

CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

CUADRO DE MANDO INTEGRAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CRITERIOS PARA DESARROLLAR UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL.....	3
ESQUEMA PRÁCTICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CUADRO DE MANDO.....	4
<i>Primer paso</i>	4
<i>Segundo paso</i>	4
<i>Tercer paso</i>	4
<i>Cuarto paso</i>	4
<i>Quinto paso</i>	5
APLICACIONES DEL CMI EN EL SECTOR PÚBLICO.....	5
MOTIVOS DEL FRACASO DEL CMI.....	6
BIBLIOGRAFÍA.....	7

INTRODUCCIÓN

En todo Estado democrático¹ las acciones de gobierno deben orientarse a satisfacer las necesidades y demandas de la población.

Para ello se obtienen recursos y se ejecutan gastos directamente relacionados con los servicios entregados. Ese gasto de dinero público debe optimizarse para obtener relaciones costo / beneficio y costo / efectividad óptimas.

Las mejoras en servicios, productos y procesos se lograrán con personal competente, tecnologías de información adecuadas y procedimientos organizativos adaptados a los siempre cambiantes y complejos entornos en los que funcionan las organizaciones.

Se debe orientar el comportamiento individual y organizativo hacia los objetivos de la Organización. Para ello es imprescindible establecer la misión y estrategia, comunicándolas y vinculando con las mismas a todos los integrantes de la Organización, generando así una visión compartida. Posteriormente, la alineación de las acciones de la organización permitirá conseguir los objetivos estratégicos a largo plazo.

Este proceso, tradicionalmente utilizado, es un ejemplo de *feedback de un solo bucle* en el que el objetivo sigue siendo constante. Las desviaciones de la trayectoria planeada se tratan como defectos y se lanzan acciones correctivas.

¹ Entendiendo a éste como el conjunto de instituciones políticas, jurídicas y administrativas, que tienen jurisdicción sobre la población de un territorio delimitado por fronteras, Diccionario Enciclopédico Espasa. Espasa Calpe, Madrid, 1995.
Alicia Susana Doyle

Pero los entornos turbulentos en los que desarrollan sus actividades las organizaciones actuales, requieren retroalimentación sobre estrategias más complicadas. Se necesita saber si la teoría bajo la cual se estaba operando sigue siendo consistente con la evidencia, observaciones y experiencias actuales. Los directivos necesitan disponer de retroalimentación para saber si la estrategia que habían planeado sigue siendo viable y válida: *proceso de formación de doble bucle*.

Las organizaciones realizan actividades que involucran inversiones en relaciones, tecnologías y capacidades. La necesidad del control integral está ligada a la existencia de recursos escasos, la discrecionalidad en la toma de decisiones, las diferencias en los objetivos, requerimientos y motivaciones entre diferentes personas y grupos.

Razones para implementar un sistema de control integral

- ▲ Para incorporar la estrategia a la gestión diaria.
- ▲ Para gestionar en entornos dinámicos y hostiles.
- ▲ Por la descentralización de las decisiones.
- ▲ Por los recursos escasos.
- ▲ Por las exigencias de los usuarios.
- ▲ Para contener el aumento de los costos.
- ▲ Para tener una concepción sistémica de la organización.
- ▲ Para generar una visión compartida.
- ▲ Por la responsabilidad de ser más eficientes.

Estas necesidades son cubiertas con el Cuadro de Mando Integral (CMI) que:

*“traduce la misión y estrategia de una Organización en un conjunto de medidas de actuación que proporcionan la estructura necesaria para un sistema gestión y medición estratégica”.*²

El CMI crea un nuevo marco integrando indicadores derivados de la estrategia. A los indicadores financieros de la actuación pasada se agregan los “inductores” – clientes, procesos, perspectivas de aprendizaje y crecimiento – de la actuación presente, vinculándola con los objetivos a largo plazo.

Las perspectivas financieras tradicionales deben ser también económicas y de costos. Las de procesos serán las de utilización, resultados y calidad. Las de aprendizaje serán también de conocimiento, docencia e investigación. Finalmente, en las perspectivas de satisfacción del cliente se debe tomar en cuenta tanto al cliente externo como al interno.

