

UNA NUEVA VISIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL PARA EL SECTOR PÚBLICO

João Batista Barros da Silva Filho
Ricardo Rodríguez González
Universidad de Valladolid

RESUMEN

El Cuadro de Mando Integral, una herramienta de planificación y control de gestión de mayor actualidad nacida en el ámbito de la empresa donde la competitividad es una de sus principales características, se ha manifestado como herramienta de gestión de gran aprovechamiento para entidades no lucrativas y en particular en el ámbito de la actividad pública. Por supuesto que las perspectivas a considerar tienen una vertiente en parte diferente a la recogida en su aplicación al sector privado; sin embargo en su conjunto y con la adaptación imprescindible de las mismas a las características propias de las entidades que no persiguen un ánimo de lucro y caracterizadas por estar al servicio de la sociedad, la técnica del CMI puede ser de gran utilidad a la hora de establecer a partir de la misión, los objetivos concretos, diseñar el sistema de indicadores de ejecución y control, así como analizar los resultados alcanzados dentro de una lógica de fines o metas y medios o recursos necesarios. Dado que el CMI incorpora indicadores financieros y no financieros, su adaptación a entidades donde priman los segundos sobre los primeros adquiere especial relevancia. Por ello consideramos que su implantación a nivel del Gobierno y sus entidades públicas puede facilitar considerablemente la planificación y el control de las tareas que les son propias.

PALABRAS CLAVE: Cuadro de mando integral, Contabilidad de gestión, Sector público, Control de gestión del sector público. Evaluación del desempeño.

ABSTRACT

One of the most current tools of management planning and control is the Balanced Scorecard: an instrument created in the scope of the enterprises, where the competition is one of its main characteristics, has become a very useful management tool to nonprofit organizations, particularly in the public sector. Of course that the perspectives to be considered have a face that is in part different from the one that is presented in its application to the private sector; nevertheless, as a whole and with the necessary adaptations to the peculiarities of the nonprofit organizations, which are characterized by being in the service of the society, the BSC technique can be very useful to establish, from their mission, the concrete objectives, to design the indicators system of execution and control, as well as to analyze the achieved outcomes under a logic of aims or goals and necessary means or resources. Since the philosophy of the BSC incorporates financial and non-financial indicators, its adaptation to organizations that emphasize the second ones instead of the first ones gains special relevance. Hence, we consider that its implementation in government level and in public organizations may considerably facilitate planning and control of the specific tasks of public administration.

KEY WORDS: Balanced scorecard, Management accounting, Public sector, Management control in the public sector, Performance evaluation.

1. Introducción

El método tradicional de evaluación del desempeño de una organización implica el análisis de ratios financieros obtenidos normalmente a partir del balance de situación y de la cuenta de resultados. Posteriormente los valores alcanzados por los ratios son comparados con los obtenidos en períodos anteriores, de donde se puede inferir una tendencia y, acto seguido, son sometidos a un análisis *cross-section* respecto al promedio del sector de actividad económica donde se enmarca la empresa estudiada.

Sin embargo, la utilización de indicadores exclusivamente financieros puede generar una visión miope respecto a la *performance* de la organización. Por ello resulta necesario diseñar métodos alternativos (o complementarios) de evaluación, entre los cuales destaca el Cuadro de Mando Integral – CMI (*Balanced Scorecard*).

El término *Balanced Scorecard* refleja, como señalan Kaplan y Norton (1997, p. 8), “*el equilibrio entre objetivos a corto y largo plazo, entre medidas financieras y no financieras, entre indicadores previsionales e históricos y entre perspectivas de actuación internas y externas*”. Al tener en cuenta el CMI tanto indicadores financieros como no-financieros, permite efectuar una evaluación general y relativa a distintos ámbitos organizacionales.

Por otro lado, según los mismos autores, el CMI no fue concebido como un mero instrumento de análisis, sino que constituye una herramienta de implementación de la estrategia diseñada para la organización, pudiendo en ciertas circunstancias colaborar, incluso, en la creación de dicha estrategia.

El CMI está siendo utilizado en la actualidad por entidades de distintos sectores económicos, especialmente en el ámbito de las empresas privadas; no obstante ya hay experiencias de su aplicación al sector público. En Estados Unidos, por ejemplo, la *Procurement Executives' Association* – PEA (1999, p. 11), asociación que congrega a directivos de los principales Departamentos del Gobierno Federal, recomendó la utilización generalizada del Cuadro de Mando Integral en las agencias públicas norteamericanas. En España, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) está desarrollando una serie de documentos orientados a su implantación en ayuntamientos, universidades, instituciones sanitarias, entidades públicas e instituciones sin fines de lucro, entre otras.

En este trabajo se aborda fundamentalmente la aplicación del CMI a las organizaciones públicas, investigando acerca de las posibilidades existentes mediante las necesarias adaptaciones al modelo inicialmente diseñado para adecuarlo a las peculiaridades del sector gubernamental, concluyendo con la propuesta de un modelo general de Cuadro de Mando Integral utilizable por el sector público.

Para alcanzar este objetivo, el trabajo está respaldado por discusiones y experiencias de aplicación del CMI en el sector público ya desarrolladas o en proyecto, planteando nuevos aspectos objeto de estudio. De este modo, se parte del análisis de las relaciones del CMI con los objetivos estratégicos de las organizaciones y las perspectivas consideradas por esa metodología respecto al control del desempeño; así mismo se estudian las relaciones de causa-efecto entre esas perspectivas. Posteriormente se analiza la aplicación del CMI al sector público partiendo de un repaso acerca de su evolución, la misión y el rol del Estado en la economía, trayendo a colación los planteamientos y antecedentes más importantes de la aplicación del CMI al mismo. A continuación se profundiza en el objetivo central de este estudio presentando un modelo de CMI aplicable al sector público, rediseñando las perspectivas y la lógica de causa y efecto del modelo original para finalizar destacando las conclusiones más relevantes que se han obtenido.

2. El Cuadro de Mando Integral

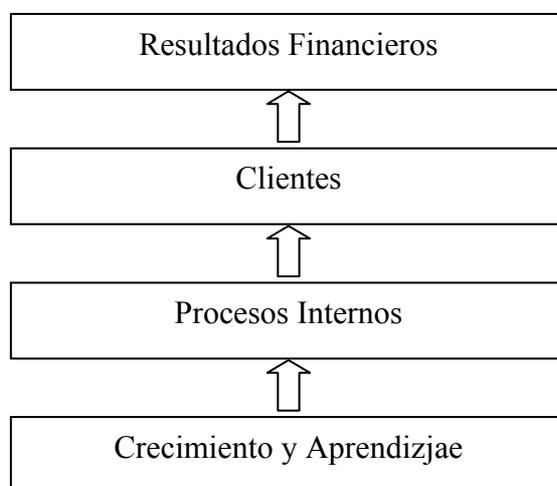
Aun cuando el análisis del desempeño empresarial tradicional queda restringido al ámbito financiero, muchas transacciones importantes que realizan las empresas pueden expandir enormemente su mercado potencial y crear gran valor a largo plazo para los grupos de interés, sin que tales consecuencias queden reflejadas en los estados financieros. El CMI tiene en cuenta estos aspectos, planteando un análisis mucho más completo y complejo del desempeño empresarial, al configurar un sistema de indicadores que proporcionan una visión holística integrada del mismo, tal como pusieron de manifiesto Stewart y Carpenter-Hubin (2001, p. 39). Se trata de un conjunto de medidas que proporcionan a la alta dirección una panorámica rápida y completa del negocio.

Uno de los aspectos más importantes del CMI destacado por Kaplan y Norton (1997, p. 14), consiste en el equilibrio existente entre las distintas variables que son incluidas en el análisis. Los indicadores del CMI reflejan un equilibrio entre el ámbito externo cuya información está destinada a accionistas, clientes y terceras personas interesadas, y el interno relativo a los procesos críticos del negocio, la innovación, formación y crecimiento. Los indicadores mantienen un análisis equilibrado entre los resultados ya obtenidos derivados de esfuerzos pasados y los inductores que impulsan la actuación futura, guardando equilibrio el cuadro de mando entre las mediciones objetivas y fácilmente cuantificadas de los resultados y los subjetivos y en cierto modo críticos inductores de resultados futuros.

El Cuadro de Mando Integral evalúa la actuación empresarial a partir de distintos indicadores no exclusivamente financieros agrupados en torno a cuatro perspectivas fundamentales: la Financiera, la del Cliente, la del Proceso interno y la de Formación y crecimiento. Todas ellas están interrelacionadas y deben ser siempre analizadas conjuntamente. Estas relaciones se pueden presentar como de causa y efecto, dejando claro que la acción en cualquiera de esas perspectivas probablemente repercutirá sobre las demás.

