

El cuadro de mando integral (*balanced scorecard*) en la Administración Local

1. INTRODUCCIÓN

Entre las diferentes iniciativas de reforma para mejorar la gestión de las Administraciones Públicas, que en numerosas ocasiones provienen del sector privado, destaca actualmente el *Balanced Scorecard* (BSC) o Cuadro de Mando Integral (en adelante CMI). Este modelo fue diseñado por Kaplan y Norton, a principios de los 90, con el objetivo de corregir los fallos del uso exclusivo de indicadores financieros en las empresas. Con el tiempo, esta herramienta ha ido evolucionando y es considerada en la actualidad, también, como un modelo de gestión estratégica que permite a la entidad la posibilidad de reflejar, a través de los indicadores, su misión y su estrategia (Kaplan y Norton, 1996).

El CMI se ha distinguido como una herramienta efectiva para afrontar el proceso de cambio (Kaplan y Norton, 2001), tan necesario en las administraciones locales para mejorar su eficiencia y eficacia. Un modelo de gestión estratégica como el CMI permite una mejora en la información, tanto interna como externa, en el rendimiento y en la satisfacción del ciudadano, logrando integrar en un solo sistema los aspectos más relevantes para una Administración local.

Dado que el CMI fue diseñado para su aplicación en el sector privado, son necesarios ciertos ajustes para su aplicación en el entorno público, en especial en una Administración local. En las siguientes líneas haremos un recorrido por los elementos del CMI realizando las matizaciones necesarias para su implementación en un ente local.

1.- Misión, Visión y Estrategia, los primeros pasos al implantar el CMI

Estos conceptos representan el punto de partida del CMI. La *misión* hace referencia a la función, *raison d'être*, de la entidad. Establecer la misión implica determinar de forma explícita en qué términos la organización rendirá cuentas en el futuro y de qué manera guiará su actividad. En el caso de la ciudad de Charlotte (North Carolina) la misión queda recogida de la siguiente forma: "nuestro negocio es proveer servicios públicos". Como indican Mora y Vivas (2001), su definición debe incluir los servicios ofrecidos, los mercados y usuarios destino, la tecnología y filosofía de la entidad y la responsabilidad social e imagen pública.

La *visión* ha sido definida de dos formas distintas. Para algunos, representa los principios enraizados en la entidad que se muestran en la actividad y comportamiento cotidiano de sus empleados (Niven, 2002 y 2003). Tomando como ejemplo la ciudad de Charlotte, la visión quedaría definida como “calidad y excelencia, rendición de cuentas, productividad, trabajo en equipo, comunicación abierta con los ciudadanos y desarrollo del personal”. Para otros, la visión hace referencia al último objetivo de la entidad, aquello que se espera alcanzar en el largo plazo, describiendo en pocas palabras las características físicas y sociales que se considera más importante alcanzar en el futuro (Maholland y Muez, 2002). Para el condado de Mecklenburg (North Carolina), la visión es “ser en 2015 una comunidad pionera y una opción a elegir para vivir, trabajar y divertirse”. En nuestra opinión, ambos conceptos de visión deben contemplarse al elaborar un CMI, y denominaremos al primero de ellos, principios o valores y al segundo, visión propiamente dicha.

Siguiendo un proceso escalonado, estableceremos a continuación el conjunto de actividades e iniciativas que la entidad va a realizar para lograr sus objetivos, el plan estratégico. La *estrategia* es el camino elegido para alcanzar las metas, es decir, el conjunto de decisiones que determinan las políticas y pla-

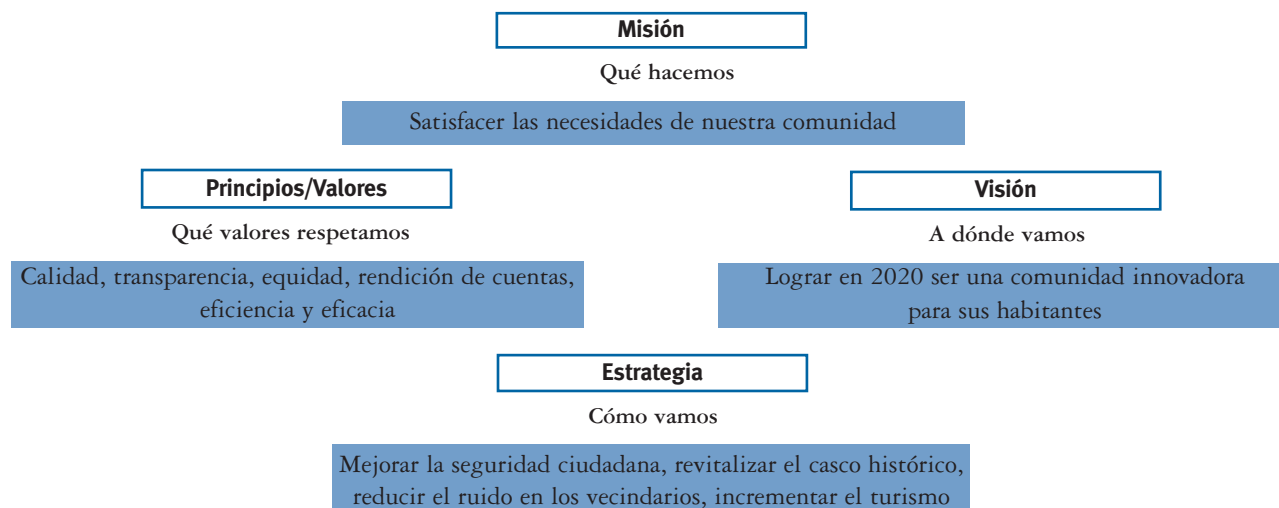
nes adoptados para satisfacer las necesidades de los grupos de interés (Evans y Dean, 2003).

Estos cuatro conceptos –misión, principios, visión y estrategia– no varían con respecto a su significado en el sector privado pero su introducción en entidades del sector público reviste gran importancia ya que permiten establecer de forma clara y precisa los objetivos de una entidad, en un entorno donde la ambigüedad ha sido una característica constante. No cabe duda de que el objetivo de una Administración local es proveer al ciudadano/usuario de una serie de servicios, pero son pocas las que saben expresar su función en pocas líneas y establecer el objetivo concreto que a ciertos años vista esperan lograr. Y menos, las que son capaces de elaborar un plan estratégico operativo. Por ello, el CMI presenta importantes ventajas para ellas, lo que no significa que no requiera un esfuerzo de implantación relevante.

2.- Un paso más: organizar las perspectivas de un ayuntamiento

El CMI de Kaplan y Norton (1992) consta de cuatro perspectivas: finanzas, clientes, procesos internos, y aprendizaje y crecimiento. A través de éstas, la estrategia de la entidad queda materializada en objetivos y medidas que nos describen la trayectoria hacia su consecución.

Figura 1: Pilares del CMI en una Administración local



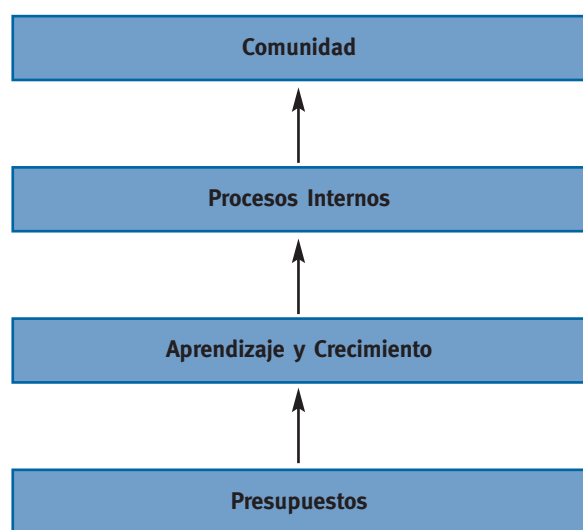
Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, dado que una de las principales características del CMI es su flexibilidad, las perspectivas pueden variar en cuanto a número, contenido y orden. Durante el proceso de implantación será cuando adaptemos las perspectivas a las necesidades de la Administración local, reflejando los diferentes grupos de interés, la variedad de servicios que presta, la ausencia de lucro como objetivo principal, la existencia de un aparato político sometido a elección de los ciudadanos, la existencia de una estructura organizacional fuertemente departamentalizada,.... En nuestra opinión, el orden que mejor se adapta a las particularidades de un ayuntamiento, y a las entidades públicas en general, es el recogido en la figura 2.

Comunidad

Aunque el objetivo último de un ayuntamiento es satisfacer las necesidades de servicios públicos de sus ciudadanos o usuarios, la perspectiva *comunidad* refleja la multiplicidad de interesados/afectados por sus actividades, que son no sólo los ciudadanos, sino también empresas, asociaciones, medios de comunicación, tribunales de cuentas y otros organismos públicos vinculados con dicha entidad.

Figura 2: Perspectivas del CMI en entidades locales



Fuente: Adaptado de Barrows y Bush (2004).

Un aspecto a considerar en esta perspectiva es que la mayor parte de los interesados no eligen formar parte del entorno del ayuntamiento de forma voluntaria. El ayuntamiento debe proveerles los servicios necesarios para facilitar su vida cotidiana sin que tenga lugar ningún tipo de discriminación. En muchos casos, la obligación de proveer determinados servicios viene marcada por la ley, de forma que el ayuntamiento debe prestarlos de la forma más eficiente y eficaz posible.

Por ello, en línea con Kloot y Martin (2000) o con administraciones locales como la de Charlotte, denominamos a esta perspectiva *comunidad*, de modo que quede patente que las acciones de una Administración local afectan a toda la comunidad y no sólo a los usuarios de los servicios del ayuntamiento. El objetivo de esta perspectiva será, pues, determinar las necesidades de dicha comunidad y buscar las mejores vías de satisfacerlas, al mismo tiempo que medir el nivel de satisfacción que generan los servicios prestados.

Procesos internos y aprendizaje y crecimiento

El contenido de las perspectivas *procesos internos y aprendizaje y crecimiento* goza de gran similitud con el de las correspondientes al sector privado. Representan la parte interna de la actividad de la entidad e incluyen las actuaciones que generan valor en la misma.

La perspectiva *procesos internos* identifica las operaciones críticas en la consecución de los objetivos, de forma que la entidad continuará realizando aquellas actividades en las que es excelente, pudiendo externalizar el resto. La innovación se convierte en un aspecto clave de esta perspectiva al igual que los temas de calidad y costes (Domínguez, 2004), cada vez más presentes en la administraciones locales¹.

La gestión del aprendizaje es una de las debilidades de las administraciones locales (Kloot y Martin, 2000) que la perspectiva de *aprendizaje y crecimiento* permite reforzar. El sector público depende de las

¹ Ver, por ejemplo, el Ayuntamiento de San Cugat del Vallés que aplica conjuntamente CMI y *Activity-Based Costing* (ABC).

habilidades y dedicación de su personal, dado que es un sector intensivo en capital humano, para llevar a cabo su actividad con eficiencia y eficacia (Niven, 2003). La formación y aprendizaje del personal se convierten en temas clave de la entidad. El objetivo será fortalecer aspectos como el ambiente y la cultura organizacional, la tecnología y los sistemas de información y, sobre todo, dar al personal la formación adecuada para que sea capaz de hacer frente al reto que representa gestionar la actividad local en un entorno de restricciones financieras logrando, sin embargo, unos servicios de calidad.

Presupuestos

Uno de los principales retos en el que coinciden académicos y administraciones que han trabajado con el CMI es en trasladar la perspectiva financiera, desde una posición predominante, a otra más marginal dado que el sector público no centra su actividad en la obtención de un beneficio. El objetivo de una Administración local es proveer una serie de servicios a su comunidad, de forma que los recursos financieros se configuren en posibilitadores de la satisfacción de los ciudadanos y en restricciones monetarias con las que debe lidiar. En definitiva, una buena posición financiera asegura recursos para lograr los objetivos de la comunidad.

Los ingresos de un ayuntamiento provienen de diferentes vías y cada una de ellas debe analizarse conforme a sus particularidades. Así el ayuntamiento analizará su margen de maniobra para

aumentar o mantener estables los fondos que provienen de otras entidades así como los impuestos que recauda.

Finalmente, aunque es posible añadir otras perspectivas en la implantación de un CMI, una Administración local puede inicial el proceso con estas cuatro perspectivas y añadir otras en el futuro, si fuera necesario.

3.- Objetivos estratégicos, indicadores, estándares e iniciativas

Cada perspectiva puede desdoblarse de forma que contenga los objetivos estratégicos de la entidad y los factores claves de éxito (Olive y Sjostrand, 2002). En primer lugar, se determinan los objetivos estratégicos, que deben ser reducidos para evitar que conviertan al CMI en inmanejable. A continuación, se establecen las medidas de rendimiento o indicadores² que permitan evaluar las mejoras en cada uno de estos objetivos, un nivel estándar a alcanzar, y aquellas iniciativas a llevar a cabo para alcanzar dicho nivel y, por tanto, los objetivos (Maholland y Muetz, 2002).

Un enfoque de gestión racional precisa una clara unión entre misión y objetivos, entre estándares para cada objetivo e indicadores de gestión. Por ello, el CMI provee a las administraciones locales de una herramienta o metodología que les permite encaminarse hacia la planificación estratégica, hasta hace una década prácticamente inexistente en este entorno. El resultado de este proceso queda reflejado en la figura 3 para el transporte público de superficie.

Figura 3: Componentes de una perspectiva

| Perspectiva | Objeto estratégico | Indicadores | Objetivos | Iniciativas |
|-------------|---|--|----------------------------------|--|
| Comunidad | Proveer un transporte seguro y adecuado | Porcentaje de viajeros que usan transporte público | Aumentar el porcentaje en un 10% | Implementar mejoras en el servicio de autobuses Aumentar el número de kilómetros recorridos |

Fuente: Elaboración propia.

² Ver Torres, L. (2002).



4.- El mapa estratégico y las relaciones causa-efecto, elementos claves para articular la estrategia

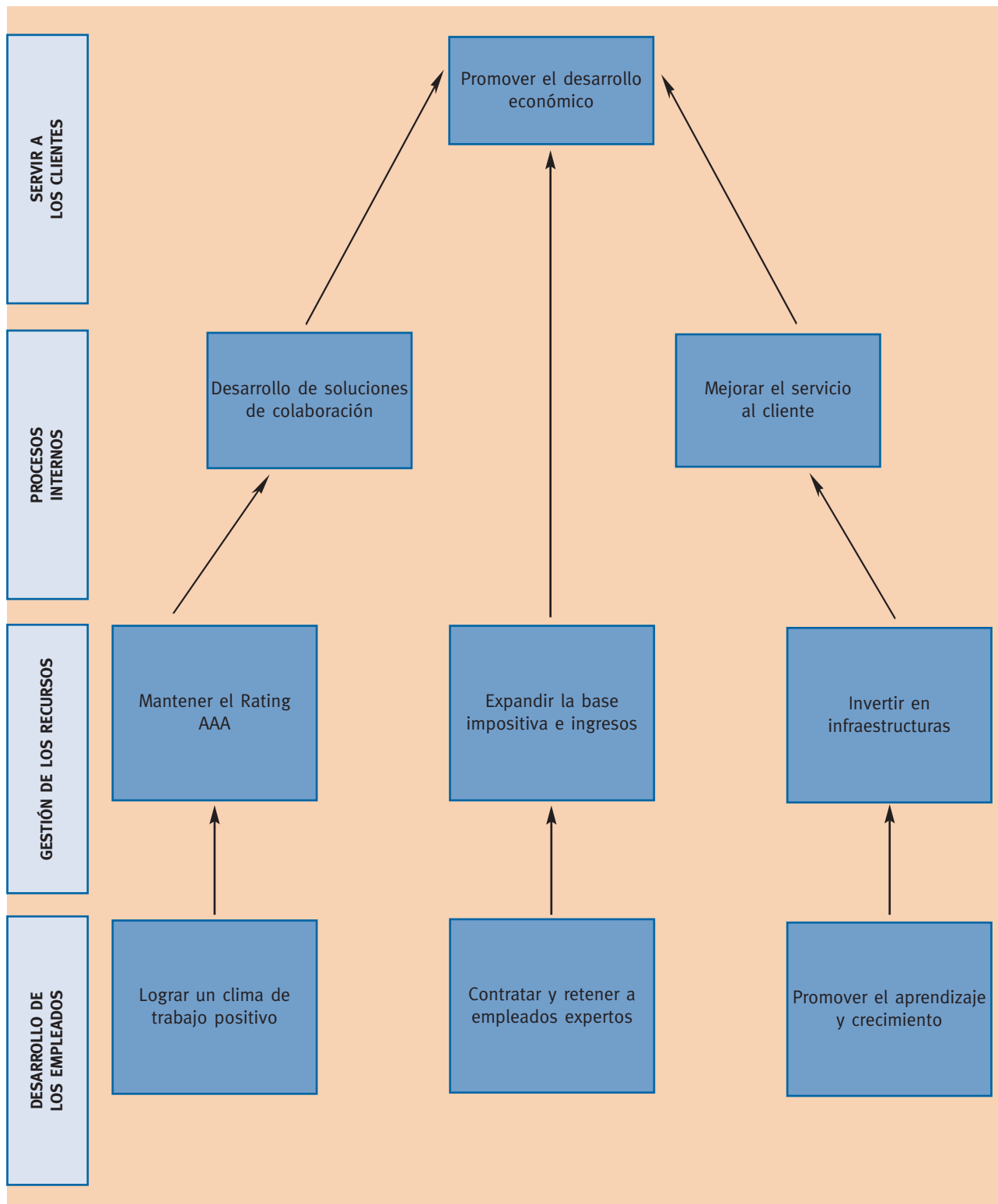
El mapa estratégico representa una importante aportación de Kaplan y Norton a los sistemas de gestión estratégica, diferenciándolos de los sistemas de indicadores más simples. El mapa estratégico refleja la cadena de relaciones causa-efecto que expresan la estrategia a seguir y muestra el conjunto de actividades que conducirán a la entidad hacia el cumplimiento de su visión. La elaboración de este mapa no puede ni debe considerarse un proceso estandarizado, ya que uno de sus principales objetivos será recoger las particularidades de la Administración local y de su estrategia.

Este mapa establece relaciones entre objetivos, es decir, entre acciones que encaminan a la consecución de la estrategia, y no entre indicadores (López Viñela, 2003). Establecer un mapa estratégico permite, a gestores y empleados, encontrar de un modo más simple y esquemático, la vía hacia la satisfacción de los objetivos de la comunidad, hacia su misión. En la figura 4, recogemos la parte del mapa estratégico de Charlotte referida al objetivo “promover el desarrollo económico”.

Como se desprende de la representación del mapa estratégico, la validez del modelo descansa en la asunción de la existencia de relaciones causa-efecto (que vienen representadas por las flechas) entre las diferentes áreas de medida o perspectivas. La comprensión de las relaciones causales entre las perspectivas, es uno de los principales valores de implantar el CMI. Cuando una Administración local es capaz de reflejar la interdependencia entre sus objetivos, podrá identificar los factores críticos para su consecución.

Sin embargo, no es suficiente con que establezca sus relaciones causa-efecto en el momento de implantar el CMI sino que se requiere una revisión del modelo para adaptarlo a las necesidades de momentos posteriores. En nuestro ejemplo, hemos podido constatar que el mapa estratégico de Charlotte, con el paso del tiempo, ha sufrido reorganizaciones tanto de sus perspectivas, como de sus objetivos estratégicos y relaciones causa-efecto, para adaptarse a diferentes cambios. El aprendizaje de la organización y la evolución de la estrategia permitirán mejorar y matizar estas relaciones.

Figura 4: Mapa estratégico



Fuente: Adaptado de City of Charlotte (North Carolina).

5.- ¿Qué aporta a una Administración local implantar el CMI?

Averson (2003) enuncia las principales ventajas o beneficios dividiéndolos en las siguientes categorías:

Aprendizaje continuo: enfocando toda la actividad de la entidad hacia su estrategia a través de un marco único, el CMI, que permite perfilar y mejorar con el tiempo las relaciones causa-efecto, las medidas seleccionadas y sus procesos de medición, la selección de iniciativas y el uso de los recursos.

- Planificación racional: si para cada una de las iniciativas necesarias para lograr los objetivos se establecen los recursos necesarios para realizarlas, se está elaborando un presupuesto acorde con nuestro plan estratégico.
- Mejora continua: analizando los procesos que fallan para mejorarlos, e identificando nuevas necesidades que, con el paso del tiempo, surgen en su entorno.
- Mejora de la relación con los diferentes grupos de interés: a través de una rendición de cuentas más transparente y de una mayor transparencia de las actuaciones y decisiones de la Administración local.

- *Benchmarking*: generando el marco para iniciar comparaciones con entidades similares e iniciando vías hacia la mejora continua.

Conclusiones

El CMI se muestra como una potente herramienta para que las administraciones locales hagan frente a los problemas de gestión (o planificación) estratégica del siglo XXI. Como hemos visto, pese a ser un modelo iniciado en el sector privado, es adaptable a las necesidades de una Administración local y capaz de reflejar las especiales características de este tipo de organizaciones.

Este modelo ayuda, a través de conceptos como misión, visión, plan o mapa estratégico, a que la gerencia de una entidad identifique sus objetivos estratégicos. Así permite afrontar la ambigüedad política existente en los ayuntamientos y priorizar las actividades que éstos deben realizar para lograr de forma más eficiente sus objetivos.

Las ventajas de la implantación del CMI son, por tanto, multidimensionales, ya que no sólo facilitan la mejora de la eficiencia y eficacia de los entes locales, tan relevantes en las sociedades actuales sino que, además, orientan a los ayuntamientos hacia la gestión estratégica, la mejora y aprendizaje continuo y la creación de programas de *benchmarking*.



BIBLIOGRAFÍA

Aibar, C. (2003): “Modelos de indicadores para la gestión pública: el cuadro de mando integral” *Auditoría Pública*, nº 30.

Averson, P. (2003): “A Balanced Scorecard for City and County Services”,
<http://www.balancedscorecard.org>

Ayuntamiento de Sant Cugat del Valles: <http://www.santcugatobert.net>

Barrows, E y Bush, P. (2004): “Strategic Maps in the Public Sector”, *Balanced Scorecard Collaborative NetConference*, 25 de Marzo.

City of Charlotte: <http://www.charmeck.nc.us/>

Domínguez Serrano, M. (2004): “Calidad Total y Administración Pública”, *Auditoría Pública*, Nº 32, pp 24-30.

Evans, J.R. y Dean, Jr. J.W. (2003): *Total Quality. Management, Organizations and Strategy*. 3^{ed}. South Western: Thomson Learning.

Kaplan R. y Norton D. P., (1992): “The Balanced Scorecard-Mesaures That Drive Performance”, *Harvard Business Review*, January- February, pp. 71-79.

Kaplan R. y Norton D. P., (1996): “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System”, *Harvard Business Review*, January-February, pp 75-85.

—————. (2001): *The Strategy-Focused Organizations: How Balanced Scorecard thrive in the New Business Environment*. Boston: Harvard Business School Press.

Kloot, L y Martín, J. (2000): “Strategic Performance Management: A Balance Approach to Performance Management Issues in Local Government” *Management Accounting Research*, Vol. 11, pp. 231- 251.

López Viñela, A., (2003): “Balanced Scorecard”, <http://www.cuadrodemando.unizar.es>

Maholland, L. y Muetz, P. (2002): “A balanced scorecard approach to performance measurement: The balanced scorecard provides a useful framework for focusing performance measurement efforts on the critical drivers of success”, *Government Finance Review*, Vol 18, Issue 2, pp 12-17.

Mora Corral, A.J. y Vivas Urieta, C. (2001): *Nuevas Herramientas de la Gestión Públicas. El Cuadro de Mando Integral*. Madrid: AECA.

Niven, P. (2002): *Balanced Scorecard Step by Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. New York: John Wiley and Sons Inc.

————— (2003): *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*. New York: John Wiley and Sons Inc.

Olve N.G. y Sjostrand, A. (2002): *The Balanced Scorecard*. Oxford, U.K

Torres Pradas, L (2002): “La Auditoría Operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública”. Madrid. AECA