Evolución del Control de Gestión

Enfoque tradicional	Nuevo enfoque
Estático	Dinámico
Reactivo	Proactivo
Rígido	Flexible
No competitivo	Competitivo
Unidimensional	Multidimensional
Interno	Externo
Islas	Integral
Tablero de Control	Tablero Balanceado de Control
Cuadro de Mando	Cuadro de Mando Integral

² Kaplan R. y Norton, D. Cuadro de Mando Integral. Ed. Gestión 2000. Barcelona, 1997

Las mediciones en el CMI deben ser:

1. Relevantes y lógicamente coherentes.
2. Aceptadas y prácticas.
3. Accesibles.
4. Útiles para aprender.

Aportes del cuadro de mando a la gestión

1. Clarifica la estrategia de la organización traduciéndola en un conjunto de indicadores que informan el logro de los objetivos.
2. Es útil para comunicar la misión y la estrategia a toda la organización, de manera de aplicarla al trabajo diario.
3. Permite que los objetivos de los trabajadores sean coherentes con los de la organización.
4. Es un sistema de información, control, comunicación, motivación y formación.
5. Relaciona el proceso de planificación con la ejecución vinculándolos objetivos estratégicos con las metas a largo plazo y los presupuestos anuales.
6. Al identificar los factores claves del éxito de la organización puede ser de gran ayuda para los procesos de reingeniería.
7. Contribuye a la revisión permanente de la estrategia permitiendo su actualización y mejora.

CRITERIOS PARA DESARROLLAR UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL

- Poseer un conocimiento adecuado de los procesos y de los productos. Interpretar las relaciones causa – efecto.
- Considerar la Organización desde una visión sistémica vista en su relación con el entorno, analizada desde cuatro o más perspectivas, no exclusivamente desde las financieras, estableciendo un balance entre la visión de corto y mediano plazo.
- Desarrollar una estrategia.
- Implementar un sistema de información confiable, oportuno, seguro.
- Brindar acceso a la información para alinear los servicios con la organización. La información debe ser compartida por todos los miembros de la misma.
- Incluir a la estrategia como parte de la visión compartida.
- Considerar al cuadro de mando integral como una ayuda a los procesos de toma de decisiones
- Jerarquizar las acciones gerenciales y centrarse en aquellas que generen valor.
- Controlar la mejora de los procesos internos.

ESQUEMA PRÁCTICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CUADRO DE MANDO

Para construir un cuadro de mando hay que saber qué se espera de él desde la gestión. Se tiene que conocer cuál es el peso de cada perspectiva para lograr un objetivo estratégico, entendiendo que el CMI es para cada objetivo estratégico.

Primer paso

Reflexión y planificación estratégica: consiste en el diagnóstico organizacional. De este modo se conoce la visión, se escribe la misión, se recaban los valores y se genera la visión compartida. Identificar los valores³ contribuye a dar sentido de pertenencia, al compromiso por la excelencia, al trabajo en equipo y a facilitar la comunicación.

La visión compartida sirve para establecer las bases para el consenso en los objetivos; a partir de allí se formulará la estrategia y las metas.

Segundo paso

Puesta a punto del Sistema de Información.

Es necesario consolidar un sistema de información gerencial que permita tomar decisiones, que brinde información sobre el rendimiento actual y los respectivos responsables. Los datos no constituyen información. Hay que ordenarlos y disponerlos para cuando surge la necesidad de tomar decisiones.

La información debe estar disponible y ser compartida para que sea la base de las decisiones actuales. Debe ser observada, transmitida, analizada, aprendida y aplicada.

Tercer paso

Establecer los objetivos y metas que serán monitoreados con el cuadro de mando integral.

Cada elemento del cuadro de mando debe tener fijados sus objetivos de manera que permita, a quien gestione, verificar el cumplimiento de la estrategia.

Cuarto paso

Selección de indicadores estableciendo el sentido y la tendencia evolutiva de cada uno de ellos y revisando su consistencia lógica.

Los indicadores deben cumplir los siguientes requisitos:

- a. Adecuados para el objeto de medida.
- b. Representar objetivos que no den lugar a interpretaciones heterogéneas.
- c. Claros, que no den lugar a equívocos.
- d. Fáciles de obtener.
- e. Estratégicos.
- f. Sensibles para identificar las variaciones posibles.
- g. Precisos.

