario» entre los ciudadanos y su gobierno en cualquier sociedad democrática.

Por tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos. La evaluación de la gestión pública debe ser capaz de responder a la siguiente pregunta:

¿Cómo sabemos que estamos progresando en alcanzar nuestros objetivos prioritarios?

Existen tres elementos claves relacionados con el desempeño de las instituciones públicas que, en consecuencia, definen tres áreas distintas en las que el desarrollo de sistemas de indicadores resulta importante. Dichas áreas son: desempeño operativo, desempeño financiero y congruencia.

El desempeño operativo

Incluye cuatro elementos que, como veremos, forman parte de un conjunto más amplio de atributos que se precisan evaluar en la gestión pública:

1. Relevancia: los indicadores deben tener sentido para analizar los problemas a los cuales se supone que va dirigido.
2. Efectividad: deben evaluar el grado de obtención de los objetivos.
3. Eficiencia: en relación con el coste de obtener los resultados deseados; un programa que alcanza un determinado nivel de resultados al menor coste que la mejor alternativa posible se está desempeñando al nivel más alto de eficiencia.

4. Integridad: en relación con la capacidad del programa para continuar dando los resultados perseguidos a lo largo del tiempo; factores restrictivos están relacionados con la disponibilidad en el tiempo de los recursos humanos y materiales⁶.

El desempeño financiero

Cubre dos cuestiones: ¿los resultados del programa de gasto están en línea con las previsiones del presupuesto? y, asimismo, cabe analizar ¿ los asuntos financieros se están gestionando de acuerdo con los principios y controles de la gestión financiera?

A este respecto, nuestro panel desarrolla dos experiencias en la implantación de metodologías de cálculo de costes (Contabilidad Analítica) que permiten obtener indicadores que no solo nos darán una medida de eficiencia y economía, sino que servirán para facilitar el control y la toma de decisiones operativas⁷.

El desempeño de la congruencia

Tiene que ver con la implantación de programas que estén en sintonía con leyes, autoridades, políticas, regulaciones, estándares de conducta, aceptados y relevantes, etc. Es importante remarcar que el «contrato originario» descrito es el componente central que explica el porqué del uso de sistemas de indicadores. Por esa razón nos preocupamos por la responsabilidad y por tanto, por la evaluación de la gestión pública⁸.

La evaluación del desempeño es una tarea mucho más difícil y controvertida en el Sector público que en el ámbito privado, debido, fundamentalmente, a que la evaluación del desempeño funciona mejor cuando existe claridad sobre qué se está midiendo y por qué.

Este tipo de claridad es característica del sector privado ya que el objetivo que persiguen los gestores privados es claro e indiscutible: las compañías privadas existen para hacer beneficios y generar valor a sus propietarios. Hay modos bien reconocidos para medir si una empresa privada está alcanzando estos objetivos: se pueden revisar indicadores como los beneficios, ingresos, precio de las acciones, cuota de mercado, etc.

Sin embargo, la medida del desempeño en el sector público es una tarea diametralmente distinta, ya que las organizaciones del Sector público existen por razones distintas a las de las privadas. Los gobiernos se rigen por el objetivo de mejorar las vidas de los ciudadanos en modos que no pueden ser fácilmente valorados en miles de dólares. Para los empleados públicos y los programas que gestionan, existe a menudo mucha ambigüedad sobre cuál es

⁶ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

⁷ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

⁸ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

el objetivo último. Dicha ambigüedad crea una situación que nunca se observa en el sector privado: espacio para el desacuerdo sobre qué constituye un «resultado» y «desempeño» y, por tanto, espacio para el desacuerdo sobre la forma adecuada de evaluación del desempeño⁹.

2.2 Los indicadores de gestión como medida de evaluación de la gestión pública

En el marco del *New Public Management*, se ha demostrado que los indicadores de gestión son útiles para, en primer lugar, clarificar objetivos: el directivo público necesita instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos en Planes Estratégicos o Cuadros de Mando. A su vez, de los indicadores se obtiene una información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de las mismas. Los recursos públicos deben estar debidamente controlados y se debe mejorar su utilización, en términos de eficacia, eficiencia y economía. Finalmente, dada la estructura y características específicas de la Función pública, los indicadores de gestión se demuestran como útiles para motivar al funcionariado e incentivarlo según sus resultados alcanzados. Se consigue de esta forma que su entorno sea cambiante y que se los involucre en diferentes proyectos de mejora, novedosos respecto a su gestión administrativa habitual.

Se trata, pues, de un instrumento básico para la gestión pública, prueba de ellos es la amplia aceptación con que cuenta a nivel internacional¹⁰.

2.3 Atributos deseables en la actuación pública

Consiste en identificar los atributos que conviene medir y evaluar en la actuación pública. Evaluar la gestión de una institución pública exige el desarrollo de un conjunto de indicadores que comprenda las diferentes dimensiones de la misma. Dichas dimensiones se encuentran caracterizadas por los atributos que se desarrollan en las siguientes líneas y cuya principal (y más atractiva) característica es el hecho de ser mesurables.

a) Economía

Este primer atributo se refiere a las condiciones en que un determinado organismo o institución accede a los recursos financieros, humanos y materiales.

En este ámbito, la fijación de los criterios o indicadores de gestión (es decir, los criterios de medición), supone la determinación o identificación de los correspondientes estándares o patrones con respecto a aspectos tan importantes como el conocimiento real de las

⁹ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

¹⁰ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

necesidades que deben ser atendidas y su comparación con lo que se ha adquirido o se pretende adquirir; la determinación de las calidades admisibles; el grado de utilización de los bienes o servicios por adquirir; y, finalmente, las posibilidades, plazos y condiciones de la compraventa de los recursos materiales.

Para que una operación sea económica el acceso a los recursos debe realizarse en el momento y cantidad adecuados y con la mejor (en este caso menor) relación coste-calidad posible. En resumen, se podría decir que la economía se alcanza cuando se adquieren los recursos más adecuados (en cantidad y calidad) al coste más bajo¹¹.

b) Eficacia

Como es de sobra conocido, la eficacia de una organización se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación o de los objetivos incluidos tácita o explícitamente en su misión. Es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados.

La evaluación de la eficacia de un determinado organismo no puede realizarse sin la existencia previa de una planificación –plasmada en unos programas- en donde los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados, así como de una expresión clara de la forma en que éstos se pretenden alcanzar. Lo anterior, en virtud de que para llevar a cabo la evaluación será preciso analizar la forma y magnitud en que los resultados obtenidos –en forma de bienes o servicios- se ajustan a los efectos previstos.

De esta forma, la eficacia puede ser considerada, tanto desde el punto de vista tradicional como de la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, –y aún más importante– como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación de programas.

Los puntos clave sobre los que incide la evaluación de la eficacia son, entre otros: facilitar información sobre la continuidad, modificación o suspensión de un programa; conocer si los programas cumplidos o terminados han conseguido los fines propuestos; e informar al público respecto al resultado de las decisiones gubernamentales o al Parlamento sobre el desarrollo o evolución de los programas emprendidos¹².

c) Eficiencia

El grado de eficiencia de una actuación está definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o, con mayor amplitud, por los servicios prestados (*outputs*) en relación con los recursos empleados a tal efecto (*inputs*).

¹¹ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

¹² Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Así, una actuación eficiente se definiría como aquella que con unos recursos determinados obtiene el máximo resultado posible o la que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio. Desde esta perspectiva, el análisis de la eficiencia puede abarcar los siguientes aspectos:

- El rendimiento o desempeño del servicio prestado del bien adquirido, o vendido, con relación a su coste.
- La comparación de dicho rendimiento con un referente o estándar (benchmark).
- Un conjunto de recomendaciones orientadas a la crítica y, si procede, la mejora de los resultados obtenidos¹³.

d) Efectividad

La efectividad mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población involucrada. Razón por la que a estos indicadores se les denomina también indicadores de impacto. El valor, efectiva o potencialmente creado, no puede medirse en base exclusivamente a los productos (*outputs*), ya que éstos en general carecen de una significación propia, sino en relación con los resultados e impactos (*outcomes*) que generan. Los indicadores de efectividad constituyen un valioso complemento de los indicadores de eficiencia, dado que la eficiencia en el ámbito de la gestión pública debe entenderse como relación entre costes y valor efectivamente producido (impacto). Por esta razón, se debe procurar maximizar el valor efectivamente creado a través de la actuación de los poderes públicos, minimizando los recursos utilizados para conseguirlo¹⁴.

e) Equidad

La equidad se mide en función de la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos en comparación con las mismas posibilidades de la media del país.

Desde esta perspectiva, el principio de equidad busca garantizar la igualdad en la posibilidad de acceso a la utilización de los recursos entre los que tienen derecho a ellos. En otras palabras, la medición de la equidad implica medir el nivel de justicia en la distribución de los servicios públicos.

f) Excelencia

El término o noción de excelencia nos remite a la calidad de los servicios, desde la óptica del usuario. Por esta razón, en este punto, conviene poner especial énfasis en el enfoque

¹³ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

¹⁴ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

orientado hacia el cliente, el cual se encuentra estrechamente vinculado con la concepción de que la Administración no es sino un servicio y la población su clientela potencial. Estas ideas nos remiten a un enfoque tetraédrico sobre las características –deseables o esperadas– de la Administración:

- Que sea comprensible para el ciudadano;
- Que sea espacial, temporal y materialmente accesible;
- Que responda a las expectativas en ella depositadas (que aporte soluciones), y,
- Que permita la participación del ciudadano en la determinación de necesidades administrativas que le afecten¹⁵.

g) Entorno

El proceso de globalización y de cambios constantes que vive actualmente la economía mundial hace imprescindible el control del entorno. Ello implica conocerlo, entenderlo y adaptarse flexiblemente a los cambios que en él se produzcan. En este ámbito, el acceso a la información sobre la evolución socioeconómica del entorno, así como el conocimiento de las acciones, servicios y productos que están desarrollando los diferentes agentes que interactúan en este contexto, se convierte en un factor clave para las organizaciones públicas¹⁶.

h) Sostenibilidad

El concepto de sostenibilidad se refiere a la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo. No es suficiente que los objetivos de un programa se consigan, sino que es indispensable que sus beneficios se prolonguen y se mantengan, a pesar de los cambios técnicos o del entorno que se puedan producir. Bajo esta perspectiva, la construcción de un conjunto de indicadores capaz de resumir de manera sucinta y clara la información contenida en los ámbitos arriba mencionados es una necesidad fundamental para las Administraciones Públicas, ya que en un entorno como el actual, de creciente participación y exigencia ciudadana y difícil acceso a los recursos, los gestores públicos han de aplicar modelos de gestión empresarial, con el fin de satisfacer las necesidades de sus clientes con el mínimo consumo de *inputs*¹⁷.

¹⁵ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

¹⁶ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

¹⁷ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

2.4 Indicadores: Conceptualización

Se entiende como la unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos e internos.

Podemos señalar dos funciones básicas de los indicadores. En primer lugar, una función descriptiva, que consiste en la aportación de información sobre el estado real de una actuación o programa, y, a su vez, una función valorativa que consiste en añadir a dicha información un juicio de valor lo más objetivo posible, sobre si el desempeño en dicho programa está siendo o no el adecuado.

2.5 Condiciones que deben reunir los indicadores

Un el indicador debe proporcionar una calidad y una cantidad razonable de información (relevancia) para no distorsionar las conclusiones que de él se puedan extraer (inequívoco), a la vez que debe estar disponible en el momento adecuado para la toma de decisiones (pertinencia, oportunidad), y todo ello, siempre que los costes de obtención no superen los beneficios potenciales de la información extraíble. El cuadro que se presenta a continuación, señala las distintas condiciones que deben reunir los distintos tipos de indicadores:

Cuadro N° 3
Condiciones que deben reunir los indicadores

Relevancia	Que aporte información imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones.
Fiabilidad	Que el cálculo que se realice no puede dar lugar a ambigüedades
Auditabile	Que los indicadores puedan ser auditados y revisados.
Inequívoco	Que no permita interpretaciones contrapuestas.
Pertinencia	El concepto que expresa el indicador es claro y se mantiene en el tiempo. El indicador es adecuado a lo que se pretende medir. La información debe estar disponible en el momento en que se deben tomar las decisiones.

