

5.3 La metodología del Cuadro de Mando Integral y los indicadores de desempeño

Como se señaló en la sección 2.3 de este documento, uno de los desafíos en el uso analítico de indicadores de desempeño es cómo interpretar las interrelaciones que se producen entre indicadores que miden distintas dimensiones del desempeño, tales como eficiencia, eficacia, economía y calidad. Este desafío se torna aún más complejo cuando producto de las decisiones de cambio en la gestión se generan resultados opuestos entre las dimensiones: por ejemplo, se puede mejorar el indicador de calidad mediante una decisión explícita de contratar más personal para la atención de público, pero esta decisión genera un deterioro en el indicador de eficiencia que refleja los costos unitarios. Análogamente, se puede pretender mejorar el indicador de eficacia que mide la cobertura de una determinada prestación de salud, pero en un contexto de recursos constantes dicha acción podría significar un detrimento en los niveles de satisfacción de los usuarios por la necesidad de otorgar menor tiempo de atención a cada paciente.

El desempeño global de una institución pública es producto de la interacción de los factores de eficiencia, eficacia, calidad y economía. La medición del desempeño global requiere el desarrollo de un conjunto armónico, sistemático y relevante de mediciones e indicadores, con un adecuado conocimiento de sus posibles interrelaciones.

La masificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones han permitido a los gobiernos establecer complejos sistemas de medición en que se definen cientos de indicadores de desempeño de los procesos, resultados e impactos de las acciones públicas. El hecho que la computación permita recolectar y administrar estos cientos de indicadores no es garantía que se mejorará el proceso de toma de decisiones, se genere una gestión más eficiente o que se logre una fiscalización externa más eficaz. Desde la perspectiva de la gerencia, el exceso de indicadores tiende a confundir al receptor en términos de discriminar lo urgente, lo importante, lo redundante y lo insignificante. En este contexto, el problema fundamental de un sistema de control de gestión para los gerentes públicos es cómo seleccionar aquel conjunto “armónico, sistemático y relevante” de indicadores sin caer en una saturación de información.

Una de las metodologías que se ha desarrollado para integrar en forma armónica las dimensiones cuantitativas y cualitativas que emanan de los indicadores de desempeño lo constituye la metodología de “Cuadro de Mando Integral” (CMI) o *Balanced Score Card* (BSC). El CMI es una metodología desarrollada en el sector privado en 1992 por Robert Kaplan y David Norton que intenta integrar los aspectos de la gerencia estratégica y la evaluación del desempeño de la empresa. Esta herramienta se desarrolló bajo la convicción de que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no capturaba de un modo adecuado aquello que crea valor en una organización, y que era necesario añadir otras perspectivas de análisis de carácter más cualitativo o de activos intangibles.

En su esencia, el CMI es una herramienta de gerencia que permite traducir la estrategia de una organización en un conjunto completo de medidas de desempeño tal, que informa a la alta gerencia sobre cómo la organización avanza hacia el logro de sus objetivos. En este contexto, el CMI colabora con un sistema de control de gestión dado que entrega a la dirección de una institución un instrumento para evaluar el cumplimiento de la estrategia, y para alinear las conductas hacia el logro de los objetivos estratégicos organizacionales.

CARACTERÍSTICAS DE UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL

1. Interpretar globalmente todas las funciones gerenciales.
2. Integrar las variables estratégicas y operacionales.
3. Facilitar la correcta toma de decisiones del presente y del futuro.
4. Construir los indicadores adecuados de gestión.
5. Mejorar en forma continua los resultados.
6. Corregir sobre la marcha desviaciones.
7. Reaccionar ante los cambios.
8. Incluye medidas financieras y no financieras.
9. Incluye medidas referidas al corto y largo plazo.
10. Incluye medidas que reflejan los resultados de esfuerzos pasados y medidas inductoras de la actuación financiera futura.
11. Las medidas responden a relaciones de causa y efecto.
12. Contiene la cantidad suficiente de datos para dar un cuadro completo y NO MÁS.

Fuente: Elaboración propia.