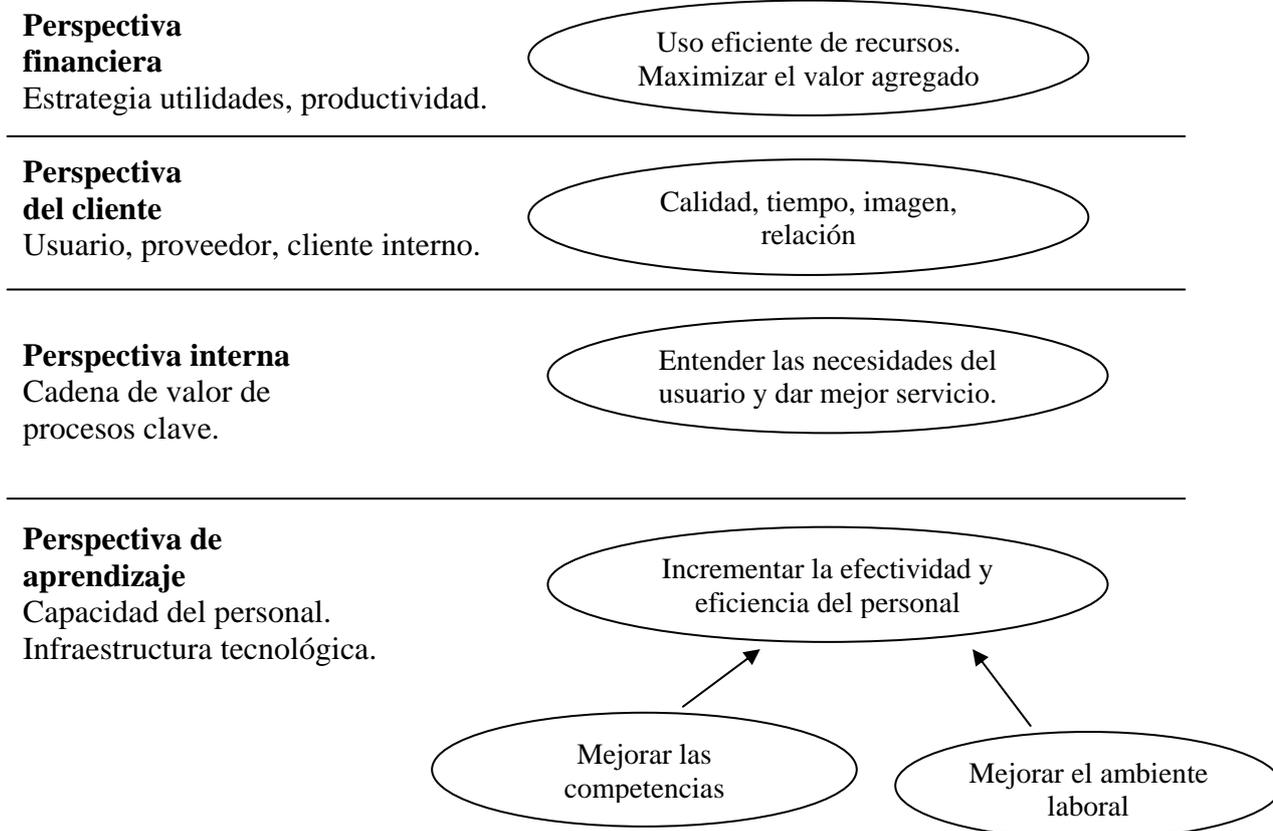
En este proceso del cuadro de mando integral, a medida que se obtiene información sobre las desviaciones, se pueden instrumentar acciones correctivas. Ello incorpora un concepto de bucle como un mecanismo que posibilita la entrada al lugar donde sea conveniente el análisis.

³ Conjunto de principios y criterios de actuación que condicionan los comportamientos y las decisiones del personal actuante.
Alicia Susana Doyle

Quinto paso

Evaluación del comportamiento de los indicadores y de la correlación con el desarrollo de la estrategia del plan elegido. Se observará el desvío standard de los mismos.

Enlaces en el Cuadro de Mando Integral



APLICACIONES DEL CMI EN EL SECTOR PÚBLICO

1. El control se enfoca, actualmente, en perspectivas financieras.
Las organizaciones públicas no buscan maximizar las ganancias sino proveer los servicios que no suministran las empresas privadas por lo que un enfoque exclusivamente financiero resulta inadecuado.
2. Reciente énfasis en mediciones de desempeño.
En Estados Unidos de Norteamérica, una iniciativa importante en la administración Clinton fue “Reinventar el Gobierno”. Se publicó el documento National Performance Review que destacó la importancia de centrarse en los usuarios y medir desempeño. Se recomienda el Tablero Balanceado de Control (BSC) porque se centra en indicadores de gran impacto, es equilibrado, fácil y económico de utilizar, es interdepartamental, delega poder en la Organización para que realice mejoras y pone énfasis en la prevención más que en la detección de problemas.
3. Reducción del presupuesto.

Los organismos públicos deben administrar los recursos que reciben de los contribuyentes lo más eficaz y eficientemente posible tratando de reducir costos sin reducir calidad.

4. Interés en mejorar la eficiencia.

Detectar actividades que no agregan valor y que pueden ser reducidas o eliminadas.

