



El Balanced Scorecard para organizaciones del Sector Público: Enfoques para definición de arquitectura de perspectivas

Por: Jesús Sánchez Martorelli
Consultor Senior en Estrategia y Gestión, NRG Consultores C.A.

El entorno de desempeño de las organizaciones del Sector Público

A partir de las últimas décadas del siglo XX, las organizaciones del sector público (ISP) están experimentando procesos de cambio significativos, donde las comunidades organizadas, los grupos de interés y los ciudadanos juegan cada vez un rol más activo en sus exigencias para con los entes del estado y en la rendición de cuentas por sus **resultados y logros**.

Actualmente el logro de la misión de estos entes, está vinculado a la habilidad de la organización para aprovechar las capacidades de sus activos intangibles, de su gente, de su conocimiento a través del fortalecimiento de su **vocación de servicio público, con eficacia y eficiencia**.

Para atender a estos hechos, las organizaciones de gobierno o del sector público, han comenzado con acciones de **fortalecimiento de la medición de su gestión**. El aspecto financiero o de cumplimiento del presupuesto, en el pasado, considerado como el parámetro más importante y hasta quizás el único para evaluar los logros de una institución, hoy resulta insuficiente ante las nuevas realidades. Los parámetros financieros, como han sido manejados, son un reflejo de las estrategias del pasado y no necesariamente **expresan las capacidades, procesos y servicios que generarán valor al ciudadano**, como resultados de la implantación de las estrategias de hoy. Las mediciones financieras motivan comportamientos a corto plazo a expensas de perspectivas de largo plazo.

La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local. La exigencia por **optimizar los niveles de eficiencia y eficacia** en el uso de los recursos, así como **generar y fortalecer los mecanismos transparencia y de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés** que rodean la acción pública, son los fundamentos básicos que han impulsado a los gobiernos para enfatizar el desarrollo de **sistemas de**



medición y de indicadores de desempeño en las instituciones públicas. Una de las metodologías usadas para ello es la denominada Balanced Scorecard.

Aunque el Balanced Scorecard o Cuadro de Mando Integral (en lo adelante BSC o CMI), fue originalmente concebido para su aplicación en organizaciones del sector privado (con fines de lucro), su aplicación por instituciones del sector público (en lo adelante ISP), ha demostrado tener un potencial mucho mayor. Para ello, hay que considerar algunos cambios sobre el enfoque original del BSC, particularmente en cuanto a la estructura o arquitectura de perspectivas (ver figura 1).

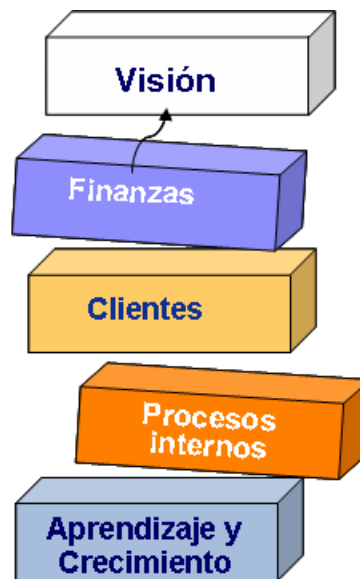


Figura 1
Modelo Original de Arquitectura de Perspectivas propuesto por
Kaplan y Norton para organizaciones con fines de lucro

Veamos algunos aspectos que pueden influir sobre estos cambios de enfoque.

Por ejemplo, si la perspectiva financiera, que representa las aspiraciones de los accionistas en el modelo original (figura 1), se convierte en el objetivo de largo plazo de las organizaciones con fines de lucro, para las ISP no refleja sino los factores restrictivos o impulsores de otras perspectivas, mas que en un objetivo o fin último.



Brújula Gerencial

Octubre-
Diciembre
2008

Ciertamente, las ISP deben supervisar sus gastos y cumplir con presupuestos financieros. Pero su éxito no puede ser medido por cuán estrechamente sus empleados equiparan los gastos con cantidades planeadas en el presupuesto, ni por como ellos contienen los gastos de modo que los gastos actuales estén cubiertos por el presupuesto asignado. Por ejemplo, saber que los gastos actuales para una institución estuvieron dentro del 5% de las cantidades establecidas en el presupuesto, no dice nada sobre si la institución funcionó con eficacia y eficiencia, cumpliendo su misión, durante el período. Del mismo modo, haber gastado 10% menos de lo presupuestado por efecto de reducción de gastos, no nos dice nada sobre el éxito, si la misión de servicio a la comunidad se ha visto severamente comprometida como resultado de estas acciones de "eficiencia". De allí que los objetivos o medidas tradicionalmente utilizados para objetivos financieros como "cumplimiento del presupuesto", sencillamente no nos cuentan la historia de éxito o fracaso de las ISP, sino que solamente nos dan una visión parcial de dicha historia.

En contraposición a lo que comúnmente sucede, las ISP deberían medir su éxito por como, con eficacia y eficiencia, ellos logran cubrir las expectativas y las necesidades de los ciudadanos, dentro de su ámbito de acción (hablamos de ciudadanos, comunidad o, en un sentido mas amplio sociedad o país). Ellos deben definir objetivos tangibles para su misión, impacto en la calidad de vida del ciudadano, en la mejora de la sociedad, del país, y de este en el contexto mundial, según su ámbito de acción. Las consideraciones financieras, como por ejemplo "cumplimiento del presupuesto", pueden desempeñar un rol impulsor o restrictivo, pero no constituirse en el objetivo primario.

Como resultado de estas consideraciones, han surgido diferentes modelos de arquitectura de perspectivas. Veamos algunos planteamientos que han surgido en años recientes.

En contraposición a lo que comúnmente sucede, las ISP deberían medir su éxito por como, con eficacia y eficiencia, ellas logran cubrir las expectativas y las necesidades de los ciudadanos, dentro de su ámbito de acción (hablamos de ciudadanos, comunidad o, en un sentido mas amplio sociedad o país).

Como resultado de estas consideraciones, han surgido diferentes modelos de arquitectura de perspectivas...

© 2008, NRG Consultores C.A.

Avenida Casanova, Torre Limina, piso 5, Oficina 5-A, Bello Monte, Caracas

Teléfonos: (58) 212 - 9524363, 9537817, Fax: 9514748

www.nrgconsultores.net



El enfoque de Kaplan y Norton para las ISP

En el caso de las ISP el modelo básico planteado por Kaplan y Norton, es el siguiente (figura 2):

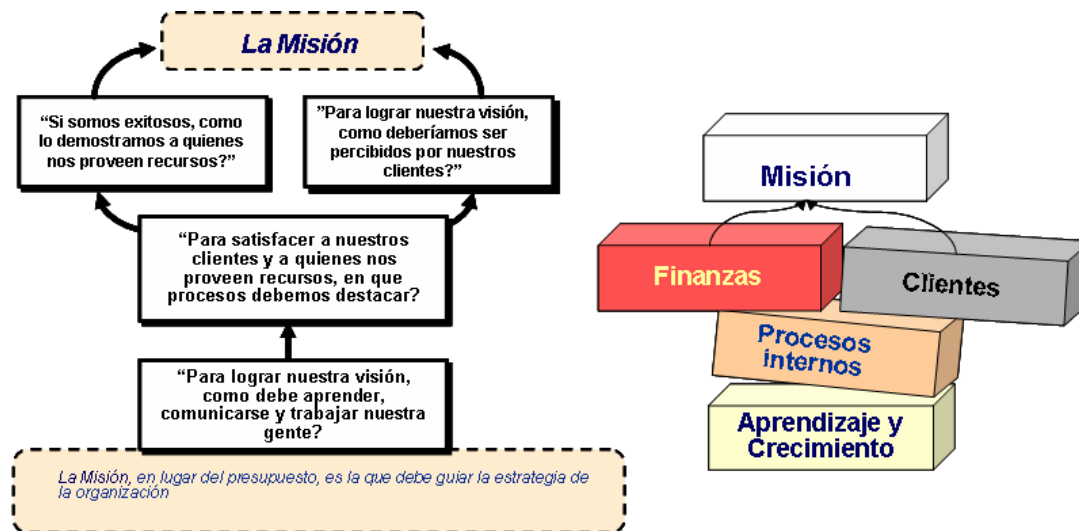


Figura 2
Modelo genérico de Arquitectura de Perspectivas propuesto por Kaplan y Norton para las ISP ¹

En primer lugar, vemos que en las ISP, el énfasis de logro final está en el cumplimiento de la misión, mientras que en el modelo de la figura 1, esta orientado al logro de una visión. Esto viene dado porque, fundamentalmente, las ISP están basadas en normativas y leyes, que les establecen el "cumplimiento de una misión", y de hecho, muchas veces las mismas leyes la definen.

Por otro lado, vemos que en este esquema, como mencionábamos en los párrafos anteriores, la perspectiva financiera complementa o soporta los logros de la institución hacia sus "clientes" (ciudadano, comunidad, sociedad). Las perspectivas de procesos y de aprendizaje y crecimiento, siguen apareciendo como habilitadoras de las demás.

En la práctica, este modelo genérico, ha dado origen a algunas variantes, entre las cuales deseamos destacar tres:

Para las instituciones que combinan los recursos asignados por entes centrales (nacionales o locales), con un volumen significativo de recursos



derivados de acciones o medios propios (por ejemplo, las municipalidades o alcaldías, que tienen impuestos y otros medios de captura de recursos propios), se ha generado la variante 1 (ver figuras 3)

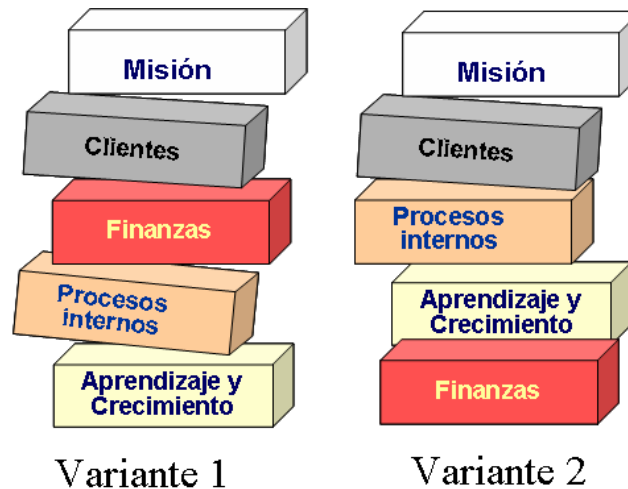


Figura 3
Dos variantes del Modelo genérico de Arquitectura de Perspectivas propuesto por Kaplan y Norton para las ISP ^{2,3}

Por su parte, para las instituciones cuyas acciones están preponderantemente sustentadas por recursos derivados de asignaciones de entes centralizados (nacionales o locales, como por ejemplo los ministerios, gobernaciones, institutos centralizados), hemos visto que es más aplicable la variante 2 de este modelo.

En la práctica, este modelo genérico, ha dado origen a algunas variantes... que modifican la relación de causa y efecto entre perspectivas y la estructura interna de las mismas

Una tercera variante ha surgido en los enfoques de algunas organizaciones, que integran la perspectiva de financiera a sus procesos organizacionales (consideran estos componentes como un proceso de captura y administración de recursos financieros). La figura 4 refleja dos representaciones de este modelo, encontradas en la práctica de diversas ISP:

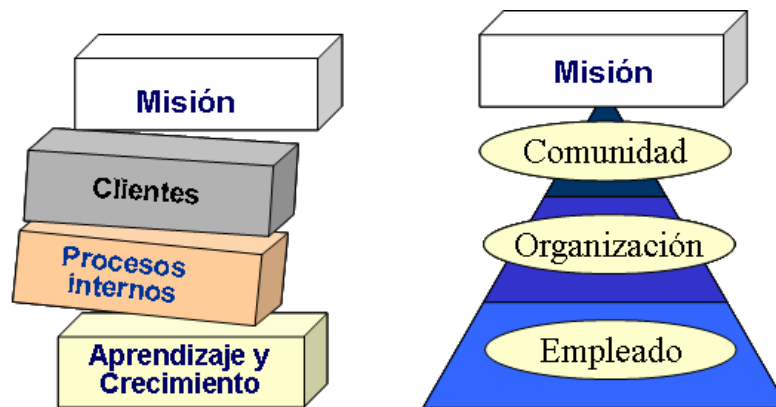


Figura 4

Una tercera variante del Modelo genérico de Arquitectura de Perspectivas propuesto por Kaplan y Norton para las ISP ^{3,4}

Otros modelos para las ISP

Modelo de Bastidas y Feliu⁵ (2003). Figura 5

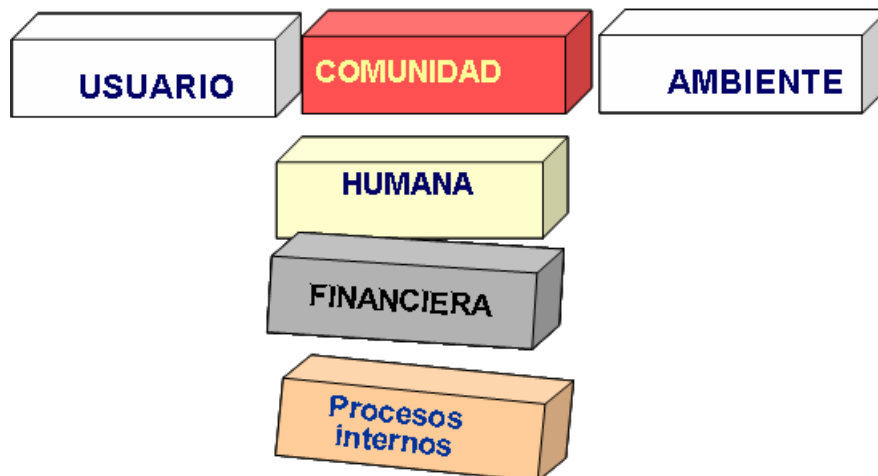


Figura 4

Modelo de Bastidas y Feliu ⁵ (2003)

El modelo presentado aporta como principal cambio de enfoque la división de la perspectiva del Cliente en tres componentes: Usuario, Comunidad y Medioambiente. Probablemente, en algunos casos puede ser valedera la diferenciación 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 sobre esta tensión entre ambas partes. El mismo caso de tensión de intereses puede darse entre Comunidad y Medioambiente.

La Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento es sustituida por la Perspectiva Humana e incluye los objetivos concernientes a la propuesta de valor para el capital humano de la organización.

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.

Sobre este modelo podemos comentar que parece irrelevante la diferenciación hecha a nivel de Usuario, Comunidad y Ambiente, cuando puede hacerse, y de hecho se hace normalmente, a nivel de objetivos dentro de una misma perspectiva (que bien podemos llamar Usuarios, Comunidad y Ambiente), mas que de perspectivas separadas. Además, a lo largo de los años, hemos sugerido a nuestros clientes evitar la construcción de "Scorecards Hidra" (la Hidra es el animal mitológico con varias cabezas), por cuanto las organizaciones deben transmitir a las personas la alineación con un fin último (varios fines pueden confundir), que en el caso de las ISP e interpretando las ideas de Bastidas y Feliu, podríamos resumir como "Incrementar la Calidad de Vida del Ciudadano y la Sociedad, preservando el Ambiente".

Por otro lado, el ubicar la *Perspectiva Humana* después de los procesos, en la cadena de causa y efecto de abajo hacia arriba, distorsiona la visión de la perspectiva de aprendizaje y crecimiento como un habilitador de la mejora y excelencia de los procesos. Si se mantuviese el orden adecuado, perspectiva humana como habilitador – debajo de procesos - este modelo correspondería a la variante 1 descrita mas arriba.

Modelo de Da Silva – Rodríguez (2007)⁶. Ver figura 6.

Este modelo, en principio, complementa los componentes de las perspectivas en del modelo original, llevándolo a seis perspectivas: *Financiera, Comunidad, Procesos, Innovación-Formación-Organización, Gobernabilidad y Marco Legal.*

En la *perspectiva financiera*, su planteamiento es similar al de Kaplan y Norton. En este sentido, se orienta al equilibrio presupuestario, a la



reducción de costos y a la eficiencia en la recaudación. Bajo su interpretación, esta perspectiva enfatiza la eficiencia en costos, es decir, la habilidad para ofrecer máximo valor a la comunidad con el mínimo gasto, asignando los recursos 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.

En la perspectiva de la *Comunidad* se contemplan los aspectos relativos a 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 (ciudadano, empresariado, comunidades) y su satisfacción.

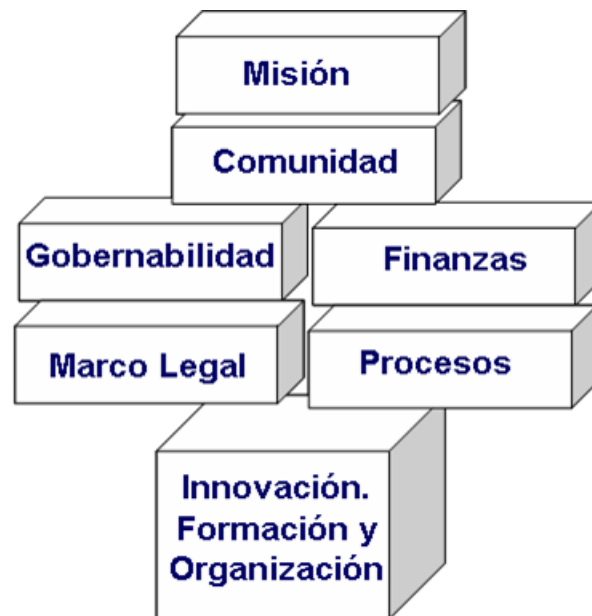


Figura 6
Modelo de Da Silva y Rodríguez⁶ (2007)

La perspectiva de *Procesos*, resalta aquellos procesos que pueden llevar a una mayor satisfacción de la comunidad atendida por la ISP. Como destaca Kaplan y Norton, para satisfacer los objetivos y las expectativas de los ciudadanos las ISP deben identificar sus procesos y competencias clave en los que deben ser sobresalientes. Fundamentalmente, para efectos de los procesos, esta perspectiva engloba los conceptos de "economía", "eficiencia", "eficacia" y "efectividad" complementados con el concepto



Brújula Gerencial

Octubre-
Diciembre
2008

de "excelencia" de procesos, incluyendo los relativos a la minimización de impactos ambientales negativos.

La perspectiva de *Innovación, Formación y Organización* se orienta a la formación y mejora de las competencias de los funcionarios públicos (capital humano), la calidad de los sistemas de información utilizados por las agencias públicas (capital informacional) y los efectos de lograr alinear los componentes de la organización a fin de que se alcancen los objetivos definidos por la entidad (capital organizacional).

Hasta ahora, los planteamientos de Da Silva y Rodríguez, no difieren sustancialmente de lo indicado por Kaplan y Norton (figura 2). A partir de este punto, introducen dos componentes adicionales en su modelo de perspectivas: Gobernabilidad y Marco Legal.

Por perspectiva de Gobernabilidad, los autores de este modelo consideran la interacción de la ISP con diferentes grupos de interés (stakeholders), que pudiesen ejercer influencia sobre el alcance de las estrategias, objetivos, metas o iniciativas de la institución. La introducción de esta perspectiva pretende "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".

Para la perspectiva del Marco Legal, se considera que en un "Estado de Derecho, los gobernantes deben actuar dentro de los estrictos límites previstos por el ordenamiento jurídico vigente". "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."

Respecto a la introducción de estas dos perspectivas, creo que se basan en la interpretación errónea de que el modelo del BSC (CMI) deja por



fuera a los "stakeholders", o al menos a algunos de ellos. Quienes hemos trabajado por años con la metodología, sabemos que la arquitectura de perspectivas que se define, bien sea para entes públicos, privados, con o sin fines de lucro, debe partir del mapa de relaciones con los diferentes grupos de interés. Los pesos relativos de dichos grupos de interés, son los que determinan la arquitectura de perspectivas. Para el modelo original de la figura 1 (entes con fines de lucro), los grupos de interés están considerados en las diferentes perspectivas (financiera-accionistas; clientes- clientes, relacionados, comunidad, ambiente; procesos- la organización; aprendizaje y crecimiento – los empleados, la cultura y sus ambiente de información para toma de decisiones). El cambio en el modelo para ISP (figura 2), viene dado por el ajuste en cuanto a que no se habla de accionistas, sino de "proveedores de recursos financieros", pero el resto de las consideraciones es válido también para el modelo de ISP.

Con esto no queremos decir que no sea válida la introducción de nuevas perspectivas. El ejemplo del Grupo Nueva – Amanco, es una prueba de ello, en el sector privado, al introducir la perspectiva ambiental y la de triple resultado en su modelo, además de ajustar los nombres del resto de las perspectivas a su "cultura". Sin embargo, recomendamos que para la mayoría de los casos, se establezca con claridad el peso relativo de cada stakeholder, para determinar si en lugar de abrir una nueva perspectiva, es suficiente con colocar los componentes necesarios a través de objetivos en la perspectiva que corresponda (usualmente procesos o clientes). Abundan los ejemplos que han seguido esta práctica desde los inicios del BSC. Este fue el esquema utilizado por empresas privadas como Mobil o Petrotrin, que incluyeron los aspectos de relaciones con el entorno (comunidad-sociedad) y con el ambiente, a través de objetivos específicos en sus perspectivas de procesos y de "clientes y entorno".

Algunas sorpresas en nuestra investigación

Algunos de los casos que hemos visto a lo largo de estos años, reflejan deficiencias en las bases conceptuales, particularmente en cuanto a las relaciones de causalidad (causa y efecto) entre las diferentes perspectivas, así como en la naturaleza y fines de las ISP. Esto ha conllevado a un orden inadecuado de las perspectivas, o bien en la concepción del fin último en el modelo que se plantean.

Tomemos, solo como un ejemplo dentro de los que abundan, el modelo sugerido por Bastidas y Moreno⁷.



En este modelo, la relación de causalidad sugiere que el ESTADO, está por encima de la SOCIEDAD.

Este modelo sugiere una estructura de cuatro perspectivas:

SOCIEDAD: Dirigido al fortalecimiento de la acción institucional en el desarrollo local.

ESTADO: Orienta la actuación de la universidad al cumplimiento de los lineamientos de la educación superior nacional.

PROCESOS INTERNOS: Se refiere a las prioridades estratégicas para mejorar la capacidad de respuesta institucional ante las demandas de los sectores de la sociedad.

DESARROLLO Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL: Orienta el fortalecimiento de la tecnología y el talento humano para asumir las transformaciones y los retos institucionales

Hasta este punto, coincidimos con que su modelo representa lo que debe ser la aplicación de las perspectivas a una ISP. Sin embargo, cuanto establecen las relaciones de causalidad, su modelo sugiere una arquitectura de perspectivas como la siguiente (figura 7):

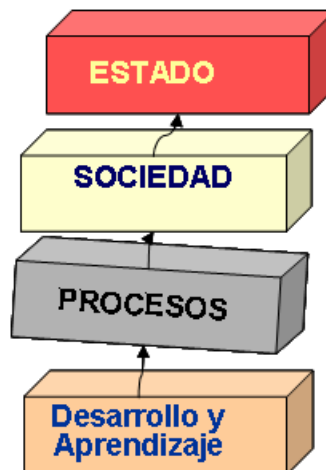


Figura 7
Modelo de Bastidas-Moreno⁷ (2006)

Esta arquitectura podría sugerir que la sociedad está al servicio del estado, cuando este último no es más que una organización que la sociedad ha elegido como un medio a su servicio, a los efectos de lograr su desarrollo y sustentación permanentes, teniendo como fin último la calidad de vida del ciudadano.



Una lectura mas adecuada del modelo sería el de nombrar lo que llaman ESTADO como País, o como Desarrollo Sostenible, con lo que el modelo si respondería a una relación de causa y efecto mas adecuada.

Conclusiones:

Como hemos visto, las posibilidades de modificación del modelo originalmente planteado por Kaplan y Norton, son innumerables. Atienden a las particularidades de cada caso, de su "mapa de fuerzas" con los grupos de interés, y a la diversidad de organizaciones públicas existentes. Como sugieren Da Silva y Rodríguez, las adaptaciones a este modelo, deberá atender a aspectos conceptuales, mas que estructurales. Quienes perciban que el modelo original para las ISP, deberán establecer perspectivas que se ajusten mas a su realidad, siempre manteniendo una relación lógica de causa y efecto, donde al final debe estar el ciudadano, la sociedad a quienes sirven, y que son su razón de ser.

Referencias:

1. Kaplan, Robert (2004), Presentación: Balanced Scorecard en el Sector Público, entregada al autor de este artículo.
2. Kaplan Robert . (1999). "The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations". Balanced Scorecard Report. 15/11/1999. Boston: Harvard Business School Publishing.
3. Experiencias del autor en proyectos del sector público
4. Tomamos como ejemplo, el esquema del sistema judicial en Singapur, en su planteamiento de primera etapa para aplicación del Balanced Scorecard, usa las tres perspectivas de Comunidad, Organización y Personal. "The Justice Scorecard", presented by Singapore Subordinate Courts.
5. Bastidas, Eunice L. y Feliu, Vincente R. (2003). "Una Aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Publico". Compedium, Diciembre.
6. João Batista Barros da Silva Filho, Ricardo Rodríguez González (2007), universidad De Valladolid, "Una Nueva Visión Del Cuadro De Mando Integral Para El Sector Público"
7. Eunice Loída Bastidas Bermúdez, Zahira Moreno F (2006). "El cuadro de mando integral en la gestión de las organizaciones del sector público. Caso: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado.

Contáctenos para mayor información sobre la aplicación esquemas de planificación y gestión en su institución, o solicite información sobre nuestros cursos:

- **Balanced Scorecard como Sistema de Gerencia en el Sector Público**
- **Indicadores de Desempeño en la Gestión Pública**