SECRETARIA
GENERAL
ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTA

GUIA PRÁCTICA
PARA LA ELABORACION DEL

CUADRO DE MANDO INTEGRADO
BSC

FECHA: Octubre de 2007

SECRETARÍA GENERAL DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ

DIRECCIÓN DISTRITAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ

SECRETARÍA GENERAL

DIRECCIÓN DISTRITAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Alcalde Mayor de Bogot§
Luís Eduardo Garzón

Secretario General
Enrique Borda Villegas

Subsecretario General
Luís Miguel Domínguez

Directora Distrital de Desarrollo Institucional
Gloria Amparo Acosta Montoya

Coordinaci· n de Calidad
Gerardo Duque Gutiérrez

Dise¶o y Elaboraci· n de Textos
Alberto Castiblanco

TABLA DE CONTENIDO

Introducci· n

I. Marco de referencia

1. Antecedentes
2. Marco conceptual
3. Normatividad

II. La cultura de la medici· n en la Administraci· n P¼blica

1. La evaluaci· n del desempe¶o de la Gesti· n P¼blica: importancia, utilidad y particularidades

2. Atributos deseables en la actuaci· n p¼blica

III. àQu®es el Balanced Scorecard (BSC) o Cuadro de Mando Integral (CMI)?

1. La perspectiva financiera
2. La perspectiva del cliente
3. La perspectiva de los procesos
4. La perspectiva de la formaci· n y el crecimiento

IV. àC· mo podemos medir la Gesti· n?

1. Indicadores: concepto
2. Condiciones que deben reunir los indicadores
3. Metodolog²a para la construcci· n de los indicadores
4. Beneficiarios de los indicadores
5. Utilizaci· n de referentes
6. Limitaciones respecto a la utilizaci· n de indicadores

V. àCu§l es la metodolog²a para elaborar un BSC o CMI?

1. Contar con un plan estrat®gico
2. Definir factores cr²ticos de ®xito (FCE)
3. Establecer indicadores
4. Determinar por cada indicador el estado, umbral y rango de gesti· n
5. Construir el Mapa de Enlaces
6. Construir el CMI

VI. Bibliograf²a

INTRODUCCIÓN

Las nuevas condiciones de los mercados, generadas por las tendencias de apertura y globalizaci·n internacional de la econom²a, han incidido en los h§bitos de consumo de las sociedades cuyos miembros tienen cada vez una mayor oferta de productos y, en consecuencia, se han ampliado sus posibilidades de escoger aquellos de mayor calidad a menores precios.

Estas condiciones llevaron a los estudiosos de la administraci·n a plantear f·rmulas que permitieran a los gerentes de las empresas y entidades, tanto del sector privado como p¼blico, monitorear y medir los procesos productivos, de tal forma que ð mediante la implementaci·n de pol²ticas de calidad y procesos de mejoramiento continuoð se garantizara que los productos (bienes o servicios) generados se ajusten a las cada vez m§s exigentes condiciones y caracter²sticas de sus consumidores.

La calidad est§ basada entonces en que los productos (bienes o servicios), de todo proceso productivo que genere una empresa o una entidad, respondan a las necesidades y expectativas del consumidor o cliente de los mismos. Pero adem§s, en que los insumos utilizados se ajusten a est§ndares internacionales de calidad, que los costos de producci·n sean los menores del mercado y que se respeten normas de manejo ambiental en toda la cadena productiva. Esta es la ¼nica forma en que una entidad o empresa puede garantizar que sus productos sean consumidos. S·lo as² podr§ y en consecuencia puede obtener los ingresos necesarios para alimentar la cadena productiva y mantener m§rgenes de ganancia social y econ·mica. La empresa o entidad que no se enmarque en estos par§metros est§ condenada a desaparecer, ya que siempre habr§ alguna que s² lo haga en esas condiciones.

Cumplir esas reglas del mercado implica que toda empresa o entidad deba orientar su gesti·n a trav®s de planes estrat®gicos que recojan dentro de sus objetivos y metas estas condiciones.
Aparentemente estas caracter²sticas se aplicar²an solo a empresas o entidades del sector privado, dado que ellas tienen una orientaci·n econ·mica a partir de su necesidad de generar utilidades para los accionistas. Sin embargo, es claro, y as² lo demuestran hechos contundentes en la historia moderna de la administraci·n p¼blica, que tambi®n es aplicable al sector p¼blico, en donde se ha demostrado que aquella entidad que no genere productos (bienes o servicios) con altos ²ndices de calidad a bajos costos tambi®n desaparece. La m§xima que se aplica a este sector es que ñentidad que no sea productiva despareceò, sentencia que incluso ha sido incluida en varios programas de gobierno de distintos pa²ses.

En el caso Colombiano son innumerables los ejemplos de entidades que, desde la promulgaci·n de la Constituci·n Pol²tica en el a¶o 1991, han desaparecido por no cumplir las exigencias de este mercado. En varios de estos casos han sido reemplazadas por empresas del sector privado. Todos los sectores se han visto afectados por esta tendencia y en aquellos en donde mayor resistencia se ha presentado es en donde m§s ejemplo de liquidaciones se han observado. Como ejemplo est§n los sectores de la salud, del transporte, de las comunicaciones, del sistema financiero entre otros.

Estas nuevas condiciones del mercado obligaron, como lo anot§ramos anteriormente, a los estudiosos a buscar nuevas herramientas que les permitiera a los gerentes de las empresas y entidades a garantizar una adecuada gesti·n. Las que mayor importancia representan en el devenir administrativo son aquellas que tienen que ver con los mecanismos de control.

Desde los a¶os 80 hacia nuestros d²as han surgido diferentes teor²as que van desde la calidad total, pasando por las escuelas de mejoramiento continuo y reingenier²a de procesos, hasta las que proponen herramientas m§s integrales en el control de la gesti·n. Ejemplo de esta ¼ltima es la escuela del Balanced Scorecard (BSC) creada a partir de los estudios realizados por Robert S. Kaplan y David P. Norton.
El prop·sito de estas teor²as y escuelas de la administraci·n es facilitar una serie de herramientas gerenciales para que todos los directivos, gerentes, administradores y gobernantes, puedan controlar sus procesos de tal forma que se incluya en tal control todos los

factores cr²ticos de ®xito de un empresa desde los puntos de vista de sus finanzas, la garant²a de conservar y aumentar sus clientes, el mejoramiento y la eficacia de sus procesos productivos y el desarrollo de una cultura de competencias y conocimientos de los empleados.

La Alcald²a Mayor de Bogot§, a trav®s de su Secretar²a General y el ñPrograma de Fortalecimiento Institucional de Bogot§ Distrito Capitalò, financiado parcialmente por el BID, busca el fortalecimiento del Distrito, concentr§ndose principalmente en tres §reas de acci·n:

- El fortalecimiento y reorganizaci·n macro institucional del Distrito, considerando los procesos estrat®gicos de gesti·n, con especial ®nfasis en los aspectos cr²ticos como planeaci·n y presupuesto, ordenamiento catastral y planeaci·n territorial, as² como en la generaci·n y administraci·n de informaci·n
- El mejoramiento de la eficiencia de la gesti·n local, con ®nfasis en las alcald²as locales y las Juntas Administradoras Locales. Al igual que la consolidaci·n de las instancias de participaci·n ciudadana.
- La implantaci·n de un modelo de excelencia de atenci·n a la ciudadan²a que proporcione eficiencia, rapidez, comodidad y calidad en los servicios prestados.

En desarrollo del Contrato de Empr®stito que suscribi· el Distrito Capital con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, denominado ñ**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL**ò, el Distrito Capital a trav®s de la Secretar²a General cre· la Unidad Ejecutora del *programa*, adscrita al Despacho del Secretario General. La Unidad Ejecutora (UEP) tiene como misi·n prestar un apoyo eficaz y oportuno que le permita al Distrito Capital cumplir con los compromisos contractuales asumidos ante el BID.

Dentro del Plan de Desarrollo Econ·mico, Social y de Obras P¼blicas de Bogot§ Distrito Capital para el per²odo 2004 a 2008 se estableci· el objetivo ñGesti·n P¼blica Humanaò. Su prop·sito es garantizar la materializaci·n y el respeto de los derechos humanos y dem§s derechos constitucionales y legales, que cuenten como condici·n fundamental para el logro de una Bogot§ sin Indiferencia. Por esta raz·n la ñGesti·n P¼blica Humanaò se centra en el fortalecimiento de la gesti·n institucional, haci®ndola humana, sostenible y eficaz, a partir de la adecuaci·n y preparaci·n de la institucionalidad.

As² mismo, la Secretar²a General de la Alcald²a Mayor de Bogot§ dentro del PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL, estructur· la **Estrategia de Equipos Transversales** para las §reas de apoyo, cuyo objetivo es la consolidaci·n institucional del Distrito Capital, a partir del dise¶o y desarrollo de dos l²neas de intervenci·n entre las que se destaca Mejores Pr§cticas.

El desarrollo de este componente en su primera etapa se concentr· en los equipos transversales que por su naturaleza contribu²an de forma m§s amplia al cumplimiento de los objetivos institucionales, enmarcado en el plan de desarrollo. Dicho trabajo culmin· con la relaci·n de los procesos y procedimientos, formatos, registros, misi·n, objetivos, pol²ticas; adicionalmente, se hizo el proceso de an§lisis y mejoramiento de los procesos, se dieron a conocer las debilidades en la cadena y se sugiri· la forma de corregirlas y de mejorar la distribuci·n de recursos, logrando de este modo unificaci·n de criterios de una misma §rea en forma transversal en todas las entidades que conforman el Distrito Capital.

De acuerdo al grado de desarrollo de cada uno de los equipos transversales establecido en la primera etapa, surge la necesidad de orientar a las entidades para que su gesti·n se enfoque principalmente en los procesos que se dan al interior de ella, del sistema de gesti·n de calidad y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jur²dico vigente.

Es importante trabajar en el fortalecimiento de la gesti·n de las entidades p¼blicas en el Distrito para crear un entorno de confianza y credibilidad de la ciudadan²a en la gesti·n adelantada por los servidores p¼blicos, permitiendo que se ejerza una

direcci·n y control sistem§ticos y transparentes, logrando el cumplimiento de los principios que la Constituci·n se¶ala como obligatorios para la administraci·n p¼blica.

De la misma forma, otro elemento que garantiza la gesti·n p¼blica es el Sistema de Gesti·n de la Calidad (SGC) en las entidades estatales, que establece la obligatoriedad de incorporar en los procesos de las entidades p¼blicas controles expl²citos y formales que permitan hacer seguimiento y evaluaci·n del impacto en sus usuarios o beneficiarios. El SGC se mide en t®rminos de la satisfacci·n de sus necesidades por medio de la prestaci·n de servicios de calidad. De esta manera, se impulsa as² el mejoramiento continuo de los procesos y la implementaci·n de mejores pr§cticas, identificadas, fortalecidas y documentadas en las distintas §reas seleccionadas que conforman cada equipo transversal.

Todo lo anterior est§ enmarcado en la Ley 872 de diciembre 30 de 2003, por la cual se dispone, en la rama ejecutiva del poder y en otras entidades prestadoras del servicio, que implementen SGC, como una herramienta de gesti·n sistem§tica y transparente que permita dirigir y evaluar el desempe¶o institucional, en t®rminos de calidad y satisfacci·n social en la prestaci·n de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estar§ enmarcada en los planes estrat®gicos y de desarrollo de tales entidades.
En el art²culo 24 del Acuerdo 119- 2004 (Plan de Desarrollo para Bogot§ en el per²odo 2004 -2008) se estableci· que ñpara garantizar el monitoreo y seguimiento de las pol²ticas p¼blicas y de los planes y proyectos de la Administraci·n Distrital se implementar§n sistemas de cuadros de mando integral como modelo de gesti·n basado en la estrategiaò

Adem§s que los sistemas de *cuadro de mando integral* de que trata el art²culo se¶alado anteriormente el SGC consiste en ñuna herramienta de gesti·n que *traduce* la estrategia y la misi·n de una organizaci·n en un amplio conjunto de medidas de actuaci·n, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gesti·n y medici·n estrat®gica.[1]

Sumando los elementos anteriormente mencionados y con la participaci·n de los servidores p¼blicos, el Distrito alcanzar§ niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, convirti®ndolo en un modelo a seguir.

En la ¼ltima etapa de Equipos Transversales, que coincide con la finalizaci·n del cr®dito, se hace necesario institucionalizar las actividades propias de su desarrollo, tanto en la Secretar²a General como en cada una de las entidades involucradas. As² mismo, se hace necesario finalizar las actividades que se han venido ejecutando en Mejores Pr§cticas de acuerdo al grado de intervenci·n de cada Equipo Transversal.

Los argumentos citados llevaron finalmente a la Administraci·n del Distrito Capital a contratar a trav®s de una consultor²a la elaboraci·n de la presente cartilla que sirve de gu²a pr§ctica para la implementaci·n de los *cuadro de mando integral* como herramienta de evaluaci·n, seguimiento y monitoreo de la gesti·n de las entidades distritales.
Ponemos entonces a su consideraci·n y estudio la presente gu²a como resultado final de la citada consultor²a y esperamos con ello estar contribuyendo al ®xito de la gesti·n de los gobernantes y gerentes de las entidades de la ciudad.

[1] **Kaplan y Norton, Cuadro de Mando Integral, segunda edición, 1996.**

I. MARCO DE REFERENCIA

1. Antecedentes

La Administraci·n P¼blica en Colombia ha venido demostrando avances significativos en los ¼ltimos a¶os, especialmente desde la d®cada de los 80s, con la adopci·n de normas que obligan a los administradores p¼blicos a adoptar medidas de control para garantizar que la gesti·n se enmarque en los conceptos de calidad y mejoramiento continuo. Muestra de ello es la evoluci·n que han tenido durante estos a¶os tales conceptos en la gesti·n de las entidades del Estado. Especialmente desde la adopci·n de la Constituci·n de 1991, a partir de la cual se establece que debemos focalizar todos nuestros esfuerzos hacia la generaci·n de resultados que materialicen las expectativas de desarrollo de la naci·n colombiana en su riqueza social, ®tnica, ambiental, de g®nero y territorial.

As² mismo, en la Ley 87 de 1993, se se¶ala que uno de los objetivos del Sistema de Control Interno (Art²culo 2) es el de ñd) Garantizar la correcta evaluaci·n y seguimiento de la gesti·n organizacionalò y otro (Art²culo 4) es el de la ñj) Organizaci·n de m®todos confiables para la evaluaci·n de la gesti·n.ò Y en el Art²culo 8: Evaluaci·n y control de Gesti·n de las organizaciones.

De la misma forma la Resoluci·n XYZ ï 112/94: Numeral 7: Verificaci·n, establece el siguiente objetivo: ñLa empresa implementar§ un sistema integrado de control de gesti·n, dise¶ado para medir objetivamente el desempe¶o organizacional y la evoluci·n eficaz y eficiente de los planes, programas, objetivos y metasò

Para el caso particular del Distrito Capital el Acuerdo 119- 2004 (Plan de Desarrollo 2004-2008) establece en el Art²culo 24:

ñPara garantizar el monitoreo y seguimiento de las pol²ticas p¼blicas y de los planes y proyectos de la Administraci·n Distrital se implementar§n sistemas de cuadros de mando integral como modelo de gesti·n basado en la estrategiaò

Surge entonces la siguiente pregunta:

àPor qu®raz·n se han adoptado estas medidas en la Administraci·n P¼blica en Colombia?

Aunque la respuesta pareciera demasiado obvia, debemos detenernos un momento en el an§lisis de esta tendencia mundial.

Desde comienzos de la d®cada de los a¶os 80 ha n tomado fuerza, en el mundo de la administraci·n, los conceptos que basan la gesti·n de las empresas p¼blicas y privadas en la necesidad de atender las necesidades y expectativas del cliente, a causa del fen·meno de la competitividad a partir de la apertura e internacionalizaci·n de los mercados que se sustenta a su vez en el acelerado desarrollo de los sistemas de informaci·n y comunicaci·n entre los diferentes pa²ses que hace que los consumidores de productos y servicios (lo sociedad en general) pueda acceder en forma §gil y eficiente a diferentes ofertas y pueda decidir a quien compra los mismos.

Hoy en d²a tenemos clientes o grupos poblacionales que consumen en forma inteligente, es decir, buscan productos y/o servicios de mayor calidad a menor costo o precio que se acomoden a sus necesidades reales. Esta tendencia, impulsada por el desarrollo de la inform§tica, ha obligado a las empresas a definir estrategias que permitan sintonizar los planes de desarrollo de las mismas con las necesidades de consumo de sus clientes, de tal forma que los hechos han demostrado que las empresas que no han adoptado esta pr§ctica est§n destinadas a desaparecer.

Son muchos los ejemplos que tenemos en la realidad de la empresa colombiana, de ambos sectores, p¼blico y privado, en los que ha quedado demostrado que la gesti·n empresarial debe partir de las necesidades y expectativas de sus clientes y que la supervivencia de la misma dependen de la medida en que los planes de desarrollo se adapten a estas exigencias. El sector de la aviaci·n fue, quiz§s, uno de los primeros en tener la necesidad de tales adaptaciones, las cuales le han exigido como la adopci·n de medidas extremas para mejorar la calidad de la atenci·n y, en muchos casos, han obligado a estrategias tales como la fusi·n y o alianzas para poder sobrevivir en un mundo tan competitivo. En el sector de la salud,

por ejemplo, se ha observado que a partir de la adopci·n de la Ley 100 de 1993, la competitividad basada en las necesidades de los clientes o usuarios (cambio del esquema de subsidio a la demanda y no a la oferta) han generado verdaderos cataclismos en la forma en como se concibe la gesti·n del sector. Independientemente de los debates p½blicos sobre las implicaciones sociales de las pol²ticas del sistema, las empresas del sector que no se han adaptado a estos cambios, en especial quienes no han centrado su gesti·n en la calidad y el mejoramiento continuo de sus procesos para que estos est®n acordes con las necesidades y expectativas de los clientes, han desaparecido o est§n desapareciendo del mercado.

Esta situaci·n ha obligado, como se anotaba anteriormente, a la adopci·n de sistemas de control que permitan monitorear permanentemente el cumplimiento de las metas y objetivos de los planes de desarrollo empresarial y, en el caso del sector p½blico, a medir y monitorear si la gesti·n de las entidades se est§ realizando de forma eficiente y efectiva y al menor costo, de tal forma que cuando se detecta que tales objetivos no se est§n cumpliendo, se toman decisiones de ajuste que en algunos casos ha implicado incluso el cierre de entidades para implementar otros sistemas de administraci·n y en casos extremos incluso la privatizaci·n de las mismas.

Para poder realizar tal monitoreo y seguimiento de los objetivos y metas de los planes de desarrollo, se han adoptado diferentes m®todos, siendo hoy en d²a uno de los de mayor ®xito los *cuadros de mando integral*, los cuales han permitido que la gerencia de las empresas puedan tener una visi·n globalizada e integral de la gesti·n en forma oportuna, de tal manera que se detectan a tiempo las desviaciones y se toman las medidas para corregir o prevenir situaciones irregulares en la vida y el futuro de la empresa, es decir, se monitorea el permanente cumplimiento de la Misi·n y se garantiza que las acciones presentes permitan el cumplimiento de la Visi·n de la empresa o entidad.

àQU£ DIFERENCIAS EXISTEN EN EL ENFOQUE TRACIONAL DEL CONTROL Y EL PROPUESTO A TRAV£S DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL O BALANCED SCORECARD?

SISTEMAS TRADICIONALES BASADOS EN LO FINANCIERO	EL BALANCED SCORECARD O CMI
Est§tico	Din§mico
Reactivo	Proactivo
R²gido	Flexible
No Competitivo	Competitivo
UNI-dimensional	Mult.-dimensional

Como lo veremos en el contenido del presente documento, el *cuadro de mando integral* permite tener una visi·n de los cuatro factores claves para el ®xito de toda gesti·n:

Enfoque financiero
Enfoque del cliente
Enfoque de los procesos
Enfoque de la formaci·n y crecimiento

Los cuales llamaremos perspectivas de la gesti·n. Estos permiten observar el comportamiento de la gesti·n empresarial con un enfoque no solamente financiero como se ven²a haciendo y que implicaba, en el caso del sector privado, centrar toda la gesti·n en la obtenci·n de mayores dividendos para los accionistas y, en el caso del sector p½blico, en la ejecuci·n anual de un presupuesto, sin importar o trascender la forma en c·mo el cliente y los empleados se estaban interrelacionando a trav®s de los procesos productivos y en los cuales se midiera la calidad del producto o servicio que se estaba ofreciendo.

Con la incorporaci·n de estos cuatro factores o perspectivas de la gesti·n, la gerencia de la

empresa o entidad puede entonces monitorear el cumplimiento de los objetivos, metas y estrategias de car§cter financiero, mediante la satisfacci· n de las expectativas y necesidades de los clientes a trav®s de unos procesos eficientes y efectivos y con empleados comprometidos y motivados bajo los principios de calidad y mejoramiento. El cuadro de mando integral facilita entonces que la gerencia y los socios de la empresa o entidad (Accionistas o Ciudadanos) midan integralmente la gesti· n a trav®s de indicadores de resultado e impacto.

àQU£ ES EL BALANCED SCORECARD O CUADRO DE MANDO INTEGRAL?

ES una herramienta de gesti· n que traduce la estrategia y la misi· n de una organizaci· n en un amplio conjunto de medidas de actuaci· n, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gesti· n y medici· n estrat®gica.[2] (1)

Es una herramienta de gesti· n que traduce la estrategia de la empresa en un conjunto coherente de indicadores. (2)

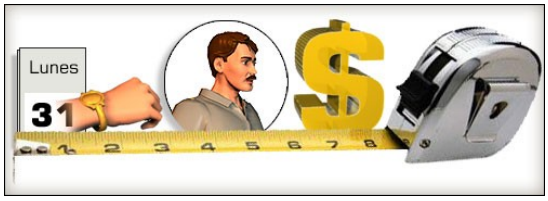
Es una herramienta que permite implementar la estrategia y la misi· n de una empresa a partir de un conjunto de medidas de actuaci· n. (3)

VENTAJAS DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

Facilita el consenso
Permite el autocontrol
Unidad de criterio y prop· sito
Trabajo en equipo
Visi· n a largo plazo
Clima organizacional
Conocimiento del negocio
Retroalimentaci· n

RAZONES PARA UTILIZAR EL CMI:

1) Integralidad en la medici· n



La conveniencia de utilizar un CMI radica en que la gerencia de la empresa puede monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas estrat®gicas desde las cuatro perspectivas anotadas anteriormente y no solamente desde la perspectiva financiera. Es decir, se puede observar a trav®s del CMI si los objetivos de eficiencia y efectividad de los procesos se est§n dando, si el cliente o usuario est§ satisfecho, si los empleados est§n sintonizados y motivados frente a los principios de calidad y mejoramiento.

Todo esto teniendo en cuenta que, en el caso de las empresas o entidades del sector p¼blico en especial, la aplicaci· n del CMI est§ orientada a la prestaci· n o producci· n de servicios para una comunidad y no solamente a la ejecuci· n de unos recursos presupuestales.