5.3.1 El Cuadro de Mando Integral en el sector público

El CMI se ha popularizado entre organizaciones públicas y privadas debido a múltiples motivos; entre ellos destaca que presenta un grado de formalidad y simplicidad que permite su adaptación a instituciones de distintos ámbitos de acción, complejidad organizativa y tamaño. En una lógica de desarrollo de recursos humanos, el uso del CMI facilita el trabajo participativo de las distintas instancias de una organización. Por último, en términos comunicacionales su uso permite a los directivos públicos informar cómo el servicio respectivo crea valor público, colocando acento en sus estrategias y en los factores de largo plazo explicativos de su desarrollo, así como en los mecanismos para alcanzarlos.

Si bien la metodología del CMI surgió del mundo privado como una forma de integrar las perspectivas de los clientes con la visión financiera de la empresa, en el ámbito público el uso del CMI cobra especial significancia como una forma de romper con la planificación determinista que representan los mandatos políticos. Su correcta aplicación permite vincular los programas gubernamentales, independientemente del nivel que se trate, con el logro de objetivos concretos.

En la esfera gubernamental el CMI ayuda a la transparencia de la gestión, pero requiere un cambio cultural en lo que respecta a la información. La tendencia en el sector público de los países de América Latina es a generar una sobreabundancia de información, lo cual satura la toma de decisiones de carácter más estratégica. El uso del CMI centra a la organización en los objetivos estratégicos y se constituye en una herramienta útil de comunicación y motivación, tanto hacia fuera como hacia el interior de la organización.

Lo novedoso del CMI es que se hace cargo de incorporar en el análisis el valor que generan una serie de activos intangibles, principalmente los relacionados a valores y actitudes de las personas que componen la organización. Bajo el principio de causa y efecto el CMI busca desentrañar las verdaderas razones que hacen posible la consecución de la visión y misión de la organización. De este modo, por ejemplo, si se ha planteado como objetivo un cierto nivel de rentabilidad, el CMI trata de identificar y medir todas aquellas acciones que hacen posible o no la consecución de los objetivos estratégicos.

No obstante las ventajas señaladas anteriormente, su aplicación en el ámbito público no está exenta de detractores. Tal es el caso de Hatry (2000), quien considera que el CMI podría significar un retroceso, pues tras años de enfatizar en los resultados y el desempeño de las instituciones públicas, el CMI vuelve a poner un énfasis excesivo en los procesos internos. De igual modo, el término en inglés de *balanced scorecard*, implica que todas las áreas o perspectivas sobre las cuales se desarrolla el CMI son de igual valor. Por otra parte, Schick (2001) enfatiza que el CMI busca evaluar la capacidad organizacional, estableciendo un vínculo explícito entre el desempeño global y las entidades que proveen los servicios. Según Schick, más allá de la implementación amplia en el sector público, lo importante del CMI es que trae el mensaje que los procesos importan, tanto como la capacitación y moral del personal, los controles internos y los intereses de los usuarios.

En el ámbito latinoamericano diversos autores han propuesto adaptaciones del CMI empresarial para su uso en el sector público. A modo de ejemplo, Bástidas y Ripoll (2003) hacen énfasis en que la alta gerencia de las instituciones públicas debe integrar lo mejor posible la potencialidad de conflictos de intereses entre los *stakeholders*, proponer un equilibrio adecuado entre los requerimientos a menudo contrapuestos de los distintos actores y traducir esta ecuación en objetivos de carácter estratégicos que sean monitoreables en el tiempo. En el Recuadro 22 se detallan las modificaciones al CMI que estos autores estiman convenientes para darle viabilidad a su implementación en las instituciones públicas.

Recuadro 31

AJUSTES AL MODELO DEL CMI PARA SU APLICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Para que el CMI sea la herramienta idónea para gestionar, medir y evaluar el logro de los objetivos estratégicos de la institución, debería plantearse en estas organizaciones, para ser excelentes en satisfacer a: nuestra comunidad (por la contribución que hacemos a su bienestar), los usuarios (por el servicio suministrado), los empleados y la protección del ambiente, así como para dar una buena imagen ante los órganos fiscalizadores, por el manejo de los recursos asignados.