Objetividad	Los indicadores deben evitar estar condicionados por factores externos, tales como la situación del país o el accionar de terceros, ya sean del ámbito público o privado.
Sensibilidad	La medida del indicador tiene que ser lo suficientemente eficaz para identificar variaciones en la bondad de los datos.
Precisión	El margen de error del indicador debe ser aceptable.
Accesibilidad	Su obtención tiene un costo aceptable y es fácil de calcular e interpretar.

Fuente: *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, CLAD 2003

2.6 Clases de indicadores

Según Lourdes Torres¹⁸ los indicadores se clasifican en las siguientes categorías:

a) Indicadores de *inputs*, *outputs* y *outcomes*:

Indicadores de *inputs*

Los indicadores de medios, *inputs*, son unidades de medida que permiten conocer la naturaleza y cuantía de los factores que directa o indirectamente utilizan las entidades para llevar a cabo su actividad.

Son la base para la evaluación de la economía y de la eficiencia en la gestión de programas y servicios públicos. Gran parte de la información necesaria para elaborarlos proviene de la contabilidad de costes. De ahí la importancia de su implantación.

Ejemplos de este tipo de indicadores son:

- El costo de atención médica
- Gastos presupuestarios
- Personal empleado en un programas
- Horas empleadas en desarrollar una actuación, etc.

¹⁸ Torres, Lourdes *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AECA, Madrid, 2002.

Indicadores de *outputs*

Los indicadores de *outputs* permiten medir el nivel de servicios prestados por un programa. Su determinación exige un análisis detallado de éste y conocer, de forma pormenorizada, la totalidad de sus actividades. A diferencia de las organizaciones orientadas al beneficio, resulta complicado encontrar una medida única de logros y realizaciones de las entidades públicas puesto que sus metas son más difíciles de concretar. Como ejemplo, podemos mencionar:

- La estancia media de un paciente en un hospital.
- El número de delitos investigados por la policía.
- El número de llamadas atendidas en el servicio de atención al cliente.

Indicadores de *outcomes*

Los indicadores de *outcomes* representan la contribución o impacto social de una agencia, departamento, programa o servicio público, en términos no monetarios. Se conocen también como indicadores de eficiencia social, ya que miden logros en el cumplimiento de los objetivos públicos, así como la percepción que tienen los ciudadanos de las mejoras de su calidad de vida, tras la implantación de un determinado programa. Por ello, estos indicadores se obtienen de los resultados de estadísticas o encuestas que reflejan el incremento, objetivo o subjetivo en el bienestar social y la satisfacción personal de los destinatarios de la actividad pública, en términos de aumento de sus condiciones de empleo o de sus conocimientos –en programas de educación–, de mejora de su salud y condiciones de vida –en programas de sanidad–, etc. Ejemplos de indicadores de *outcomes* son:

- El índice de mortalidad de los pacientes de un hospital
- Satisfacción de los ciudadanos
- Porcentaje de delitos resueltos, etc.

b) Indicadores presupuestarios y contables, de organización, sociales, de entorno y de impacto

Indicadores presupuestarios y contables

Partiendo del presupuesto de la entidad se obtienen una serie de ratios o indicadores que permiten visualizar, de forma sencilla, proporciones e índices que completarán la información obtenida de la liquidación del presupuesto.

Indicadores de organización

La organización de una entidad pública variará en función de diversos parámetros como su actividad, dimensión, localización, carácter central o territorial, etc. Para elaborar indicadores

sobre la misma, se analizará su organigrama funcional, incluyendo los órganos de dirección, de ejecución, a administración y los órganos de control.

Indicadores sociales

Son instrumentos que valorarán el impacto social de las actuaciones de la entidad, expresados en unidades no monetarias. Pueden ir referidos a los usuarios de los servicios y contribuyentes (creación de puestos de trabajos, becas, etc.) o a los trabajadores (duración de la jornada semanal, rotación, despidos, temperatura del despacho, ayudas a los estudios del personal, etc.).

Indicadores de entorno

Los elementos constitutivos del entorno de un programa forman parte del medio exterior no controlado por éste. Aspectos demográficos como la evolución de la población, económicos como las variaciones en el precio de la energía, culturales como los cambios en las preferencias de los ciudadanos, medioambientales que pueden influir en programas de infraestructuras públicas, etc., pueden incidir de forma más o menos decisiva en los logros o resultados de un programa.

Indicadores de impacto

Los efectos que la aplicación de un programa o política pública, o la actividad de una entidad provocan en la sociedad o en la economía, si son relevantes, deben ser conocidos por los usuarios de la información. Ejemplos son los resultados de exámenes en cada área de conocimiento o el número de licenciados con un puesto de trabajo acorde a su formación.

c) indicadores de economía, eficiencia y eficacia

Los indicadores posibilitan un control selectivo de la información clave y de su evolución en el ente que pretende evaluar su gestión. Para ello, es necesario seleccionar los que resulten más significativos. En la determinación del grado de economía, eficiencia y eficacia de una entidad, programa o servicio. Tomando como ejemplo el ámbito policial, el sentimiento de seguridad de los ciudadanos es un indicador de eficiencia; el ratio de arrestos un indicador de eficacia y el coste real de un rescate un indicador de economía.

Aún cuando la definición por si sola explica el beneficio de emplear un sistema integral de medición, existen algunos factores muy específicos que determinan las ventajas que se pueden alcanzar; entre las que tenemos:

- Alinear lo que se planea con los que se actúa
- Acelerar el mejoramiento continuo de los procesos
- Identificar y priorizar qué áreas de la gestión necesitan mejorar
- Validar las prácticas y métodos que han demostrado ser efectivos

- Establecer metas y objetivos efectivos
- Estimular el pensamiento de los grupos naturales de mejoramiento interno
- Acelerar la aceptación y sobreponerse a la resistencia interna

2.7 Metodología para la construcción de indicadores¹⁹

En este punto analizamos la metodología necesaria para la construcción eficaz de una batería de indicadores. Asimismo, el procedimiento debe alcanzar el máximo consenso entre todos los miembros de la organización y la terminología utilizada debe ser comprensible y aceptada por dicho conjunto. Es otras palabras, la información que del sistema se derive no puede presentar ninguna confusión que lleve a interpretaciones equívocas entre los distintos niveles organizativos.

Para la elaboración de indicadores hace falta una reflexión profunda de la organización que dé lugar a la formulación de las siguientes preguntas:

¿Qué se hace?

Con esta cuestión se pretende que la organización describa sus actividades principales, de tal forma que, con la ayuda, a ser posible, de una plantilla con el fin de tenerlas inventariadas con la descripción del resultado que se pretende obtener mediante su ejecución.

¿Qué se desea medir?

A continuación debe realizarse la selección de aquellas actividades que se consideren prioritarias. Para ello se trata de establecer una relación valorada (por ejemplo, de 0 a 10) según el criterio que se establezca, que permita priorizar todas las actividades. En esta reflexión puede incluirse una columna en la que conste el porcentaje de tiempo dedicado por el personal de la organización en cada actividad, dado que resulta recomendable centrarse en las tareas que consuman la mayor parte del esfuerzo de la plantilla.

¿Quién utilizará la información?

Una vez descritas y valoradas las actividades se deben seleccionar los destinatarios de la información, ya que los indicadores diferirán sustancialmente en función de quién los ha de utilizar.

¿Cada cuánto tiempo?

En esta fase de la reflexión debe precisarse la periodicidad con la que se desea obtener la información. Dependiendo del tipo de actividad y del destinatario de la información, los indicadores habrán de tener una u otra frecuencia temporal en cuanto a su presentación.

¹⁹ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

¿Con qué se compara?

Deben establecerse referentes respecto a su estructura, proceso o resultado, que pueden ser tanto internos a la organización, como externos a la misma y que servirán para efectuar comparaciones.

En el proceso de formulación de los indicadores se identifican asimismo los factores-clave del éxito, que son las capacidades controlables por la organización en las que ésta debe sobresalir para alcanzar los objetivos: capacidad de conseguir satisfacción de los usuarios, la capacidad para producir servicios de calidad, la capacidad para realizar entregas rápidas y fiables, y la capacidad para aprender.

A su vez, cabe remarcar que los indicadores se estructuran, en general, en torno a las cuatro

Perspectivas del Cuadro de Mando Integral que lo analizaremos más adelante.

¿Cuál será el método de cálculo?

Existen varios métodos de cálculo, pero consideraremos los métodos de cálculo del cociente y del peso como los más relevantes a ser aplicados en las organizaciones, su uso dependerá de la rigurosidad con que las variaciones y los resultados afecten al resultado final de la gestión de la institución.

El método de cálculo del cociente, establece la premisa de que todo lo que haya que aumentar para alcanzar los resultados debe ir en el numerador, y todo aquello que requerimos que disminuya para alcanzar los objetivos y metas va en el denominador; el resultado de esta aplicación se conoce como cociente. Este método de cálculo permite observar donde se debe poner el mayor esfuerzo para alcanzar los resultados deseados, lo ideal en esta aplicación es lograr que tanto numerador como denominador actúen de tal manera que permitan aumentar permanentemente el resultado o cociente

En el método del peso cada variable de un indicador tendrá un peso en función de la importancia de la variable para el proceso. Se compara lo real frente a lo planificado y a ese resultado se le aplica el peso asignado a cada variable, para obtener finalmente el porcentaje de cumplimiento total del indicador.

A continuación se señalan algunas limitaciones al momento de describir y construir indicadores para medir la gestión de las organizaciones:

Cuadro N° 4

Limitaciones al construir indicadores

<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar un indicador sin un objetivo claro y un procedimiento definido. • Implantar «Buenos» indicadores de otros. • Tener un solo indicador o exceder su número. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medirlo todo sin priorizar. • Realizar mediciones ocasionales o no registrarlas. • No servirnos de los resultados. • Dar cupos a varios criterios o interpretaciones.
---	--

2.8 Principales destinatarios y usuarios de los indicadores

Según Josep María Guinart i Solà²⁰, los destinatarios y usuarios de las organizaciones públicas son los siguientes:

- Gestores públicos, tanto a nivel político como a nivel directivo, para llevar a cabo su función de forma eficaz.
- Órganos políticos externos a la Administración.
- Ciudadanos y medios de comunicación, para poder ejercer, con conocimiento de causa, los derechos que le corresponden.
- Órganos técnicos de control, ya sean internos o externos, que informan a los distintos destinatarios antes mencionados sobre el grado de fiabilidad de la información suministrada. Estos órganos pueden poner de manifiesto desviaciones o irregularidades.
- Acreedores de la Administración, así como sus proveedores y demás entidades que se relacionan con ella.
- Instituciones académicas y científicas dedicadas al estudio de la actividad financiera de la Administración o de la actividad económica general.
- Organismos y organizaciones internacionales, interesados normalmente en conocer y comprar la evolución económica de los distintos países.

Los indicadores de gestión, como instrumento fundamental para la correcta toma de decisiones, han de servir tanto a nivel directivo como al nivel más operativo de la organización. Por ello, parece razonable que la naturaleza de los indicadores utilizados difiera sustancialmente en función de quién sea el destinatario de los mismos, la tipología de decisiones y, por tanto, las necesidades de información.

²⁰ Guinart i Solà, Josep María, Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Escola d'Administració Pública de Catalunya, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

2.9 Utilización de referentes comparativos en la gestión pública

Todo indicador necesita un referente para tener significado, y éste tiene que ser consecuente con el indicador. Por ejemplo, cuando se comparan los indicadores obtenidos por determinado servicio municipal será necesario que se comparen con los de otra ciudad o servicio que tengan condiciones socioeconómicas y demográficas similares.