2) Reciente ®nfasis en el sector p¼blico por la medici· n del desempe¶o:

La cultura de la medici· n ha penetrado a nivel mundial a todos los sectores productivos y, en los ¼ltimos a¶os, ha permeado los sistemas de medici· n de la gesti· n de los empleados p¼blicos, incorpor§ndose a los nuevos m®todos de evaluaci· n del desempe¶o el establecimiento de indicadores ligados a la eficiencia y efectividad de sus actuaciones. ñLas empresas del Estado dentro de las pol²ticas globalizadoras que rigen la econom²a mundial est§n obligadas hoy en d²a a medir su desempe¶o en plena competencia con el sector privado. Por lo tanto el CMI es una herramienta que:

- Se centra en indicadores de gran impacto
- Est§ pensado para que sea f§cil y econ· mico de utilizar
- Es equilibrado

[2] (1) Kaplan y Norton, Cuadro de Mando Integral, segunda edici· n, 1996.
(2) D§vila Antonio, IESE-REVISTA DE ANTIGUOS ALUMNOS, 1999
(3) Vogel Mario, www.tablero-decomando.com,2002

- Pone m§s ®nfasis en la prevenci·n que en la detecci·n
- Est§ orientado hacia el cliente
- Es interdepartamental
- Delega poder en la organizaci·n de aprovisionamiento para realizar mejoras
- Proporciona un m®todo para comparar la calidad del servicio con el objetivo de convertirse en el mejor de su clase.

3) Auge de las teor²as administrativas basadas en Calidad y Mejoramiento.

La aplicaci·n de los conceptos y m®todos formulados a partir de las teor²as de la Calidad y el Mejoramiento continuo en la Administraci·n P¼blica son hechos innegables que obligan a que todo servidor del Estado atienda los principios de Eficiencia, Eficacia y Efectividad de su gesti·n. La raz·n de esto es, especialmente, porque la misma consiste en administrar los recursos que una comunidad le ha confiado para producir bienes y servicios que se ajusten a las necesidades de la sociedad, en consecuencia el administrador p¼blico est§ obligado, bajo principios ®ticos y normativos, a generar los mismos con mayores ²ndices de calidad a los menores costos posibles y su desempe¶o debe ser evaluado conforme al cumplimiento de estos principios y objetivos, buscando siempre eliminar actividades que no generen valor.

Las teor²as administrativas apuntan, entonces, a generar una cultura del comportamiento ®tico del empleado p¼blico para que su gesti·n est® orientada a administrar los recursos que le pertenecen a una sociedad de la mejor manera, eliminando procesos y actividades que afecten innecesariamente el costo del producto o del servicio, sin afectar la calidad de los mismos. Esta es la ¼nica manera de demostrar la competitividad del empleado o del contratista y en general de la entidad.

2. Marco Conceptual

Una de las tareas fundamentales de todo gerente o administrador de una empresa consiste en direccionar permanentemente las actividades que se est§n ejecutando dentro de un proceso productivo, bien sean productos o servicios los que se generen, para que estos se ajusten a los requerimientos de quien los est§ consumiendo o comprando; garantizando de esta manera que siempre exista la posibilidad real de subsistir en el mercado.

Si el producto o servicio que vende o produce la empresa no es consumido, no tiene raz·n de ser que siga existiendo tal empresa que los produce y como lo hemos anotado anteriormente, hoy en d²a el mercado competitivo hace que cada d²a los gerentes o administradores deban especializarse en encontrar estrategias que permitan producir en condiciones de m§xima calidad y a menores costos. Si no se venden los productos que genera la empresa, no hay ingreso y en consecuencia desaparece el financiamiento del proceso productivo, no habr§ ganancias econ·micas para el due¶o o no se podr§ reinvertir porque no habr²a m§rgenes de utilidad.

Este es el principio claro y contundente que el mercado ha establecido en el mundo moderno y es aplicable tanto a la empresa privada como a la empresa p¼blica. Existen muchos ejemplos que han demostrado con hechos concretos que entre los dos sectores no existen barreras y que ambos pueden sustituirse mutuamente cuando cualquiera de ellos no d® los resultados esperados. De la misma forma, pueden asociarse para generar nuevas alternativas de mercado. Un claro ejemplo es lo que ha ocurrido con el sector del transporte en la ciudad de Bogot§, en donde por deficiencias y especialmente por problemas de calidad en la prestaci·n de los servicios, el gobierno central de la Capital lider· y gener· a Transmilenio como una alternativa que paulatinamente ha ido desplazando del mercado a empresas del sector privado que ten²an el monopolio de este servicio.

Hechos como el anotado sirven de ejemplo para demostrar c·mo hoy en d²a se hace necesario que toda empresa o entidad tenga unos procesos productivos que se orienten a satisfacer las necesidades del cliente o usuario del producto o servicio, as² mismo, que la gente que trabaja dentro del proceso productivo est® plenamente identificada con ®ste prop·sito. Esta es la ¼nica forma de garantizar que exista la venta o consumo del producido y en consecuencia es la ¼nica manera de garantizar que se generen ingresos

econ·micos. En el caso de las entidades p¼blicas podr²a argumentarse que los ingresos provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos y que su pago es de car§cter normativo o legal. No obstante, como ya hemos anotado, el que los ingresos provengan del Estado no garantiza que la empresa que produce el servicio tenga asegurado su futuro, ya que se ha demostrado en hechos concretos que la voluntad del gobernante es garantizar la calidad y que en el caso de ser necesario puede direccionar dichos ingresos a comprar o contratar con la empresa privada la producci·n de los servicios si ®sta le garantiza que puede generarlos con mejores ²ndices de calidad y a menores costos, tal y como ocurri·, por ejemplo, hace algunos a¶os con la empresa de aseo de la ciudad de Bogot§.

Lo anterior explica entonces el primer punto fundamental desde el marco te·rico conceptual que se debe tener en cuenta cuando hablamos de un *cuadro de mando integral*, a saber, siempre debe existir una Visi·n Estrat®gica en toda empresa. Tal marco se fundamenta en los siguientes aspectos[3]:

Visión y Estrategia

- Los **productos** y **servicios** dirigidos hacia el cliente son **"a medida"**, es decir, las preferencias del cliente son primordiales dentro del proceso productivo empresarial.
- La llamada globalizaci·n se ha de combinar con un marketing local necesario, es decir, debemos ser **eficientes**.
- La **mejora continua** se est§ convirtiendo en un t®rmino no acad®mico sino pr§ctico en todas sus dimensiones. No cabe duda de que la vida del producto hoy d²a es m§s corta, sobre todo en el sector tecnol·gico.
- El **capital humano** est§ tomando la dimensi·n estrat®gica necesaria para que aporte valor a la empresa.
- Los **procesos** cada vez est§n m§s **consolidados** e **integrados**, busc§ndose la m§xima calidad y eficiencia.
- Los **proveedores** est§n cada vez m§s integrados en la **cadena de producción**.
- Todo esto constituye un pilar b§sico de lo que se llama **Business Intelligence**.

Tal como apuntan Kaplan y Norton, el proceso de configuraci·n del CMI se inicia verdaderamente cuando la Direcci·n comienza a trabajar en la **traducción de la estrategia de su unidad de negocio** en unos **objetivos estratégicos concretos**, de forma que se puedan **identificar sus inductores críticos**.

Sin duda, el fin ¼ltimo del CMI es la **integración y complementación de todos aquellos objetivos emanados desde la propia estrategia**.

Objetivos e Indicadores estratégicos

El siguiente elemento que debe tener en cuenta todo buen gerente es poder plasmar en objetivos, metas y estrategias concretas, medibles y realizables en el tiempo, la visi·n empresarial; as² mismo, debe monitorear permanentemente que las actividades del proceso se est®n ejecutando de tal manera que se garantice el cumplimiento de la Misi·n Institucional conforme al plan estrat®gico elaborado para tal fin.

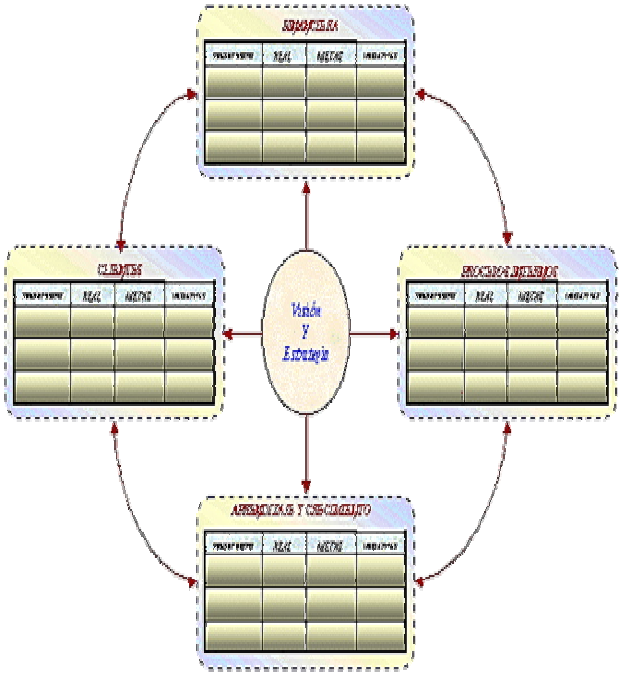
Esto implica entonces que el gerente debe desarrollar herramientas de control y seguimiento, encontrando as² que una de tales herramientas utilizadas universalmente por diferentes gerentes exitosos es el **cuadro de mando integral**, cuya justificaci·n es el prop·sito fundamental del presente documento y que estaremos desarrollando en los siguientes cap²tulos.

Pero de la misma forma se puede recurrir a una o varias de las herramientas que la administraci·n moderna ha puesto a disposici·n de los gerentes y administradores de empresas, tales como las expuestas por las diferentes escuelas te·ricas que enunciamos a continuaci·n, tomadas del documento ñLecciones sobre el Cuadro de Mando Integralò del profesor Alfonso L·pez y que mantienen estrecha relaci·n conceptual con las teor²a de los *cuadros de mando integral*:

[3] Alfonso L·pez, profesor Universidad de Zaragoza, Espa¶a. ñCurso sobre lecciones del CMIò.

BSC y otros modelos de Gestión [4]

ñSi bien el modelo de R. S. Kaplan (**1**) (Harvard Business School) y **D. Norton** (**2**) (Balanced Scorecard Collaborative)...



...es uno de los m§s divulgados y empleados para la medici· n de la actividad empresarial en cuanto a "conectar" la estrategia y la actuaci· n llevada a cabo, no menos cierto es que podemos encontrar en la literatura especializada otros modelos similares o con variaciones interesantes. Nosotros -debido a que estamos en el tema exclusivo de BSC- vamos a ser bastante expl²citos en cuanto a dichos modelos, destacando las caracter²sticas esenciales que encontramos en cada uno de ellos.

Comenzaremos por el modelo propuesto por **Carol J. McNair** (**3**), profesor del Babson College, **Richard L. Lynch** (**4**), profesor de la School of Leadership and Lifelong Learning (Universidad de Georgia) y **Kelvin F. Cross** (**5**), presidente de Corporate Renaissance, Inc.

"Do Financial and nonfinancial performance measures have to agree?", **Management Accounting**, Nov. 1990

Se trata de un modelo centrado en 3 niveles: las **unidades de negocio**, el **área operativa** y los **centros de actividad y departamentos**. Lo importante en cualquier caso es no perder el frente de lo que se denomina "VISIč N de empresa" (el hecho de establecer con claridad lo que deseamos ser). Asimismo y en sentido vertical, los indicadores empleados est§n equilibrados por cuanto a que son empleados tanto la naturaleza financiera como no financiera.

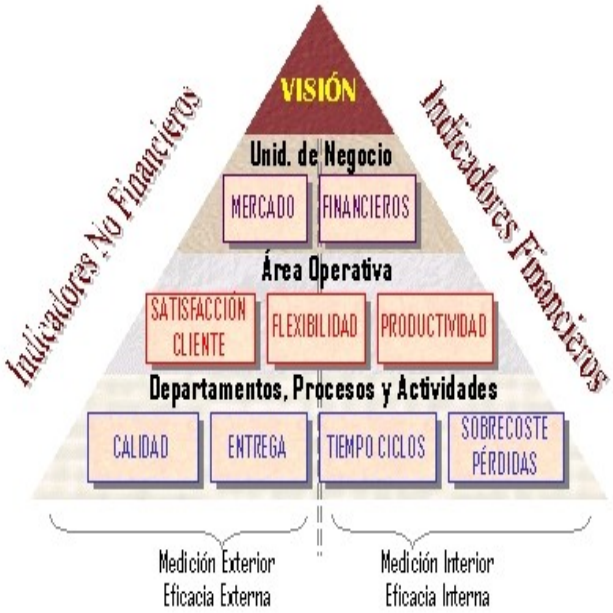
Los centros de actividad y departamentos son el coraz· n de esta pir§mide de resultados; de hecho, se centra en los conceptos de Reingenier²a (Entrega, Tiempo Ciclos), Calidad y ABC (Sobrecoste-p®didas) en su base: **Departamentos, Procesos y Actividades**.

Reorganizando los conceptos que hasta aqu² tenemos, Calidad y Entrega se constituir²an en aspectos importantes de medici· n exterior (eficacia externa) y Tiempo en Ciclos y Sobrecoste-p®didas en aspectos b§sicos de ²ndole interna (eficacia interna).

Los objetivos y -por ende- sus indicadores, son una materia prima elemental en la relaci· n de la estrategia de la organizaci· n y de cada una de sus actividades.

El siguiente nivel es el **operativo**. Se trata de un nivel relacionador, es decir, los objetivos que ac§ se definen se hacen en base a criterios de Satisfacci· n de la clientela, Flexibilidad y Productividad, y est§n estrechamente vinculados tanto a las metas establecidas en el nivel inferior (departamentos, procesos y actividades) como en el inmediatamente superior (unidades de negocio), configur§ndose en lo que podr²amos denominar "income drivers" (inductores de resultado) de los objetivos de ese nivel superior.

[4] Alfonso L· pez, profesor Universidad de Zaragoza, Espa¶a. ñCurso sobre lecciones del CMIò.



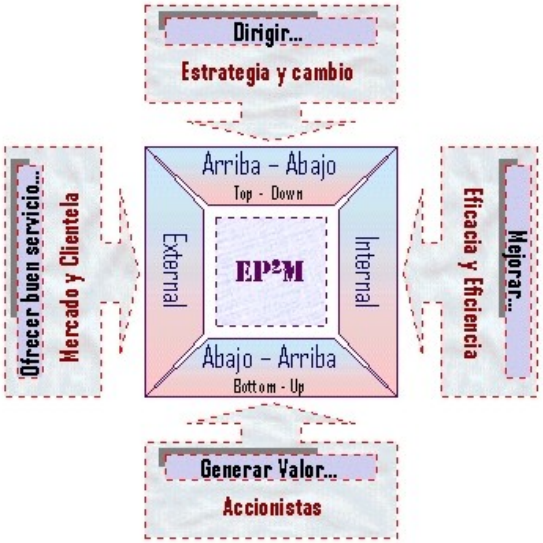
El nivel de las **unidades de negocio** es el lugar por excelencia donde tanto clientes (Mercado) como accionistas (Financieros) determinan qu®es lo verdaderamente en la organizaci·n.

Otra propuesta es la de **C. Adams** y **P. Roberts**, quienes nos proponen el modelo **EP2M**, un modelo centrado en el an§lisis de la evoluci·n de los indicadores.

"You are what you measure", **Manufacturing Europe**, 1993

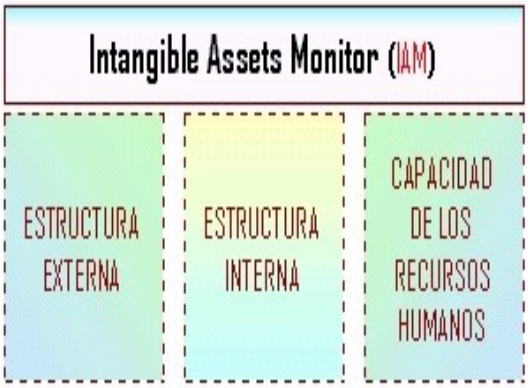
En este modelo -tanto desde una perspectiva externa como interna- lo caracter²stico es la retroalimentaci·n informativa en todos los niveles de responsabilidad.

Fij®monos, por ejemplo, en la parte Norte del modelo, como en el resto de modelos que estamos analizando, la estrategia juega un rol esencial, siendo un punto de referencia importante en la Direcci·n de la empresa y en la Gesti·n del cambio. Por el contrario, desde la zona Sur, la generaci·n de valor supone un elemento importante desde la perspectiva del accionista.



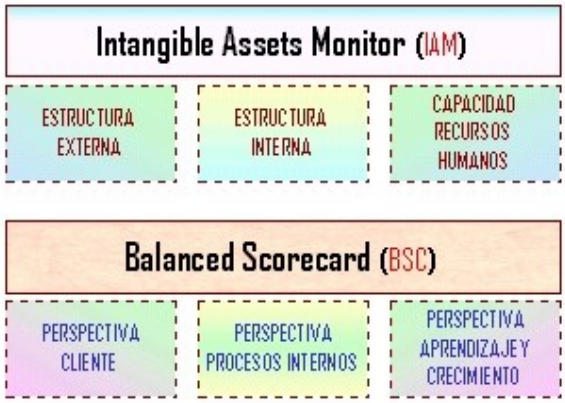
De forma similar al modelo de McNair et alt., tambi®n la medici·n externa e interna juegan un papel notable. Por ejemplo, a nivel interno (zona Este), la mejora en cuanto a eficacia y eficiencia de procesos constituye un punto importante y, desde el lado de la medici·n externa (zona Oeste) el control de la clientela y del mercado resulta crucial.

El modelo de **K. Eric Sveiby** (**6**), "**Intangible Assets Monitor**" (**IAM**), es un modelo que trata de medir los activos intangibles y ofrece un sencillo formato para la visualizaci·n de los indicadores m§s relevantes. La estrategia de la empresa nuevamente resulta relevante para la determinaci·n de dichos indicadores. Como el mismo Sveiby se¶ala, su modelo resulta similar al de Kaplan y Norton, aunque con diferencias claras. (Recomendamos el acceso a: -diferencias con el bsc-).



En este modelo, las partes m§s importantes a cubrir son **Crecimiento** (cambio**)/Renovación**, **Eficacia** y **Estabilidad**. Debi®ndose configurar un par de indicadores para cada parte. Este modelo puede utilizarse para dise¶ar el sistema de informaci·n para la Direcci·n.

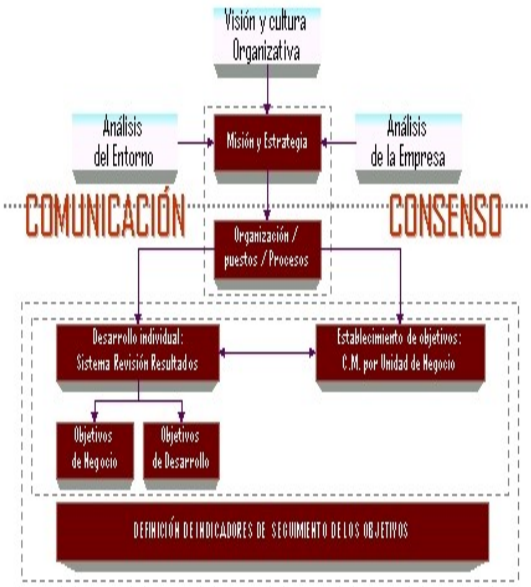
Como puede verse, resulta curioso que K. E. Sveiby hace un esquema an§logo en relaci·n a su **IAM** y el **BSC**. Ve§moslo en la figura siguiente:



Conociendo el **BSC** nos percatamos de que la perspectiva financiera no es tomada en el modelo **IAM**, de hecho Sveiby -al igual que Kaplan y Norton- afirma que las medidas financieras deben ser complementadas por las no financieras. Mientras que en el BSC las tres perspectivas apoyan, configuran y afectan a la perspectiva financiera, en el IAM en cada una de las partes comentadas hay un "apartado" financiero que es cubierto inherentemente. Otra diferencia clara est§ en el a¶o de creaci·n: mientras que el IAM fue creado en Suecia sobre 1986-87, el BSC fue en EE.UU. sobre 1990. Existen algunas diferencias m§s, aunque recomendamos el acceso a BSC-IAM para consultarlas.

Tambi®n queremos destacar el modelo **SIGER**, (**S**istema **I**ntegrado de **G**esti·n de la **E**strategia y de los **R**esultados). Se trata de un modelo que fue presentado en el X Congreso AECA de 1999 por **M. Hernández** y el profesor **A. López Viñegla**.

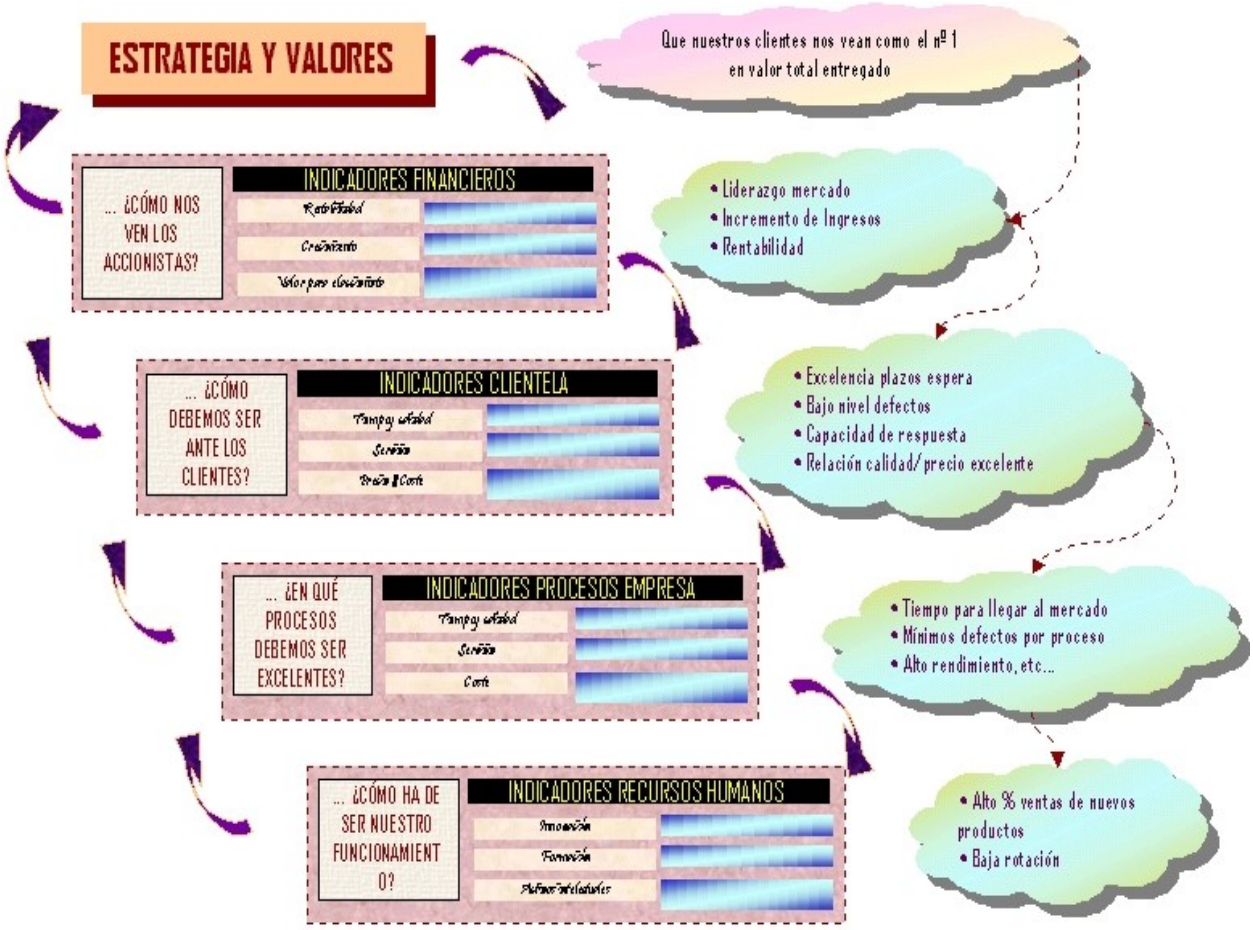
Para llevar a cabo la implantaci·n de este modelo, como alternativa para dar respuesta a los problemas que se van a plantear en forma de etapas, nos basaremos en un proceso de **definición de la estrategia**, en el cual las claves se encuentran en la **comunicación** de la estrategia a toda la **organización** y en la **alineación** de los objetivos personales y departamentales con la **estrategia**, haciendo especial hincapi® en la vinculaci·n de la estrategia con los objetivos a largo plazo de la empresa. Por otro lado, otro aspecto clave ser§ la identificaci·n de los indicadores asociados a las variables clave de la empresa, desde todas sus perspectivas, relacionando la implantaci·n de la estrategia a la actividad de la organizaci·n en todos sus aspectos.



As², proporcionaremos a la organizaci·n una base s·lida para la posterior implantaci·n del **SIGER** como herramienta de medici·n y gesti·n de la estrategia, y como instrumento del §rea de Recursos Humanos de cara al seguimiento de la alineaci·n de los objetivos de los trabajadores con la estrategia de la propia empresa, entre otros aspectos de la **gestión del capital humano**.

El modelo de **L.S. Maisel** (7) es quiz§ uno de los m§s similares al de Kaplan y Norton.

"Performance Measurement. The balanced scorecard approach", **Journal of cost management**, Warren, Gorham & Lamont, vol. 6 nÜ2, Summer, 1992, p. 47



En una primera comparativa de ambos modelos, las diferencias pr§cticamente son inapreciables. Maisel en su modelo -al igual que pr§cticamente en el resto de los comentados- insiste en la independencia de analizar los Recursos Humanos, en el hecho de medir su eficacia y eficiencia.

Por otra parte, seg¼n el **EFQM** (**8**) (**European Foundation for Quality Management**), un modelo de gesti·n integrada debe revelar una visi·n globalizada y enfocada hacia el **Cliente**, apoyado en los principios de la Calidad Total.

En este modelo hay tres partes inicialmente diferenciadas: Liderazgo, Procesos y Resultados clave. El comportamiento del **líder** en la empresa resulta determinante por cuanto ser§ quien facilite que las personas comprendan la **misión** (Por qu®y para qu® existimos) y la **visión** (el hecho de establecer con claridad lo que deseamos ser) de la misma. En esta ocasi·n la unificaci·n de objetivos es importante.

Asimismo, resulta evidente que a la organizaci·n le interesa generar valor tanto por los clientes como por los accionistas y cuando la eficacia se hace presente en las **actividades** y **procesos** conexos, todo por parte de las personas se comprende mucho mejor.

En ¼ltimo t®rmino, parece claro que ser§ el **cliente** quien juzgue en cuanto a calidad del servicio recibido o del producto adquirido, influyendo directamente en los **resultados clave**. En esta ocasi·n, debemos hacer notar que el conocimiento por parte de la empresa de sus clientes se est§ convirtiendo en un factor cr²tico de ®xito, de ah² el inter®s que comienzan a suscitar las t®cnicas de **CRM** (Customer Relationship Management). Tambi®n debemos recordar que la excelencia no s·lo depende del cliente, precisamente debe conseguirse un equilibrio permanente que satisfaga a todos los interesados en la empresa: clientes, accionistas, proveedores, trabajadores y la misma sociedad.ò

3. Normatividad

Como lo hemos mencionado al comienzo del presente cap²tulo, existen en la Administraci·n P¼blica Colombiana una serie de normas que van desde la misma Constituci·n Pol²tica hasta Leyes y Decretos que obligan a adoptar herramientas de control para el seguimiento y evaluaci·n de la gesti·n p¼blica, as² como la incorporaci·n de sistemas de medidas para evaluar el desempe¶o de los funcionarios y contratistas del Estado.

Se debe resaltar por ejemplo que el **Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia** se¶ala expresamente que:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y desarrollará con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de las funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del estado. La administración pública,

en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley."

As² mismo en el **Artículo 339** se establece que:

"Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les haya sido asignadas por la Constitución y la Ley."

En el **Artículo 15 de la Ley 489 de 1988** se se¶ala que:

"Las entidades autónomas, territoriales y las sujetas a regímenes especiales definirán en conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos y financieros de las entidades de la Administración Pública, que constituyen el Sistema de Desarrollo Administrativo."

El **Artículo 1 de la Ley 87 de 1993** define el sistema de control interno como.

"el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por la entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realice de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos."
El par§grafo ¼nico de ®ste art²culo se¶ala adem§s que:

"El Control Interno se expresa a través de las políticas aprobadas por los niveles de dirección y administración de las respectivas entidades y se cumplirá mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal."

El Art²culo 8 de la misma Ley indica que:

"Como parte de aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes."

En el **Artículo 34 de la Ley 734 de 2003**, se establece que dentro de los deberes de todo servidor p½blico est§n los de cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado, formular o ejecutar los planes de desarrollo, cumplir las normas que los regulen y **publicar mensualmente** en las dependencias de las respectivas entidades, en lugar visible y p½blico, **los informes de gestión y resultados,** financieros y contables para efectos del control social de que trata la Ley 489 de 1988 y dem§s normas vigentes.

Igualmente se¶ala el **Artículo 114 del Decreto Ley 1421 de 1983 "Estatuto Orgánico de Bogotá D.C."** que:

"El Control Interno se ejercerá en todas las entidades del Distrito mediante la aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de desempeño y de la gestión que se cumple. Con tal fin se adoptarán manuales de funciones y procedimientos, sistemas de información y programas de selección, inducción y capacitación de personal".

En el **Artículo 116, numerales 1, 2, 3, 4 y 5** de la misma norma citada anteriormente, se establecen las funciones de las entidades para el logro de los objetivos fijados en el art²culo 114, dentro de las cuales se destacan las de ñvelar por el cumplimiento de las pol²ticas, los programas, los proyectos y las metas a su cargo, y recomendar los ajustes que fueren necesariosò, ñestablecer los controles contables, administrativos, de gesti·n y financieros que garanticen la eficiencia, eficacia,

celeridad y oportunidad en el ejercicio de las funciones y en la prestaci·n de los serviciosò y ñadoptar mecanismos especiales de verificaci·n y evaluaci·nò.

Por ¼timo, debemos anotar que el **Artículo 24 del Acuerdo 119 de 2004, "Plan de Desarrollo 2004-2008",** establece puntualmente que:

"Así mismo, para garantizar el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas y de los planes y proyectos de la Administración Distrital, se implementarán sistemas de cuadro de mando integral como modelo de gestión basado en la estrategia".

II. LA CULTURA DE LA MEDICI ÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. LA EVALUACIč N DEL DESEMPE¤ O DE LA GESTIč N PÐBLICA: IMPORTANCIA, UTILIDAD Y PARTICULARIDADES

Como se menciona en los contenidos del curso ñGesti·n P¼blica con metodolog²a E-learning ï Competencias generales, m·dulo 2ò, elaborado por la Alcald²a Mayor de Bogot§, las instituciones p¼blicas producen un gran n¼mero de informaci·n que nace de los objetivos, planes, programas y proyectos que muchas veces se quedan sin procesamiento, an§lisis y despliegue, sin generar nuevos elementos que transformen la informaci·n en conocimiento al servicio del quehacer misional.

Para que esta transformaci·n adquiera el valor agregado del que se habla, es necesario que los servidores p¼blicos asuman el h§bito de dar importancia a:

- La informaci·n, su recolecci·n, organizaci·n y clasificaci·n
- El registro oportuno y confiable
- El procesamiento y an§lisis

Esto para reconocer los insumos fundamentales que permitan la construcci·n de indicadores a fin de verificar el nivel de cumplimiento de las metas en los planes, programas y proyectos.

La importancia de la medici·n tiene fundamento en las siguientes situaciones del devenir institucional:

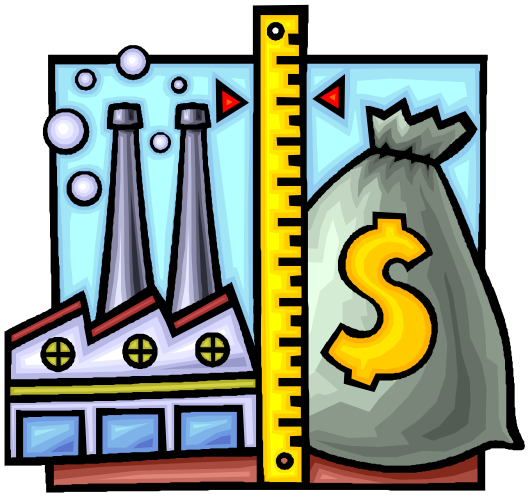
- Para conocer d·nde estamos y c·mo vamos con relaci·n a las metas previamente establecidas (concertaci·n, plan de desarrollo)
- Para aumentar la credibilidad de lo que afirmamos
- Para obtener apoyo, la mejor forma de mostrar resultados
- Para disminuir la subjetividad o la gerencia por intuici·n
- Para incentivar la b¼squeda de soluciones creativas a las situaciones enfrentadas o a la manera como podemos alcanzar la meta

El porqu® de la importancia de la medici·n se refiere a lo fundamental, no a los instrumentos, las herramientas y los criterios que se hayan utilizado, sino a la pertinencia de los factores asociados que conllevan a que los resultados obtenidos en el ejercicio de la medici·n se puedan hacer tangibles para la gesti·n institucional y para la manera de mejorar los procesos de los puestos de trabajo, en los que, por ejemplo, con respecto a las reuniones, ñno es importante saber el n¼mero de reuniones realizadas durante una semana; es realmente importante y trascendental conocer y aplicar lo que se obtuvo de esas reunionesò.

La reflexi·n debe ser el resultado inmediato de un an§lisis de indicadores que conduzca al mejoramiento del desempe¶o individual y colectivo. Por ejemplo, se debe tener en cuenta que la medici·n en el puesto de trabajo se hace para:

- Mejorar los procesos
- Establecer nuevas y mejores metodolog²as de trabajo
- Participar en los programas de adiestramiento y capacitaci·n
- Alcanzar las metas establecidas en el Plan Operativo Anual
- Mejorar el desempe¶o laboral

àPor qu®utilizar indicadores de gesti·n?



Todo servidor p¼blico debe rendir cuentas de su gesti·n ante la sociedad, no s·lo por principios de moralidad y ®tica, sino porque es un principio constitucional y legal, y no cumplir con ese mandamiento implica sanciones que las mismas normas han previsto.

La funci·n administrativa del Estado se fundamenta en que debe estar orientada a la satisfacci·n de las necesidades de la comunidad, la cual, con sus aportes a trav®s de tributos o impuestos, es la que financia la actividad del mismo Estado. En consecuencia, as² como en la empresa privada los accionistas aportan el capital para que los administradores ejecuten un proceso productivo a trav®s del cual se espera que se generen rendimientos y utilidades econ·micas, as² tambi®n en la administraci·n p¼blica se espera que, con el ñcapitalò que los ciudadanos aportan, se generen igualmente procesos productivos eficientes y efectivos a trav®s de los cuales se produzcan servicios de alta calidad que satisfagan las necesidades y demandas de la comunidad.

En consecuencia, para poder rendir cuentas de la gesti·n, no basta con que el servicio se est® simplemente prestando, sino que se debe medir, evaluar, para saber a ciencia cierta si se est§ generando en las condiciones que la sociedad espera y necesita.

Desde el momento en que una comunidad elige a sus gobernantes, se est§ generando un compromiso mutuo entre el gobernante y el gobernado; por lo tanto, la decisi·n popular de elegir determinado programa de un candidato encierra el compromiso de cumplir los objetivos y las metas propuestas en la plataforma de gobierno, la cual finalmente se convierte en norma al ser adoptada mediante un acto administrativo como el Plan de Desarrollo. Por lo tanto, el gobernante est§ en la obligaci·n de rendir peri·dicamente cuentas ante su comunidad sobre el cumplimiento de esos objetivos y metas, y la mejor manera de hacerlo es midiendo peri·dicamente, a trav®s de indicadores, los resultados obtenidos.

As² mismo, quien dirija o gerencia una entidad del Estado tiene una vinculaci·n directa con los compromisos del Plan de Desarrollo adoptado por el gobernante; por lo tanto, de la misma forma debe y tiene que rendir cuentas sobre si su gesti·n est§ facilitando y contribuyendo con los objetivos y las metas del mismo; en caso contrario, la gesti·n deber§ ser calificada como negativa.

Como se afirma en la ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administraci·n P¼blica, Panam§, 28-31 Oct. 2003, ñIndicadores de gesti·n para las entidades p¼blicasò por Josep Maria Guinart i Sol¨, de la Escuela de Administraci·n P¼blica de Catalu¶a:

ñPodemos pensar en la responsabilidad p¼blica como parte de un ñcontrato originarioò entre los ciudadanos y su gobierno en cualquier sociedad democr§tica. Los ciudadanos conceden a sus gobiernos un alto nivel de control sobre sus vidas, permitiendo que el gobierno se lleve parte de sus ingresos (a trav®s de impuestos) y que limite su libertad (a trav®s de la ejecuci·n de las leyes y las regulaciones). Sin embargo, en la mayor²a de los casos, los ciudadanos respetan este control y lo agradecen, ya que lo prefieren a vivir en un mudo an§rquico.

Pero los ciudadanos esperan, a su vez, que los gobiernos sean responsables del modo como ejercen su poder. Por ello podemos afirmar que la responsabilidad hacia los ciudadanos les devuelve el poder, y ®sa es la contraparte del contrato: no quieren dar a los gobiernos completa libertad para utilizar el poder en el modo que ellos elijan, es

decir, no se les debe permitir el abuso de poder que ir§ siempre en contra del inter® s p½blico o generalò.

2. ATRIBUTOS DESEABLES EN LA ACTUACIč N PÐBLICA

En la misma ponencia citada en el p§rrafo anterior, se se¶ala que:

ñEvaluar la gesti·n de una instituci·n p½blica exige el desarrollo de un conjunto de indicadores que comprenda las diferentes dimensiones de la misma. Dichas dimensiones se encuentran caracterizadas por los atributos que se desarrollan en las siguientes l²neas y cuya principal (y m§s atractiva) caracter²stica es el hecho de ser mesurables.

a) Econom²a

Este primer atributo se refiere a las condiciones en que un determinado organismo o instituci·n accede a los recursos financieros, humanos y materiales.

En este §mbito la fijaci·n de los criterios o indicadores de gesti·n (es decir, los criterios de medici·n) supone la determinaci·n o identificaci·n de los correspondientes est§ndares o patrones con respecto a aspectos tan importantes como el conocimiento real de las necesidades que deben ser atendidas y su comparaci·n con lo que se ha adquirido o se pretende adquirir, la determinaci·n de las calidades admisibles, el grado de utilizaci·n de los bienes o servicios por adquirir, y, finalmente, las posibilidades, los plazos y las condiciones de la compraventa de los recursos materiales.

Para que una operaci·n sea econ·mica el acceso a los recursos debe realizarse en el momento y la cantidad adecuados, y con la mejor (en este caso la menor) relaci·n costo-calidad posible. En resumen, se podr²a decir que la econom²a se alcanza cuando se adquieren los recursos m§s adecuados (en cantidad y calidad) al costo m§s bajo.

b) Eficacia

Como es de sobra conocido, la eficacia de una organizaci·n se mide por el grado de satisfacci·n de los objetivos fijados en sus programas de actuaci·n, o de los objetivos incluidos t§cita o expl²citamente en su misi·n; es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados.

La evaluaci·n de la eficacia de un determinado organismo no puede realizarse sin la existencia previa de una planificaci·n ï plasmada en unos programas- en donde los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados, as² como de una expresi·n clara de la forma en que ®stos se pretenden alcanzar. Esto en virtud de que, para llevar a cabo la evaluaci·n, ser§ preciso analizar la forma y magnitud en que los resultados obtenidos ï en forma de bienes o serviciosï se ajustan a los efectos previstos.

De esta forma, la eficacia puede ser considerada, no s·lo como la comparaci·n de los resultados obtenidos con los esperados ï punto de vista tradicionalï , sino tambi®n ï y aun m§s importanteï como la comparaci·n entre los

resultados obtenidos y un ·ptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluaci·n de programas.

Los puntos clave sobre los que incide la evaluaci·n de la eficacia son, entre otros, facilitar informaci·n sobre la continuidad, modificaci·n o suspensi·n de un programa, conocer si los programas cumplidos o terminados han conseguido los fines propuestos, e informar al p¼blico respecto al resultado de las decisiones gubernamentales, o al Parlamento sobre el desarrollo o la evoluci·n de los programas emprendidos.

c) Eficiencia

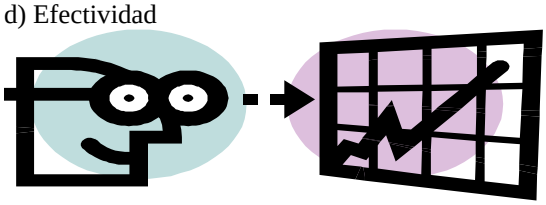
El grado de eficiencia de una actuaci·n est§ definido por la relaci·n existente entre los bienes o servicios consumidos y los bienes o servicios producidos, o, con mayor amplitud, por los servicios prestados (*outputs*) en relaci·n con los recursos empleados para tal efecto (*inputs*).

As², una actuaci·n eficiente se definir²a como aqu®lla que con unos recursos determinados obtiene el m§ximo resultado posible, o aqu®lla que con unos recursos m²nimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio.

Desde esta perspectiva, el an§lisis de la eficiencia puede abarcar los siguientes aspectos:

- El rendimiento o desempe¶o del servicio prestado o del bien adquirido o vendido con relaci·n a su costo
- La comparaci·n de dicho rendimiento con un referente o est§ndar (*benchmark*)
- Un conjunto de recomendaciones orientadas a la cr²tica y, si procede, la mejora de los resultados obtenidos

d) Efectividad



La efectividad mide el impacto final de la actuaci·n sobre el total de la poblaci·n involucrada, raz·n por la que a estos indicadores se les denomina tambi®n *indicadores de impacto.*

El valor, efectiva o potencialmente creado, no puede medirse exclusivamente en base a los productos (*outputs*), ya que ®stos carecen en general de una significaci·n propia, sino en relaci·n con los resultados e impactos (*outcomes*) que generan.

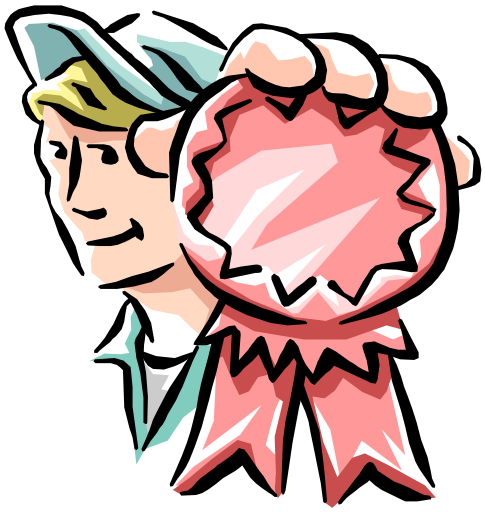
Los indicadores de efectividad constituyen un valioso complemento de los indicadores de eficiencia, dado que la eficiencia, en el §mbito de la gesti·n p¼blica, debe entenderse como relaci·n entre costos y valor efectivamente producido (impacto). Por esta raz·n se debe procurar maximizar el valor efectivamente creado a trav®s de la actuaci·n de los poderes p¼blicos, minimizando los recursos utilizados para conseguirlo.

e) Equidad

La equidad se mide en funci·n de la posibilidad de acceso a los servicios p¼blicos de los grupos sociales menos favorecidos, en comparaci·n con las mismas posibilidades de la media del pa²s.

Desde esta perspectiva, el principio de equidad busca garantizar la igualdad en la posibilidad de acceso a la utilizaci·n de los recursos entre los que tienen derecho a ellos. En otras palabras, la medici·n de la equidad implica medir el nivel de justicia en la distribuci·n de los servicios p¼blicos.

f) Excelencia



El t®rmino o la noci·n de excelencia nos remiten a la calidad de los servicios, desde la ·ptica del usuario. Por esta raz·n, en este punto conviene poner especial ®nfasis en el enfoque orientado hacia el cliente, el cual se encuentra estrechamente vinculado con la concepci·n de que la Administraci·n no es sino un servicio, y la poblaci·n, su clientela potencial.

Estas ideas nos remiten a un enfoque tetra®drico sobre las caracter²sticas ïdeseables o esperadasï de la Administraci·n:

Que sea comprensible para el ciudadano

Que sea espacial, temporal y materialmente accesible

Que responda a las expectativas en ella depositadas (que aporte soluciones)

Que permita la participaci·n del ciudadano en la determinaci·n de necesidades administrativas que le afecten

g) Entorno

El proceso de globalizaci·n y de cambios constantes que vive actualmente la econom²a mundial, hace imprescindible el control del entorno. Ello implica conocerlo, entenderlo y adaptarse flexiblemente a los cambios que en ®l se produzcan.

En este §mbito el acceso a la informaci·n sobre la evoluci·n socioecon·mica del entorno, as² como el conocimiento de las acciones, los servicios y los productos que est§n desarrollando los diferentes agentes que interact¼an en este contexto, se convierten en un factor clave para las organizaciones p¼blicas.

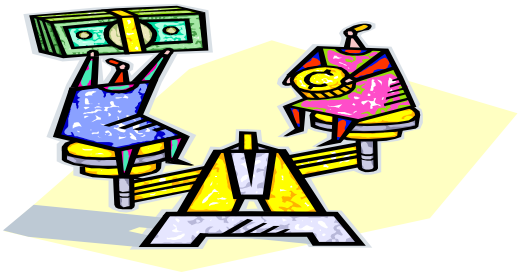
h) Sostenibilidad

El concepto de sostenibilidad se refiere a la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo per²odo de tiempo.

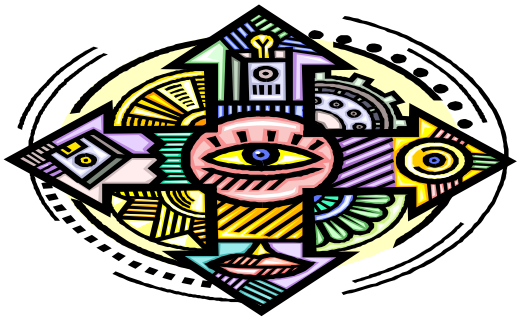
No es suficiente que los objetivos de un programa se consigan, sino que es indispensable que sus beneficios se prolonguen y se mantengan, a pesar de los cambios t®cnicos o del entorno que se puedan producir.

Bajo esta perspectiva, la construcci·n de un conjunto de indicadores capaz de resumir de manera sucinta y clara la informaci·n contenida en los §mbitos arriba mencionados, es una necesidad fundamental para las Administraciones P¼blicas, ya que en un entorno como el actual, de creciente participaci·n y exigencia ciudadana, y de dif²cil acceso a los recursos, los gestores p¼blicos han de aplicar modelos de gesti·n empresarial con el fin de satisfacer las necesidades de sus clientes con el m²nimo consumo de *inputs*ò.

III. ¿QUÉ ES EL BSC O CMI?



El Balanced Scorecard (BSC) o Cuadro de Mando Integral (CMI) es una herramienta de car§cter administrativo que le permite a la gerencia de toda entidad o empresa realizar un monitoreo y una evaluaci·n permanente del cumplimiento de los objetivos y las metas del Plan de Desarrollo Institucional, as² como ajustar constantemente las estrategias para el logro de los mismos y orientar la gesti·n hacia el cumplimiento de la misi·n de la entidad.



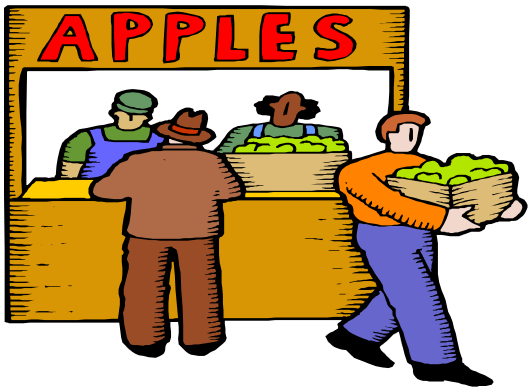
Es integral porque le permite al equipo directivo o a la alta gerencia visualizar integralmente el cumplimiento de los objetivos y las metas desde las cuatro perspectivas fundamentales de la gesti·n empresarial, a saber:

La perspectiva financiera
La perspectiva del cliente
La perspectiva de los procesos
La perspectiva de la formaci·n y el crecimiento

1. Perspectiva financiera

Desde la perspectiva financiera el equipo directivo puede monitorear y evaluar el cumplimiento de los objetivos econ·micos de la entidad, sin olvidar que toda entidad o empresa, bien sea p¼blica o privada, tiene un objetivo econ·mico que, en el caso de la empresa privada, generalmente est§ orientado a obtener ganancias o dividendos para los accionistas o due¶os de la empresa, y en el caso de la empresa o entidad p¼blica, est§ orientado a obtener rendimientos econ·micos de orden social a partir de un uso adecuado de los recursos que la ciudadan²a le entregue para su administraci·n, los cuales se concretan en servicios que la ciudadan²a espera le sean prestados por parte de quien los administra.

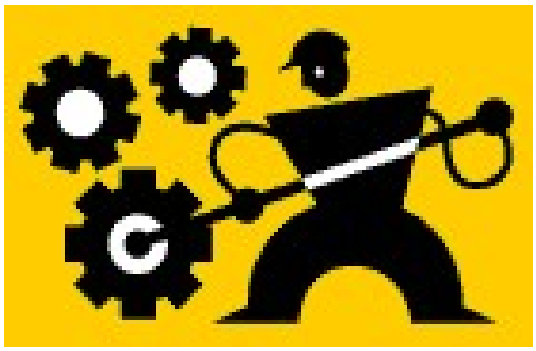
2. Perspectiva del cliente



Desde la perspectiva del cliente el equipo directivo puede monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas relacionados con la calidad de los bienes o servicios que produce o genera la entidad o empresa, as² como el nivel de satisfacci·n que tienen los clientes o usuarios-

beneficiarios de dichos productos o servicios, factor fundamental para conocer la capacidad de supervivencia de la empresa dentro del mercado, es decir, conocer la tendencia de aceptaci·n o rechazo que tiene la empresa o entidad dentro del mercado.

3. Perspectiva de los procesos



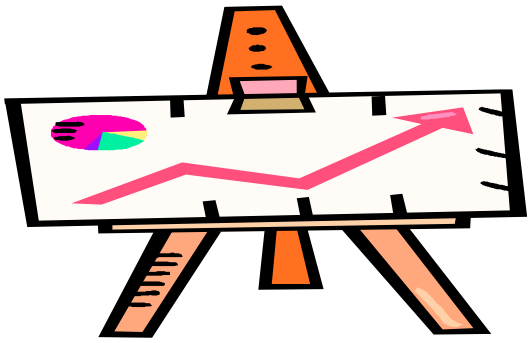
Desde la perspectiva de los procesos la gerencia puede monitorear el cumplimiento de los objetivos y las metas relacionados con el mejoramiento continuo de los procesos productivos al interior de la empresa o entidad; en especial, medir permanentemente si los mismos se est§n ejecutando bajo los principios de efectividad, eficacia y eficiencia, es decir, si los procesos est§n desarroll§ndose de una forma orientada a la satisfacci·n real de las necesidades de los clientes o usuarios de los productos o servicios, y si ®stos est§n, as² mismo, orientados a lograr una mayor econom²a y a incrementar la rentabilidad econ·mica o social de la empresa o entidad.

4. Perspectiva de la formación y el crecimiento

Desde la perspectiva de la formaci·n y el crecimiento la gerencia puede monitorear y medir que los objetivos y las metas relacionados con la formaci·n, la capacitaci·n, el entrenamiento y el desarrollo del talento humano de la entidad o empresa, est®n orientados a que las personas que trabajan o ejecutan los procesos productivos y de apoyo ejecuten sus actividades dentro de los par§metros de la calidad y la eficiencia, con ambientes laborales y condiciones f²sicas sanos, y que la cultura organizacional est®, a su vez, orientada a alcanzar un mayor y mejor nivel de calidad de vida del empleado o trabajador para que aqu®l, a su vez, se refleje en mayores ²ndices de productividad del personal.

As², entonces, podemos concluir que la integralidad se encuentra cuando la gerencia puede medir su gesti·n examinando si los empleados o trabajadores tienen un mayor nivel en la calidad de vida laboral, si existen condiciones adecuadas para su desempe¶o y si estos dos factores se reflejan en una mayor productividad; as² mismo, examinando si existiendo mayor productividad los procesos se desarrollan dentro de los par§metros de calidad y econom²a, si ®stos apuntan de forma adecuada a la satisfacci·n de las necesidades y expectativas del cliente o usuario y, en consecuencia, si est§n asegurando mayores ingresos o mejores niveles de rentabilidad econ·mica o social para la empresa dentro de un mercado competitivo.

IV. ¿CÓMO PODEMOS MEDIR LA GESTIÓN?



1. INDICADORES: CONCEPTO

La gesti·n de la gerencia de toda empresa p½blica o privada se debe medir a trav®s de los indicadores de gesti·n y de resultado, los cuales son f·rmulas matem§ticas o estad²sticas que permiten comparar mediante cifras hechos realizados o por realizar con situaciones deseadas o ideales; en otras palabras, un indicador es un dispositivo o una se¶al que comunica o pone de manifiesto un hecho. Indicar es explicar o dar a entender una cosa con indicios y se¶ales producto de los componentes de las metas (objetivo + valor + plazo).

Los indicadores son la manifestaci·n tangible de la gesti·n o gerencia de un plan, programa o proyecto; son resultados que comparan caracter²sticas y pueden expresar relaciones de causa y efecto entre insumos que intervienen en los procesos, las actividades y los resultados obtenidos.

Tambi®n se define como ñla relaci·n entre variables cuantitativas o cualitativas, que permiten observar la situaci·n y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fen·meno observado, respecto de los objetivos y las metas previstos y las influencias esperadasò[5].

La funci·n b§sica de los indicadores es, entonces, la de ñdescribirò el estado real de una actuaci·n frente a un objetivo, una meta o un proyecto de un plan; nos permite conocer la informaci·n sobre el avance en el cumplimiento de dichos objetivos y metas y, en segundo lugar, nos permite ñcuantificarò o valorar en t®rminos matem§ticos o estad²sticos dicho avance.

2. CONDICIONES QUE DEBEN REUNIR LOS INDICADORES

El profesor Josep Maria Guinart i Sol¨, de la Escuela de Administraci·n P½blica de Catalu¶a, en la ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administraci·n P½blica, Panam§, 28-31 Oct. 2003, ñIndicadores de gesti·n para las entidades p½blicasò, se¶ala que las caracter²sticas o condiciones de un indicador son las siguientes:

ñEn primer lugar, el indicador debe ser **relevante** para la gesti·n, es decir, que aporte informaci·n imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones.

A su vez, el c§lculo que se realice a partir de las magnitudes observadas **no** puede dar lugar a **ambigüedades**. Esta cualidad ha de permitir que los indicadores puedan ser auditables y que se eval¼e de forma externa su fiabilidad siempre que sea preciso. A esta cualidad debe a¶ad²rsele que un indicador debe ser **inequívoco**, es decir, que no permita interpretaciones contrapuestas.

El concepto que expresa el indicador es claro y se mantiene en el tiempo. El indicador es adecuado a lo que se pretende medir (**pertinencia**). La informaci·n debe estar disponible en el momento en que se deban tomar las decisiones.

[5] Beltr§n Jaramillo, Jes¼s Mauricio. *Indicadores de Gestión. Herramientas para lograr la competitividad* . 3R Editores, 1998.

Otra caracter²stica deseable es la **objetividad**. Los indicadores deben evitar estar condicionados por factores externos, tales como la situaci·n del pa²s, o accionar a terceros, ya sean del §mbito p¼blico o privado. Tambi®n, en este caso, deben ser susceptibles de evaluaci·n por parte de un externo.

La medida del indicador tiene que ser lo suficientemente eficaz para identificar variaciones peque¶as. Es la caracter²stica de la **sensibilidad** de un indicador, que debe construirse con una calidad tal que permita identificar autom§ticamente cambios en la bondad de los datos.

A su vez, el indicador debe ser **preciso**: su margen de error debe ser aceptable.

A estas cualidades debe a¶adirse la **accesibilidad**: su obtenci·n tiene un costo aceptable (que el costo de la obtenci·n sea superado por los beneficios que reporta la informaci·n extra²da) y es f§cil de calcular e interpretar.

En resumen, el indicador debe proporcionar una calidad y una cantidad razonables de informaci·n (relevancia) para no distorsionar las conclusiones que de ®l se puedan extraer (inequ²voco), a la vez que debe estar disponible en el momento adecuado para la toma de decisiones (pertinencia, oportunidad), y todo ello, siempre que los costos de obtenci·n no superen los beneficios potenciales de la informaci·n extra²bleò.

3. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

Resolver las siguientes preguntas permite desarrollar una metodolog²a sencilla para construir indicadores:

¿Cuál es el objetivo que se persigue?

Determinar con claridad y de forma concreta el objetivo que se busca con la actuaci·n de la organizaci·n, qu®producto es el que se espera que se genere a trav®s del proceso productivo de la empresa o entidad, cu§les son las caracter²sticas de ese producto, qu®cantidades y en qu®tiempo se van a producir, qu®resultados o impactos se esperan con ese producto, y para qui®nes se est§ produciendo, es un factor que permite clarificar y cuantificar el objetivo.