1. Proponer tres perspectivas paralelas que ocuparán la principal jerarquía en la estructura del CMI; éstas son: la Perspectiva del Usuario, la Perspectiva de la Comunidad y la Perspectiva Medioambiental.
2. Integrar la planificación estratégica como un proceso indispensable para la identificación de los *stakeholders*, sus intereses, potencialidad de conflictos e influencia de poder.
3. La Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento será sustituida por la Perspectiva Humana e incluirá los objetivos concernientes a la propuesta de valor para los recursos humanos de la organización.
4. La Perspectiva Financiera será un medio para alcanzar los fines de las perspectiva anteriores y se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.
5. Dado que la Perspectiva Interna define los factores críticos del éxito, la entrega de valor a sus proveedores se considerará una variable clave; y la comparación con sus rivales más inmediatos, podrá servir de método para impulsar la mejora y la innovación en los procesos.

Fuente: Bástidas y Ripoll (2003).

Como se puede observar, con las adaptaciones propuestas en el Recuadro 22, los indicadores de desempeño de las cuatro “E”, descritos en detalle en los capítulos anteriores, pasan a constituir la esencia de la Perspectiva Financiera del CMI pero con una visión más amplia de la que se utiliza en los resultados financieros de las empresas privadas. Es preciso señalar que si bien la base la constituyen los indicadores de eficacia, economía, eficiencia y efectividad, dependiendo del tipo de

organización se puede ampliar a incluir medidas de equidad, tecnología y evolución sostenible (ver Recuadro 7 de la sección 2.2.2).

Otro tipo de adaptación se circunscribe no necesariamente a modificar las perspectivas de análisis, sino más bien a cómo diseñar los sistemas de información requeridos para levantar un cuadro de mando. Figueroa (2002) plantea que el monitoreo de la productividad del gasto público en el largo plazo puede ser provisto por un sistema integrado de información financiera (SIAF), delimitando de esta manera la perspectiva del control de gestión donde se separan las variables externas que condicionan la gestión de aquellas variables que son controlables por los gestores públicos. En el Recuadro 23 se propone un conjunto de indicadores de un CMI que deben incorporarse en el diseño de un SIAF.

Recuadro 32

ÁMBITOS E INDICADORES DE CMI PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO

- a) El cuidado por **el interés de los mandantes**, es decir, los administradores políticos y ejecutivos, en cuanto representantes de los ciudadanos, requerirán información de:
 - i. Rentabilidad social de los proyectos
 - ii. Aditividad del gasto público
 - iii. Niveles de cobertura y focalización de los programas
 - iv. Grado de eficiencia del gasto
 - v. Comparación con estándares internacionales o sistemas pares.
- b) El cuidado por **el interés de los usuarios o destinatarios de los servicios**, requiere de disponer de información tal como:
 - i. Calidad del servicio: cantidad, oportunidad, calidad intrínseca.
 - ii. Niveles de satisfacción de los usuarios.
 - iii. Exploración de nuevas necesidades
- c) El cuidado por **el desarrollo del sistema y de la relación con los empleados o funcionarios públicos**, requiere monitorear lo que pasa en:
 - i. Expectativas de desarrollo
 - ii. Calidad de entorno laboral
 - iii. Retribuciones comparadas.
 - iv. Capacitación y Entrenamiento
- d) El cuidado por **los procesos internos** requerirá disponer de indicadores tales como:
 - i. Eficiencia en la entrega
 - ii. Costos internos de producción.
 - iii. Estándares de costo

Fuente: Figueroa, Ramón (2002), "Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF): Avances y Requerimientos para Mejorar la Productividad del Gasto Público", ponencia presentada en el XIV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile.

5.3.2 Adopción del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público

En 1992 Robert Kaplan y David Norton presentan por primera vez al público el Cuadro de Mando Integral³⁰. Esta herramienta se desarrolló bajo la convicción de que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no capturaba de un modo adecuado aquello que crea

³⁰ Ver Robert Kaplan y David Norton (1992, 1996 y 1997).

valor en una organización, y que era necesario añadir otras perspectivas de análisis. Su adopción en el sector privado norteamericano fue muy rápida: en 1998 un estudio del Gartner Group estimaba que para el año 2000 por lo menos un 40% de las empresas pertenecientes al *Fortune 1000* implementarían el CMI en el desarrollo de sus estrategias empresariales (Procurement Executives' Association, 2005). Su adopción en las organizaciones públicas ha sido mucho más tímida, con un énfasis mayor en instituciones de salud o universidades.

Dado la influencia de los autores seminales, Kaplan y Norton, se asume generalmente que el uso de esta metodología sería de uso generalizado en las instituciones públicas de los Estados Unidos. Sin embargo, un estudio reciente a gobiernos locales de jurisdicciones con más de 25.000 habitantes revela que un 44% de ellos en los últimos cinco años han realizado un proceso amplio y formal de planificación estratégica y que tan solo un 22% utiliza las medidas de desempeño para monitorear metas y objetivos estratégicos (Poister y Streib, 2005). Si se considera que el CMI es la culminación de un sistema de gestión estratégica, donde el punto de partida necesariamente está en un ejercicio de planificación estratégica de revisión continua, entonces se puede concluir que una proporción muy baja de los entes locales de EE.UU. implementan algún tipo de CMI. Los autores del estudio concluyen: “aunque la gestión por resultados ha constituido la piedra angular del movimiento de reforma de la gerencia pública en los últimos 15 años, la planificación estratégica formal aún requiere transformarse en una práctica regular y estándar en las jurisdicciones municipales de los EE.UU.”

Los países escandinavos han mostrado un mayor activismo en el ámbito público, Ax y Bjørnenak (2005) señalan que organismos públicos de alto perfil en Suecia han desarrollado sus CMI, difundiéndolos en diversas conferencias profesionales. Entre estos organismos destacan el Servicio Nacional de Policía, el Servicio Nacional de Impuestos y la Autoridad Nacional de Administración Financiera. La fuerza observada en Suecia se explicaría parcialmente por las adaptaciones que en forma temprana formularon Olve *et al.* (1997 y 2000), en que se incluye más que una perspectiva de los accionistas una perspectiva de los stakeholders, como se reseña en la sección anterior. Por ejemplo, el CMI desarrollado en una escuela estatal sueca incluye una perspectiva financiera, perspectiva de los estudiantes, profesores y paradocentes, perspectiva de desarrollo y perspectiva de la administración escolar. Olve *et al.* afirman que las cuatro perspectivas de Kaplan y Norton no son apropiadas para el sector público y argumentan que los CMI de organizaciones públicas deben incluir perspectivas y mediciones relativas a *stakeholders* importantes para la institución³¹.

Si la investigación respecto de la adaptación e implementación del CMI en el sector público en el mundo anglosajón es escasa, en el caso de las instituciones hispanoparlantes es igualmente exigua. Los gobiernos locales en España han recibido mayor atención por parte de la comunidad académica y de practicantes dedicados a las innovaciones en gerencia pública, pero la recopilación de experiencias sigue siendo muy casuística y aún no se dispone de un cuerpo sólido de experiencias que permita validar su aplicación en distintos tipos de organizaciones públicas.³²

Con la finalidad de disponer de experiencias concretas en las secciones siguientes se presentan CMI de instituciones públicas de distintos sectores y países, que podrían constituir una muestra representativa de los abordajes alternativos que se han presentado en el sector público.

³¹ El término *stakeholder*, como se señala en la Introducción de este documento, da cuenta de un amplio grupo de personas naturales y jurídicas que son afectadas por las decisiones y acciones públicas. Pueden ser tanto destinatarios como actores interesados, cuyos derechos o intereses pueden ser afectados en forma directa o indirecta. En una visión amplia, una decisión a la metodología educacional podría afectar a toda la Sociedad, sin embargo el desafío estriba en identificar quiénes son los titulares de derechos más importantes para asegurar el cumplimiento de la misión de la organización (Bonnefoy, 2002).

³² Casos de implementación de CMI en gobiernos autonómicos y locales de España se pueden analizar en Rodríguez *et al.* (2004), Subirachs (2003), Turull y Vivas (2003), Oro i Vendrell (2002).

5.3.4 Chile: Instituto de Normalización Previsional

El Instituto de Normalización Previsional (INP) es el organismo estatal ejecutor en materias de Seguridad Social de Chile. Es uno de los organismos públicos de mayor presupuesto, de hecho recibe el 23% del presupuesto del Gobierno Central. Su plantilla de funcionarios comprende 3.115 personas, quienes se distribuyen en 13 Direcciones Regionales y 64 Sucursales.

En lo fundamental, el INP centra su quehacer en los pensionados adultos mayores, en las personas con discapacidad y en las personas vulnerables por su condición de extrema pobreza, que son beneficiarios de pensiones y subsidios otorgados por el Instituto. Asimismo, se compromete en la generación y aplicación de planes y programas que favorecen a trabajadores activos protegidos por la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y a quienes son receptores de prestaciones y beneficios por su permanencia en el antiguo sistema previsional de reparto. A través de sus distintos programas entrega beneficios aproximadamente a 1.700.000 personas (INP, 2005).

Desde mediados del año 2002 el INP comenzó a trabajar en la implementación de un sistema de monitoreo y medición de la gestión que traslada la estrategia institucional a un amplio conjunto de indicadores de desempeño. Este serie de indicadores se han elaborado por más de una década al amparo del Sistema de Control de Gestión que administra la Dirección de Presupuestos de Chile.³³

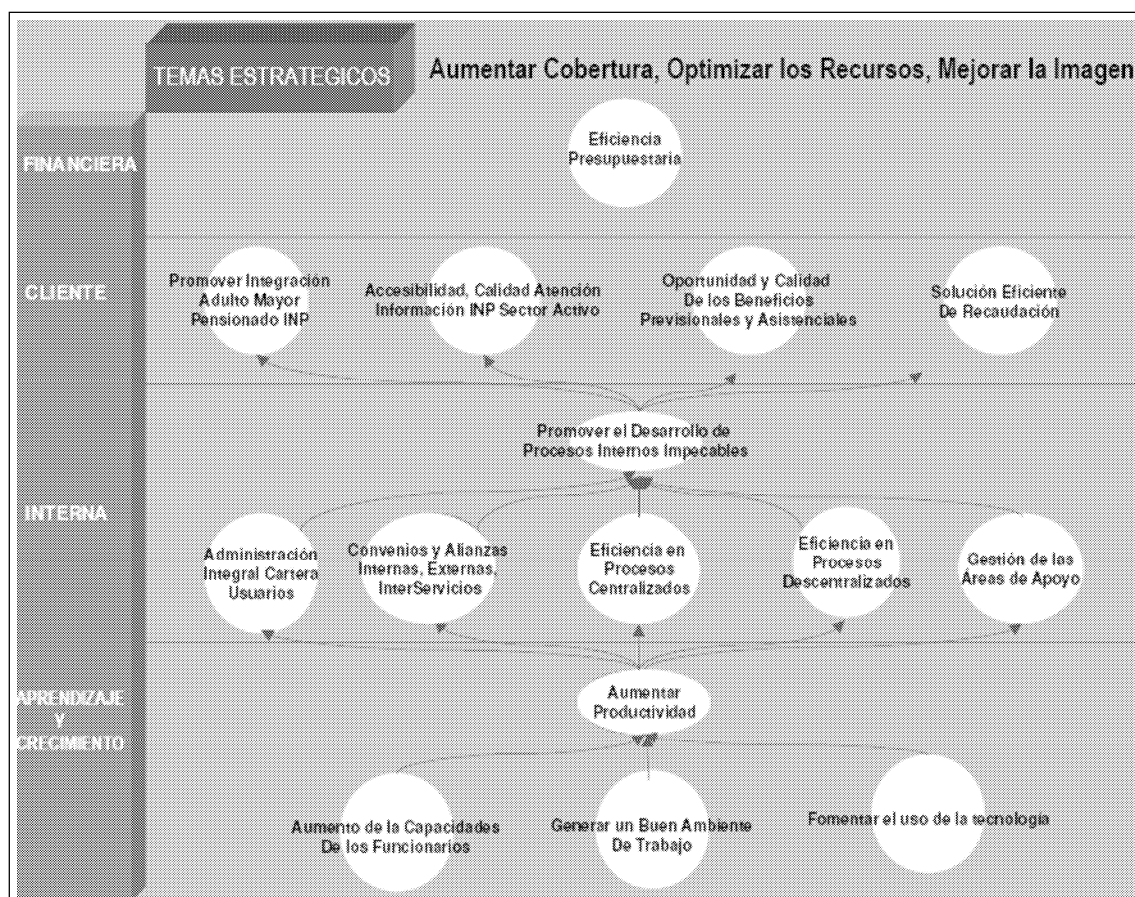
El CMI-INP se ha diseñado con la finalidad de proveer a las distintas instancias jerárquicas con un sistema de gestión integral que maneje la información con un elevado nivel de transparencia, permitiendo medir el desempeño de cada unidad y cómo cada una de ellas contribuye a alcanzar los objetivos estratégicos institucionales. El CMI-INP, fue diseñado durante el año 2002 y se comenzó a aplicar en el 2003, constituyó la base de la planificación institucional para el año 2004, analizando el cumplimiento de las metas que registraron los indicadores definidos para el período 2003 (Evans, 2004a).

En la Figura 14 se presenta el Cuadro de Mando Institucional, con los respectivos objetivos y perspectivas, en tanto que la Figura 15 exhibe el acceso a los indicadores por área de trabajo. En el primer caso se brinda una visión institucional, donde los temas estratégicos están dados por el aumento de cobertura, optimización de recursos y mejoramiento de la imagen institucional.

La gráfica por áreas de trabajo permite bajar del nivel institucional a cada una de las dependencias o direcciones regionales. Por ejemplo, si se accede al área de trabajo de Atención de Público, el sistema de información despliega las 13 Direcciones Regionales. A su vez, al seleccionar una Dirección Regional el sistema permite ver los valores agregados de los indicadores, con sus respectivas desviaciones respecto de la meta, o seleccionar el desempeño de cada una de las sucursales que son responsables finales de atender a los usuarios del INP.

³³ Para una explicación detallada de este modelo y sus distintos componentes ver Bonnefoy (2005) y Guzmán (2003).

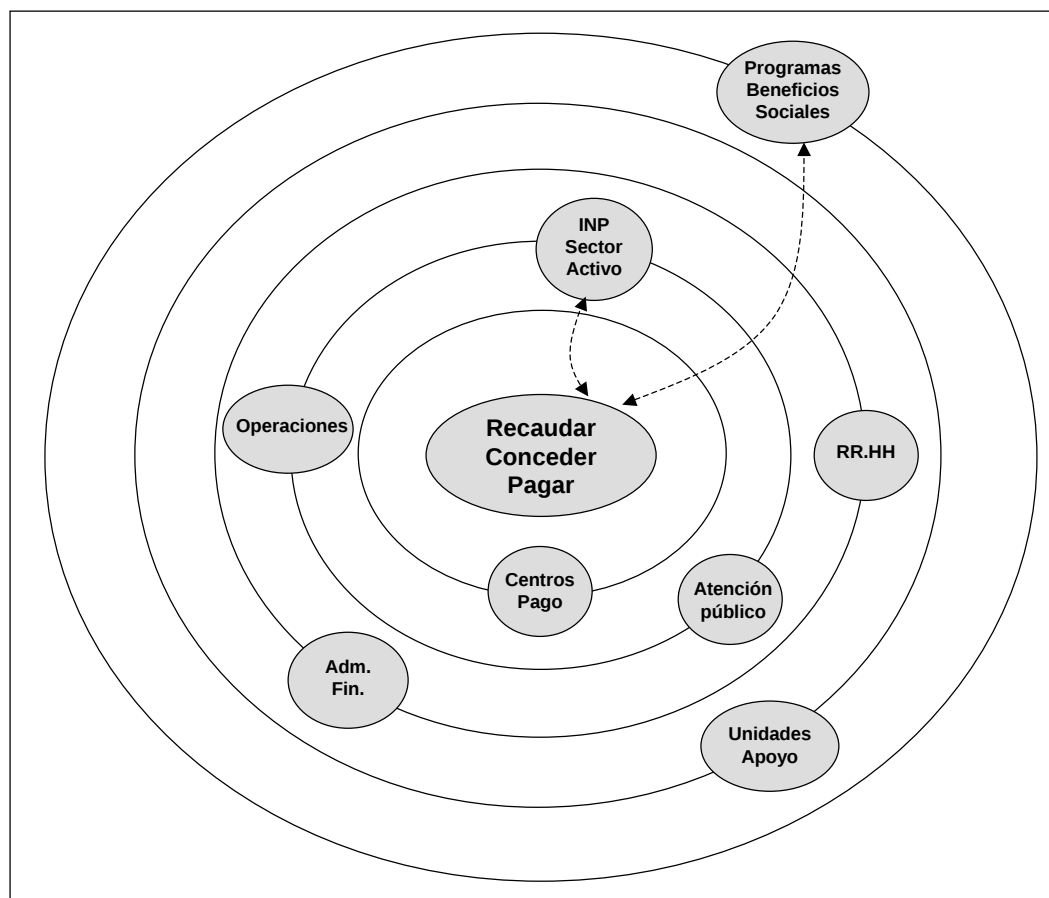
Figura 14
CMI INSTITUCIONAL, INSTITUTO DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL



Fuente: Evans (2004b).

Figura 15

**CENTRO DE GRAVEDAD ESTRATÉGICO,
INSTITUTO DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL DE CHILE**



Fuente: Evans (2004b).

5.3.5 España: Patronato Municipal de Deportes de Granada

El Patronato Municipal de Deportes de Granada (PMDG) es un organismo autónomo local de carácter administrativo (con personalidad jurídica propia) que depende del Ayuntamiento de Granada. El PMDG tiene por objeto promover y fomentar la práctica del deporte de los ciudadanos de Granada, mediante el estudio, la orientación, la coordinación, la dirección, la gestión, la ejecución y el desarrollo de la política municipal en materias deportivas, así como mediante la gestión de las instalaciones deportivas, la realización de actividades complementarias de otras administraciones públicas, así como el apoyo a toda clase de iniciativas privadas que promueven la práctica del deporte (Ayuntamiento de Granada, 2005).

Las instalaciones y actividades del PMDG están preferentemente dirigidas a la población de la Capital Provincial de Granada, que potencialmente asciende a un público objetivo de 238.292 personas; si bien en ciertos eventos sus instalaciones son utilizadas por el resto de la población de la Provincia de Granada, 841.687 personas (Instituto Nacional de Estadística, 2005). Su plantilla de funcionarios es de 131 personas y el año 2004 recibió una transferencia del Ayuntamiento para gastos corrientes de 5 millones de euros, las inversiones en infraestructura las realiza mayoritariamente el Ayuntamiento y no están considerados en el presupuesto del PMDG.

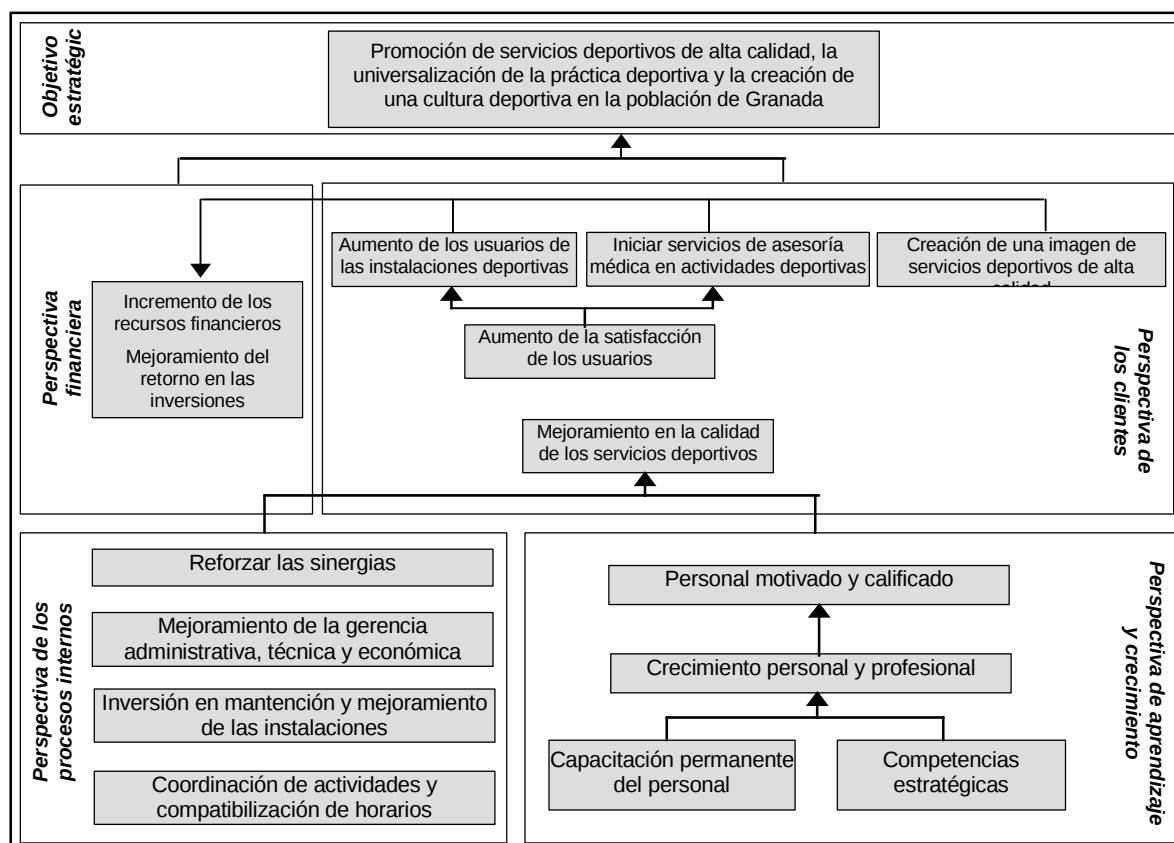
El año 2003 un equipo del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Granada asesoró al PMDG en la elaboración de una planificación estratégica que incluyó el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), así como la preparación de un CMI institucional (Rodríguez, López y Zafra, 2004). Como resultado del análisis FODA se determinó su misión estratégica en los siguientes términos:

“la promoción de servicios deportivos de alta calidad, la universalización de la práctica deportiva y la creación de una cultura deportiva en la población de Granada”.

A partir de este objetivo estratégico, en la Figura 16 se presenta el Mapa Estratégico del PMDG, con los objetivos que corresponden a las cuatro perspectivas tradicionales del CMI, aunque se han desarrollado con mayor profundidad la perspectiva de los clientes y la perspectiva financiera. Las perspectivas de procesos internos y del aprendizaje y crecimiento están enfocadas al mejoramiento de la calidad de los servicios deportivos, enfatizando que la mejoría en la gestión administrativa, técnica y económica son importantes. La inversión en mejorar las instalaciones deportivas existentes y un programa de capacitación continua de los empleados son dos objetivos estratégicos relevantes que contribuyen al logro de la misión de la organización institucional (Rodríguez, López y Zafra, 2004).

Figura 16

MAPA ESTRATÉGICO DEL PATRONATO MUNICIPAL DE DEPORTES DE GRANADA



Fuente: Rodríguez, Manuel; López, Antonio y Zafra, José Luis: "Applying the Balanced Scorecard Concept: a Proposal to Sport Services in Local Governments", 2004.

El caso chileno (INP) se caracteriza por un público cautivo en términos de las prestaciones públicas. En el caso español del PMDG existen instalaciones y actividades sustitutas que pueden ser provistas por entes privados. La competencia en esta área es posible y la implementación del CMI no solamente es visualizada como un instrumento de mejoramiento de la gerencia pública, sino que además permite al PMDG alcanzar una posición estratégica frente a sus competidores, de manera de instalar una visión estratégica que posiciona al Patronato como el líder en la práctica deportiva en Granada.

De acuerdo a la experiencia registrada por la Universidad de Granada, la implementación del CMI del Patronato de Deportes ayudó a reducir las metas muy amplias de la organización, que frecuentemente se dan en mandatos legales muy vagos en las organizaciones públicas. Además el CMI contribuyó a reducir la incertidumbre y facilitar la comunicación entre los directivos y políticos responsables del Área al interior del Concejo Municipal, promoviendo de esta manera un nuevo dialogo entre la visión política y la estrategia de la organización.