MOTIVOS DEL FRACASO DEL CMI

1. Defectos Estructurales.

- El uso de indicadores efecto, que informan sobre el buen o mal funcionamiento de la estrategia de la Organización en el período pasado.
Los indicadores deben proporcionar una guía específica para el futuro; deben convertirse en una base segura para la asignación de recursos, las iniciativas estratégicas y la vinculación con los presupuestos anuales.
- La planificación se reduce a indicadores globales o variables de resultados (como volumen de servicios, costo), sin traducirlos en metas o indicadores locales más concretos, y mucho menos conectarlos con las variables de proceso que los condicionan.
- Los CMI presentan poca capacidad de diagnóstico, normas estáticas en el tiempo, falta de empleo sistemático de herramientas analíticas que expliquen las causas del comportamiento de los procesos, que detecten los factores que frenan el despliegue de las estrategia.
Esto se manifiesta en la repetición constante de los problemas.

2. Defectos Organizativos.

- Para que el CMI sea eficaz debe reflejar la visión estratégica del grupo de alta dirección. La falta de integración del sistema de control de gestión con la estrategia declarada por la organización provoca que éstas se alejen de los objetivos trazados.
- Los CMI no son inmutables, son dinámicos y deben ser revisados, evaluados y actualizados continuamente.
A pesar de no estar seguros de haber seleccionado los indicadores adecuados o si no se tienen datos disponibles sobre algunos de los indicadores, es recomendable comenzar la construcción del Cuadro de Mando aprendiendo a gestionar con un conjunto equilibrado de inductores de la actuación y de indicadores de resultado.
- El control no centra su atención en los factores críticos de la estrategia limitándose a comparar los resultados reales con los planificados, clásico de un control retrospectivo que obliga al directivo a *mirar hacia atrás* y que lo distrae de los elementos críticos sobre los que tiene que tomar acciones para poder alcanzar los objetivos estratégicos. Se genera mucha información no significativa para el proceso de toma de decisiones.
- El sistema informativo, está diseñado para responder preguntas hacia *afuera*, manejando los mismos indicadores generales que controlan los niveles superiores como por ejemplo producción, indicadores propios de la contabilidad financiera, gasto material, productividad del trabajo, índice de ausentismo y otras, pero sin apuntar a los procesos críticos que limitan el alcance de los objetivos estratégicos.
- El flujo informativo sólo se produce en la dirección ascendente, para la lectura exclusiva de los directivos, lo que no permite una participación real de los trabajadores en el proceso de dirección empresarial.

Si bien es cierto que el diseño de las estrategias es una función de la alta dirección, el despliegue de la estrategia y su ejecución corresponden a todos los niveles de la empresa: en el proceso de toma de decisiones operativas a escala local es donde se decide el éxito o no de las estrategias.

El CMI puede ser la piedra angular del sistema de gestión de una organización ya que alinea y apoya los procesos clave.

Con su desarrollo se busca medir el desempeño organizacional y la evolución eficaz y eficiente de planes, programas, objetivos y metas. De esta manera, es posible descubrir a tiempo las desviaciones respecto a los objetivos y metas propuestos, de manera de establecer las correcciones necesarias para poder cumplir la misión del organismo.

BIBLIOGRAFÍA

1. “¿Qué Estado queremos?: Hacia un Plan Trienal de la Gestión Pública”. Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, mayo de 2004. *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007*.
2. Un Modelo de Estado para el Proyecto Nacional. Lic. Sergio Bugallo
3. La Evaluación de los programas Sociales. José Sulbrandt
4. Sistemas de Información Gerencial. Davis, Gordon; Olson, Margrethe. Ed. Mac Graw Hill, Méjico, 1989.
5. Martinez Rivadaneira, Ricardo. Asociación Colombiana de Administradores Públicos. Junio 2001.
6. “Cuadro de mando Integral”. Kaplan R., Norton D. Edición gestión 2.000. Barcelona, 1997
7. La Brecha entre el Control de gestión y la Estrategia. Maritza Hernández Torres. Dorena Guerrero Ramos. Centro de Estudio de Técnicas de Dirección (CETDIR). Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría (ISPJAE). La Habana, Cuba.

ABSTRACT

Las organizaciones actuales realizan actividades que involucran inversiones en relaciones, tecnologías y capacidades, que no pueden valorarse con el modelo financiero tradicional. Para superar esta dificultad se desarrolló la técnica del Cuadro de Mando Integral que consiste en un sistema de indicadores - derivados de la estrategia organizacional - que proporcionan la estructura necesaria para la evaluación del Sistema de Gestión.

El presente trabajo enfoca la aplicación del CMI en el sector público, establece los criterios para desarrollarlo en este ámbito, define sus aportes a la gestión y muestra un esquema práctico para su construcción basado en:

- Reflexión y planificación estratégica.
- Puesta a punto del Sistema de Información.
- Selección de indicadores.
- Definición de los objetivos y metas.
- Evaluación del comportamiento de los indicadores.

Por último se analizan los motivos que pueden generar el fracaso en su implementación, a partir de la identificación de defectos organizativos y estructurales.

Lic. Alicia Susana Doyle
Agente de Modernización. Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires