

The balanced scorecard: un sistema de control estratégico para la gestión pública

Germán Guerrero Chaparro*, Claudia Patricia Hernández Díaz**

Resumen

The Balanced Scorecard constituye una herramienta de gestión que incorpora los elementos de un sistema de control estratégico, y por lo tanto, es un aporte teórico y práctico importante que puede contribuir a mejorar la gestión de organizaciones públicas. Más que un sistema de medición y evaluación, Balanced Scorecard es un sistema de gestión estratégico a través del cual se realizan importantes y decisivos procesos de gestión como: clarificar y traducir la visión y la estrategia; comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos; planificar y establecer objetivos y alinear iniciativas estratégicas, y aumentar el *feedback* y la formación estratégica. Balanced Scorecard permite a las empresas mejorar aquellos aspectos considerados estratégicos mediante la construcción de relaciones causa-efecto entre los objetivos y los indicadores de medición partiendo de cuatro perspectivas básicas: la financiera, la del cliente, la de los procesos internos y la de la formación y crecimiento. Su aplicación en el mundo público puede contribuir a cambiar de forma radical el modelo de gestión burocrático que caracteriza a las Administraciones Públicas, orientándolo hacia un modelo de gestión estratégico basado en la consecución de objetivos estratégicos de largo plazo. Así mismo, el Balanced Scorecard resulta un instrumento valioso para afrontar y responder a la exigencia de gestionar de forma eficiente los recursos financieros cada vez más escasos, proporcionando información cuantitativa y cualitativa que permita asignar, seguir y controlar el presupuesto público. Finalmente, conviene señalar que a pesar de ser un instrumento útil y de aplicabilidad práctica no es la solución a todos los puntos débiles de las organizaciones.

Introducción

Los múltiples y rápidos cambios tecnológicos, socioculturales, políticos y económicos acontecidos durante las dos últimas décadas, han inducido a la mayoría de las Administraciones Públicas hacia un proceso de cambio y modernización. Estos procesos de transformación de la Administración buscan dar un cambio de imagen hacia el exterior, hacia el ciudadano que se ha convertido dentro de las nuevas relaciones, en un cliente y como tal exige mejor calidad en la prestación de servicio.

De acuerdo con Subirats (1991) el concepto de cliente de los ciudadanos debe ser entendido no como una manifestación de privilegio, de corrupción o de trato desigual, sino como expresión de mayor exigencia, de mayor activismo por ambas partes, contrastando con términos más neutrales como consumidor o usuario, e incorporando no solamente personas o individuos sino grupos o asociaciones.

Este nuevo contexto en el que, por un lado, se limitan los recursos a la Administración para reducir el déficit público pero, por otra parte, se le demandan más y mejores servicios, exige un cambio de paradigma en la Gestión Pública. La Administración ya no se concibe como una simple "tramitadora de expedientes" sino que se empieza a adquirir una imagen de Corporación Pública orientada a prestar servicios a unos clientes que son los ciudadanos (López y Gadea; 1992).

En resumen, podrían considerarse cuatro, los elementos distintivos de la nueva gestión pública¹:

* Contador público. Universidad Nacional de Colombia. Administrador público. Escuela Superior de Administración Pública. Especialista en Finanzas. Universidad de los Andes. Máster en Banca y Finanzas. Universidad Pompeu Fabra Barcelona-España. Instructor asociado. Departamento de Finanzas. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia. E-mail: gguerrero@bacata.usc.unal.edu.co

** Economista. Universidad Nacional de Colombia. Administradora pública. Escuela Superior de Administración Pública. Maestría en Gestión Pública. Programa Interuniversitario Universidades de Barcelona-Esade-Pompeu Fabra. España.

1. Para un mayor desarrollo de cada uno de estos elementos Véase Guerrero, Germán y Hernández, Claudia. "Hacia un nuevo con-

1. La prestación de servicios (*outputs*) es el principal objetivo de la gestión pública.
2. Cambios en la gestión de los recursos (*inputs*). Mayor control, régimen presupuestario planificado, descentralización, mayor grado de responsabilidad de las unidades operativas.
3. Cambios en las relaciones con los políticos y los ciudadanos. El *management* público toma responsabilidad en la consecución de resultados, participando desde la definición de la estrategia y los objetivos hasta la implantación de las actividades. El ciudadano es visto como un cliente y, por tanto, exige calidad.
4. Reducción del alcance del gobierno.

1. Elementos de un sistema de control

En el anterior escenario el concepto de control ha evolucionado involucrando varios elementos que se encuentran interrelacionados y están presentes en el desarrollo de tres funciones principales, como son: la planificación estratégica, la gestión de elementos internos (recursos) y la gestión de elementos externos (entorno).

Sin embargo, hablar de control puede ser algo complejo al tener varias definiciones y, en algunos casos, principalmente en el sector público, éste goza de un mal prestigio al relacionarlo con términos como verificación, fiscalización o vigilancia o considerarlo como una fuente de información dirigida a la gerencia para sancionar a los funcionarios.

Por esta razón antes de abordar el concepto de control tal y como es concebido en la nueva gestión pública es necesario realizar algunas precisiones en cuanto a su definición, los tipos de control y evolución en diferentes etapas de la teoría organizacional.

El control, en la teoría organizacional, siempre ha sido considerado, ya sea como una función o como una actividad, imprescindible dentro de la gestión empresarial. En este sentido, para Fayol (1987) considerado como el padre de la "escuela clásica" de la organización, forma parte de las cinco funciones directivas básicas, las cuales son: planificación, organización, coordinación, mandato y control. El control era definido como la función de "verificar si todo se da de conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos".

Así, el control ha sido considerado desde un comienzo como una herramienta de gestión para guiar y orientar a la administración en la ejecución de actividades. Sin

embargo, el concepto de control ha evolucionado, como consecuencia del cambio de un entorno estable a uno dinámico. Dentro de la literatura de la teoría organizacional empieza a ganar mayor relevancia y a enfocarse como un sistema de información activo y dinámico, no sólo referido a las actividades que realiza la empresa sino a información del entorno y de la interacción de la empresa con éste. Un enfoque de control orientado hacia la administración del cambio, capaz de adaptarse e influir en el entorno a innovar.

En esta dirección, encontramos definiciones sobre el control como la de Andrea Zerelli (1992) quien lo define como la verificación mediante la confrontación con estándares y parámetros oportunamente fijados si los resultados que se van obteniendo corresponden a los previstos en los programas, en controlar los progresos realizados y el cumplimiento de los objetivos y plazos señalados; en recoger datos que permitan efectuar acciones correctivas, corregir el primitivo planteamiento de los programas y formular nuevos programas que tengan en cuenta las experiencias y las indicaciones obtenidas.

Claramente, se observa que el control presenta dos finalidades:

- a. Comprobar constantemente que todo se desarrolla según los planes y las previsiones, y
- b. Asegurar que los planes y previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa.

De igual forma, hay que anotar que el control no es un fin en sí mismo sino un instrumento de apoyo a la gerencia, por lo tanto, sus resultados deben generar una acción en la gestión cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Una desviación de la acción respecto a los objetivos, o
- b. Se encuentre una insuficiencia o un error en los programas y en las previsiones.

Respecto a lo primero, es importante enfatizar que el sistema de control sólo tendrá éxito en la medida en que los objetivos hayan sido definidos de forma clara. Por ello, el *management* público debe responsabilizarse de la gestión desde la definición de los objetivos y no asumir como en el modelo de administración pública tradicional que éstos se encuentran dados por los políticos.

La definición de objetivos en las entidades públicas es un proceso más complejo que en el sector privado. Es ésta una de las funciones donde la acción política se encuentra más interrelacionada con el aspecto técnico de la

cepto de gestión pública", en Revista INNOVAR No. 14, julio – diciembre de 1999.

gestión y, por tanto, es un proceso donde existe una "lucha de poder" entre los diferentes actores que participan directa o indirectamente o son afectados por la gestión pública como son: políticos, gerentes, trabajadores, ciudadanos-clientes y en general la sociedad. Esto provoca una multiplicidad de objetivos los cuales en algunos casos resultan contradictorios entre sí.

La principal diferencia se encuentra entre los objetivos comerciales y no comerciales. Los primeros, de forma general, se enmarcan dentro de la búsqueda de una rentabilidad financiera o económica, mediante la reducción de costes y el aumento de la productividad. Esto último, es un aspecto importante dentro del nuevo contexto de la gestión pública donde existe una limitación en el uso de los recursos públicos y se han introducido elementos de mercado para fomentar la eficiencia. Pero, por otro lado, se encuentran los objetivos no comerciales que son aquellos que le dan la razón de ser a la gestión pública, es decir, la prestación de aquellos servicios que el sector privado no asume por no ser rentables o que la administración pública asume por considerarlos estratégicamente importantes.

La mayoría de estos objetivos no comerciales están definidos dentro de los programas de gobierno que la sociedad eligió como opción política y por lo cual deben ser llevados a la práctica.

Esta multiplicidad de objetivos requiere de un adecuado equilibrio, pero teniendo presente que la gestión pública debe centrarse en la prestación de servicios (*outputs*), es decir, en dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Esto conduce a la evolución del concepto de eficiencia, ya que la Administración pública no puede centrarse en la reducción de costes olvidando los *outputs* o suponiendo que éstos permanecen estables en el tiempo. En este sentido, la eficiencia sólo tiene sentido al servicio de la eficacia. Una vez definidos de forma clara los objetivos está cumplida la primera fase del sistema de control.

En general, puede decirse que dentro de los primeros desarrollos de la gestión pública se encuentra la utilización de instrumentos de seguimiento de objetivos para evaluar la gestión de la administración desde un enfoque más gerencial y menos legalista, por eso nos centraremos en la segunda finalidad del sistema de control –asegurar que los planes y previsiones respondan en todo momento a la realidad en la que se actúa–. Sin embargo, hay que anotar que aún existen administraciones públicas donde a pesar que siempre ha existido una preocupación notoria por el ejercicio del control, la perspectiva adoptada está muy alejada de las preocupaciones existentes en el tratamiento gerencial del mismo. Se ha trata-

do el control, únicamente como un instrumento de verificación de la legalidad del acto administrativo (López, 1992: 23).

La segunda finalidad del sistema de control puede considerarse como la evolución del sistema de control para adaptarse a las características de la nueva gestión pública. El control no se debe limitar, mediante un control de ejecución, a garantizar que los objetivos y previsiones se cumplan, sino que debe analizar si los objetivos son coherentes en todo momento con una realidad cambiante. Es decir, un control estratégico que se encarga de la gestión de los elementos externos de la administración pública.

Así se busca asegurar que los planes definidos en un inicio se encuentran vigentes con la realidad y de no ser así inducir a una acción de cambio. Esto implica la introducción de nuevos conceptos en el sistema de control como son la adaptabilidad, la innovación y la flexibilidad en la gestión de recursos públicos, en las estructuras organizacionales y los recursos humanos.

Con esta segunda perspectiva estratégica del sistema de control aporta al *management* información más relevante no sólo de los resultados alcanzados sino del impacto de la gestión en la sociedad y la coherencia de las previsiones con las demandas reales de los ciudadanos en la prestación de servicios. En esta línea, la gestión está dirigida al largo plazo, buscando evitar la concentración del tiempo del *management* en la gestión del día a día, que olvida la planificación estratégica y asume los objetivos a corto plazo como los objetivos de la organización.

Los resultados de una gestión del día a día no puede ser ni eficaz ni eficiente en los términos analizados para la nueva gestión pública, ya que son los elementos externos (entorno) quienes, desde una perspectiva a largo plazo, tienen mayor incidencia en la marcha de la propia organización.

Este enfoque de control al igual que la nueva gestión pública asume una perspectiva técnica y otra política. Técnica en el sentido de centrarse en aportar información pertinente al *management* y demás interesados para determinar si los recursos públicos son empleados con eficiencia y si los resultados alcanzados están de acuerdo con los objetivos fijados. Política porque relaciona las políticas públicas plasmadas en objetivos organizacionales y los impactos de éstas en la población.

De lo expuesto hasta aquí se puede esquematizar el sistema de control mediante los siguientes dos componentes: control estratégico y control a la gestión, cada uno de los cuales se explican a continuación:



Fuente: López 1992:18

1.1 Control estratégico

El verdadero poder de cualquier organización lo detentan quienes tienen la capacidad de condicionar el desarrollo de aquellos elementos que influyen en las planificaciones importantes. Por ello, es básico disponer de unos mecanismos que aporten información continuada sobre la evolución de estos factores de carácter estratégico (López, 1992: 29).

El control estratégico es el proceso a través del cual los directivos públicos pretenden influir sobre otras personas y factores de la organización, o incluso externos a ella, para conseguir los objetivos previstos. La finalidad fundamental del control estratégico es tener informado al *management* de la evolución de los factores externos a la organización y del funcionamiento de todas las unidades, directa o indirectamente implicadas en la consecución de sus objetivos, y avisarle cuando las cosas vayan mal, según las estrategias previstas, para así tomar medidas correctoras. El control estratégico debe situarse en aquellas actividades y en aquellos puntos de la organización que son críticos para el éxito en el cumplimiento de las finalidades generales o sectoriales establecidas.

La fijación de los criterios de control vienen dados por las finalidades estratégicas de la organización o las grandes finalidades de las políticas sectoriales. El proceso de control se sitúa a nivel de unidades amplias, de unidades funcionales de la organización o de grandes actividades (López, 1992:30)

Una característica del control estratégico es la presencia de perspectivas de análisis: una temporal y otra espacial. En cuanto a la espacial hace referencia al análisis del entorno propio en el que la organización actúa. En relación con la perspectiva temporal el análisis siempre debe estar atento de la evolución y los cambios del entorno.

La información aportada por este sistema de control debe ser relativamente exacta. La mayoría de informa-

ción aquí son resúmenes breves confeccionados a partir de algunos elementos clave procedentes del control de las propias actividades, o de informaciones y perspectivas de origen externo al propio proceso.

1.2 Control de la gestión

Este control busca garantizar que las actividades se realicen con eficiencia y que los objetivos previstos sean alcanzados con eficacia. Esta visión de control se enfoca más hacia el análisis de la gestión de los elementos internos de la organización (recursos), a mejorar los procesos y estructuras para lograr los objetivos previstos en la dimensión estratégica.

A través de este control se busca una mayor productividad, reducción de costes y cumplimiento de objetivos más a corto plazo. Podría decirse que este control es un proceso fundamentalmente orientado a la ejecución.

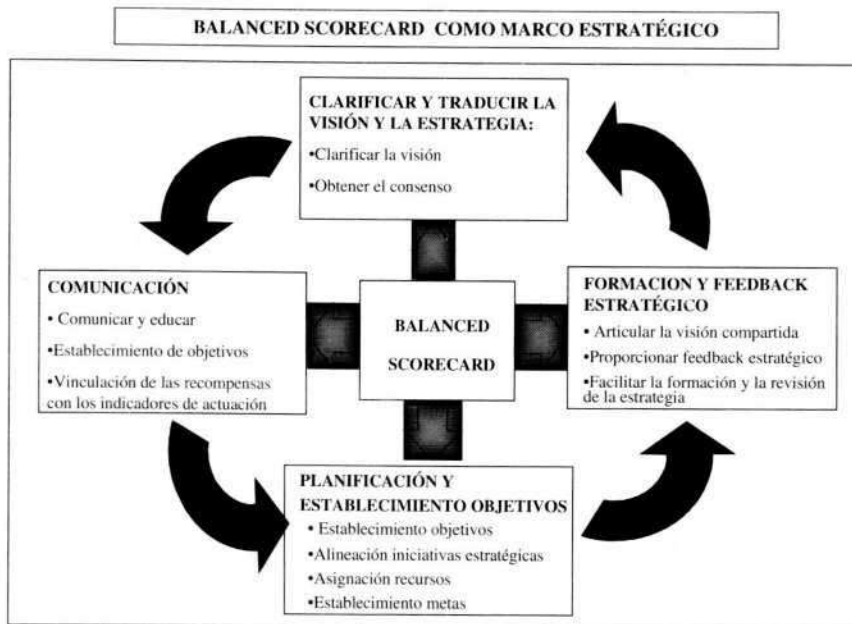
En este proceso ya intervienen los responsables directos de las actividades, por lo cual el control de la gestión se sitúa en unidades pequeñas o en personas. Por esta razón, de la forma en que se implemente puede convertirse en un instrumento objetivo para la evaluación del desempeño de los funcionarios enfocado hacia la motivación y enriquecimiento profesional de los puestos de trabajo que por sí mismo facilita el desarrollo del control en las actividades de la organización.

La evaluación de las actividades es inmediata, depende de los resultados de las acciones. La información aportada por los indicadores es exacta. La información del sistema de indicadores es instantánea o de muy simple elaboración. Una parte de la información proporcionada por el sistema de control de gestión se utilizará en el control estratégico.

2. El control como sistema de gestión estratégico

El proceso de control concebido dentro de un nuevo escenario de la gestión pública, está presente en el desarrollo de tres funciones principales, como son: la planificación estratégica, la gestión de elementos internos (recursos) y la gestión de elementos externos (entorno).

El sistema de control participa en la función estratégica proporcionando información acerca de la coherencia temporal y espacial entre las previsiones a largo plazo y los resultados e impactos poblacionales. En la gestión de los elementos internos, determinando el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y la eficiencia en la ejecución de los procesos. En la gestión de los elementos externos, permitiendo que la organización se anticipe o adapte a los cambios del entorno.



Fuente: Kaplan: 1997: p. 24.



Por ello, el sistema de control dentro del marco de la nueva gestión pública deja de ser un simple instrumento de verificación y medición operativo y táctico para convertirse en un sistema de gestión estratégico. De acuerdo con Kaplan (1997), a través de éste se realizan importantes y decisivos procesos de gestión como son:

1. Aclarar y traducir o transformar la visión y la estrategia
2. Comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos
3. Planificar, establecer objetivos y alinear las iniciativas estratégicas
4. Aumentar el *Feedback* y la formación estratégica

Veamos a continuación cada uno de éstos (ver gráfico en esta página).

2.1. Clarificar y traducir la visión y la estrategia

La fase inicial de un sistema de control es la definición

de unos objetivos claros. En la definición de los objetivos estratégicos se encuentra el verdadero poder de la organización porque es allí donde se establece el futuro de la misma al gestionar las variables más importantes y determinantes para el éxito o fracaso en el largo plazo.

En este proceso es donde se interrelaciona con mayor fuerza lo político con lo técnico y, por tanto, se presenta una "lucha de poderes" entre los diferentes actores que participan directa o indirectamente o son afectados por la gestión pública (políticos, gerentes, empleados públicos, ciudadanos-clientes, etc.).

La estrategia constituye el marco de referencia y de actuación de la organización pública. La conversión de los objetivos estratégicos –cuantificación de los Factores Claves– en acciones concretas, se efectúa a través de la cadena de valor de la empresa, que no es más que la agregación e integración de las distintas actividades y procesos de negocio generadores de valor para los clientes.

- Que sea suficientemente significativo su impacto en los resultados financieros
- Que sea representativo de los cambios del entorno
- Que origine acciones inmediatas cuando se produzca un cambio en el factor
- Que pueda ser medible o cuantificable, bien de forma directa o indirecta.

Los factores clave también evolucionan y entre más volátil sea el entorno mayor es su velocidad de cambio. Esto es un aspecto de suma importancia para el sistema de control, ya que éste debe informar oportunamente sobre posibles cambios de factores clave o en la priorización de los mismos; de lo contrario, se podrían seguir tomando decisiones a partir de factores clave que en la actualidad no tienen ninguna relevancia en la determinación del futuro de la organización.



Un factor clave de negocio es un aspecto variable o característico que se considera clave o crítico para el éxito de la empresa a largo plazo, permitiéndole aumentar y/o mantener su ventaja competitiva. Las características que debe reunir un factor para tener la consideración de clave pueden resumirse en: (Aeca; 1997a: p. 24)

- Que sea capaz de explicar el éxito o fracaso de la organización

2.2. Comunicar y vincular los objetivos y los indicadores estratégicos

Para que la estrategia funcione y se lleven a la práctica los objetivos estratégicos es necesario que toda la organización los conozca y los vincule en sus actividades del día a día. Para ello, los objetivos estratégicos deben ser comunicados y desglosados a todos los niveles de la estructura organizacional para que cada uno asuma la responsabilidad correspondiente.

Visto así, el sistema de control se convierte en un instrumento de comunicación organizacional que consigue un compromiso con la estrategia por parte de los funcionarios de la administración al impulsar un diálogo permanente entre diferentes niveles organizacionales.

El establecimiento de objetivos a corto plazo y estrategias debe introducirse dentro de una relación dinámica de causa y efecto, es decir, los objetivos a corto plazo –causa– deben formularse con el fin de conseguir los objetivos estratégicos –efecto–.

2.3. Planificación, establecimiento de objetivos y alineación de iniciativas estratégicas

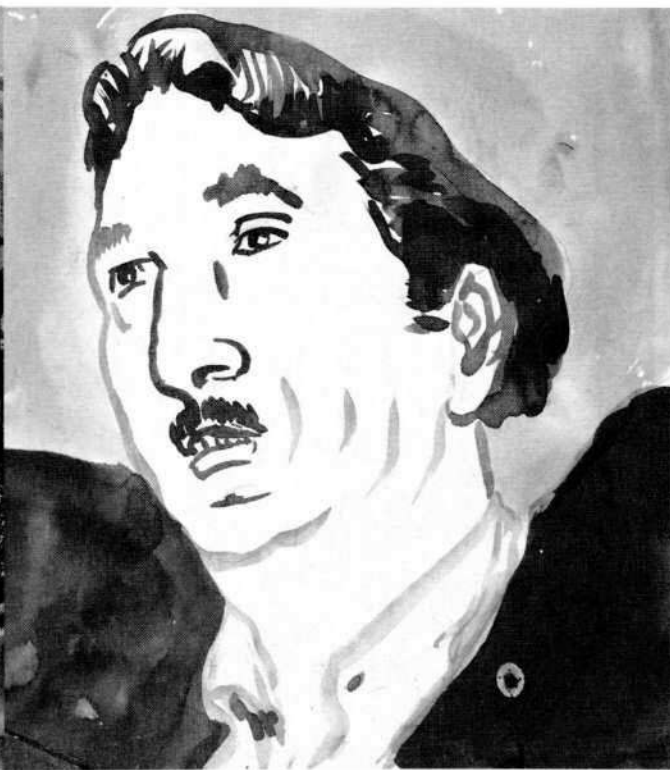
Los objetivos estratégicos deben incluir medidas estándar que busquen en un plazo corto cambios significativos en la gestión. Estas medidas de rendimiento –inductores de actuación– constituyen un instrumento de evaluación par-

ejecución de procesos y actividades de factores claves de éxito, tendientes a la consecución de objetivos estratégicos de la organización. Esta relación entre el largo y corto plazo, permite que una organización integre su planificación estratégica con su proceso anual de presupuestación.

2. 4. Aumentar el Feedback y la formación estratégica

El proceso final de gestión inserta el sistema de control en una estructura de formación estratégica. Este quizás pueda ser considerado como el proceso más innovador y productivo del sistema de control, en la medida en que proporciona al *management público* información acerca de la estrategia para vigilarla y ajustarla y, si fuera el caso, efectuar cambios fundamentales a la misma.

De esta forma, el sistema de control tiene dos finalidades: medir los resultados de acuerdo con los estándar-



cial de la estrategia global de la organización y, a la vez, una cuantificación a largo plazo de lo que se desea alcanzar.

A través de estas evaluaciones parciales se puede determinar la causa del retraso o no consecución de algún objetivo estratégico y diseñar estrategias comunes para su solución.

Desde este punto de vista, los procesos de reingeniería empiezan a ganar mayor relevancia, ya que no son vistos con el objetivo exclusivo de reducción global de costos sino que buscan mejoras o cambios, en la

res –inductores de actuación– y evaluar permanentemente la validez de la estrategia.

3. Balanced Scorecard

El Balanced Scorecard –BS– es una herramienta que integra la mayoría, si no todos, los elementos analizados anteriormente y por lo tanto, constituye un aporte teórico y práctico importante para el mejoramiento de la gestión pública.

Si bien es cierto que la mayoría de administraciones públicas siempre han contado con sistemas de medición para el control mediante sistemas de indicadores, la visión y alcance de la mayoría de estos sistemas no evalúan de forma global e integral la actuación de la administración. La mayoría de estas medidas aunque estén bien definidas sólo se encargan de aspectos locales y su utilidad se limita a la mejora de procedimientos, en algunos casos aislados del resto de actividades de la administración, sin analizar permanentemente la validez de la estrategia de la organización y su ejecución global.

Lo anterior puede provocar que se estén mejorando cosas que no se deberían hacer o que no demandan los ciudadanos-clientes, con la consiguiente ineficiencia de los recursos públicos y la ineficacia de la organización.

Superar las limitaciones de las medidas de control tradicional es el principal aporte del Balanced Scorecard -BS-, ya que adopta una perspectiva global de la organi-

misma, mediante la incorporación de indicadores no financieros que evalúan variables no incluidas en el modelo de contabilidad tradicional de costo histórico. La mayoría de estas variables o Factores Clave de Éxito, son los determinantes de las ventajas competitivas de una organización en un entorno cambiante, y en la mayoría de los casos corresponden a activos intangibles, como la capacidad de innovación, la calidad de los productos, la creatividad la formación de personal, la investigación, el capital intelectual, etc.

Lo anterior constituye un aspecto muy útil para la gestión pública, ya que los parámetros que rigen la actuación pública no se basan únicamente en aspectos financieros ni económicos sino que se centran en los servicios (*outputs*), en el impacto de las actuaciones de la administración en la población y la atención a la evolución de las demandas de los ciudadanos-clientes.



zación y busca un equilibrio y adecuada vinculación entre varios aspectos como:

- los objetivos estratégicos y los de corto plazo
- los indicadores monetarios y no monetarios
- la información previsional con los datos históricos.

Igualmente, el BS supera las limitaciones de los datos financieros como medidas exclusivas para resumir de forma adecuada los resultados de las operaciones de toda la organización y su impacto para el futuro de la

El BS proporciona al *management* un amplio marco que traduce la misión y estrategia de la organización, en objetivos e indicadores organizados en cuatro perspectivas: clientes, finanzas, procesos internos, y formación y crecimiento.

3.1. Perspectiva del cliente

Si para el sector privado la perspectiva financiera es el objetivo principal de toda organización, para la gestión

pública, la perspectiva cliente adquiere esta importancia. Por ello, las demás perspectivas –financiera, procesos internos y aprendizaje y crecimiento– dentro de las relaciones causa-efecto del Balanced Scorecard, deben enfocar sus esfuerzos a garantizar el éxito de la organización pública, el cual, como se ha analizado anteriormente, depende de cuán eficiente y eficazmente se satisfacen las necesidades de los clientes-ciudadanos. Es decir, una gestión pública orientada hacia los servicios (*outputs*).

Uno de los cambios significativos en la nueva concepción de gestión pública es la incorporación a su terminología del cliente como receptor final de sus servicios. Ya no se habla de administrado o usuario sino de cliente. A través de este concepto se busca expresar las características de las nuevas relaciones entre la administración pública y el ciudadano.

De acuerdo con la OCDE (1991) el concepto cliente designa a los ciudadanos, las empresas, las colectividades y todos los demás miembros de la sociedad con los que está en contacto la sociedad. La adopción del concepto cliente es útil porque:

1. Abarca un mayor número de categorías (empresas, colectividades, etc.)
2. Tiene en cuenta el hecho de que el cliente también es contribuyente y que, por su parte, se le exige cada vez más que participe directamente en la financiación de los servicios en forma de derechos y cánones de utilización; el cliente paga.
3. Si se compara con términos más neutros como por ejemplo usuarios, sugiere una actitud más activa y exigente hacia el servicio público; y
4. Recordando la frase "El cliente siempre tiene la razón" se resume el carácter de la reforma en la gestión pública.

En la perspectiva del cliente el *management público* debe identificar muy bien cuáles son sus clientes y cuáles son las necesidades a satisfacer de estos clientes, es decir, definir el posicionamiento que quiere la organización en el mercado. Sin embargo, a diferencia de la empresa privada en la gerencia pública el marco de referencia inicial para el posicionamiento no está en la demanda del mercado sino en dos sistemas formalizados que son: en primer lugar, el marco jurídico que la ley establece a cada administración pública y, en segundo lugar, el programa político del partido elegido democráticamente por los ciudadanos.

Sin duda el significado de posicionamiento no puede ser el mismo para una organización pública que para

una empresa privada. La organización pública, por ejemplo, es menos flexible en cuanto a posicionarse territorialmente. El territorio donde ha de actuar está normalmente limitado por la ley; la organización pública no escoge su marco de competencia ni, por tanto, su ámbito de actuación.

No obstante lo anterior, la organización pública tiene un margen de decisión al respecto entendiendo que posicionarse no quiere decir otra cosa que escoger, priorizar y concentrarse en lo que es esencial. Los servicios públicos han actuado muchas veces por reacción y no a través de una estrategia consciente que busque un posicionamiento. Cabe señalar, finalmente, que el posicionamiento no es evitable, toda organización tiene una posición. La diferencia recae en si la organización se ha posicionado o si la han posicionado. (Serra; 1995: p. 8).

El posicionamiento siempre presupone una definición explícita respecto al entorno. Esta definición incluye dos aspectos: el posicionamiento respecto al producto y el posicionamiento respecto al proceso.

El primero se refiere a la necesidad de revisar la estructura de la oferta de servicios públicos de cada organización pública con el fin de definir directrices para poder:

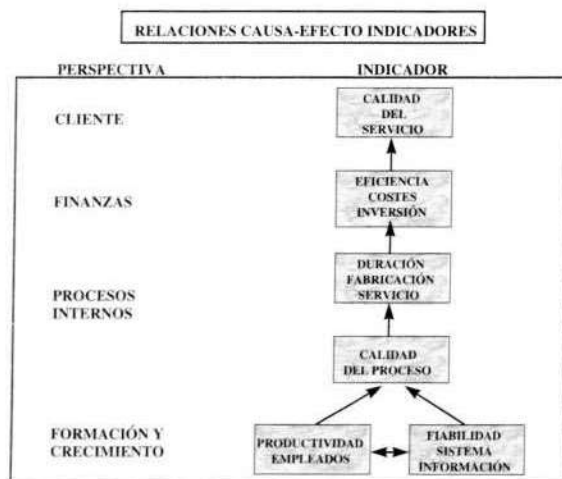
- Aclarar qué se tiene que hacer y qué no, asegurando una actitud proactiva que oriente la actuación y evite un funcionamiento de carácter reactivo.
- Ordenar cuáles son las prioridades dentro de una determinada estructura de oferta de servicios con el objetivo de hacer una asignación de recursos no condicionada ni por la tradición presupuestaria ni por criterios exclusivamente de "equilibrio" organizativo, institucional o clientelista (Serra; 1995: p. 9).

El posicionamiento respecto del proceso está relacionado con la decisión de cuáles partes del proceso de producción se deben hacer al interior de la propia organización y cuáles deben ser contratados externamente. La necesidad de posicionamiento en este sentido, está determinada por la evidencia de que la máxima eficiencia y calidad en una organización está directamente relacionada por el nivel de especialización en las actividades que ésta desarrolla.

Este proceso de buscar explícitamente un posicionamiento en el mercado, ha llevado a la utilización de herramientas de gestión empresarial como el *marketing* de servicios².

2. Para una profundización del tema Véase: Chías Josep, *Marketing Público: Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, McGraw-Hill, 1996.

De esta forma, se empieza a utilizar la investigación de mercados para identificar y dimensionar las demandas y necesidades sociales que cada administración pública debe asumir. Sin embargo, existe un obstáculo importante para llevar a cabo este proceso, ya que la mayoría de las administraciones públicas no tienen sistemas eficientes de información sobre su propia actuación y mucho menos sobre la realidad social de su entorno, dependiendo en gran medida de fuentes de información externa que pueden estar desactualizadas, manipuladas



o incompletas. Este aspecto será analizado en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento.

En este camino de identificación del mercado se utilizan criterios socio-demográficos para clasificar los clientes –actuales y potenciales– tales como sexo, edad, clase social, nivel de educación, etc. La utilidad de esta identificación se centrará especialmente en las siguientes cuestiones básicas para mejorar la prestación del servicio público (Chias; 1996: p. 36):

1. Cuantificación del mercado
2. Selección de medios de comunicación
3. Ubicación de puntos de prestación del servicio
4. Aportaciones al estilo comunicacional
5. Valoración parcial de la accesibilidad económica

La anterior información debe ser complementada con una descripción del mercado que permita tener un mayor conocimiento de cómo funciona la prestación del servicio. La descripción del mercado se enfoca a la profundización de las cuestiones claves en la prestación del servicio y, para ello, es necesario conocer el qué, quién, cuándo, cuánto, cómo, dónde por qué y para qué del servicio. Esta información sirve de base para determinar criterios como calidad, tiempo y precio de los servicios.

Finalmente, con la información y los criterios del marco jurídico, el programa político, la definición del posicionamiento, y un buen conocimiento de las necesidades sociales de los ciudadanos el *management público* cuenta con las suficientes bases técnicas y políticas para fijar y priorizar los objetivos de la organización en cuanto a las características de los servicios a prestar.

Dado que la razón de ser de las organizaciones gubernamentales radica en la necesidad de proveer servicios a los ciudadanos que el mercado no proveería o que si lo hiciera lo haría a precios no razonables, la perspectiva del cliente adquiere una gran importancia. Así las cosas, satisfacer de manera eficiente y eficaz las necesidades de los ciudadanos constituye la determinante del éxito de la organización pública, por lo que resulta clave incluir un sistema de indicadores que midan el valor agregado o el *value for money* que los servicios generan al cliente. De acuerdo con Chias (1996) la evaluación de la actuación pública, en este sentido, contempla tres aspectos, los cuales deben estar muy bien definidos y controlados por la organización:

1. La imagen del servicio público
2. La satisfacción del cliente y
3. La calidad del servicio

3.1.1. Imagen del servicio público

La dimensión de imagen y prestigio refleja los activos intangibles que atraen o alejan a un cliente de una empresa. De acuerdo con la OCDE (1991), la imagen del sector público en los ciudadanos varía dependiendo del nivel de conocimiento y acercamiento hacia el servicio.

De esta forma, las percepciones y las evaluaciones relativas al sector público y a su actuación se sitúan en tres niveles. En primer lugar, aparece una opinión negativa sobre la capacidad de los organismos públicos expresada en la lentitud para resolver problemas, la escasa apertura hacia el público, y la falta de amabilidad y de eficacia de los funcionarios.

El segundo nivel, cuando se hacen preguntas precisas y concretas sobre las estructuras organizacionales, los procedimientos y la actuación de la administración, las respuestas que dan los ciudadanos no coinciden necesariamente con su actitud general hacia el sector público.

El tercer nivel, corresponde al punto de contacto con las administraciones públicas. En este nivel es donde se desarrolla efectivamente la transacción entre la organización y sus clientes. Las imágenes y las actitudes se basan en una experiencia directa del modo en que unos funcionarios concretos han tratado a un individuo, grupo

u organización. En este nivel la percepción del ciudadano es más favorable que en los dos anteriores (OCDE; 1991: pp. 33-34).

La dimensión de imagen y prestigio permite a una empresa definirse a sí misma, de forma proactiva, para con sus clientes.

3.1.2. La satisfacción del cliente

La satisfacción con el servicio se valora a partir de las utilidades recibidas y los costos de uso de los servicios. La utilidades en la prestación de un servicio pueden clasificarse según Chias (1996) en:

1. *Utilidades funcionales*, relacionadas con lo operativo (Ej. la respuesta a una consulta, la asistencia técnica recibida, la proximidad espacial del punto de atención, etc.).
2. *Utilidades simbólicas*, vinculadas al reconocimiento personal (Ej. la personalización en el contacto), o el orgullo colectivo (como el efecto de demostración frente a otros colectivos territoriales).
3. *Utilidades vivenciales*, ligadas a la experiencia del servicio del día a día; algo que es único para cada cliente.

Por su parte, el cliente considerará como costos en la prestación del servicio, todas las participaciones que él aporta al proceso. Es decir, es la suma de los derechos que él cree tener y sus aportaciones a la prestación, ya sea que estén expresadas de forma económica o no como en el caso de desplazamiento espacial, tiempo utilizado o comprensión del servicio.

3.1.3. Calidad percibida del servicio

La calidad en términos del cliente se evalúa como la comparación entre las expectativas y la realidad percibida. Los estudios generales de *marketing* del servicio señalan que las expectativas se generan a partir de (Chias; 1996: p. 43):

1. Las necesidades del cliente
2. La recomendación de clientes y expertos
3. Las comunicaciones personales y masivas
4. Las experiencias anteriores

En cuanto a la realidad percibida ésta depende de las llamadas calidades técnica y relacional, que tienen que ver con el desempeño técnico en la prestación del servicio y con el tratamiento dado al cliente en su interacción con

los prestatarios del servicio. Aquí aparecen, por ejemplo, las grandes diferencias en la valoración de la asistencia hospitalaria pública, considerada de alto nivel técnico pero de bajo nivel relacional (Chias; 1996: p. 43).

De acuerdo con el modelo desarrollado por Parasuraman y Zeithmal (1985), existen cinco criterios de evaluación de calidad del servicio:

1. *Elementos tangibles*. Apariencia de las instalaciones físicas, equipos, personas y materiales de comunicación.
2. *Fiabilidad*. Habilidad para realizar el servicio prometido.
3. *Capacidad de respuesta*. Disposición y voluntad para ayudar a los usuarios y proporcionar un servicio rápido.
4. *Seguridad*. Conocimientos y atención mostrados por los empleados y sus habilidades para inspirar credibilidad y confianza.
5. *Empatía*. Atención individualizada que se ofrezca a los usuarios.

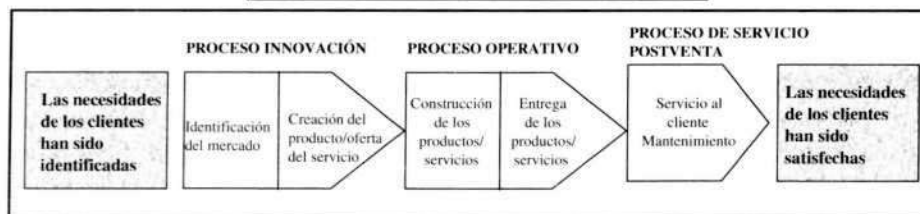
3.2. Perspectiva financiera

En la gestión pública las medidas financieras no pueden ser el único y principal parámetro de evaluación de la eficacia y la eficiencia de la organización. Por ello, el aspecto financiero más que ser un objetivo primordial para la gestión pública es un parámetro que limita y restringe la utilización de recursos, ya que éstos son escasos y limitados a un presupuesto. Pero por eso mismo, es un aspecto relevante en la gestión pública, ya que como afirma Metcalfe (1987) no existiría ningún reto para la gestión pública si tuviera que mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios con unos recursos públicos ilimitados.

Desde este punto de vista, la utilización del presupuesto adquiere cada vez más importancia, no como un simple instrumento estático de control entre lo gastado y lo presupuestado, sino como una herramienta de gestión útil que relaciona recursos y productos y plasma la estrategia de la organización en programas y proyectos mediante la asignación eficiente, a estos últimos, de recursos limitados, en contra de un enfoque tradicional de asignación presupuestal en el que prevalecen criterios como el incrementalismo, la burocracia o el clientelismo.

La perspectiva financiera debe estar vinculada a la estrategia de la organización y, por tanto, estar diseñada para la misma dimensión temporal, es decir, el largo plazo. Este aspecto es muy importante, ya que tradicionalmente se enfoca el rendimiento única y exclusivamente con medidas de rentabilidad como la Rentabilidad sobre

PERSPECTIVA DEL PROCESO INTERNO



Fuente: Kaplan: 1997: p 110.

el Patrimonio –ROE– o la Rentabilidad sobre la Inversión –ROI– las cuales son medidas importantes pero que analizadas de forma atemporal desconocen la fase en que se encuentra la estrategia y pueden conducir a la toma de decisiones equivocadas para el futuro de la organización.

Cuando una organización se encuentra en una fase de crecimiento su estrategia estará enfocada a generar una mayor cobertura en la prestación de determinado servicio; en consecuencia, la inversión en infraestructura productiva y redes de distribución será mayor. Esto último puede disminuir la rentabilidad en el corto plazo pero a largo plazo mejorar la eficiencia de la organización. Por ello, los indicadores e inductores de la perspectiva financiera, para el caso de crecimiento deberán estar más orientados al crecimiento de los ingresos y el nivel de inversión en la capacidad productiva.

Por su parte, cuando la organización se encuentra en una fase de sostenimiento su objetivo primordial ya no será una mayor cobertura sino el mejoramiento de la calidad en la prestación del servicio. Esto conducirá a un cambio en la estrategia al existir un mayor énfasis en la reducción de costos y la mejora de la productividad. No quiere decir lo anterior que en la fase de crecimiento no se tengan en cuenta los costos o la productividad o que en la fase de sostenimiento se olvide el crecimiento de los ingresos o las inversiones, sino que al estar vinculada la perspectiva financiera con la estrategia debe existir una mayor ponderación sobre los aspectos más relevantes de acuerdo con la fase de la estrategia sin desconocer las restantes.

3.3. Perspectiva de procesos internos

En la perspectiva de procesos internos se define "lo que hace" la organización para generar valor a los clientes y satisfacer sus necesidades. Por ello, este proceso dentro de la gestión empresarial recibe el nombre de cadena de valor, al establecer las actividades secuenciales para la prestación final del servicio y, en donde, en cada etapa del proceso se agrega valor al producto final.

La visión del Balanced Scorecard permite que el *management público* pueda identificar con mayor facilidad los procesos críticos a la hora de conseguir los obje-

tivos de los clientes. Mientras los sistemas tradicionales diseñan indicadores para el control y la mejora por centros de responsabilidad, el BS analiza y mide la actuación del proceso de manera integral y multifuncional, permitiendo concentrarse en los puntos más relevantes de la cadena de valor, definidos en las expectativas y objetivos de los clientes (nivel de calidad del servicio, tiempo de entrega, precio, etc).

Los sistemas tradicionales de medición, en la mayoría de las organizaciones, se centran en la mejora de los procesos operativos existentes, asumiendo que éstos son correctos y vigentes a pesar de las transformaciones del entorno, dirigiendo sus esfuerzos a mejorar y hacer eficiente procesos que no se deberían hacer. Por el contrario, en el BS los procesos internos son concebidos nuevamente a partir de los objetivos definidos en la perspectiva del cliente, es decir, "lo que se necesita no es simplemente el enfrentarse con una serie de nuevos problemas, o eliminar los vestigios organizacionales de un modelo particular de actividad administrativa que actualmente resulta ser particularmente incómoda. Se trata de diseñar y adaptar los procesos institucionales a través de los cuales se pueden continuamente confrontar nuevos problemas y eliminar las viejas estructuras" (Schon; 1971).

La cadena de valor incluye tres procesos genéricos que se inicia con el proceso de innovación –identificación de las necesidades de los clientes actuales y futuros y desarrollar nuevas soluciones para estas necesidades–, continúa a través de los procesos operativos –entregando los productos y servicios existentes a los clientes existentes– y termina con el servicio posventa –ofreciendo servicios después de la venta que se añaden al valor que reciben los clientes– (Kaplan; 1997: p. 106).

3.3.1. Proceso de innovación

El proceso de innovación, en muchos enfoques no es incluido como una fase de la cadena de valor; sin embargo, dada su importancia como elemento diferenciador de la eficacia y eficiencia de las organizaciones, el enfoque del BS lo incluye. Además constituye el elemento vinculante entre las perspectivas de procesos internos, cliente y la estrategia de la organización.

La idea de conceptualización de un servicio es comparable a la idea del diseño de un producto. A partir de una necesidad o de una demanda identificada en la perspectiva cliente, se trata de estructurar y conceptuar en detalle y con precisión, cuál ha de ser la respuesta capaz de satisfacer esa necesidad o demanda.

La importancia de la anterior actividad hace que la innovación sea un proceso crítico dentro de la cadena de valor de la organización, ya que de la adecuada definición de la necesidad y diseño del servicio depende, en gran medida, el éxito de la organización. Asimismo la innovación dentro de un contexto de cambio es un elemento esencial para garantizar la flexibilidad de la organización para adaptarse y/o anticiparse a los cambios de las necesidades de los clientes. Incluir la innovación como un proceso permanente y sistemático dentro de la cadena de valor tiende a garantizar una estrategia permanentemente vigente.

3.3.2. Proceso operativo

En el proceso operativo se establece la forma concreta y detallada en que el conjunto de la organización se involucra en la producción real de los servicios, mediante la asignación de recursos a unidades concretas, asignación de personal, fijación de circuitos económicos y administrativos, niveles de decisión, sistemas de información, etc.

El diseño del proceso para la prestación de un servicio, sigue en esencia las leyes generales para la producción de un producto tangible del sector industrial y que se denomina "cadena de producción". Esta cadena es concebida como un sistema donde los elementos que lo integran y las relaciones entre éstos, se encuentran definidos con precisión para obtener un producto, que ha sido previamente diseñadas.

La ciencia empresarial ha adoptado este mismo enfoque para la prestación de servicios a través del concepto de *Servucción*, el cual se define como la organización sistemática y coherente de todos los elementos físicos y humanos de la relación cliente-organización necesaria para la realización de una prestación de servicio cuyas características comerciales y niveles de calidad han sido determinados (Eigler; 1989: p. 12).

En la gestión pública, la implementación del concepto *Servucción* constituye una herramienta útil para el mejoramiento en la prestación de los servicios, ya que muchas de las deficiencias son consecuencia de la falta de una definición clara y detallada de las funciones de los componentes del sistema y las relaciones entre los mismos, generando situaciones como empleados que no saben actuar ante ciertos problemas de los clientes o infraestructuras inapropiadas para la atención al cliente.

Ante estas deficiencias, por lo general, las organizaciones públicas actúan de forma improvisada y al azar, ocasionando que la percepción de la calidad y satisfacción del cliente con respecto al servicio sea mala.

Lo anterior es resultado de la forma como trabajan algunas organizaciones públicas, ya que una vez decidida la prestación de un servicio, la responsabilidad de diseñar el proceso de prestación deja de ser una cuestión que afecta a toda la organización y pasa a ser un problema exclusivo de las personas encargadas de la atención directa del cliente. Hay aquí una confusión entre el diseño del proceso de prestación del servicio, del cual el conjunto de la organización no se puede desentender, y la realización física del proceso de prestación, que corresponde a quien tiene asignado cada trabajo en concreto (Serra; 1995: p. 11).

Diseñar un sistema de *Servucción* para una empresa de servicios puede ser un proceso más complejo que el diseño de una cadena de producción de una empresa industrial, ya que en la obtención final del servicio y en la determinación de su calidad participa el cliente.

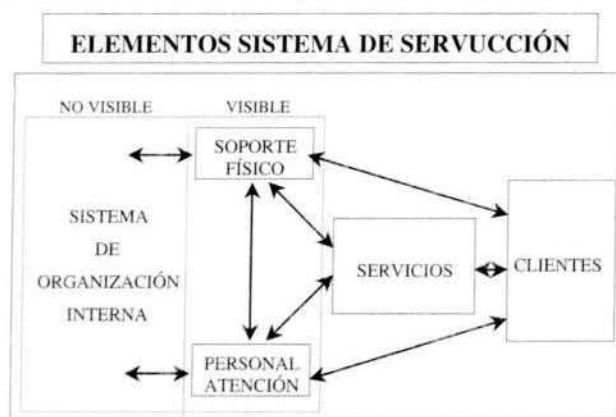
Definir los componentes del sistema de *Servucción* y las relaciones de éstos con el cliente, que a su vez es usuario y productor del servicio, resulta complejo en la medida en que, por un lado, se requiere estandarizar los procedimientos de actuación de todos los elementos del sistema pero, por otra parte, cada cliente crea una relación particular con la organización y la respuesta debe estar acorde con las necesidades de cada cliente.

Los elementos que conforman el sistema de *Servucción* son siete, los cuales según Eigler (1989) se clasifican en tres grupos. Los pertenecientes a la empresa de servicio; los pertenecientes al mercado; y los resultantes de la interacción entre los múltiples clientes y entre éstos y la organización. Los elementos pertenecientes a la empresa de servicio son:

1. *El personal de contacto.* Se trata de las personas empleadas por la organización, y cuyo trabajo requiere el estar en contacto directo con el cliente. Ante el proceso de automatización muchos servicios no requieren de personal en contacto sino que el cliente mismo realiza todas las actividades necesarias para la obtención del servicio.
2. *Soporte físico.* Se trata del soporte material que es necesario para la producción del servicio y del que se servirán el personal de atención o el mismo cliente o ambos a la vez. Este soporte físico puede escindirse en dos grandes categorías. Los instrumentos necesarios para el servicio y el entorno material en que se desarrolla el servicio.

3. *El sistema de organización interna.* El soporte físico y el personal de atención sólo son la parte visible ante el cliente y están condicionados por la organización interna. Esta parte no visible para el cliente incluye los objetivos que se persiguen, la estructura de la organización, las operaciones que efectúa; es decir, el componente administrativo de la organización constituido por todas las funciones clásicas –finanzas, marketing, recursos humanos, etc.

Los elementos pertenecientes al mercado son los clientes de la organización. La noción de cliente no requiere mayor explicación de la expuesta hasta aquí, sólo basta anotar que las relaciones entre los múltiples clientes afecta la percepción que cada uno tiene respecto a la calidad y satisfacción del servicio, a pesar de que tienen a su disposición el mismo soporte físico y personal de atención.



Fuente: Adaptado Eigler, 1989.

Es así como la incomprensión por parte de un cliente respecto al cómo hacer uso del servicio puede ocasionar retrasos y congestiones a los demás clientes, haciendo que estos últimos perciban el servicio de menos calidad del que puede percibir el primero.

3.3.3. Atención pos-prestación del servicio

Muchas organizaciones piensan que una vez prestado el servicio al cliente termina toda relación con éste; sin embargo, la cadena de valor debe continuar después de ese momento ofreciendo servicios adicionales como garantías, mantenimientos, etc. Lo anterior contribuye a dos aspectos; de un lado, incrementa el valor al servicio prestado y, por tanto, la calidad y satisfacción del cliente. Por otra parte, sirve de *feed-back* para analizar el impacto de los productos en el cliente-ciudadano, dirigido a mejorar la calidad en la prestación de los servicios.

3.4. Perspectiva de aprendizaje y crecimiento

Dentro de la estructura y las relaciones causa-efecto del Balanced Scorecard, la perspectiva de aprendizaje y cre-

cimiento constituye la base para el logro de las demás perspectivas y en últimas del éxito de la organización. De esta forma, si las perspectivas cliente, financiera y de procesos internos se concentran en lo que la organización debe ser excelente para ser eficaz y eficiente, es la perspectiva de aprendizaje y crecimiento la que proporciona la infraestructura necesaria para lograrlo.

Siguiendo la lógica de las anteriores perspectivas, el aprendizaje y crecimiento en el Cuadro de Mando Integral es concebida con un enfoque estratégico, es decir, a largo plazo. Así, como ya se ha anotado sobre la importancia de invertir pensando en el largo plazo de la organización en áreas como la investigación y desarrollo de nuevos servicios, también se debe invertir en su infraestructura, es decir, el personal, los sistemas de información y las estructuras.

Esto es lo que Metcalfe (1987) denomina "invertir para ahorrar" para resumir la idea de que para cosechar beneficios a largo plazo, puede ser necesario aumentar el gasto a corto plazo. Algunos procesos de modernización de la gestión pública equivocadamente consideran que el objetivo de la reforma en sí mismo es reducir todo tipo de gastos a corto plazo en la búsqueda de la eficiencia y la economía; sin embargo hay que anotar que el no invertir en algunos casos es una economía falsa y va en contra del futuro de la organización.

De acuerdo con Kaplan (1997), son tres las categorías principales en que se dividen las variables del aprendizaje y crecimiento:

1. Las capacidades de los empleados
2. Las capacidades de los sistemas de información
3. Motivación, delegación de poder y coherencia de objetivos.

3.4.1. Capacidades de los empleados

Uno de los cambios más importantes en la ciencia empresarial ha sido el papel de los empleados dentro de la organización. La automatización de la mayoría de los trabajos operativos hace que las aptitudes y cualificación de los empleados cambien. Las organizaciones necesitan trabajadores con capacidades de razonamiento para dar soluciones innovadoras a continuos problemas y cambios que el entorno genera.

Igualmente, la modernización de la gestión pública exige un continuo desarrollo de las capacidades de los empleados para la gestión del cambio. En este sentido, un primer elemento de trabajo debe ser el enriquecimiento de los conceptos de *management público* y funcionario público, en contra, de aquella visión donde se percibe a la administración pública como una tarea sombría, ru-

tinaria y no creativa y que, por tanto, no es digna para funcionarios de nivel superior, sino para funcionarios de bajo perfil, sin aspiraciones profesionales y escasos niveles de satisfacción y compromiso.

La reforma del *management público* exige superar conceptos restringidos con el fin de lograr modificaciones importantes y duraderas que consoliden un verdadero proceso de cambio hacia la consecución de la eficacia y la eficiencia. De acuerdo con Metcalfe (1987: pp. 313-314), los aspectos en los que debe evolucionar el concepto de *management público* son:

1. En primer lugar, la gestión pública no sólo es un proceso de ejecución de políticas y su implantación. La eficacia del *management público* exige unos nexos de unión fuertes entre la formulación de políticas y su implantación.
2. En segundo lugar, la gestión pública no es sólo un proceso intraorganizacional. La gestión significa responsabilizarse por el funcionamiento de un sistema. La gestión pública, en la mayoría de los casos, es un sistema interorganizacional, por lo que la eficacia depende de la gestión global, incluyendo las relaciones entre organizaciones que componen el sistema, y no únicamente del ajuste riguroso de los sistemas internos.
3. En tercer lugar, la creación de jerarquías bien definidas no es sinónimo de gestión. Se necesitan estructuras de organización y responsabilidad no jerárquicas para dirigir equipos de profesionales y trabajar en un entorno competitivo.
4. Finalmente, el *management público* exige la innovación e ideas nuevas más que una continua dependencia con respecto a las prácticas establecidas y a los modelos del sector privado.

Para realizar un seguimiento sobre la eficacia de las inversiones de la organización en personal que conduzcan a un enriquecimiento del concepto de *management público*, la perspectiva de aprendizaje y crecimiento debe hacer seguimiento a indicadores como:

1. *La satisfacción de los empleados.* Los empleados satisfechos con su trabajo son una condición previa para el aumento de la productividad, de la rapidez de reacción, la calidad y el servicio al cliente.
2. *Retención de los empleados.* En coherencia con una política de inversión a largo plazo en los empleados es importante que éstos permanezcan en la organización, lo cual supone una lealtad, transmisión de conocimientos y experiencia, asunción de los valores y compromiso con la organización.
3. *Productividad de los empleados.* Las inversiones de la organización en sus empleados deben revertir en una mayor productividad de su trabajo que conduzca a una mejora en la eficiencia global de la organización.

3.4.2. Capacidades de los sistemas de información

Una de las deficiencias de las administraciones públicas es la falta de un eficiente sistema de información de gestión. Sin este sistema es difícil gestionar eficaz y eficientemente los recursos públicos, ya que no se conoce bien lo que se hace, para quién ni el impacto de los productos en la sociedad.

Por ello es necesario que las administraciones públicas inviertan en el diseño e implantación de sistemas de información insertados en la estructura organizacional. De esta forma, el *management público* tendrá información útil para tomar decisiones sobre las áreas estratégicas de la empresa como lo son sus clientes, los resultados financieros, los procesos internos y el aprendizaje y crecimiento de la organización. Así mismo, los empleados de nivel inferior tendrán información sobre aspectos operativos de la empresa para el control y la mejora de procesos internos y el aumento de la eficiencia.

3.4.3. Motivación, delegación de poder y coherencia de objetivos

Finalmente, un aspecto de cambio para la modernización de la gestión pública debe ser la descentralización de funciones en la administración pública, lo cual genera un nuevo marco de responsabilidad o *Accountability* del *management público*.

Cada nivel de la organización se debe concentrar en su función principal; de esta forma los funcionarios de nivel superior deben encargarse de la formulación del marco estratégico de la organización y delegar a los funcionarios de nivel inferior, dentro del anterior marco, la actuación en los aspectos operativos. Esto permite un mayor grado de motivación de los empleados para realizar su trabajo, ya que se deben responsabilizar por el funcionamiento de un sistema abandonando la concepción de un trabajo puramente mecánico.

Igualmente, la descentralización de funciones debe estar apoyada y soportada por un proceso sistemático y coherente de definición y asignación de objetivos estratégicos, operativos, por centros de responsabilidad hasta llegar al nivel de objetivos por empleados.

4. Conclusiones

El Balanced Scorecard es una herramienta de gestión que incorpora la mayoría, si no todos, los elementos básicos de un sistema de control de gestión estratégico y por lo tanto, constituye un aporte teórico y práctico importante para mejorar la gestión pública y privada.

El Balanced Scorecard es más que un sistema de medición y evaluación, su utilización como sistema de

gestión estratégico permite a las empresas llevar a cabo procesos de gestión decisivos, tales como:

- Concretar la estrategia de la organización.
- Traducir la estrategia y la misión de la organización en indicadores que informan sobre la consecución de los objetivos.
- Planificar, establecer objetivos y medidas de actuación.
- Realizar el seguimiento automático de la estrategia.
- Agilizar y coordinar la comunicación de la estrategia en la propia organización.
- Aumentar el *feedback* y la formación estratégica.

Su aplicación en el mundo público puede contribuir a cambiar de forma radical el modelo de gestión burocrático que caracteriza a las administraciones públicas, orientándolo hacia un modelo de gestión estratégico basado en la consecución de objetivos estratégicos de largo plazo.

En el ámbito de la administración pública la aplicación del Balanced Scorecard puede contribuir a resolver problemas organizacionales y técnicos que se presentan en el proceso de provisión de los servicios. Ya que a través del sistema de indicadores es posible obtener información relevante sobre la valoración del ciudadano de los servicios, la calidad de los mismos y el grado de satisfacción de sus necesidades.

Así mismo, el Balanced Scorecard resulta un instrumento valioso para afrontar y responder a la exigencia de gestionar de forma eficiente los recursos financieros cada vez más escasos, proporcionando información cuantitativa y cualitativa que permita asignar, seguir y controlar el presupuesto público.

Por otra parte, a través de la información suministrada por el Balanced Scorecard también es posible establecer aquellas áreas claves en donde se debe realizar un importante esfuerzo de transformación y modernización a fin de alcanzar los objetivos establecidos.

La administración pública adolece de sistemas de información que le permita tomar decisiones de forma ágil y acertada, en este sentido la implementación del Balanced Scorecard puede contribuir a establecer un sistema de información de gestión que proporcione información interna y externa para ayudar a los gestores públicos a tomar decisiones sobre el presente y futuro de la comunidad.

Finalmente, conviene señalar que a pesar de ser un instrumento útil y de aplicabilidad práctica no es la solución a todos los puntos débiles de las organizaciones. Simplemente permite a las empresas mejorar aquellos aspectos considerados estratégicos mediante la construcción de relaciones causa-efecto entre los objetivos y los indicadores de medición del grado de consecución

de los mismos, partiendo de cuatro perspectivas básicas: la financiera, la del cliente, la de los procesos internos y la de la formación y crecimiento (empleado).

Referencias bibliográficas

- Amat Salas, Oriol y Dowds, Jack (1998), *Qué es y cómo se construye el Cuadro de Mando Integral*, en: *Finanzas y Contabilidad*, Harvard-Deusto, N° 22, pp. 22-26.
- AECA (1997), *Principios de Contabilidad de Gestión. Indicadores de Gestión para las entidades públicas*. Propuesta de documento N° 16, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.
- _____. (1997a), *Principios de Contabilidad de Gestión. Indicadores para la gestión empresarial*. Propuesta de documento N° 17, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, Madrid.
- Albi, Emilio y otros (1997), *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona.
- Amat, Joan M^a (1996), *El control de gestión: una perspectiva de dirección*, Gestión 2000, Barcelona.
- Blanco Illescas, Francisco (1990), *El control como guía de la gestión empresarial*. IMPI, segunda edición, Madrid.
- _____. (1979), *El control integrado de gestión*. IMPI, segunda edición, Madrid.
- Chias Suriol, Josep (1991), *El mercado son personas*, Madrid, McGraw-Hill.
- _____. (1996), *Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio del público*, McGraw-Hill, Madrid.
- Eiglier, Pierre y Eric Langeard (1989), *Servucción. El marketing de los servicios*, McGraw-Hill, Madrid.
- Fayol, Henri (1987), *Administración industrial y general. Coordinación, control, previsión, organización, mando* Henri Fayol, El Ateneo Cop, Buenos Aires.
- Hughes, Owen E. (1994), "La nueva gestión pública", en *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1996, Madrid.
- Kaplan, Robert y David P. Norton (1997), *El cuadro de mando integral. The balanced scorecard*, Gestión 2000, Barcelona.
- Klisberg, Bernardo (1989), *Gerencia pública en tiempo de incertidumbre*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- López, Jordi y Albert, Gadea (1995), *Servir al ciudadano*, Gestión 2000, Barcelona.
- _____. (1992), *El control de gestión en las administraciones públicas*, Gestión 2000, Barcelona.
- Mallo, Carlos, *El cuadro de mando estratégico como sistema integrado de información empresarial*. Mimeografiado.
- Metcalfe, Les (1993), *Gestión pública: "de la imitación a la innovación"*, en *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1996, Madrid.
- Metcalfe, Les y Sue Richards (1989), *La modernización de la gestión pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Philippe, Lorino (1993), *El control de gestión estratégico. La gestión por actividades*. Marcombo, Barcelona.
- Parasuraman, A. y Zeithmal (1985), "A conceptual model for service quality and its implications for future research", en *Journal of Marketing*, No. 49. pp. 41-50, U.S.A.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1991), *La administración al servicio público*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *La reinención del gobierno*, Paidós, Barcelona.
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- _____. (1993), "Análisis de políticas públicas y gestión pública", en *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1996, Madrid.
- Zerilli, Andrea (1992), *Fundamentos de organización y dirección general*. Deusto DL, Madrid.