Es intuitivo percibir cómo una mejora en el aspecto de formación, crecimiento y aprendizaje de la empresa, que casi siempre se refleja en el perfeccionamiento de sus recursos humanos, debe proporcionar una consecuente mejora en los procesos productivos, lo cual, sumado a la mejor atención al cliente, conduce a una mayor satisfacción de los consumidores; por su parte, estando éstos más satisfechos, los resultados financieros de la empresa deberán probablemente mejorar. Las empresas privadas suelen representar esta relación causal entre las distintas perspectivas por medio del denominado “mapa estratégico”, cuyo esquema se recoge en el Gráfico 1.

Gráfico 1. CMI – Modelo Tradicional



Se debe enfatizar que estas consideraciones sobre el Cuadro de Mando Integral están enfocadas respecto a las empresas en general; sin embargo en el presente estudio centraremos la atención en la adaptación de este instrumento a las organizaciones del sector público, habida cuenta de sus

posibilidades de aplicación teniendo como telón de fondo la participación del Estado en la economía, así como la definición de su propia misión. Se presentan a continuación los antecedentes teóricos y los modelos de CMI ya elaborados, en cuanto tentativas de adaptación del mismo al sector público.

3. CMI en el Sector Público

3.1. Evolución reciente de la gestión pública

En los últimos años muchos países han experimentado una crisis de naturaleza fiscal caracterizada por una importante pérdida de crédito público y por la incapacidad creciente del Estado para generar recursos que le permitieran financiar políticas públicas (Bresser, 1997, p. 15). Al propio tiempo, los gobiernos se enfrentan al reto de dirigir a una ciudadanía con mayor educación democrática, exigente, participativa y ávida de estrategias y resultados gubernamentales que garanticen mejores políticas sociales, una mayor transparencia de recursos y crecimiento económico sostenido, entre otras prioridades. Resulta cada vez más patente la necesidad de llevar a cabo una gestión más profesional y preocupada por la economía, la eficiencia, la eficacia y la efectividad de las acciones gubernamentales, dando lugar a lo que se conoce como *New public Management* (Mora y Vivas, 2001, p. 8).

De este modo, herramientas de administración del desempeño como el CMI están siendo analizadas y utilizadas por diversos gobiernos federales y locales, así como por otros organismos públicos, presentando un enorme potencial de éxito en la compleja tarea de administrar los bienes y servicios públicos (López, 2004, p. 1).

Evidentemente, es preciso tener en cuenta la diversidad de organizaciones existentes dentro del sector público. Algunas agencias gubernamentales tienen metas claramente definidas, sus misiones son relativamente no-cuestionables, se desenvuelven en un ambiente externo estable y se conoce en profundidad el contenido de su actividad. Sin embargo, en otras sus objetivos no están claros, las prioridades son polémicas, los ambientes externos son turbulentos y no hay un sentido claro de lo que es la misión. Para el primer grupo la medición del desempeño constituye un aspecto de su cultura que reviste particular importancia, mientras que para el segundo resulta más complejo aceptar el uso de indicadores de gestión (Radín, 2002, p. 2).

3.2. Misión del Sector Público

La crisis fiscal que afrontan hoy los gobiernos no implica, como es evidente, que el sector público tienda a desaparecer, continuando vigente la clásica explicación hacendística de que la economía privada es incapaz de solucionar los fallos del mercado, dando lugar a la intervención del Estado en la Economía, tal como han puesto de manifiesto Mora y Vivas (2001, p. 7).

Según Musgrave (1974), entre estas actividades están las llamadas funciones clásicas del Estado, a saber: asignativa (prestación de servicios públicos y estímulo a la producción y consumo de bienes y servicios privados por el mayor número de ciudadanos), distributiva (disminución de las desigualdades económicas entre clases sociales y regiones geográficas) y estabilizadora (mantenimiento de niveles adecuados de inflación, empleo, cambio y crecimiento económico).

La misión o los objetivos de los Estados, conforme se recogen en sus propias constituciones, de alguna forma asumen estos conceptos. Así se infiere, por ejemplo, de los objetivos previstos en la versión provisional de la Constitución Europea:

- a) Promover la paz y el bienestar de sus pueblos.
- b) Ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada.

- c) Promover el desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
- d) Combatir la exclusión social y la discriminación y fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

Una breve observación de todos estos planteamientos nos permite percibir que forman parte de aquello que convencionalmente se ha denominado como “bien común”. El bien común es el bien de todos, pero dado que no todas las personas aspiran al mismo bien, el Estado no puede compartir finalidades divergentes. De esta manera la razón de la existencia del Estado reside en buscar el máximo bienestar del conjunto de personas a las que sirve, es decir, la comunidad o la sociedad sobre la que se establece, respetando los derechos y garantías individuales fundamentales de la persona humana.

3.3. Planteamientos Básicos de Adaptación del CMI al Sector Público

Una primera cuestión de fondo surge, según Bastidas y Feliu (2003, p. 34), al plantear la posibilidad de aplicación del CMI al sector público, es decir, si es factible trasladar los conceptos del CMI al ámbito público, aunque con las debidas adaptaciones, por tratarse de una práctica gerencial propia del sector privado y siendo el ámbito de actuación de las empresas públicas totalmente diferente.

Los defensores de la aplicación de instrumentos de control de gestión en la esfera pública recurren a los conceptos de adaptación e innovación y consideran que la aplicación de una técnica originada en el sector privado necesita no sólo de adaptaciones para adecuarse a las peculiaridades de este ambiente organizacional, sino además disponer de herramientas innovadoras propias (Mora y Vivas, 2001, p. 16).

Específicamente, en lo que atañe al CMI hay que considerar que permite la introducción de aspectos vinculados a la planificación estratégica en la Administración Pública, lo que normalmente no forma parte de las preocupaciones de sus gestores, al menos explícitamente. Además, está suficientemente constatado que la actuación del sector público no puede ser evaluada simplemente por medio de un análisis financiero. De hecho, junto con las magnitudes medidas por los indicadores financieros concurren otras variables de gran interés en la evaluación de las actividades de las organizaciones públicas.

Es importante destacar que, como ya se mencionó, una gran parte del sector público de numerosos países aún se ve envuelta en una crisis de naturaleza fiscal derivada de la gran escasez de recursos financieros; al mismo tiempo los gobiernos necesitan dar respuestas a una ciudadanía cada vez más participativa y exigente. Ello obliga a las administraciones públicas a asumir la búsqueda continua de la optimización de estos recursos escasos, lo que implica la preocupación del gobernante por priorizar las necesidades, dejando de atender frecuentemente algunas de las demandas de la población, pagando, incluso, el precio electoral por esta decisión.

A fin de optimizar la asignación de los recursos presupuestarios, maximizando el beneficio de la mayor parte de la población y frustrando las aspiraciones del menor número posible de ciudadanos, la gestión pública debe enfocar aquellas actuaciones que efectivamente presenten resultados palpables y alineados con los objetivos estratégicos planteados, es decir, los gobiernos tienen el deber de asignar los recursos para obtener resultados, sin caer en la tentación de presentar una imagen de satisfacción plena de las necesidades de los ciudadanos (Drucker, 1999, p. 82), a costa de incurrir en déficits públicos comprometedores del bienestar futuro de los ciudadanos.

Este objetivo conlleva la necesidad de racionalizar los servicios públicos por medio de una mejora continua de los procesos internos propios de la burocracia gubernamental y de la propia estructura organizativa del aparato estatal. En otras palabras: se ha de gastar de la forma más racional posible y obtener los máximos resultados satisfactorios para la comunidad, evitando el aumento del endeudamiento público y preservando, así, la capacidad futura del Estado para prestar estos servicios.

De hecho uno de los principios a que se sujetan los presupuestos públicos y que ha recibido la mayor atención en nuestros días, es el del equilibrio presupuestario que se consigue mediante la correlación entre ingresos y gastos. Priorizado por los liberales (y neoliberales), transgredido por los keynesianos en opinión de Giacomoni (1998, p. 78), este principio gana fuerza en la actualidad ante la crisis fiscal generalizada de los sectores públicos, preconizando que el presupuesto no debe prever ni superávit ni déficit en las cuentas públicas. Por ello, también su ejecución debe perseguir este equilibrio, evitando el déficit y en caso de que haya superávit, utilizándolo para reducir la deuda pública.

Es preciso ser conscientes de la dificultad que para muchos países supone mantener el equilibrio en sus cuentas públicas. Evidentemente, es una realidad conocida de los países en vías de desarrollo como Brasil y Méjico; sin embargo, se trata de un problema presente también en los países más ricos y económicamente desarrollados. Así, según el Informe General sobre la Actividad de la Unión Europea en 2003, Francia y Alemania, han sobrepasado el límite de déficit público previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (en un 3%), poniendo en riesgo los objetivos y el equilibrio financiero del conjunto de los países miembros; de igual modo, las expectativas del nuevo gobierno socialista español pasan por alejarse del equilibrio presupuestario preconizado por el anterior gobierno. Este comportamiento generalmente es debido al aumento del gasto público con objeto de mantener la estabilidad y el crecimiento económico, incentivando de este modo el gasto privado en momentos de recesión económica, para reducir posteriormente el déficit en que se incurrió cuando la economía vuelva a reactivarse.

La aplicación de una herramienta de carácter gerencial como el CMI podría servir como instrumento de implementación de un efectivo control de la actividad estatal, permitiendo conciliar los objetivos de perfeccionamiento (perspectiva de Innovación y crecimiento) y racionalización de los servicios públicos (perspectiva de los Procesos internos), con objeto de optimizar la utilización de los recursos con costes mínimos y, consecuentemente, con menores déficits (perspectiva Financiera), dentro de un enfoque orientado a los resultados, es decir, procurando la maximización de la satisfacción de los ciudadanos (perspectiva de los Clientes). Además, por sus características de instrumento de control estratégico, parece ser adecuado para monitorizar la ejecución de los planes del gobierno y su comunicación a toda la máquina administrativa gubernamental, haciendo surgir nuevos CMI en los niveles inferiores de la Administración Pública alineados con el CMI original.

Algunas de las principales críticas a la utilización del CMI en el ámbito público han sido planteadas por Radin (2002, p. 1); entre ellas cabe destacar las siguientes:

- a) La gestión basada en medidas del desempeño y especialmente en los CMI no es una simple cuestión que se pueda resolver internamente en el ámbito del gobierno, ya que hay muchos grupos de interesados externos preocupados por que la medición del desempeño sea efectiva. Dado que el CMI en general mide las funciones internas (procesos, recursos humanos y finanzas) mucho más que las externas (clientes), su control no se extiende al “negocio clave” en la mayoría de las organizaciones públicas.
- b) Dado que hay una gama muy diversa de organizaciones públicas, no puede existir un único CMI para todo un gobierno, ni a nivel de departamento, ni quizá tampoco a nivel de sectores.
- c) Los CMI no siempre miden aspectos que los administradores de las organizaciones públicas puedan modificar; por tanto, los beneficios motivacionales son pequeños.

La primera crítica presentada aborda un aspecto que no es exclusivo de las organizaciones del sector público. Cualquier organización posee *stakeholders* interesados en su *performance*. Sin embargo, según diversos autores, el CMI no considera la contribución de estos *stakeholders* –empleados, suministradores, acreedores y otros– al logro de las metas organizacionales. Así pues, esta crítica no iría dirigida a la aplicación del CMI a las organizaciones públicas, sino al propio modelo del CMI. Sin embargo, es importante resaltar que una de las dimensiones fundamentales del mismo atañe a los clientes, quienes para muchos son los principales *stakeholders* externos de una organización. Especialmente en el caso de las organizaciones públicas, el CMI se debe centrar en los ciudadanos quienes, al fin y al cabo, son los que representan su “negocio clave”.

La segunda crítica no puede prosperar en la medida en que la aplicación de un modelo del tipo CMI a un gobierno u organización gubernamental no tiene que ser necesariamente uniforme, sino armónica. En la práctica, un plan estratégico diseñado por la cúpula del gobierno se va matizando en distintos enfoques al paso que se desglosa por los diferentes niveles de la organización.

La última crítica plantea un problema que no constituye ningún impedimento para la implantación del CMI, por tratarse de una mera limitación a su perfecta ejecución. Creemos que los beneficios de su adopción sobrepasan en mucho a sus desventajas o limitaciones. Además, este problema motivacional puede ser minimizado en la medida en que se efectúen las adaptaciones necesarias del modelo para ajustarlo a la realidad del entorno, complementándolo o combinándolo con otras orientaciones estratégicas y de gestión (Bastidas y Feliu, 2003, p. 31).

3.4. Modelos Antecedentes

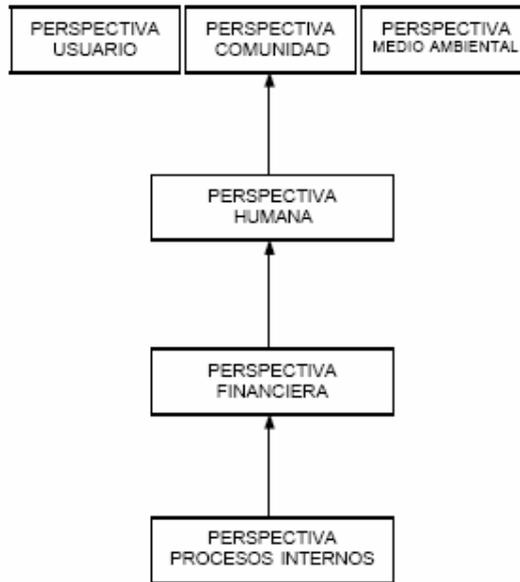
Mientras para algunos autores la aplicación del CMI al sector público exige únicamente introducir determinados cambios conceptuales en el modelo original, manteniendo sus cuatro perspectivas, adaptando sus contenidos a la realidad de las administraciones públicas y alterando circunstancialmente las relaciones de causa y efecto entre dichas perspectivas, otros autores, por el contrario, no están de acuerdo con este planteamiento y creen que los cambios a introducir han ser de naturaleza estructural, siendo preciso suprimir, incluir, sustituir o desglosar perspectivas a fin de adecuar mejor el modelo a la realidad de la Gestión Pública.

Así, Bastidas y Feliu (2003, p. 39) proponen un nuevo modelo de CMI según recoge el Gráfico 2, introduciendo los siguientes cambios:

- a) Tres perspectivas paralelas ocupando la más alta jerarquía en la estructura del CMI: Usuario, Comunidad y Perspectiva Medioambiental.
- b) 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.
- c) 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.
- d) Dado que la Perspectiva Interna define los factores críticos del éxito, la entrega de valor por los 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.
- e) Se ha de integrar la planificación estratégica como un proceso indispensable de identificación de los *stakeholders*, sus intereses, posibilidades de conflictos e influencias de poder.

El modelo presentado aporta como principal innovación la división de la perspectiva del Cliente en tres aspectos: Usuario, Comunidad y Medioambiente. En nuestra opinión es válida la distinción entre Usuario y Comunidad. De hecho, en muchos momentos, los intereses individuales pueden estar contrapuestos a los de la comunidad (sociedad), correspondiendo al Estado decidir a quién satisfacer.

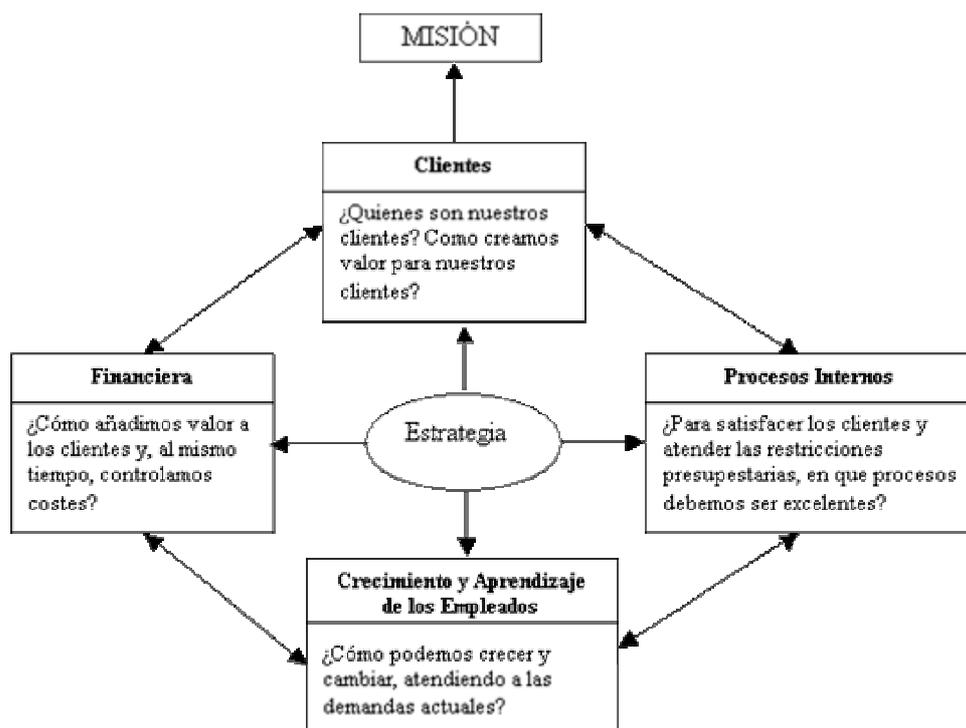
Gráfico 2. Modelo Bastidas-Feliu.



Por otro lado, ello no justifica quebrar la perspectiva original del modelo en razón de la existencia de esta diferencia de intereses. En verdad, debemos tener en cuenta que ahí están representados individuos a título personal y distintos grupos de individuos (sindicatos, políticos, funcionarios públicos, empresarios, etc.) con intereses muchas veces completamente divergentes. Además, en esta misma perspectiva está inserta la comunidad, entendida como el conjunto de todos los individuos y grupos atendidos por la entidad pública considerada. En cuanto al Medioambiente, a pesar de su importancia, no puede constituir una perspectiva independiente, ya que su preservación ha de ser uno de los valores y objetivos más caros de la comunidad.

Niven (2003, p. 32) presenta un modelo algo distinto del CMI original, conforme se puede observar en el Gráfico 3. En este caso, el elemento innovador reside en el posicionamiento de la Misión en la cúspide del CMI, manteniendo la Estrategia en el centro de todo el proceso.

Gráfico 3. Modelo Niven



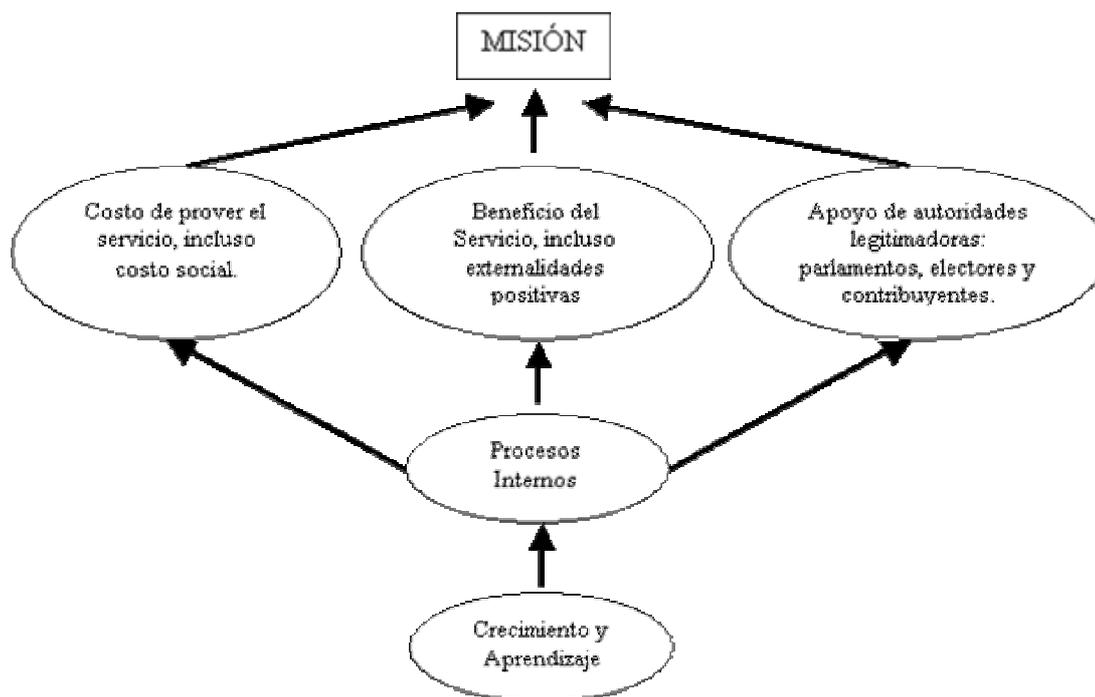
Según el autor, las organizaciones públicas trabajan para atender propósitos mucho más elevados y, aunque se pueda cuestionar si la organización tiene control total sobre su misión, ésta debe orientar siempre todas las acciones de la entidad.

Es interesante ser conscientes de que alcanzar la misión no se confunde con satisfacer a los clientes, aunque frecuentemente ambas concurren de forma simultánea. El problema surge dado que hay organizaciones cuya misión está claramente ligada a la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos (educación, salud, trabajo, etc.), mientras que hay otras para las que esta relación no es tan directa (hacienda, relaciones internacionales, etc.); de manera que, si la organización se concentra en su misión, cuando ésta es aplicable, ha de satisfacer también a los usuarios.

Desde el punto de vista de la relación de causa y efecto, el autor argumenta que la perspectiva Financiera actúa como una restricción (presupuestaria) a la aportación de recursos para programas de crecimiento y aprendizaje de los funcionarios públicos. Asignar recursos para este fin puede promover una mejora significativa en la racionalización de los servicios públicos, obteniendo desempeños innovadores; esta mejora en los servicios públicos genera mayor satisfacción de los clientes (usuarios). En consecuencia, el orden de las perspectivas sería: Financiera, Crecimiento, Procesos y Clientes.

Uno de los propios creadores del CMI, Kaplan (1999) propuso adaptaciones al modelo original para tener en cuenta las particularidades del sector público. Su modelo puede ser representado por el Gráfico 4.

Gráfico 4. Modelo Kaplan



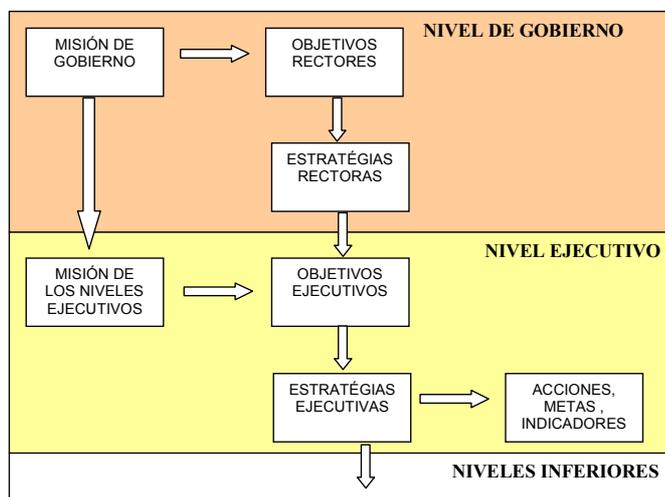
La lógica del modelo parte de la perspectiva de crecimiento y aprendizaje como un paso necesario para la mejora continuada de los procesos internos, siguiendo la misma lógica del modelo original del CMI para las empresas privadas; sin embargo, como resultado del perfeccionamiento de los procesos, se desencadenan efectos en tres perspectivas. De este modo, de la combinación de las perspectivas Financiera y de los Usuarios del modelo original surge un conjunto de tres nuevas perspectivas: Coste de los servicios, Beneficios de estos servicios y Legitimación política y social. En otras palabras, el perfeccionamiento de los procesos internos deriva en menores costes y mayor calidad de servicio para los usuarios (electores y contribuyentes) atendiendo a las expectativas de las autoridades responsables de la autorización del presupuesto del año siguiente (en general los parlamentos o consejos).

En todo caso, las posibilidades de modificación del modelo inicial son innumerables, especialmente cuando pensamos en la diversidad de organizaciones públicas existentes. Es evidente que, tratándose de un modelo general, la aplicación del CMI a las diversas organizaciones debería conllevar adaptaciones mucho más conceptuales que estructurales. Sin embargo, algunas organizaciones del sector público pueden percibir que las dimensiones originalmente diseñadas para el CMI se quedarían lejos de sus planteamientos y de sus indicadores concretos. Por ello elaboran CMI's que contemplan dimensiones mucho más específicas y próximas a su realidad. Stewart y Carpenter-Hubin (2001, p. 40), buscando diseñar un CMI adaptado a la realidad de las universidades públicas norteamericanas, encontraron apropiado utilizar cinco dimensiones, a saber: Excelencia académica, Aprendizaje de los estudiantes, Extensión y vinculación con la comunidad, Diversidad y Gestión de recursos.

4. Nuevo Modelo de CMI para el Sector Público

La misión de una organización es el punto de partida para la confección de sus planes estratégicos y, en consecuencia, para la implementación de la estrategia empresarial. Como ya se mencionó, la misión del Estado –la consecución del bien común– contiene conceptos muy amplios y que permiten la adopción de distintos caminos alternativos para alcanzarla. De hecho, dependiendo de las visiones e ideologías de los grupos políticos que se encuentran en el poder, surgen distintas estrategias de actuación, convirtiendo la misión y los objetivos del Estado en la misión y objetivos del Gobierno. Estos objetivos se desarrollan a lo largo de los niveles inferiores del aparato público, desglosándose en objetivos específicos de cada unidad organizacional. En primer lugar son adaptados a nivel ejecutivo (ministerios, secretarías, servicios etc.), dependiendo de su ámbito gubernamental (nacional, regional o local). Seguidamente se desciende a los niveles inferiores, conforme muestra el Gráfico 5.

Gráfico 5. El desglose de los objetivos en el Sector Público



Fuente: Elaboración propia, adaptada de López (2004, p.2).

Solamente mediante la adopción de medidas de control del desempeño el sector público podrá conseguir y verificar cambios reales en la situación de los ciudadanos (Niven, 2003, p. 32). En este sentido, el CMI constituye una herramienta adecuada para facilitar esta “cascada” estratégica y posibilitar el control de los objetivos perseguidos por las entidades del sector público.

Tampoco se ha de perder de vista, de acuerdo con Horváth & Partners (2003, p. 446), que para evitar la práctica de una política simbólica, hay que concretar la estrategia; los objetivos políticos estratégicos han de enlazarse con los indicadores de resultados alineados con ellos en base a la planificación de los recursos y el diseño de acciones estratégicas específicas. La medida del desempeño a través de los resultados reviste particular relevancia en orden a aumentar el sentido de

responsabilidad y la ampliación de las prestaciones. De este modo, el control de los resultados permite valorar el grado de cumplimiento de la estrategia.

En el presente artículo se plantean modificaciones del modelo original del CMI, tanto a nivel de las perspectivas, como a nivel de las relaciones de causa y efecto, con objeto de adaptarlo a las peculiaridades del ámbito de la actuación pública. Esta acción de rediseño del modelo constituye, en definitiva, un enorme reto. Para lograrlo partimos de dos premisas fundamentales:

- a) Habida cuenta que el CMI aplicable al sector privado es un modelo muy estable en la literatura especializada, los cambios han de ser los estrictamente necesarios, preservando al máximo la integridad original del modelo, siendo las alteraciones preferentemente conceptuales y en menor medida estructurales.
- b) El entorno público es muy complejo y amplio, presentando características muy distintas en relación con el sector privado; ello justifica los cambios necesarios para su adaptación.

4.1. Un Nuevo Diseño de Perspectivas

A continuación se presentan algunas adaptaciones relativas a las perspectivas del modelo original de CMI para adecuarlas a la realidad de las organizaciones públicas. A tal fin se introducen en el modelo dos nuevas perspectivas derivadas de las originales: la perspectiva de Gobernabilidad y la del Marco Legal.

4.1.1. Perspectiva Financiera

En el sector privado esta perspectiva asume la cima jerárquica del CMI. De hecho hay una clara distinción entre los objetivos del sector privado y los del público a este respecto. Mientras el sector privado busca excedentes financieros y la maximización del valor de la empresa en el mercado, el sector público plantea como objetivos el equilibrio financiero y la maximización del bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, en el ámbito público esta perspectiva presenta facetas muy distintas: por un lado, no constituye necesariamente un objetivo, sino que, según Kaplan (1999, p. 3), reviste un carácter restrictivo en función de la disponibilidad de recursos. Bajo otro punto de vista, se orienta al mantenimiento del equilibrio presupuestario; además, permite plantear objetivos de reducción de costes y de eficiencia en la recaudación.

Según PEA (1999, p. 7), la perspectiva Financiera ostenta en las organizaciones públicas un papel de autorización o restricción del gasto, pero raramente constituirá el objetivo primario de su negocio. De hecho, los éxitos en las organizaciones públicas deben ser medidos en razón de cómo atienden a las necesidades de los ciudadanos. Así pues, dentro del gobierno, esta perspectiva enfatiza la eficiencia en costos, es decir, la habilidad para ofrecer máximo valor a la comunidad con el mínimo gasto.

Según López (2004, p. 3), la perspectiva Financiera implica, que la institución pública debe asignar los recursos destinados 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.

Los recursos para la financiación del sector público son obtenidos mayoritariamente a partir de la tributación de la economía privada; es decir: parte de la riqueza de la comunidad es destinada a costear las actividades del Estado. La responsabilidad de los gobiernos en lo que respecta a los ingresos comprende la eficiencia en la recaudación (mínimo nivel de impago y mínima evasión fiscal a

un mínimo coste operacional) y el mantenimiento de estas fuentes de recursos, lo que implica mantener la credibilidad ante la comunidad en cuanto al cumplimiento de su misión institucional.

Hay que recordar que el análisis de la actuación de las entidades públicas y su financiación lo efectuamos desde la perspectiva del presupuesto; sin embargo, el poder de decisión sobre el mismo es ajeno a las propias organizaciones, al corresponder en última instancia a los órganos legislativos del poder público. El presupuesto pasa así a formar parte del marco legal estatal, una condición anterior y restrictiva de las actividades de las organizaciones públicas. En otras palabras, las inversiones del poder público, incluso aquellas destinadas a innovación, formación, organización y mejora de los procesos internos, son necesariamente precedidas de su inclusión en el presupuesto que será sometido a autorización.

Así se presentan de un lado condiciones restrictivas de la actividad y de otro, resultados u objetivos de esta misma actividad. Consideramos, pues, que esta perspectiva debe ser escindida, transfiriendo los aspectos legales y de autorización a una nueva perspectiva, el Marco legal, tal como será explicada en el apartado 4.1.6.

La mayoría de las agencias públicas efectúan el control básicamente sobre los gastos y raramente sobre los ingresos, de modo que frecuentemente la perspectiva Financiera queda restringida casi exclusivamente a una mera gestión de costes. Sin embargo, no se puede olvidar que la elaboración del presupuesto parte por regla general de la iniciativa de los gobiernos (Poder Ejecutivo), poniendo de manifiesto su influencia en el proceso junto a los órganos legislativos.

4.1.2. Perspectiva de la Comunidad

Esta perspectiva contempla aspectos tales como 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 y su satisfacción. En las organizaciones públicas, al contrario que en las privadas, la perspectiva de los Clientes (ciudadanos) y demás *stakeholders* tiene preferencia sobre los aspectos financieros, pues en relación con dichos grupos, los organismos públicos deben tener enfoque diferente y mayores responsabilidades que las empresas del sector privado.

Una de las críticas al modelo CMI, conforme ya se expuso, consiste en que subestima el papel de los *stakeholders* en el desarrollo de las actividades de la organización. Este aspecto resulta particularmente importante en un modelo aplicable al sector público. De hecho, la perspectiva de los Clientes no puede ser contemplada simplemente como un objetivo de la acción gubernamental, sino que es preciso también tener en cuenta el conjunto de grupos que influyen decisivamente en la orientación de las actividades públicas.

Hemos de destacar en primer lugar que la actividad pública presenta casi siempre características monopolísticas, es decir, sin competidores, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de los sectores económicos privados. Ello puede hacer -y posiblemente durante mucho tiempo así ha ocurrido- que la preocupación por los clientes haya sido escasa en las organizaciones gubernamentales. Por ello, frente a los nuevos paradigmas de gestión aplicados al sector público, entre ellos el CMI, esta dimensión presenta una posición de primacía en la lógica de los servicios estatales.

Vislumbrando un Cuadro de Mando Integral que se explaya por todo el ámbito de un gobierno nacional, regional o local, esta perspectiva es denominada por López (2004, p. 3) como “Enfoque del impacto del gobierno al ciudadano” y defiende que para la mayoría de los gobiernos e instituciones públicas es la más importante debido a que la razón de ser de dichas instituciones consiste en servir al ciudadano.

El éxito de una entidad pública se cifra, pues, en satisfacer a sus clientes, quienes a la vez son electores de los responsables públicos. Sin embargo, identificar quiénes son estos clientes constituye

un gran reto para las instituciones, ya que hay distintos grupos que demandan, pagan y se benefician de sus servicios. La policía, por ejemplo, al detener a los delincuentes, no debe pensar en medir la satisfacción de los ciudadanos directamente beneficiados por su actuación, sino que en consonancia con la misión del sector público de procurar el bien común, es el conjunto de los ciudadanos -la comunidad- quien se beneficia en este caso (Kaplan, 1999, p. 4).

Otra posibilidad lógica apuntada por Niven (2003, p. 34) consiste en identificar a la comunidad con sus representantes, generalmente elegidos democráticamente y que participan de los órganos legislativos o fiscalizadores ya que, mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos, ellos son los responsables de garantizar los fondos necesarios para desarrollar las actividades gubernamentales, así como de recibir de los gobiernos la rendición de cuentas de las actividades realizadas, por imperativo legal. Esta dimensión de la perspectiva de los usuarios que precede a la aprobación del presupuesto y, por tanto, a la asignación de recursos financieros para los proyectos gubernamentales, queda mejor comprendida cuando es transferida a una nueva perspectiva, denominada de “Gobernabilidad”, tal como se comentará en el apartado 4.1.5.

De todas formas es importante resaltar que hay organizaciones que prestan servicios nítidamente públicos, es decir, de naturaleza colectiva. En estos casos han de establecerse indicadores de satisfacción y mejora de la situación global de la comunidad (o de la sociedad). Por otro lado, ciertas entidades prestan servicios de naturaleza privada con elevadas externalidades positivas (bienes preferentes), como salud, educación, vivienda etc. Así pues, aunque sea muy importante prestar atención al nivel individual de satisfacción respecto a los servicios prestados, también es la comunidad quien está en el centro de las preocupaciones de la Administración Pública que ofrece estos servicios en su objetivo de mejorar los indicadores de salud, nivel educacional de toda la población, reducción de la violencia etc., esencialmente bajo un prisma colectivo.

Finalmente, se ha de tener presente que, como señalan Horváth & Partners, en ocasiones puede ocurrir que de las actuaciones estratégicas no se deriven los resultados deseados por circunstancias ajenas al Gobierno o la Administración, debido a la coyuntura política general y/o social. La evaluación de los resultados deberá recoger el grado de incidencia de tales imponderables.

4.1.3. Perspectiva de los Procesos Internos

Esta perspectiva del Cuadro de Mando Integral centra su atención sobre las operaciones y actividades de la organización, lo que se puede definir como su “modo de hacer” y trata de monitorizar aquellas actividades que aumentan la percepción de valor por parte del cliente en relación con los bienes y servicios ofrecidos por la entidad; está profundamente relacionada con el concepto de eficiencia y en este sentido no difiere mucho del sector privado.

Los procesos internos recogen la denominada “cadena de valor” que agrupa tres procesos principales: innovación, procesos operativos y servicio posventa. Innovar es esencial para atender a los cambios de demanda o a las necesidades de los ciudadanos y elevar su nivel de satisfacción; los procesos operativos implican la conjunción de los recursos necesarios para su utilización en la oferta de bienes y servicios públicos; por su parte, el mantenimiento de la atención a los ciudadanos una vez suministrado el servicio se asimila a la fase de posventa, la cual representa un elemento de *feedback*.

Es evidente que esta perspectiva resalta aquellos procesos que pueden llevar a una mayor satisfacción de la comunidad atendida por el gobierno. Como destaca Niven (2003, p. 35), para satisfacer los objetivos y las expectativas de los ciudadanos las agencias deben identificar sus procesos y competencias clave en los que deben ser sobresalientes. Su impacto sobre la sociedad ha de ser monitorizado para garantizar que los resultados sean satisfactorios.

Fundamentalmente esta perspectiva engloba los conceptos de “economía”, “eficiencia”, “eficacia” y “efectividad” complementados con el concepto de “excelencia”; ellos permiten definir los

indicadores básicos de medida de la gestión (AECA, 1997, p. 21). En otras palabras, los objetivos perseguidos consisten en la racionalización de los servicios públicos, la eficiencia en costes, la maximización del valor prestado a los ciudadanos y la calidad del servicio. La eficiencia en costes engloba, incluso, a los costes sociales y ambientales, dado que las organizaciones públicas, al prestar servicios o entregar bienes a la comunidad, han de preocuparse por reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente y evitar el agravamiento de los problemas sociomedioambientales.

Sin embargo, uno de los aspectos más destacables de la realidad del sector público, con menor incidencia en el entorno anglosajón y mayor en el mundo latino, consiste en la necesidad de establecer normativas referentes a procedimientos, rutinas y procesos, sean éstos de carácter legal, o provengan de normativas internas. Ejemplos claros de ello son las normas específicas para efectuar compras de materiales, bienes y servicios por las agencias públicas. De la misma forma, también en la contratación de funcionarios se siguen pautas muy específicas y predeterminadas, de modo que frecuentemente, para cambiar estos procedimientos es necesario previamente modificar los instrumentos legales que les dan soporte, lo que no siempre resulta sencillo.

4.1.4. Perspectiva de Innovación, Formación y Organización.

Una primera cuestión que se plantea en relación con esta perspectiva originalmente descrita como “Innovación, formación y crecimiento” parte de la consideración de que si para las empresas privadas uno de sus objetivos más importantes es el crecimiento, para las organizaciones públicas su equivalente consiste en la determinación de la correcta dimensión del sector público dentro de la economía y la vida de los ciudadanos; su importancia ha ido en aumento en razón de la crisis fiscal ya comentada, dando lugar a tendencias de mantenimiento o disminución de la intervención estatal (política de privatizaciones, reducción de impuestos, etc.), pero con una consecuente mejora en los diseños organizativos de la administración pública, dentro de un proceso que se ha denominado de Reforma del Estado.

Esta perspectiva se orienta a la formación y mejora de las habilidades de los funcionarios públicos, la calidad de los sistemas de información utilizados por las agencias públicas y los efectos de un alineamiento organizativo a fin de que se alcancen los objetivos definidos por la entidad (PEA, 1999, p. 8). Los procesos sólo tendrán éxito si son conducidos por funcionarios motivados y bien informados, capaces de asumir nuevas responsabilidades (*empowerment*) y adquirir nuevas habilidades. Los directivos, por su parte, han de preocuparse por llevar a cabo nuevos diseños organizativos y la adquisición de nuevas tecnologías.

Mora y Vivas (2001, p. 82) entienden que hablar de formación e innovación implica determinar las particularidades que presenta una entidad pública en relación con los recursos humanos de que dispone. Sin embargo, se ha de tener en cuenta además, que si se ha concretado la necesidad de innovar y destinar recursos a la investigación y desarrollo de nuevos procesos, resulta evidente que el personal de la organización ha de poseer aptitudes y actitudes en relación con los cambios que se produzcan. Además, no se trata solamente de capacidades y habilidades, sino también de motivación y capacidad de los directivos para saber delegar.

López (2004, p. 3) considera que esta dimensión es la que respalda a todas las demás y su aplicación al sector público constituye una mezcla entre el desarrollo individual de los funcionarios y el de la propia institución pública (enfoque de aprendizaje y crecimiento).

Esta perspectiva que Bastidas y Feliu (2003, p. 37) definen como “humana” engloba la implantación de condiciones que promuevan la creatividad organizativa, la óptima gestión de la información y la potenciación de instrumentos de comunicación tanto interna como con el medio exterior, contexto en que se justifican, por ejemplo, inversiones en instrumentos de ofimática y telemática.

Una vez más se ha de tener presente que estas inversiones de los recursos públicos dependen de la autorización legislativa y a ello están definitivamente condicionadas. Además, con frecuencia los funcionarios públicos están sometidos a regímenes jurídicos especiales, distintos de los que afectan a los trabajadores del sector privado, donde se regulan sus derechos y deberes. Aspectos tales como los salarios, la forma de contratación, los compromisos de dedicación y muchos otros vienen definidos por ley y sólo a través de ella se pueden modificar. Dependiendo de la rigidez de este marco legal, la innovación puede ser mucho más lenta que en el sector privado y llegar a requerir cambios en los propios instrumentos legales reguladores.

4.1.5. Perspectiva de Gobernabilidad

Los planes de gobierno, los proyectos y las políticas públicas no pueden ser implementados en función de la simple voluntad de los gobernantes. Hoy día, con la facilidad de difusión de la información, estos planes y proyectos son conocidos incluso antes de que estén formalmente elaborados. Dependiendo de su importancia, pueden atraer el interés de los individuos, los grupos sociales, las organizaciones y los partidos políticos. Esta repercusión en el seno de la comunidad provoca cambios en el propio proceso de formulación de las iniciativas gubernamentales.

En general, la intención del gobernante se orienta a preservar los intereses y objetivos planteados en su concepción original; sin embargo, frecuentemente éstos se han de someter a la negociación con distintos grupos de interés (*stakeholders*) para obtener su aceptación y apoyo para finalmente ser negociados con las fuerzas políticas capaces de garantizar la aprobación de las propuestas en el ámbito de los órganos legislativos (congreso, parlamento, consejo etc.).

La aprobación de los planes plurianuales y, especialmente, de la ley del presupuesto anual constituyen los casos más emblemáticos, pues van precedidas de un intenso proceso de negociación que le sirve al gobierno para contrastar su nivel de gobernabilidad. Muchas veces la negociación con la comunidad y con las fuerzas políticas tiene lugar de forma simultánea, ya que los órganos parlamentarios son permeables a la influencia de determinados grupos de interés.

El gobierno debe en todo momento evaluar el soporte político de que dispone, tanto en relación con los grupos de interés, como respecto a las fuerzas políticas que tienen competencia para autorizar sus iniciativas, monitorizando indicadores como mayoría parlamentaria y evaluación del gobierno por parte de distintos grupos con participación política activa. A partir de la articulación de dichas fuerzas políticas puede construirse o modificarse el marco legal e institucional que será el telón de fondo sobre el cual el gobierno desarrollará sus actividades.

Es preciso resaltar que estos mismos grupos que autorizan el presupuesto, los planes y todas las propuestas de alteración del marco legal presentadas por el gobierno, exigirán una posterior rendición de cuentas de los resultados alcanzados.

La introducción de esta perspectiva viene a 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.

Por otra parte, también es preciso considerar que, dada la complejidad y variedad de las instituciones públicas estructuradas en distintos niveles (nacional, autonómico, provincial, local, etc.) que frecuentemente responden a intereses diferentes y en ocasiones divergentes, el Gobierno desempeña una función básica de “coordinación”: coordinación entre él mismo y su partido político, entre las diferentes administraciones públicas, entre el poder legislativo y el ejecutivo, así como entre los diferentes niveles de autoridad dentro de cada uno de los estamentos.

4.1.6. Perspectiva del Marco Legal

Uno de los pilares del Estado de Derecho consiste en que los gobernantes deben actuar dentro de los estrictos límites previstos por el ordenamiento jurídico vigente. Esta es una característica que se extiende a toda la esfera pública, constituyendo un rasgo destacado de su cultura. 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.

En consecuencia, esta perspectiva recoge una serie de fuertes condicionamientos de la acción gubernamental que se convierten en ocasiones en factores restrictivos o impedimentos para la concreción de planes y proyectos.

En este ámbito están incluidos los condicionamientos vinculados entre otros, a la ley presupuestaria, que distribuye los recursos disponibles entre las distintas áreas de actuación del gobierno y autoriza el gasto, al régimen jurídico de los funcionarios públicos, así como a las normativas relativas a la adquisición de bienes y contratación de servicios. Tales ejemplos representan cuestiones originalmente ligadas, respectivamente, a las perspectivas Financiera, de Innovación, formación y organización, y de Procesos internos, las cuales han sido transferidas a esta perspectiva independiente para destacar el carácter restrictivo del Marco legal respecto a la gestión pública, y que condiciona las iniciativas relativas a las demás perspectivas del modelo.

No obstante, el Marco legal no constituye una perspectiva exógena respecto de las actividades gubernamentales, pues el propio gobierno, ya sea por iniciativa del poder ejecutivo, ya por medio de sus líderes en los órganos parlamentarios, presenta dentro de este marco propuestas de modificaciones que le permitan o faciliten la implementación de sus planes y la potenciación de los resultados. Evidentemente, las alteraciones dentro del Marco legal dependen sobremanera del desempeño del gobierno en la dimensión de la Gobernabilidad, es decir, de la obtención de un respaldo mayoritario que permita su ejecución.

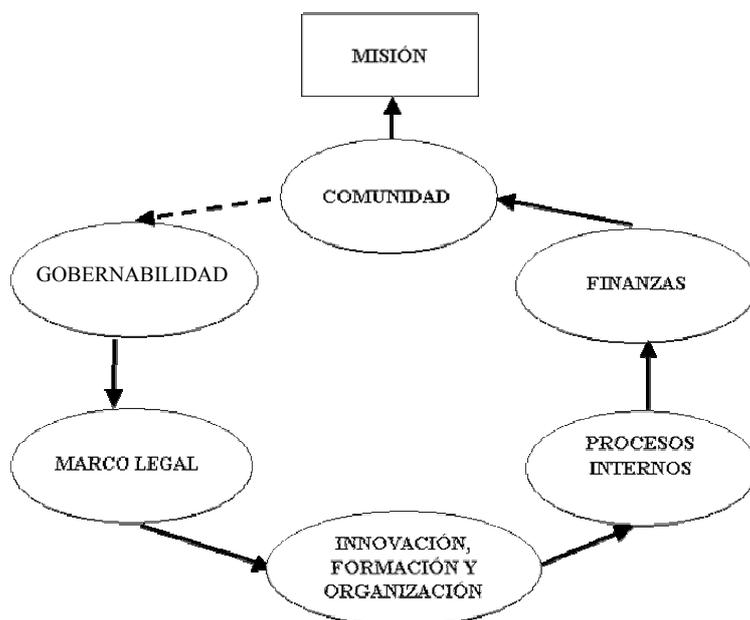
4.2. Una Nueva Lógica de causa y efecto

Las agencias públicas tienen el rol de concretar la misión y los objetivos gubernamentales siendo, por tanto, las responsables de prestar atención a las necesidades de los ciudadanos. Tanto Kaplan (1999, p. 4) como Niven (2003, p. 33) destacan cómo la Misión debe ser el punto de partida del CMI para el Sector público; las demás perspectivas del modelo deben ser vistas como medios para alcanzar esta misión.

En general, la Misión del Estado, como ya se comentó, consiste en maximizar el bienestar de la comunidad, identificándose con una de las perspectivas del CMI que aquí se presenta. Sin embargo, es importante hacer la distinción entre un modelo de CMI para todo un gobierno (nacional, regional o local) y un CMI para una organización pública específica de este gobierno. En este segundo caso, la agencia pública se va a responsabilizar de un aspecto concreto de la compleja función de satisfacer las necesidades de la comunidad, traducéndolo en una misión específica tal como la reducción de la pobreza, de la desnutrición, del analfabetismo, la mejora en los niveles de salud pública, etc.; en todo caso, la Misión ocupa la cima del modelo.

El Gráfico 6 presenta una adaptación del modelo de CMI al ámbito gubernamental, constituyendo la Misión el objetivo final de toda la acción estatal y la razón de ser de las demás perspectivas del modelo, como se acaba de comentar.

Gráfico 6. Un nuevo modelo de CMI para el sector público



Se puede apreciar la relación de causa a efecto entre cada una de las perspectivas y el impacto que sobre las demás se deriva de cumplir o no los objetivos de cada una de ellas, lo que ayuda a los gobernantes a comprender de manera sistémica el aparato gubernamental y a tener una visión integrada al tomar determinadas decisiones de impacto directo sobre alguna de las perspectivas mencionadas. (López, 2004, p. 4).

En los Estados de derecho, la aplicación de los planes y proyectos de los gobiernos depende de su aprobación por los órganos colectivos de representación popular que en general forman parte del Poder Legislativo. Para mantener el control permanente de las actuaciones y conseguir la aprobación de sus proyectos, el gobierno necesita establecer un nivel seguro de gobernabilidad por medio de alianzas y articulaciones políticas, verificando a menudo si esta base de apoyo persiste o si se han producido cambios significativos. Además, el respaldo para la consecución de sus planes y proyectos depende en cierta medida del apoyo de grupos sociales o económicos debidamente organizados (incluida la prensa) que poseen influencia significativa, bien a través de sus representantes en los órganos parlamentarios, bien a través de otros canales mediáticos.

La gestión pública presenta como una de sus principales características el respeto al principio de legalidad. Normas obsoletas o inadecuadas pueden comprometer, en definitiva, la *performance* de la administración pública. Un buen desempeño en términos de Gobernabilidad proporciona las condiciones necesarias para que se introduzcan modificaciones o se preserven instituciones del ordenamiento jurídico vigente que permitan o faciliten la realización de los planes del gobierno posibilitando el perfeccionamiento de las actividades operacionales de las organizaciones públicas.

En este sentido, uno de los puntos fundamentales de este marco legal es el relativo a la aprobación del presupuesto anual que va a asignar los recursos para los gastos e inversiones del poder público en el período, dejando claro el carácter restrictivo del mismo, así como de la propia perspectiva del Marco legal. Los gobiernos y las organizaciones públicas han de mantenerse atentos a la contribución positiva o negativa de los cambios introducidos en sus planes y actividades, utilizando los canales disponibles para intentar minimizar sus efectos negativos y fortalecer los positivos.

A partir de un Marco legal definido y de los recursos aprobados en el proceso presupuestario, el gobierno puede efectuar inversiones vinculadas a la perspectiva de Innovación, formación y organización. Esto implica conferir más competencias y habilidades a los funcionarios públicos, así como suministrar nuevas tecnologías y diseños organizativos con vistas a la modernización de la administración pública. Funcionarios entrenados y motivados, con acceso a la mejor tecnología y debidamente organizados y coordinados desarrollan una mayor creatividad, productividad y capacidad de innovación.

En estas condiciones los Procesos internos pueden ser perfeccionados por la conjunción de la acción humana (creativa y motivada), la tecnología, y la capacidad organizacional de los líderes públicos. Se trata fundamentalmente de racionalizar los servicios públicos, lo que implica añadir máximo valor a los bienes y servicios prestados a un mínimo coste, con el mínimo impacto negativo sobre el medio ambiente y sin agravar los actuales problemas sociales.

La racionalización de los Procesos internos en el sector público trae como principales consecuencias la reducción de costes, la eficiencia en la recaudación y el aumento en la calidad final de los bienes y servicios prestados a la comunidad. Los dos primeros aspectos son de naturaleza eminentemente financiera y presuponen la posibilidad de maximizar los ingresos y minimizar los gastos previstos en el presupuesto aprobado para el ejercicio, obteniéndose un equilibrio financiero y el cumplimiento de los compromisos presupuestarios.

La mejora en la calidad de los servicios va a tener influencia positiva y directa sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos y sobre los indicadores de bienestar y desarrollo de la comunidad. Obviamente, la sensibilidad de estos indicadores sociales es normalmente reducida a corto plazo y los resultados frecuentemente sólo serán percibidos mucho tiempo después.

Los buenos resultados financieros no implican una mejora directa del nivel actual de bienestar de la comunidad, pero garantizan la continuidad en el futuro de la prestación de los servicios públicos, en base a la disponibilidad existente de recursos; de este modo se refleja su impacto sobre el bienestar futuro de la comunidad.

Satisfacer a los ciudadanos o aumentar el nivel de bienestar de la comunidad se confunden con la Misión de los gobiernos. Todo este encadenamiento lógico se orienta a la consecución de dicha misión. En la medida en que las organizaciones públicas o los propios gobiernos dan señales de cumplimiento de su misión, aumenta la probabilidad de que encuentren condiciones de gobernabilidad mucho más favorables frente a las autoridades políticas y a los grupos y organizaciones políticamente influyentes, reiniciando un ciclo positivo de la gestión gubernamental. Pero esta vinculación no siempre se produce, ya que puede suceder que los intereses de las autoridades y los de los grupos de poder sean significativamente distintos de los de la comunidad.

5. Conclusiones

A partir de lo expuesto en los anteriores apartados, podemos plantear las siguientes conclusiones. Primeramente entendemos que hay diferencias significativas entre los entornos público y privado, resultando que algunas herramientas de gestión presentes en este ámbito no son aplicables en aquél. Asimismo, determinadas prácticas del sector privado, cuando son utilizadas en el público, deben ser precedidas de adaptaciones que tengan en cuenta esas diferencias. Así pues, en nuestra opinión, es plausible la aplicación de un modelo de gestión estratégica del tipo Cuadro de Mando Integral a las organizaciones pertenecientes al sector público con las debidas adecuaciones.

El modelo CMI propuesto presenta, pues, las siguientes características que permiten su aplicación a gobiernos y organizaciones públicas.

- 1) Las perspectivas originales del CMI son contempladas desde otro prisma cuando se aplican al sector público, cambiándose los conceptos de manera que se adapten a las necesidades de estas organizaciones.
- 2) Se resalta la Misión como fundamento del modelo, siendo esencial para las organizaciones del sector público.
- 3) La perspectiva de los Usuarios (clientes) es sustituida por la perspectiva de la Comunidad, que engloba a los primeros y resulta más adecuada a la definición de misión en el ámbito del sector público, debiendo estar junto a ésta en la cúspide del CMI, cambiándose la lógica original del modelo.
- 4) Se incluye en el modelo la perspectiva de Gobernabilidad que resalta el carácter político de la actividad gubernamental, así como la existencia de fuerzas no necesariamente convergentes que influyen en ella. El modelo responde así a la crítica relevante de que muchos *stakeholders* son excluidos a priori del modelo CMI original que no tiene en cuenta su influencia y sus intereses en el desempeño de la gestión.
- 5) Así mismo es introducida la perspectiva del Marco legal, pues viene respaldada por una distinción fundamental entre las gestiones pública y privada, en razón del principio estricto de legalidad dentro del sector público. Por otro lado, se considera que el marco legal no es inmutable y puede ser cambiado en cierta medida por iniciativa del propio gobierno.
- 6) La perspectiva Financiera es contemplada bajo un doble aspecto: a) como un medio para generar mayor valor a los ciudadanos en el futuro, mediante el mantenimiento de recursos para prestaciones futuras de servicios públicos; b) como una restricción, ya que la financiación de las organizaciones públicas está fuertemente condicionada por el presupuesto y las normas de contabilidad pública, lo que hace que sea precedida por las perspectivas de Formación y de Procesos internos (acciones concretas como proyectos e inversiones) que en general conllevan gastos que dependen de los presupuestos aprobados. Será preciso ubicar esta segunda acepción dentro de la perspectiva del Marco legal.
- 7) La lógica del sistema debe ser entendida más como de fines y medios que como de causa y efecto en la medida en que los resultados de las actuaciones en una de las perspectivas del CMI no son conocidos a priori y pueden ser distintos de aquellos inicialmente ideados.

La implantación del CMI solamente alcanzará el éxito si los gobiernos y las organizaciones públicas se dedican al desarrollo de planes estratégicos coherentes con sus misiones legales e institucionales, resultando inoperante si se desvincula de sus metas y objetivos. Así mismo resulta evidente que el propio modelo de CMI puede servir de apoyo a la elaboración de las estrategias adecuadas para los distintos organismos del sector público.

6. Referencias Bibliográficas

- AECA, 1997. "Indicadores de gestión para las entidades públicas", *Principios de Contabilidad de Gestión, 16*, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.
- BASTIDAS, EUNICE L. Y FELIU, VINCENTE R. (2003). "Una Aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público". *Compedium*, Diciembre.
- BRESSER, LUIZ CARLOS (1997). "A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle". *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado.
- DRUCKER, PETER F. (1999). "Administração de Organizações sem Fins Lucrativos: Princípios e Práticas". San Pablo: Pioneira.
- GIACOMONI, JAMES (1998). "Orçamento Público". San Pablo: Atlas.
- HORVÁTH & PARTNERS. (2003). "Dominar el Cuadro de Mando Integral". Barcelona. Gestión 2000.
- KAPLAN, ROBERT S. (1999). "The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations". *Balanced Scorecard Report*. 15/11/1999. Boston: Harvard Business School Publishing.

- KAPLAN, ROBERT S., Y NORTON, DAVID P. (1997). *“Cuadro de Mando Integral: The Balanced Scorecard”*. Barcelona: Gestión 2000.
- LÓPEZ, ARTURO (2004). “Reinventando los Gobiernos con apoyo de los Tableros de Comando y Control”. [en línea] <www.tablero-de-comando.com> [10.05.2004].
- MUSGRAVE, RICHARD A. (1974). *“Teoría das Finanças Públicas”*. San Pablo: Atlas.
- MORA CORRAL, A. J. Y VIVAS URIETA, C. (2001). *“Nuevas Herramientas de Gestión Pública: El Cuadro de Mando Integra”*. Madrid: AECA.
- NIVEN, PAUL R. (2003). *“Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit agencies”*. Mississauga (Canadá): John Wiley & Sons, Inc.
- PEA - PROCUREMENT EXECUTIVES’ ASSOCIATION (1999): “Guide to a Balanced Scorecard: Performance Management Methodology”. [en línea] <<http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm>> [10.05.2004]
- RADIN, B. (2002). “The Theory and Practice of Performance Measurement in Australia, New Zealand, and the USA”. [en línea] <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/aspa/unpan006866.pdf>> [10.05.2004]
- STEWART, ALICE C. Y CARPENTER-HUBIN, J. (2001). “The Balanced Scorecard: Beyond Reports and Rankings”. The Ohio State University. [en línea] <www.oaa.osu.edu/irp/balancedscorecard.pdf> [10.05.2004].
- UNIÓN EUROPEA (2004). “Informe General sobre la Actividad de la Unión Europea en 2003”. [en línea] <<http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/es/2003/pg0002.htm>> [10.07.2004]

Ricardo Rodríguez González



Profesor Titular de la Universidad de Valladolid. Durante veintiséis años ha venido impartiendo docencia en el ámbito de la Contabilidad de Costes y el Control de gestión. Fué Premio Extraordinario de Licenciatura, y Premio de la Real Academia de Doctores, de la que es Miembro Correspondiente. Es autor de varios libros y diversos artículos, habiendo presentado ponencias en Congresos nacionales e internacionales. Ha sido ponente de los Documentos de AECA: “La Contabilidad de Gestión en las Empresas agrarias” y “La Contabilidad de Gestión en las Empresas constructoras”. Es miembro de la Junta Permanente de la Comisión de Principios de Contabilidad de Gestión de AECA.



Joao Batista Barros da Silva Filho

Profesor-Investigador del EIMP (Instituto de Estudos Empresariais – Brasil), y profesor en Administración Financiera del ICF (Instituto Camillo Filho (Brasil)). Es Doctor en Economía y Gestión en Empresas (Universidad de Valladolid). Master en Administración Financiera (Universidad Federal da Paraíba (Brasil)). Inspector de Hacienda Pública Federal (Secretaría de Receita Federal do Ministério da Fazenda do Brasil).