Sin embargo, no siempre es posible conseguir un estándar teórico, por problemas en la disponibilidad (tiempo) o por inexistencia del mismo. Por ello, se hace necesaria la introducción de técnicas de *benchmarking* (comparación de indicadores).

Hace cinco años el *benchmarking* era una práctica circunscrita a un grupo selecto de organizaciones especialmente de origen norteamericano. En la actualidad, el *benchmarking* ha tenido una difusión que ha crecido exponencialmente. Entidades de todo tipo, empresas de todo tamaño, Universidades, etc., han recurrido a esta técnica como una manera de enfrentar el entorno hostil, dinámico y competitivo de nuestros días.

No se puede afirmar que antes del *benchmarking* no se medía la actuación en la gestión pública. Se realizaba el esfuerzo de medición, pero éste era aislado y obedecía a iniciativas individuales, es decir, no existía el compromiso por desarrollar un sistema integral de medición dentro de las organizaciones.

Podemos definir el *benchmarking* como un sistema integral de medición que permite el examen sistemático y riguroso de los bienes, servicios y procesos de trabajo que ofrecen las organizaciones, medidos con respecto a homónimos de organizaciones reconocidas como las mejores, con el fin de producir cambios y mejoras en la organización.

Si bien es cierto que el *benchmarking* puede concebirse como «algo que puede ser usado como estándar de comparación» no persigue solo la comparación para la imitación, ya que esto puede ser peligroso para las instituciones públicas cuando se compran con empresas multinacionales, sino que debe constituirse en una potente herramienta para la gestión pública.

Se trata, pues, de un proceso continuo y sistemático cuya finalidad es el establecimiento e identificación de las áreas de importancia (factores críticos de éxito) para comprar su propia eficiencia con la de aquellas empresas u organizaciones que representan lo que puede denominarse la «excelencia». De forma simple, se trata de comparar en el sentido más amplio posible tomando modelos de referencia para fijar el rumbo y producir la suficiente tensión creativa dentro de la organización para poder superar el modelo existente. Por tanto, el *benchmarking* puede constituirse en una herramienta para la mejora continua, basándose en la observación de los más avanzados y para cerrar la brecha entre nuestro desempeño y el de las instituciones más innovadoras y punteras.

A título de ejemplo, podemos describir diferentes tipos de *benchmarking* pues, a pesar de que el proceso de comparación sea el mismo para todos los casos, variará en función de su «objetivo» u «objeto». Según esto, podemos identificar el *benchmarking* interno, el competitivo y el funcional o genérico.

Benchmarking interno 7

Esta técnica se inicia comprando acciones internas. Esto se logra comparando actividades o procesos de las diferentes divisiones que existen en la Institución. Por ejemplo, comparar el servicio de atención al cliente que realizan las diferentes sucursales de un banco. El objetivo de esta forma de compararse será, en primer lugar, identificar dónde se están realizando las mejores actuaciones respecto a una actividad o proceso y así aprender de los mejores dentro de la organización.

Benchmarking competitivo

En este tipo de *benchmarking* se busca salir de la organización y tomar como referencia de comparación aquel sector que nos importa realmente, es decir, nuestra competencia o nuestros pares o similares. Es objetivo en este caso es identificar la información específica acerca de los productos, los procesos y los resultados de nuestros competidores o pares y compararlos con los de nuestra organización.

Benchmarking genérico

Esta forma de aplicarlo nos obliga a romper los límites que significan las comparaciones internas o con nuestros pares directos. Se busca lograr una sinergia más productiva, originando comportamientos más audaces y creativos que proporcionen niveles de rendimiento muy por encima de las comparaciones convencionales. Utilizando un símil, sería tomar como referencia el proceso de cambio de llantas en los coches de fórmula uno y aplicarlos para el proceso de atención de los aviones que hacen escala en un aeropuerto determinado y que deben inmediatamente reanudar su vuelo. Este tipo de *benchmarking* busca, dentro de la organización, romper con los viejos paradigmas, con la eterna costumbre del «siempre se hizo así».

Capítulo III

La Estructuración estratégica

3.1 El Cuadro de Mando Integral (CMI)²¹

Algunas personas consideran que el CMI es una idea vieja con un nombre nuevo (como ocurre, en cierta manera, con el concepto de *Economic Value Added*). Otras insisten en que se trata de una nueva herramienta que está llamada a convertirse en una pieza clave en el engranaje de gestión de la empresa. Una de las razones que explica esta diversidad de opiniones es que el concepto se está utilizando para nombrar herramientas que no son un cuadro de mando, sino algo más tradicional, como un tablero de control o un Tableau de Bord. Pero de lo que no hay duda –y de ahí la expectación que ha generado el concepto– es que el CMI responde a necesidades de las instituciones actuales. A estas alturas parece evidente que la idea de utilizar indicadores tanto financieros como no financieros tiene al menos cien años, y la idea de combinarlos para hacer el seguimiento de los procesos estratégicos tiene casi la misma edad que el concepto de estrategia, es decir: 40 años. Entonces, ¿qué tiene de nuevo el CMI? La respuesta es sencilla: la diferencia radica en la forma en la que se seleccionan los indicadores y como se los gestiona²².

El concepto de cuadro de mando integral - CMI (*Balanced Scorecard* - BSC) fue presentado en el número de Enero/Febrero de 1992 de la revista *Harvard Business Review*, con base en un trabajo realizado para una empresa de semiconductores (La empresa en cuestión sería *Analog Devices Inc.*).

Sus autores, Robert Kaplan y David Norton, plantean que el CMI es un sistema de administración o sistema administrativo (*Management System*), que va más allá de la perspectiva financiera con la que los gerentes acostumbran evaluar la marcha de una organización.

Es un método para medir las actividades de una compañía o institución en términos de su visión y estrategia, proporciona a los administradores una mirada global de la gestión en su conjunto. Es una herramienta de administración que muestra continuamente cuándo una institución o compañía y sus empleados alcanzan los resultados definidos por el plan estratégico. También es una herramienta que ayuda a las organizaciones a expresar los objetivos e iniciativas necesarias para cumplir con la estrategia.

Navegar con las organizaciones de hoy en día a través de los complejos entornos competitivos es, por lo menos, tan complicado como hacer volar un jet. ¿Por qué hemos de creer que los ejecutivos necesitan algo menos que toda una batería de instrumentos para guiar a sus organizaciones? Los directivos necesitan utilizar todo un equipo de instrumentos

²¹ Kaplan, Norton, *Cuadro de Mando Integral*, Gestión 2000.

²² Dávila Antonio, IESE

en muchos aspectos de su entorno y actuación, para poder verificar y controlar su viaje hacia unos excelentes resultados futuros²³.

El Cuadro de Mando Integral (CMI) proporciona a los directivos el equipo de instrumentos necesarios que le necesitan para navegar hacia un éxito competitivo futuro.

Hoy en día las organizaciones están compitiendo en un entorno altamente complejo y, por lo tanto, es vital que tengan una exacta comprensión de sus objetivos y de los métodos que han de utilizar para alcanzarlos. El Cuadro de Mando Integral traduce la estrategia y la misión de una organización en un amplio conjunto de medidas de actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica.

El Cuadro de Mando Integral sigue poniendo énfasis en la consecución de objetivos financieros, pero también incluye los inductores de actuación de esos objetivos financieros. El Cuadro de Mando Integral mide la actuación de la organización desde cuatro perspectivas equilibradas: las finanzas, los clientes, los procesos internos, y la formación y crecimiento.

El CMI permite que las empresas puedan seguir la pista de los resultados financieros, al mismo tiempo que observan los procesos en la formación de aptitudes y la adquisición de los bienes intangibles que necesitan para un crecimiento futuro. Las organizaciones de hoy se encuentran en medio de una transformación revolucionaria, la competencia en la era de la información²⁴.

Una implementación exitosa del Cuadro de Mando Integral debería ser un cambio cultural y no un proyecto de tecnología basado en establecer métricas del negocio. La filosofía general es la de cristalizar y comunicar efectivamente la visión, objetivos organizacionales y objetivos por equipos de trabajo para lograr manejar el cambio efectivamente. El CMI promueve el trabajo en equipo y la inter-comunicación entre departamentos y funcionalidades. Permite entender mejor los activos tangibles e intangibles que más impactan a la organización y que algunas veces son invisibles para los métodos de medición financiera tradicional. Apodera a las personas para que manejen las organizaciones por excepción.

El Cuadro de Mando Integral debe transformar el objetivo y la estrategia de las organizaciones en objetivos e indicadores tangibles. Los indicadores representan un equilibrio entre los indicadores externos para los accionistas y clientes en el caso privado y los ciudadanos y la sociedad en el caso de las instituciones públicas, y los indicadores internos de los procesos críticos, innovación, formación y crecimiento. Los indicadores están equilibrados entre los indicadores de los resultados y los inductores que impulsan la actuación futura.

El Cuadro de Mando Integral es más que un sistema de medición táctico u operativo. Las organizaciones innovadoras están utilizando el CMI como un sistema de Gestión Estratégica, para gestionar su estrategia a largo plazo. Están utilizando el enfoque de medición del CMI para llevar a cabo procesos de gestión decisivos:

²³ Kaplan y Norton, *Cuadro de Mando Integral*, Gestión 2000.

²⁴ Kaplan y Norton, *Cuadro de Mando Integral*, Gestión 2000.

- Aclarar y traducir o transformar la visión y la estrategia
- Comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos
- Planificar, establecer objetivos y alinear las iniciativas estratégicas
- Aumentar el feedback y formación estratégica²⁵

Según el libro «The Balanced ScoreCard: *Translating Strategy into Action*», Harvard Business School Press, Boston, 1996:

El BSC es una herramienta revolucionaria para movilizar a la gente hacia el pleno cumplimiento de la misión, a través de canalizar las energías, habilidades y conocimientos específicos de la gente en la organización hacia el logro de metas estratégicas de largo plazo. Permite tanto guiar el desempeño actual como apuntar el desempeño futuro. Usa medidas en cuatro categorías -desempeño financiero, conocimiento del cliente, procesos internos de negocios y aprendizaje y crecimiento- para alinear iniciativas individuales, organizacionales y trans-departamentales e identifica procesos enteramente nuevos para cumplir con objetivos del cliente y accionistas. El BSC es un robusto sistema de aprendizaje para probar, obtener realimentación y actualizar la estrategia de la organización. Provee el sistema gerencial para que las compañías inviertan en el largo plazo -en clientes, empleados, desarrollo de nuevos productos y sistemas más bien que en gerenciar la última línea para bombear utilidades de corto plazo. Cambia la manera en que se mide y gerencia un negocio.

El Cuadro de Mando Integral sugiere que veamos a la organización desde cuatro perspectivas, cada una de las cuales debe responder a una pregunta determinada:

- Desarrollo y Aprendizaje (*Learning and Growth*): ¿Podemos continuar mejorando y creando valor?
- Interna de la organización (*Internal Business*): ¿En qué debemos sobresalir?
- Del cliente/ciudadano (*Customer*): ¿Cómo nos ven los clientes, usuarios?
- Financiera (*Financial*): ¿Cómo nos vemos a los ojos de los accionistas/ sociedad?

El CMI es por lo tanto un sistema de Gestión Estratégica, que consiste en:

- Formular una estrategia consistente y transparente.
- Comunicar la estrategia a través de la organización.
- Coordinar los objetivos de las diversas unidades organizativas.
- Conectar los objetivos con la planificación financiera y presupuestaria.
- Identificar y coordinar las iniciativas estratégicas.

²⁵ Kaplan y Norton, Cuadro de Mando Integral, Gestión 2000.

3.2 Características del Cuadro de Mando Integral

A continuación se presenta las características importantes que se deben considerar en la construcción de un sistema de gestión basado en el Cuadro de Mando Integral:

CARACTERÍSTICAS	EXPLICACIÓN
Integral	Parte de un enfoque holístico. Utiliza varias perspectivas para ver la organización o los procesos como un todo.
Balanceada	Garantiza el equilibrio de la estrategia, así como sus indicadores de gestión tanto financieros como no financieros .
Estratégica	Relaciona los objetivos estratégicos entre si y los expresa en un mapa de enlaces causa - efecto.
Simple	La complejidad de la organización y de su estrategia se simplifica al presentarlo en un modelo único. Cuenta con herramientas de apoyo que le permiten desarrollar indicadores de gestión que faciliten traducir la visión y estrategia de la organización .
Concreto	Refleja en indicadores específicos y relacionados los objetivos estratégicos y los inductores de actuación, lo que clarifica la estrategia.
Causal	El mapa estratégico establece la relación causa - efecto, los inductores de actuación y los indicadores de resultados.

3.3 Beneficios de la aplicación del Cuadro de Mando Integral (CMI)

Algunos de los beneficios que los autores del modelo han podido determinar son:

- Obliga a la dirección a determinar las dimensiones relevantes del desempeño y así lograr una visión más clara de los aspectos trascendentales para obtener beneficios en el largo plazo.
- Permite a los directivos saber si la mejora obtenida en un área de gestión se ha logrado a expensas de un empeoramiento en la gestión de otra área.
- Ayuda a alinear los indicadores estratégicos a todos los niveles de la organización. Es decir, el hacer explícita la estrategia y traducirla en indicadores
- Facilita el consenso de toda la organización respecto de lo que es importante.
- Ofrece a la gestión una imagen gráfica y por tanto más clara de las operaciones relevantes de la organización.
- Facilita la comunicación y entendimiento de los objetivos de la institución en todos los niveles de la organización.
- Proporciona un feedback que permite ir aprendiendo de la estrategia.
- La comparación entre los planes y los resultados actuales ayudan a la dirección a reevaluar y ajustar tanto la estrategia como los planes de acción.
- Ayuda a aumentar la calidad de información que se puede obtener de los sistemas de información existentes y, por lo tanto, se evita el manejo de datos irrelevantes para el desempeño organizacional.
- Ayuda a clarificar cómo las acciones del día a día afectan el corto y largo plazo.
- Es un sistema de control efectivo puesto que comunica los planes de la organización.
- Aúna los esfuerzos en una misma dirección y evita la dispersión.
- Los empleados pueden ver de forma más concreta la manera en que su trabajo contribuye al logro de los objetivos de la organización.

3.4 El Mapa Estratégico

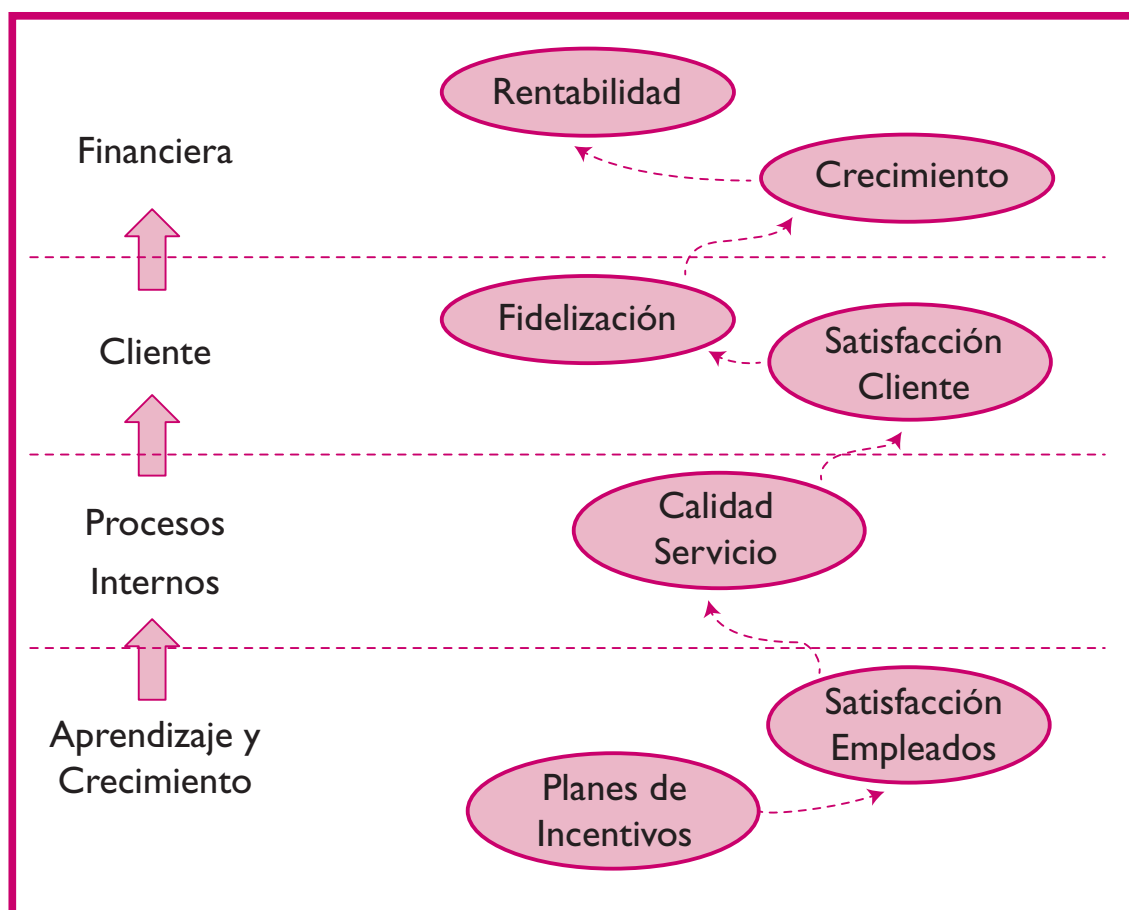
El Cuadro de Mando Integral proporciona a los directivos el instrumental que necesitan para navegar hacia el éxito competitivo. Hoy, las organizaciones están compitiendo en entornos complejos y, por lo tanto, es vital que tengan una exacta comprensión de sus objetivos y de los métodos que han de utilizar para alcanzarlos. Esta herramienta se basa en la configuración de un mapa estratégico gobernado por la relaciones CAUSA-EFECTO. Lo importante es que ninguna perspectiva funciona de forma independiente, sino que se puede tomar la iniciativa actuando en cualquiera de ellas. Estos objetivos constituirían el efecto de la forma de actuar con los CLIENTES y, a su vez, el logro de los objetivos dependerá

necesariamente de cómo se hayan programado y planificado los PROCESOS INTERNOS. El CMI plantea que el logro unificado de todos estos objetivos pasa -lógicamente- por una FORMACIÓN-APRENDIZAJE y CRECIMIENTO continuos, siendo uno de los pilares básicos de esta herramienta.

Los mapas estratégicos ayudan a definir y validar la causa y efecto de los organismos públicos; ya que permiten observar las relaciones causales entre los objetivos o indicadores estratégicos que se han definido para cada perspectiva. Este proceso al realizarlo en un supranivel, entre los Ejes Rectores del Gobierno, ayuda a una adecuada alineación de todo el gobierno al representar las diferentes ramas del gobierno (la social, la educativa, la económica y la de justicia, por ejemplo) teniendo relaciones e impacto unas con otras.

A continuación se presenta una grafica que refleja cómo funciona la relación causa-efecto en las organizaciones con y sin fines de lucro, mecanismo previo a la construcción de las perspectivas del Cuadro de Mando Integral:

RELACIONES CAUSA – EFECTO ORGANIZACIONES CON FINES DE LUCRO



RELACIONES CAUSA - EFECTO ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO

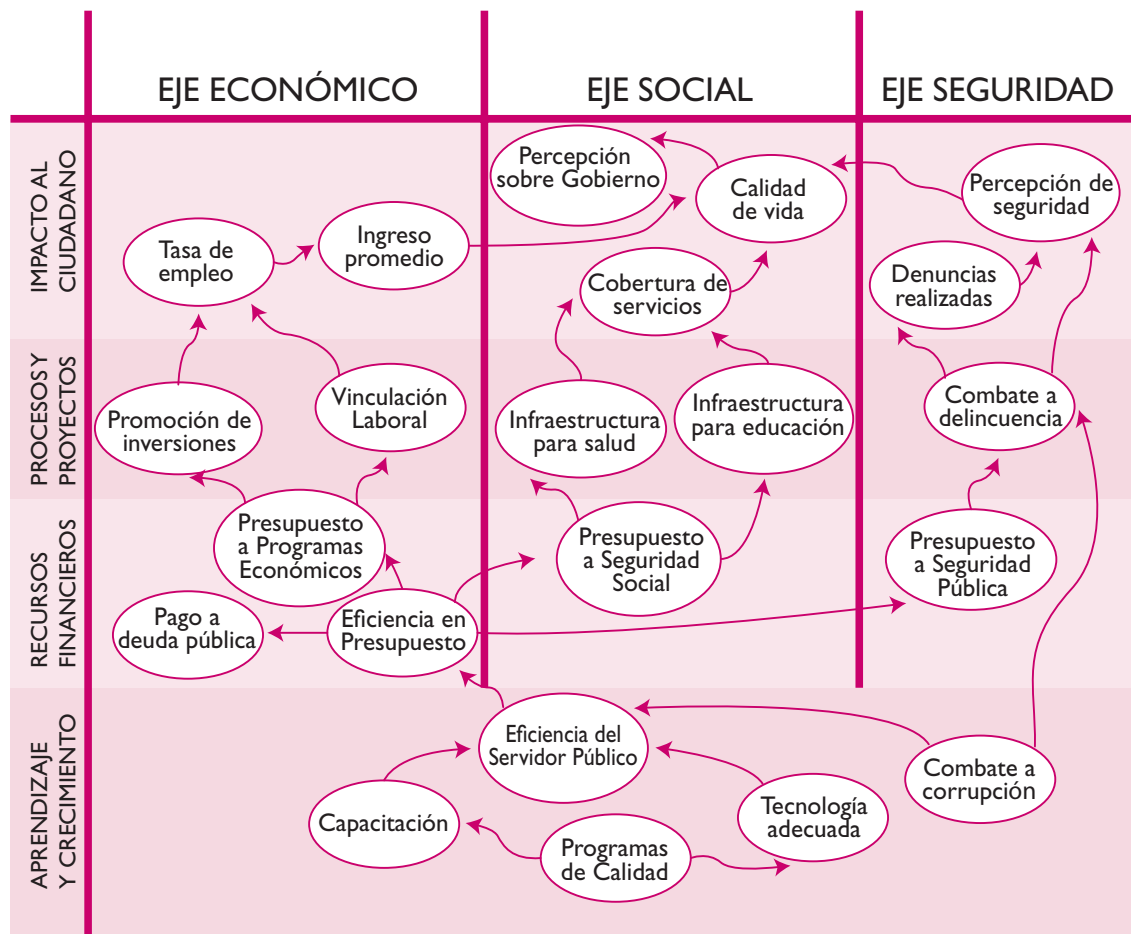


Gráfico tomado de la publicación de Mario Vogel del Club de Tablero de Mando

3.5 Consideraciones al momento de construir el Cuadro de Mando integral

La primera piedra con la que se puede tropezar es que los directivos estén de acuerdo con la estrategia, pero que cada uno la interprete de forma diferente. Por ejemplo, puede ser que haya consenso en el equipo de dirección acerca de la importancia del crecimiento. Pero para algunas personas crecimiento quiere decir expansión geográfica, mientras que para otras quiere decir expansión de la línea de productos. El ejercicio de desarrollar un modelo de negocio obliga a la dirección no sólo a consensuar la estrategia, sino también a tener una visión conjunta de cómo llegar a ejecutar esa estrategia. Los diferentes puntos de vista que antes quedaban implícitos y en la oscuridad del pensamiento individual, ahora se ven expuestos a la luz del intercambio verbal y a la rigurosidad de la palabra escrita. Las relaciones de causa-efecto permiten intercambiar opiniones, enriquecer la visión del negocio de cada directivo y llegar a un consenso de cómo alcanzar los objetivos. Con este consenso, todas las personas de la empresa suman sus esfuerzos en la misma dirección, en lugar de dispersarlos persiguiendo objetivos aparentemente consistentes pero en realidad descoordinados.

Una vez está diseñado el modelo de negocio y se han seleccionado los indicadores, el CMI puede usarse de dos formas distintas. Como ocurre con cualquier herramienta de gestión, es importante ser consciente de cómo se va a utilizar, porque si no, podemos estar «deseando que pase A pero recompensando que ocurra B». Si el equipo de dirección está seguro de la visión de la empresa, la estrategia, el modelo de negocio y el papel de cada persona en la organización, entonces el CMI puede utilizarse como un sistema de control tradicional, es decir, como un sistema de control por excepción. Entonces, el CMI tendrá unos objetivos para cada indicador y existirá un seguimiento de las medidas reales frente a los objetivos preestablecidos. Cuando haya una disparidad importante entre la realidad y el «pre-supuesto», se investigará el porqué de la diferencia.

El control es por excepción, y el CMI libera atención de los directivos de procesos que son bien conocidos y que sólo requieren tiempo en casos excepcionales. El CMI, además, sirve como un vehículo para comunicar el modelo de negocio subyacente, es decir, la estrategia de la empresa. En empresas en crecimiento o en entornos inciertos y cambiantes, donde la estrategia está en evolución, el CMI no debe usarse como un sistema de control tradicional.

3.6 Perspectivas del Cuadro de Mando Integral

«Lo que mides es lo que obtienes» (*What you measure is what you get*); así comienza la publicación que dio origen al concepto de CMI. Implícitamente, el CMI plantea una mejora en el desempeño de las distintas actividades de una empresa, basándose en resultados medibles. Como afirmó Peter Drucker: todo lo que se puede medir, se puede mejorar.

Perspectiva financiera

En general, los indicadores financieros están basados en la contabilidad de la Compañía, y muestran el pasado de la misma. El motivo se debe a que la contabilidad no es inmediata (Al emitir un proveedor una factura, la misma no se contabiliza automáticamente), sino que deben efectuarse cierres que aseguren la completitud y consistencia de la información. Debido a estas demoras, algunos autores sostienen que dirigir una Compañía prestando atención solamente a indicadores financieros es como conducir a 100 km/h mirando por el espejo retrovisor.

Algunos indicadores frecuentemente utilizados son:

- Índice de liquidez.
- Índice de endeudamiento.
- Índice de rendimiento del capital invertido.

Perspectiva del cliente

Para lograr el desempeño financiero que una empresa desea, es fundamental que posea clientes leales y satisfechos, con ese objetivo en esta perspectiva se miden las relaciones con los clientes y las expectativas que los mismos tienen sobre los negocios. Además, en

esta perspectiva se toman en cuenta los principales elementos que generan valor para los clientes, para poder así centrarse en los procesos que para ellos son más importantes y que más los satisfacen.

El conocimiento de los clientes y de los procesos que más valor generan es muy importante para lograr que el panorama financiero sea próspero. Sin el estudio de las peculiaridades del mercado al que está enfocada la empresa no podrá existir un desarrollo sostenible en la perspectiva financiera, ya que en gran medida el éxito financiero proviene del aumento de las ventas, situación que es el efecto de clientes que repiten sus compras porque prefieren los productos que la empresa desarrolla teniendo en cuenta sus preferencias.

Una buena manera de medir o saber la perspectiva del cliente es diseñando protocolos básicos de atención y utilizar la metodología de cliente incógnito para la relación del personal en contacto con el cliente (PEC), entre otros medidores.

Perspectiva de Procesos

Analiza la adecuación de los procesos internos de la empresa de cara a la obtención de la satisfacción del cliente y logro de altos niveles de rendimiento financiero. Para alcanzar este objetivo se propone un análisis de los procesos internos desde una perspectiva de negocio y una predeterminación de los procesos clave a través de la cadena de valor.

Se distinguen cuatro tipos de procesos:

- **Procesos de Operaciones.** Desarrollados a través de los análisis de calidad y reingeniería. Los indicadores son los relativos a costos, calidad, tiempos o flexibilidad de los procesos.
- **Procesos de Gestión de Clientes.** Indicadores: Selección de clientes, captación de clientes, retención y crecimiento de clientes.
- **Procesos de Innovación (difícil de medir).** Ejemplo de indicadores: % de productos nuevos, % productos patentados, introducción de nuevos productos en relación a la competencia.
- **Procesos relacionados con el Medio Ambiente y la Comunidad.** Indicadores típicos de Gestión Ambiental, Seguridad e Higiene y Responsabilidad Social Corporativa.

Perspectiva del desarrollo de las personas y el aprendizaje

El modelo plantea los valores de este bloque como el conjunto de guías del resto de las perspectivas. Estos inductores constituyen el conjunto de activos que dotan a la organización de la habilidad para mejorar y aprender. Se critica la visión de la contabilidad tradicional, que considera la formación como un gasto, no como una inversión.

La perspectiva del aprendizaje y mejora es la menos desarrollada, debido al escaso avance de las empresas en este punto. De cualquier forma, la aportación del modelo es relevante, ya que deja un camino perfectamente apuntado y estructura esta perspectiva. Clasifica los activos relativos al aprendizaje y mejora en:

- Capacidad y competencia de las personas (gestión de los empleados). Incluye indicadores de satisfacción de los empleados, productividad, necesidad de formación, entre otros.
- Sistemas de información (sistemas que proveen información útil para el trabajo). Indicadores: bases de datos estratégicos, *software* propio, las patentes y *copyrights*, entre otros.
- Cultura-clima-motivación para el aprendizaje y la acción. Indicadores: iniciativa de las personas y equipos, la capacidad de trabajar en equipo, el alineamiento con la visión de la empresa, entre otros.

Esta perspectiva se basa en la utilización de activos intangibles, lo que en toda compañía no es siempre la lógica de negocios. En algunas compañías los recursos tangibles son preponderantes en vez de los intangibles, por lo que no se trata de copiar y pegar tratando de encajar este modelo en todas las empresas. Pueden existir más o menos perspectivas del BSC (Cuadro de Mando Integral).

Capítulo IV

El Cuadro de Mando Integral y su aplicación en la Gestión Pública

4.1 El Cuadro de Mando Integral en la gestión pública

Varias organizaciones públicas tienen serias dificultades al implementar el esquema original del Cuadro de Mando Integral (CMI) debido a que la orientación primaria es la perspectiva financiera, el objetivo principal de estas organizaciones públicas no es el lucro o la rentabilidad, los contribuyentes y los ciudadanos aparecen como lo más importante y representan el principal objetivo a seguir. Por consiguiente se han realizado adaptaciones en la estructura del modelo para ajustarlo a las reales necesidades del sector público.

El nuevo esquema del CMI para el sector público intercambia la perspectiva del cliente por la perspectiva financiera. Los autores proponen que el CMI debe introducirse en las organizaciones públicas para:

- Proveer la alineación necesaria entre la misión, la estrategia, y la gestión de los procesos y personal.
- Alinear las prioridades de los gobiernos locales con la del estado central.
- Demostrar el valor de los programas a los ciudadanos.
- Desarrollar medidas de desempeño que determine los impactos de los programas sociales.
- Unir la misión y visión a los requerimientos presupuestarios.
- Determinar la asignación de recursos a las iniciativas y,
- Incrementar la integración y coordinación a efectos de eliminar desperdicios y duplicación de esfuerzos.

Las demandas de la sociedad al Estado, el rol del Estado en estos años, cada vez va obligando a que las instituciones públicas tengan que gestionar mejor, rendir cuentas a los ciudadanos, el CMI se ha posicionado como el desafío para la medición del desempeño en el sector privado y está igualmente bien equipado para facilitar una rápida y dramática transición de las organizaciones públicas y sin fines de lucro.

La misión está en la parte superior de esquema del CMI y la perspectiva que hace posible el cumplimiento de esa misión es la del *Ciudadano* (usuario), luego tenemos que definir cuáles son los *Procesos* que hacen posible a la organización cumplir con los requerimientos y necesidades de los ciudadanos, posteriormente es indispensable, en esta relación causa-

efecto, determinar el perfil de las *personas* requeridas para ejecutar los procesos establecidos y finalmente establecer con que *recursos financieros* se va a lograr cumplir con los objetivos institucionales.

La estrategia, por supuesto está en el centro del cuadro de mando integral. Las organizaciones públicas o sin fines de lucro tienen dificultad para definir una estrategia clara y concisa. Mientras muchas tratan de desarrollar declaraciones de estrategia, sólo amontonan poco más que listas detalladas de programas e iniciativas usadas para asegurar los fondos requeridos. La estrategia trata sobre aquellas prioridades amplias que se planean conseguir con el objeto de lograr la misión. Esas prioridades deben ser consistentes con cada situación única y adaptarse para responder efectivamente a los desafíos y oportunidades particulares. Una vez que se ha desarrollado la estrategia, el CMI se utiliza para su efectiva traducción, aterrizaje e implementación.

...a la altura de las prioridades más importantes que nos han señalado los ciudadanos, esta la necesidad de un gobierno eficaz, transparente, moderno y de un gobierno tecnológico. En suma un gobierno que cueste menos y haga mucho más, y aquí es donde entra de lleno las metodologías y la tecnología para apoyo en la toma de decisiones Vicente Fox, Presidente de México.

4.2 Análisis de los enfoques y propuestas de uso de perspectivas de medición en el ámbito público

Para introducir en el análisis de los enfoques y propuestas de uso de perspectivas de medición en el ámbito público, hemos tomado gran parte de la investigación realizada por la firma NRG Consultores C.A., publicada el 2008:

a) El entorno de desempeño de las organizaciones del Sector Público

A partir de las últimas décadas del siglo XX, las organizaciones del sector público (ISP) están experimentando procesos de cambio significativos, donde las comunidades organizadas, los grupos de interés y los ciudadanos juegan cada vez un rol más activo en sus exigencias para con los entes del estado y en la rendición de cuentas por sus resultados y logros.

Actualmente el logro de la misión de estos entes, está vinculado a la habilidad de la organización para aprovechar las capacidades de sus activos intangibles, de su gente, de su conocimiento a través del fortalecimiento de su vocación de servicio público, con eficacia y eficiencia.

Para atender a estos hechos, las organizaciones de gobierno o del sector público, han comenzado con acciones de fortalecimiento de la medición de su gestión. El aspecto financiero o de cumplimiento del presupuesto, en el pasado, considerado como el parámetro más importante y hasta quizás el único para evaluar los logros de una institución, hoy resulta insuficiente ante las nuevas realidades. Los parámetros financieros, como han sido manejados, son un reflejo de las estrategias del pasado y no necesariamente expresan las capacidades,

procesos y servicios que generarán valor al ciudadano, como resultados de la implantación de las estrategias de hoy. Las mediciones financieras motivan comportamientos a corto plazo a expensas de perspectivas de largo plazo.

La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local. La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública, son los fundamentos básicos que han impulsado a los gobiernos para enfatizar el desarrollo de sistemas de medición y de indicadores de desempeño en las instituciones públicas.

Una de las metodologías usadas para ello es la denominada *Balanced Scorecard*. Aunque el *Balanced Scorecard* o Cuadro de Mando Integral (en adelante BSC o CMI), fue originalmente concebido para su aplicación en organizaciones del sector privado (con fines de lucro), su aplicación por instituciones del sector público (en lo adelante ISP), ha demostrado tener un potencial mucho mayor. Para ello, hay que considerar algunos cambios sobre el enfoque original del BSC, particularmente en cuanto a la estructura o arquitectura de perspectivas (ver figura 1).

Figura N° 1

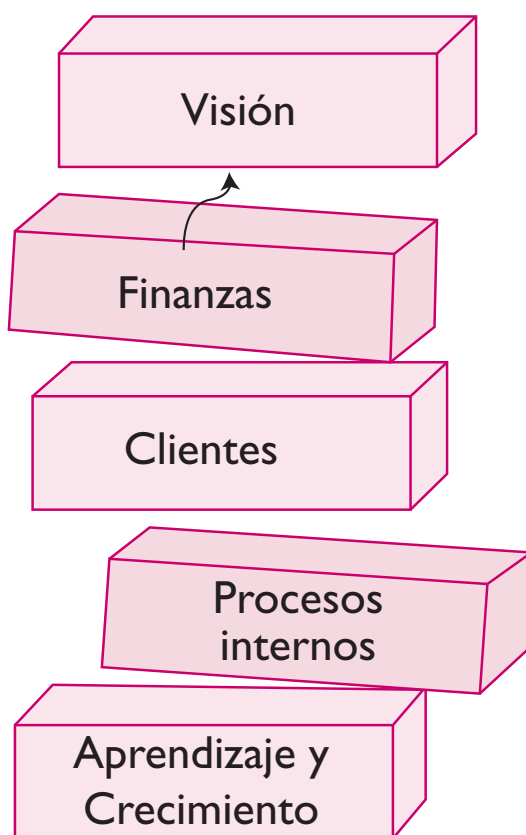


Figura 1

Modelo Original de Arquitectura de Perspectivas propuesto por Kaplan y Norton para organizaciones con fines de lucro.

Veamos algunos aspectos que pueden influir sobre estos cambios de enfoque. Por ejemplo, si la perspectiva financiera, que representa las aspiraciones de los accionistas en el modelo original (figura 1), se convierte en el objetivo de largo plazo de las organizaciones con fines de lucro, para las ISP no refleja sino los factores restrictivos o impulsores de otras perspectivas, más que en un objetivo o fin último.

Ciertamente, las ISP deben supervisar sus gastos y cumplir con presupuestos financieros. Pero su éxito no puede ser medido por cuán estrechamente sus empleados equiparan los gastos con cantidades planeadas en el presupuesto, ni por como ellos contienen los gastos de modo que los gastos actuales estén cubiertos por el presupuesto asignado. Por ejemplo, saber que los gastos actuales para una institución estuvieron dentro del 5% de las cantidades establecidas en el presupuesto, no dice nada sobre si la institución funcionó con eficacia y eficiencia, cumpliendo su misión, durante el período. Del mismo modo, haber gastado 10% menos de lo presupuestado por efecto de reducción de gastos, no nos dice nada sobre el éxito, si la misión de servicio a la comunidad se ha visto severamente comprometida como resultado de estas acciones de «eficiencia». De allí que los objetivos o medidas tradicionalmente utilizados para objetivos financieros como «cumplimiento del presupuesto», sencillamente no nos cuentan la historia de éxito o fracaso de las ISP, sino que solamente nos dan una visión parcial de dicha historia.

En contraposición a lo que comúnmente sucede, las ISP deberían medir su éxito por cómo, con eficacia y eficiencia, ellas logran cubrir las expectativas y las necesidades de los ciudadanos, dentro de su ámbito de acción (hablamos de ciudadanos, comunidad o, en un sentido más amplio sociedad o país). Ellos deben definir objetivos tangibles para su misión, impacto en la calidad de vida del ciudadano, en la mejora de la sociedad, del país, y de este en el contexto mundial, según su ámbito de acción. Las consideraciones financieras, como por ejemplo «cumplimiento del presupuesto», pueden desempeñar un rol impulsor o restrictivo, pero no constituirse en el objetivo primario.

Como resultado de estas consideraciones, han surgido diferentes modelos de arquitectura de perspectivas. Veamos algunos planteamientos que han surgido en años recientes.

b) El enfoque de Kaplan y Norton para las ISP

En el caso de las ISP el modelo básico planteado por Kaplan y Norton, es el siguiente (figura 2):

Figura N° 2

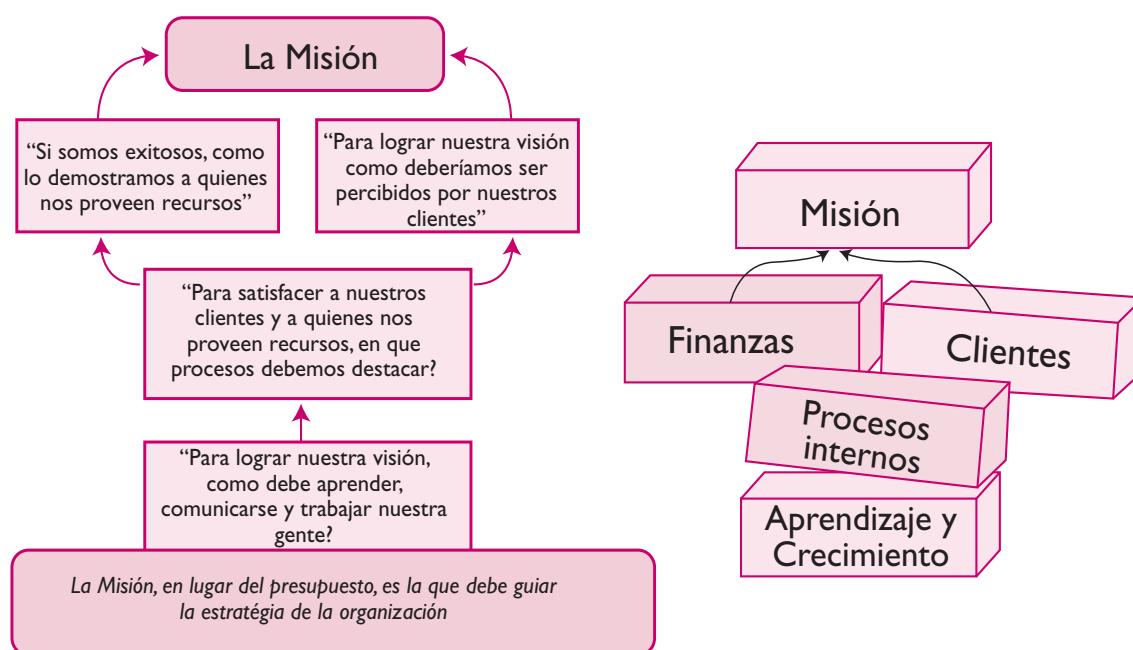


Figura 2

Modelo genérico de Arquitectura de Perspectivas propuesto por Kaplan y Norton para las ISP 1

En primer lugar, vemos que en las ISP, el énfasis de logro final está en el cumplimiento de la misión, mientras que en el modelo de la figura 1, está orientado al logro de una visión. Esto viene dado porque, fundamentalmente, las ISP están basadas en normativas y leyes, que les establecen el «cumplimiento de una misión», y de hecho, muchas veces las mismas leyes la definen.

Por otro lado, vemos que en este esquema, como mencionábamos en los párrafos anteriores, la perspectiva financiera complementa o soporta los logros de la institución hacia sus «clientes» (ciudadano, comunidad, sociedad). Las perspectivas de procesos y de aprendizaje y crecimiento, siguen apareciendo como habilitadoras de las demás.

En la práctica, este modelo genérico, ha dado origen a algunas variantes, entre las cuales deseamos destacar tres:

Para las instituciones que combinan los recursos asignados por entes centrales (nacionales o locales), con un volumen significativo de recursos derivados de acciones o medios propios (por ejemplo, las municipalidades o alcaldías, que tienen impuestos y otros medios de captura de recursos propios), se ha generado la variante I (ver figuras 3)

Figura N° 3

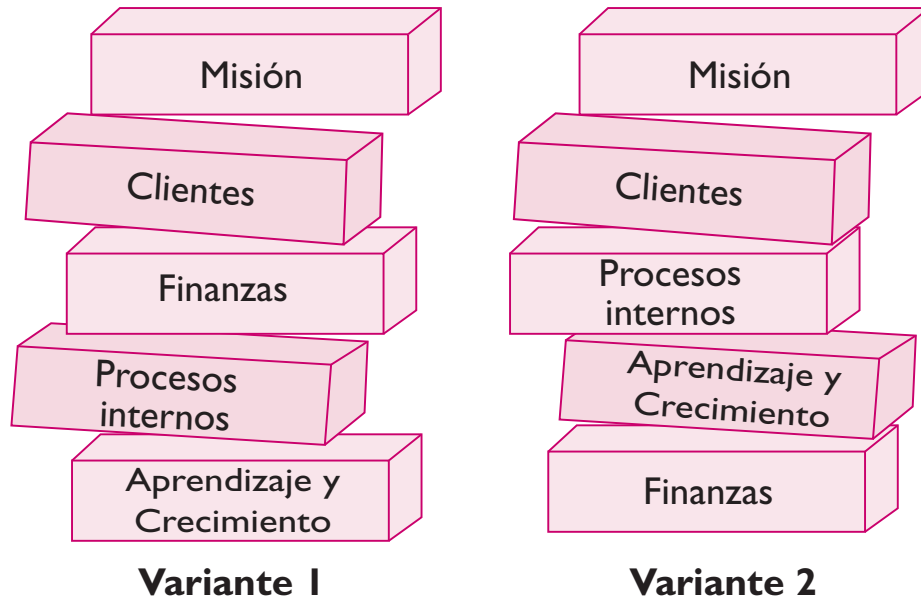


Figura 3

Dos variantes del Modelo genérico de Arquitectura de Perspectivas propuesto por Kaplan y Norton para las ISP 2, 3

Por su parte, para las instituciones cuyas acciones están preponderantemente sustentadas por recursos derivados de asignaciones de entes centralizados (nacionales o locales, como por ejemplo los ministerios, gobernaciones, institutos centralizados), hemos visto que es más aplicable la variante 2 de este modelo. Una tercera variante ha surgido en los enfoques de algunas organizaciones, que integran la perspectiva de financiera a sus procesos organizacionales (consideran estos componentes como un proceso de captura y administración de recursos financieros). La figura 4 refleja dos representaciones de este modelo, encontradas en la práctica de diversas ISP:

Figura N° 4

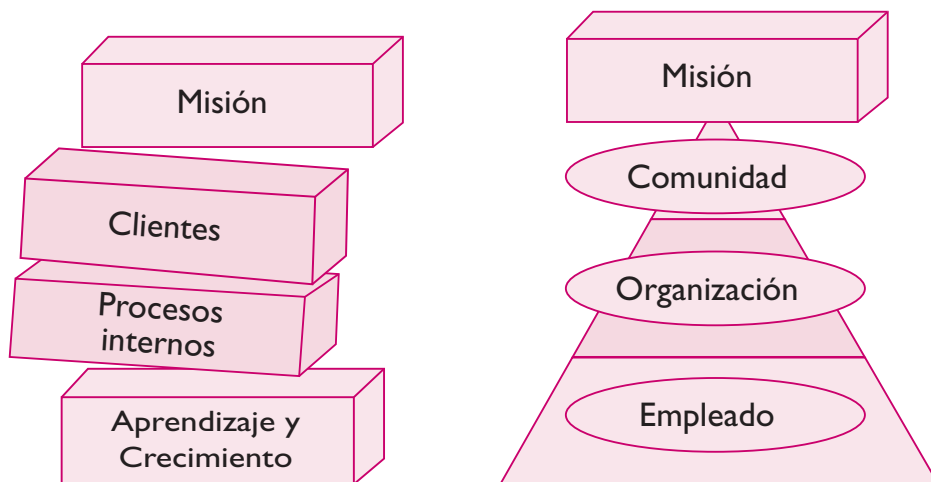


Figura 4

Una tercera variante del Modelo genérico de Arquitectura de Perspectivas propuesto por Kaplan y Norton para las ISP 3,4

c) Otros modelos para las ISP

Modelo de Bastidas y Feliu5 (2003). Figura 5

El modelo presentado en la figura 5 aporta como principal cambio de enfoque la división de la perspectiva del Cliente en tres componentes: Usuario, Comunidad y Medioambiente. Probablemente, en algunos casos puede ser valedera la diferenciación entre Usuario y Comunidad.

Figura N° 5

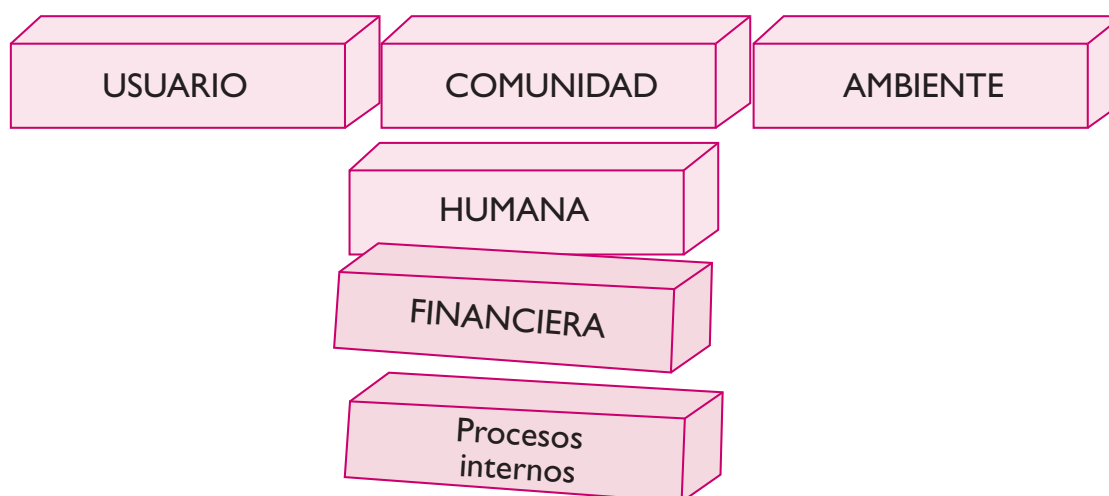


Figura 5
Modelo de Bastidas y Feliu 5 (2003)

De hecho, en muchos momentos, los intereses individuales pueden estar contrapuestos a los de la comunidad (sociedad), correspondiendo al Estado decidir sobre esta tensión entre ambas partes. El mismo caso de tensión de intereses puede darse entre Comunidad y Medioambiente.

La Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento es sustituida por la Perspectiva Humana e incluye los objetivos concernientes a la propuesta de valor para el capital humano de la organización.

La Perspectiva Financiera constituirá un medio para alcanzar los fines de las perspectivas anteriores y se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.

Sobre este modelo podemos comentar que parece irrelevante la diferenciación hecha a nivel de Usuario, Comunidad y Ambiente, cuando puede hacerse, y de hecho se hace normalmente, a nivel de objetivos dentro de una misma perspectiva (que bien podemos llamar Usuarios, Comunidad y Ambiente), más que de perspectivas separadas. Además, a lo largo de los años, hemos sugerido a nuestros clientes evitar la construcción de *Scorecards Hidra* (la Hidra es el animal mitológico con varias cabezas), por cuanto las organizaciones deben transmitir a las personas la alineación con un fin último (varios fines pueden confundir), que en el caso de las ISP e interpretando las ideas de Bastidas y Feliu, podríamos resumir como «Incrementar la Calidad de Vida del Ciudadano y la Sociedad, preservando el Ambiente».

Por otro lado, el ubicar la Perspectiva Humana después de los procesos, en la cadena de causa y efecto de abajo hacia arriba, distorsiona la visión de la perspectiva de aprendizaje y crecimiento como un habilitador de la mejora y excelencia de los procesos. Si se mantuviese el orden adecuado, perspectiva humana como habilitador -debajo de procesos- este modelo correspondería a la variante I descrita más arriba.

Modelo de Da Silva - Rodríguez (2007)⁶. Ver figura 6.

Este modelo, en principio, complementa los componentes de las perspectivas en del modelo original, llevándolo a seis perspectivas: Financiera, Comunidad, Procesos, Innovación-Formación-Organización, Gobernabilidad y Marco Legal.

En la perspectiva financiera, su planteamiento es similar al de Kaplan y Norton. En este sentido, se orienta al equilibrio presupuestario, a la reducción de costos y a la eficiencia en la recaudación. Bajo su interpretación, esta perspectiva enfatiza la eficiencia en costos, es decir, la habilidad para ofrecer máximo valor a la comunidad con el mínimo gasto, asignando los recursos a aquellos proyectos y acciones estratégicas que van a incidir directamente en los ciudadanos, de modo que su ausencia o mala aplicación impactará directamente en la calidad de los servicios y en la percepción de los ciudadanos, los cuales son en definitiva quienes financian la actividad estatal.

En la perspectiva de la Comunidad se contemplan los aspectos relativos a la habilidad de la organización para proveer bienes y servicios de calidad, la efectividad con la que éstos son ofrecidos y sobre todo, la atención al cliente (ciudadano, empresariado, comunidades) y su satisfacción.

Figura N° 6

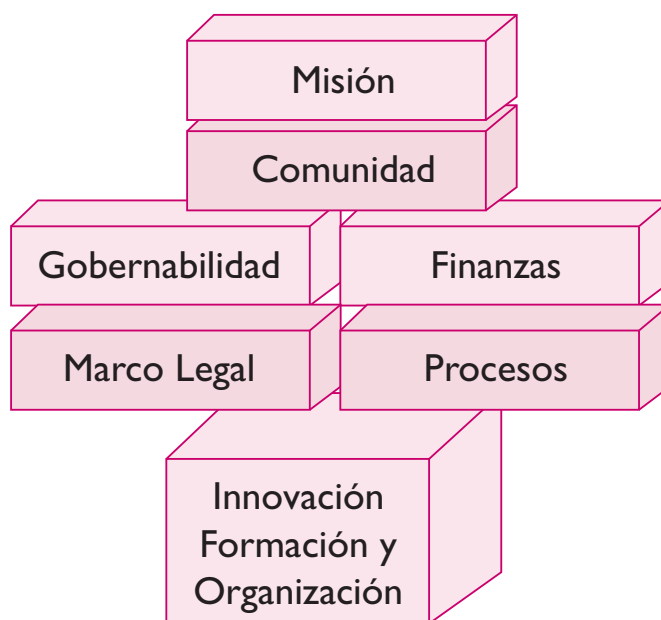


Figura 6
Modelo de Da Silva y Rodríguez⁶ (2007)

La perspectiva de Procesos, resalta aquellos procesos que pueden llevar a una mayor satisfacción de la comunidad atendida por la ISP. Como destaca Kaplan y Norton, para satisfacer los objetivos y las expectativas de los ciudadanos las ISP deben identificar sus procesos y competencias clave en los que deben ser sobresalientes. Fundamentalmente, para efectos de los procesos, esta perspectiva engloba los conceptos de «economía», «eficiencia», «eficacia» y «efectividad» complementados con el concepto de «excelencia» de procesos, incluyendo los relativos a la minimización de impactos ambientales negativos.

La perspectiva de Innovación, Formación y Organización se orienta a la formación y mejora de las competencias de los funcionarios públicos (capital humano), la calidad de los sistemas de información utilizados por las agencias públicas (capital informacional) y los efectos de lograr alinear los componentes de la organización a fin de que se alcancen los objetivos definidos por la entidad (capital organizacional).

Hasta ahora, los planteamientos de Da Silva y Rodríguez, no difieren sustancialmente de lo indicado por Kaplan y Norton (figura 2). A partir de este punto, introducen dos componentes adicionales en su modelo de perspectivas: Gobernabilidad y Marco Legal.

Por perspectiva de Gobernabilidad, los autores de este modelo consideran la interacción de la ISP con diferentes grupos de interés (stakeholders), que pudiesen ejercer influencia sobre el alcance de las estrategias, objetivos, metas o iniciativas de la institución. La introducción de esta perspectiva pretende «paliar una de las críticas hechas al modelo CMI, cual es la no consideración de los stakeholders como grupos influyentes en los rumbos de las organizaciones. Evidentemente, se ha de tener en cuenta que esta perspectiva presenta mayor consistencia cuando estamos construyendo un CMI aplicable a la totalidad del gobierno, resultando en ocasiones menos significativa cuando nos referimos a una organización pública de forma aislada».

Para la perspectiva del Marco Legal, se considera que en un «Estado de Derecho, los gobernantes deben actuar dentro de los estrictos límites previstos por el ordenamiento jurídico vigente». «El principio de legalidad en la gestión pública adopta distintas formas en los diversos países; pero esencialmente implica que, al contrario de lo que ocurre en la gestión privada donde se puede hacer todo lo que no prohíbe la ley, en la gestión pública sólo es posible hacer lo que esté previamente autorizado.

En el fondo de este planteamiento subyace el hecho de que, mientras los particulares pueden elegir libremente su forma de actuar, en el ámbito público las actuaciones han de ser, por regla general, restrictivas».

Respecto a la introducción de estas dos perspectivas, creo que se basan en la interpretación errónea de que el modelo del BSC (CMI) deja por fuera a los *stakeholders*, o al menos a algunos de ellos.

Quienes hemos trabajado por años con la metodología, sabemos que la arquitectura de perspectivas que se define, bien sea para entes públicos, privados, con o sin fines de lucro, debe partir del mapa de relaciones con los diferentes grupos de interés. Los pesos relativos

de dichos grupos de interés, son los que determinan la arquitectura de perspectivas. Para el modelo original de la figura 1 (antes con fines de lucro), los grupos de interés están considerados en las diferentes perspectivas financiera-accionistas; clientes- clientes, relacionados, comunidad, ambiente; procesos- la organización; aprendizaje y crecimiento – los empleados, la cultura y sus ambiente de información para toma de decisiones).

El cambio en el modelo para ISP (figura 2), viene dado por el ajuste en cuanto a que no se habla de accionistas, sino de «proveedores de recursos financieros», pero el resto de las consideraciones es válido también para el modelo de ISP.

Sin embargo, recomendamos que para la mayoría de los casos, se establezca con claridad el peso relativo de cada stakeholder, para determinar si en lugar de abrir una nueva perspectiva, es suficiente con colocar los componentes necesarios a través de objetivos en la perspectiva que corresponda (usualmente procesos o clientes).

Abundan los ejemplos que han seguido esta práctica desde los inicios del BSC. Este fue el esquema utilizado por empresas privadas como Mobil o Petrotrin, que incluyeron los aspectos de relaciones con el entorno (comunidad-sociedad) y con el ambiente, a través de objetivos específicos en sus perspectivas de procesos y de «clientes y entorno».

d) Conclusiones del estudio

Como hemos visto, las posibilidades de modificación del modelo originalmente planteado por Kaplan y Norton, son innumerables. Atienden a las particularidades de cada caso, de su «mapa de fuerzas» con los grupos de interés, y a la diversidad de organizaciones públicas existentes.

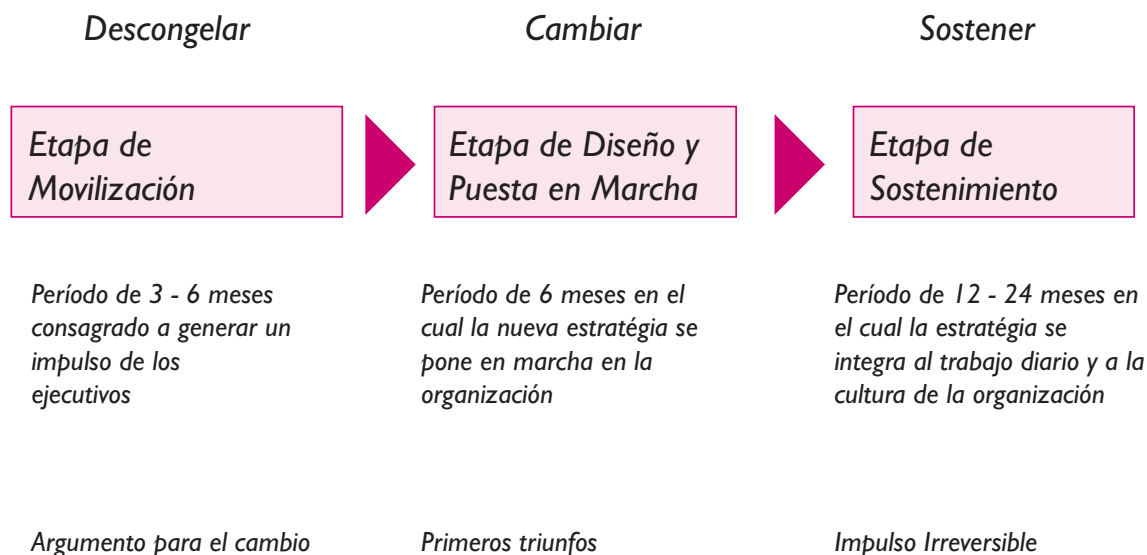
Como sugieren Da Silva y Rodríguez, las adaptaciones a este modelo, deberá atender a aspectos conceptuales, más que estructurales. Quienes perciban que el modelo original para las ISP, deberán establecer perspectivas que se ajusten más a su realidad, siempre manteniendo una relación lógica de causa y efecto, donde al final debe estar el ciudadano, la sociedad a quienes sirven, y que son su razón de ser.

4.3 Etapas de desarrollo del CMI en las organizaciones públicas

A continuación se presentan las etapas principales que los autores²⁶ han considerado esenciales para desarrollar y poner en práctica el Cuadro de Mando Integral en las organizaciones. Como podrá observarse a cada etapa se le ha asignado un tiempo estimado para su ejecución. De nuestra experiencia este tiempo es realmente un referente, dependerá del tipo, tamaño, alcance, situación actual, grado de desarrollo de cada institución para establecer un calendario real de ejecución.

²⁶ Kaplan y Norton, Cuadro de Mando Integral, Gestión 2000.

ETAPAS DE DESARROLLO DEL CMI



Cada una de las etapas contiene una serie de actividades que son recomendables su ejecución y que dependerá del grado de desarrollo para garantizar su real implementación al interior de las organizaciones públicas.

a) Etapa de movilización. Acciones principales:

- Lograr un compromiso a nivel directivo
- Formar equipo ejecutivo
- Establecer liderazgo del Equipo Ejecutivo para movilizar el Cambio
- Desarrollar un argumento para el cambio
- Ser un «Misionero» para defender, educar y vender
- Educar a los directivos
- Elaborar un prototipo de CMI

b) Etapa de diseño y puesta en marcha. Acciones principales:

- Definir y clarificar la estrategia
- Traducir la Estrategia en términos operacionales
- Especificar los objetivos de largo plazo
- Elaborar mapa estratégico

- Alinear la organización
- Generar una vinculación
- Alinear los recursos financieros con iniciativas estratégicas
- Construir las perspectivas
- Establecer responsables
- Elaborar y ejecutar plan de comunicación
- Definir y adecuar herramienta tecnológica
- Superar la resistencia

c) Etapa de sostenimiento. Acciones principales:

- Motivar al personal
- Lograr que todos en la organización trabajen en la estrategia
- Alinear la responsabilidad
- Desarrollar las competencias
- Administrar la ejecución de la estrategia
- Redefinir los procesos de gobierno
- Ejecutar programas de RRHH
- Alinear metas personales
- Alinear sistema de incentivos
- Realizar reuniones periódicas de seguimiento, revisión y ajustes del BSC
- Hacer de la Estrategia un Proceso Continuo

4.4 Contenido y alcance de Perspectivas en el ámbito público

a) Construcción de la perspectiva del Ciudadano

Una distinción clara entre los CMI del sector público y privado es que directamente conectada a la misión está la perspectiva del Ciudadano y no la de los accionistas financieros. Lograr la misión no se equipara con la responsabilidad fiscal y de servicio, en lugar de eso la organización debe determinar a quien aspira servir y cuáles son los requerimientos que mejor se pueden satisfacer.

El mensaje es que cualquiera cosa y todo lo que se haga con respecto a las finanzas, ingresos, etc, está allí para apoyar a nuestros clientes que son los ciudadanos y la sociedad.

En el sector público, el foco está en los clientes, y en satisfacer sus necesidades con el objeto de conseguir la misión.

Pero la cuestión de «Quién es el cliente» es uno de los asuntos más desconcertantes que deben afrontar los que adoptan el Cuadro de Mando Integral en organizaciones públicas y sin fines de lucro. En estos sectores, diferentes grupos diseñan el servicio, pagan por el servicio y finalmente son beneficiados por el servicio. La red de relaciones hace que determinar quién es el cliente sea un desafío formidable.

En esta perspectiva el gobierno puede monitorear los indicadores definidos para evaluar la percepción y la calidad de los servicios y acciones de impacto directo a la población gobernada. Para la mayoría de los gobiernos e instituciones públicas esta es la perspectiva más importante debido a que la razón de ser de estas instituciones es el servir al ciudadano. Algunos ejemplos de indicadores típicos de esta perspectiva son: la cobertura de servicios de salud o educación, ingreso promedio del ciudadano, acceso a vivienda propia, denuncias realizadas por delitos cometidos, reducción de índices de mortalidad, índices de nutrición, índices de empleo, entre otros.

b) Construcción de la perspectiva de Procesos

Cuando desarrollamos objetivos e indicadores para esta perspectiva nos preguntamos a nosotros mismos, «¿Cuáles son los procesos internos clave en los que debemos ser excelentes para entregar valor a nuestros clientes?». Toda organización desde la agencia de servicio local más pequeña hasta los departamentos más grandes del gobierno federal tendrán documentados procesos para establecer sus objetivos. Las organizaciones pequeñas tendrán docenas, mientras los entes más grandes tendrán cientos de procesos. La clave del éxito del BSC radica en seleccionar y medir sólo aquellos procesos que conducen a mejores resultados y que en última instancia permiten trabajar en pos de la misión. Los procesos que se eligen para focalizarse estarán conectados directamente con los objetivos e indicadores escogidos en la perspectiva de Cliente. No es inusual que la perspectiva de Procesos Internos tenga la mayor cantidad de objetivos e indicadores del Cuadro de Mando integral.

Desde un enfoque macro, esta perspectiva le permite monitorear y tomar de decisiones al gobierno sobre el estatus de aquellos proyectos, obras o acciones que tendrán impacto directo hacia los servicios que ofrece el gobierno a los ciudadanos. Indicadores típicos definidos en esta perspectiva son: infraestructura disponible para servicios públicos de salud o educación, programas de promoción de inversión extranjera o para el campo, programas de vinculación laboral, servicios que ofrece el gobierno a través de internet (e-gobierno), entre otros.

c) Construcción de la perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento

Esta perspectiva, que puede ser la base de las perspectivas restantes, permite monitorear y evaluar directamente el interior del organismo público; enfocándose directamente al

desarrollo y calidad de los servidores públicos. El trabajar efectivamente en el logro de los objetivos e iniciativas definidas en esta perspectiva permitirá resultados concretos en una mejor administración de los recursos financieros, y que a su vez deberá detonar mejoras en los proyectos, obras y acciones del gobierno que impactarán directamente en la percepción y calidad de los servicios a los ciudadanos. Algunos indicadores típicos o temáticas de esta perspectiva son: los programas dirigidos al servicio civil de carrera de los servidores públicos, el combate a la corrupción, los programas de capacitación a los burócratas, tecnología y equipamiento adecuado para los servidores públicos, programas de calidad e innovación, entre otros.

Al operar como organizaciones basadas en la misión, las instituciones del sector público dependen en gran medida de las competencias, dedicación y alineación de su personal para cumplir sus objetivos socialmente importantes. Los empleados y la infraestructura organizacional representan el hilo con el que se entrelaza el resto del Cuadro de Mando Integral. El éxito en la conducción de las mejoras de procesos, en la operación de manera fiscalmente responsable y en la satisfacción de todos los grupos de clientes depende en gran parte de la habilidad de los empleados y en las herramientas que utilizan para sostener su misión. Empleados motivados con la correcta mezcla de competencias y herramientas, operando en un clima organizacional diseñado para sostener las mejoras son los ingredientes claves para conducir las mejoras de procesos, trabajar dentro de las limitaciones financieras y finalmente lograr el éxito de la misión.

d) Construcción de la perspectiva Financiera

Ninguna organización puede operar satisfactoriamente y satisfacer los requerimientos de sus clientes sin recursos financieros. Los indicadores financieros en el modelo de CMI para organizaciones públicas y sin fines de lucro pueden ser mejor vistas como los facilitadores del éxito para los clientes o como restricciones dentro de las cuales cada grupo debe operar. Muchos pueden argumentar, con mérito, que es muy difícil poner un precio financiero al trabajo que desempeñan. Sin embargo debemos persuadir a los directivos que los indicadores financieros no son inconsistentes con la calidad del servicio y con el logro de la misión. De hecho cuando los servicios son brindados al menor costo o con gran eficiencia, el programa seguramente atraerá más atención y garantizará mayores inversiones de los benefactores. Una ganancia para todos.

Lo importante en la relación causa-efecto es contar con los recursos financieros necesarios y suficientes para poder gestionar a los empleados hacia la ejecución eficiente y eficaz de los procesos internos de las organizaciones públicas que permitan atender de la mejor manera los requerimientos de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto.

4.5 Opiniones de los expertos

A continuación se citan algunas opiniones de expertos y usuarios de estas metodologías, que se encuentran publicadas en artículos que circulan de Mario Vogel, del Club Tablero de Comando.

- «...el presidente (Fox) confía en la utilidad del sistema y de los indicadores para la toma de decisiones, así como en la tecnología utilizada...» (haciendo alusión al Tablero de Control con el que cuenta el Presidente).
Dr. Carlos Flores, ex titular de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia.
- «...este tipo de sistemas son a prueba de CEO y a prueba de presidentes...»
Dr. Robert Howie.
- «...El BSC de México puede repercutir en la mejora de todo un país, en la seguridad, en el nivel de vida y en la salud de sus habitantes, inaugurando así otro tipo de beneficios del BSC...».
Dr. David Norton, co-autor de la metodología del *Balanced Scorecard*.
- «...se necesita la atención de los funcionarios para la operación eficiente del Gobierno mismo. El BSC es una herramienta poderosa para medir costos y marcar el objetivo de dónde se puede lograr una mejora y obtener resultados...».
Dr. Robert Kaplan, co-autor de la metodología del *Balanced Scorecard*.
- «...la innovación que implique ideas administrativas de moda o las llamadas mejores prácticas internacionales se deben aplicar donde existan las condiciones para hacerlo...»
Guido Bertucci, Director de la División para la Economía y Administración Pública, Organización de Naciones Unidas.
- «...la esencia de la transparencia es proporcionar información a los ciudadanos. Es común que los anuncios sobre el presupuesto se centren en la cantidad de dinero que se gasta, sin explicar lo que eso significa en relación causa efecto con los servicios que se ofrecen a la ciudadanía...» Graham Scott, consultor, Nueva Zelanda.

Bibliografía

- Dávila Antonio, publicación del IESE.
- Guinart I Sola, Josep María: *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Kaplan, R & Norton D. , *Cuadro de Mando Integral*, Gestión 2000.
- Kaplan, R & Norton D. (2001), *The strategy focused organization. How Balanced Scorecard companies thrive in the new business environment*, Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Sengue, Peter: *La Quinta Disciplina*. México D.F. GRANICA, 1998.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.
- TORRES, LOURDES, *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*. AECA, Madrid, 2002.
- NRG Consultores C.A. publicación del 2008.