En otros t®rminos, estamos revisando la misi·n y la visi·n de la entidad o empresa, y estamos concretando con cifras las metas y las estrategias, as² como los resultados que esperamos que se generen a trav®s del proceso productivo.

Por ejemplo: en el Plan de Desarrollo 2004 ï 2008 de Bogot§ D.C. se contempla el siguiente objetivo:

Brindar un servicio oportuno y adecuado a los ciudadanos y a las ciudadanas mediante la modernizaci·n y adecuaci·n de la Administraci·n Distrital y a trav®s del fortalecimiento de la capacidad operativa con la realizaci·n de obras de

adecuaci· n y construcci· n de espacios f²sicos en las entidades p¼blicas.

¿Qué se desea medir?

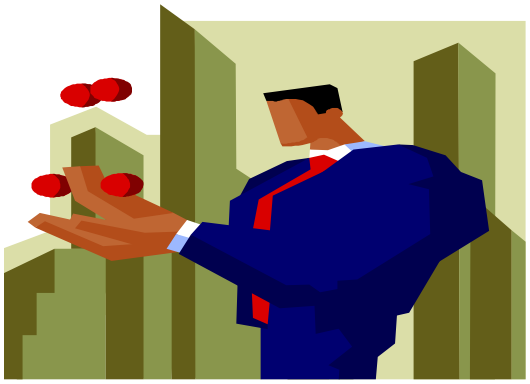
A partir de las metas y las estrategias identificadas en el punto anterior, se procede a identificar las actividades clave para lograr los resultados esperados, centr§ndose en aqu®llas que demanden mayor esfuerzo y recursos o que se consideren cr²ticas en el proceso productivo. Para ello es vital identificar claramente las unidades de medici· n del o de los productos.

Para continuar con el ejemplo anterior, tendr²amos que las actividades clave refieren la construcci· n y adecuaci· n de espacios f²sicos en las entidades distritales y las unidades de medida del producto esperado; ser²an los m^2 de espacios f²sicos adecuados o construidos disponibles para la atenci· n de los ciudadanos.

¿Quién utilizará la información?

Una vez descritas y valoradas las actividades, se deben seleccionar los destinatarios de la informaci· n, ya que los indicadores diferir§n sustancialmente en funci· n de qui®n los ha de utilizar.

¿Cuáles son las variables por medir?

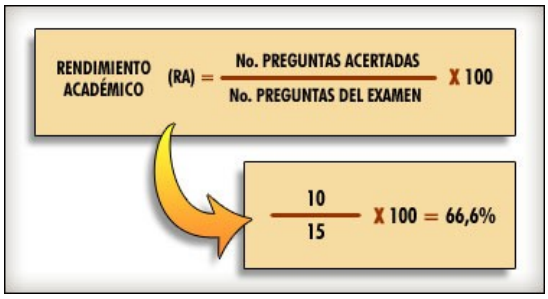


Una vez identificado lo que se quiere medir, procedemos a identificar las variables de lo que vamos a medir.

En el ejemplo propuesto tendr²amos, entonces, que las variables refieren:

- Los m^2 de espacios f²sicos construidos o adecuados disponibles para la atenci· n
- El n¼mero de personas que se beneficiar§n de esos espacios f²sicos

¿Cuál es la relación de esas variables?



En este punto estamos elaborando el indicador que nos mostrar§ el resultado de la acci· n.

Para el mismo ejemplo tendr²amos, entonces, que lo que esperamos medir es el n¼mero de metros cuadrados disponibles por cada persona o beneficiario de la acci· n; en consecuencia, el indicador ser²a:

No. total de m^2 construidos y adecuados disponibles / No. total de beneficiarios.

¿Cada cuánto tiempo se mide la acción?

Dependiendo de quien utilice la informaci·n y de los tiempos previstos en la meta para realizar la informaci·n, determinamos la periodicidad del indicador.

En nuestro ejemplo tendr²amos que, dependiendo de los proyectos de intervenci·n en los espacios f²sicos y de la magnitud de las obras, el indicador deber²a medirse antes de iniciar las obras nuevas, durante la construcci·n o adecuaci·n seg¼n avances de las obras, y al final de las mismas para poder comparar los resultados.

¿Con qué se compara?

Por ¼timo, es necesario que se tenga un referente para poder evaluar y emitir un concepto sobre el impacto de la acci·n.

En el ejemplo de la referencia tendr²amos que se podr²a recurrir a est§ndares de otras entidades de caracter²sticas similares o de otras ciudades o pa²ses.

Un ejemplo ilustrativo ser²a el que se utiliza actualmente para medir la disponibilidad de espacios p¼blicos por habitantes, cuyo referente internacional ubica el est§ndar en 10 m^2 por habitante, y en el caso de Bogot§ se encuentra en 8 m^2 aproximadamente por habitante, sumando espacios p¼blicos de circulaci·n peatonal, ciclorrutas, recreaci·n y zonas verdes.

4. BENEFICIARIOS DE LOS INDICADORES

La informaci·n obtenida a trav®s de los indicadores de gesti·n y resultado es de inter®s vital, en primera instancia, para el equipo directivo o gerencial de toda entidad p¼blica como directo responsable de la misma. A trav®s de los indicadores el equipo directivo puede monitorear si se est§ dando cumplimiento a los objetivos y las metas del Plan Institucional, si las estrategias est§n dando los resultados esperados, si la entidad est§ cumpliendo su misi·n y si se est§ garantizando el alcance de la visi·n de largo plazo como base fundamental para el proceso de toma de decisiones.

En segunda instancia, los indicadores permiten a todo el equipo de gobierno saber si las acciones adelantadas por las entidades est§n permitiendo y facilitando el cumplimiento de los objetivos de gobierno plasmados en el Plan de Desarrollo; as² mismo, pueden redireccionar las estrategias globales de dicho plan o ajustar las metas, as² como tener las herramientas para rendirle cuentas al ciudadano.

En tercer lugar, aparecen los ·rganos de control administrativo y fiscal tanto internos como externos, ya que a trav®s de los indicadores podr§n emitir los conceptos sobre las evaluaciones de la gesti·n que por Ley les corresponde emitir.

En cuarto lugar, figuran todos los ·rganos y las entidades que ejercen un control social y pol²tico sobre la administraci·n, tales como concejos municipales o distritales, veedur²as, asociaciones de representaci·n comunitaria, asociaciones de usuarios, medios de comunicaci·n, gremios, etc.

Por ¼ltimo, estar²an todas aquellas entidades de car§cter p¼blico o privado que tengan intereses espec²ficos sobre la actuaci·n de las entidades, tales como c§maras de comercio, proveedores, sector financiero y econ·mico, inversionistas, acreedores, instituciones acad®micas y cient²ficas, organismos internacionales, etc.

5. UTILIZACIÓN DE REFERENTES: *Benchmarking*

Para poder formarse un juicio de valor que permita calificar la gesti·n en una entidad, es necesario e indispensable tener referentes o puntos de comparaci·n a partir de unos est§ndares, los cuales, a su vez, pueden definirse por comportamientos hist·ricos o por indicadores obtenidos por la gesti·n adelantada en otras entidades que re¼nan caracter²sticas similares a la que estemos evaluando con un indicador.

Para poder adelantar una comparaci·n con est§ndares de otras entidades, se utiliza una herramienta gerencial conocida como el ñ***Benchmarking***ò, el cual se puede definir como ñ*un sistema integral de medición que permite el examen sistemático y riguroso de los bienes, servicios y procesos de trabajo que ofrecen las organizaciones, medidos con respecto a homónimos de organizaciones reconocidas como las mejores, con el fin de producir cambios y mejoras en la organización*ò.

As² tendremos, entonces, que se pueden identificar est§ndares en el comportamiento al interior de la misma empresa o entidad, identificando aquellas §reas o dependencias en donde se ejecuten procesos o actividades calificadas como las mejores y que puedan servir de ejemplo para aplicar dichos resultados en el §rea o dependencia que estemos evaluando. Algunos autores llaman a este proceso de identificaci·n de est§ndares ñ*Benchmarking interno*ò.

Otra forma de encontrar dichos est§ndares es estudiando el comportamiento de otras entidades o empresas que realicen actividades o procesos similares a los que estemos evaluando, es decir, revisando el comportamiento de nuestra competencia. A este proceso se le conoce como ñ*Benchmarking competitivo*ò.

Algunos autores identifican tambi®n la metodolog²a del ñ*Benchmarking genérico*ò, la cual explican como el procedimiento para encontrar est§ndares de comportamiento a partir del establecimiento de nuevos comportamientos que rompan los esquemas tradicionales del proceso, es decir, el establecimiento de mentalidades de competitividad a partir de la ruptura de los paradigmas, del abandono de la tradicional frase ñsiempre se hizo as²ò, dando lugar, entonces, a comportamientos innovadores.

6. LIMITACIONES RESPECTO A LA UTILIZACIÓN DE INDICADORES

Cuando se est§n utilizando indicadores para evaluar y medir el comportamiento, la gesti·n y el

desarrollo de procesos o actividades, encontramos algunos problemas que se deben tener en cuenta al momento del resultado de dicho indicador, dentro de los cuales enumeramos algunos para que en su momento se tengan en cuenta los factores de correcci·n al momento de emitir un juicio de valor sobre el resultado:

En primer lugar, encontramos que la dificultad de recolecci·n de datos puede distorsionar los valores de las variables relacionadas en el indicador; por ejemplo, cuando buscamos medir los ²ndices de aceptaci·n o satisfacci·n del cliente, usuario o ciudadano frente a un producto o servicio, la respuesta del indicador depende de las caracter²sticas y metodolog²as con que se recogi· dicha opini·n, de quien adelant· la recolecci·n del dato, adem§s de que puede encerrar valores subjetivos de acuerdo con el momento y la circunstancia en que el entrevistado o encuestado dio la respuesta.

Autores como el que hemos venido citando en el presente documento, el profesor Josep Maria Guinart i Sol¨, identifican otros factores que pueden incidir en el resultado de un indicador, los cuales que enumeramos a continuaci·n:[6]

ñ *Existencia de incentivos perversos*

Pueden existir consecuencias nefastas para el desempe¶o organizacional si se escoge un set aleatorio de medidas del desempe¶o. Los indicadores env²an poderosas se¶ales dentro de la organizaci·n. Cuando la carrera profesional y la reputaci·n se miden a trav®s de est§ndares de desempe¶o, los agentes, en este caso los empleados p¼blicos (no importa su nivel), responder§n como se espera.

Y en caso de medir par§metros equivocados, la gente a menudo responder§ actuando incorrectamente.

El "tradeoff"(o disyuntiva) entre los resultados significativos o relevantes y los resultados controlables ("el problema de la atribución")

Lo que podemos afirmar con certeza es que casi siempre existir§ un *tradeoff* que solventar. Nos preocupamos por los resultados que a menudo son los menos indicados para ser utilizados como medidas del desempe¶o; del mismo modo, los resultados y los *outputs* que son m§s adecuados para ser utilizados como indicadores (porque hablan de fen·menos sobre los cuales los programas tienen un control significativo) tienden a ser apartados de los resultados que m§s nos interesan.

El "tradeoff" entre los resultados significativos o relevantes y los resultados que demuestran cambios relevantes a corto plazo

Habitualmente los indicadores aportan la informaci·n para periodos de tiempo anuales. Sin embargo, tomar mediciones a tan corto plazo puede evitar ver la evoluci·n verdadera de los objetivos: mirando los periodos anuales por separado, se puede concluir, por ejemplo, que el nivel de fumadores ha aumentado. S·lo es en el largo plazo (en periodos de quiz§s cinco a¶os) que podemos obtener conclusiones significativas sobre tendencias, alcistas o decrecientes.

El "tradeoff" entre los resultados significativos o relevantes y los resultados que se alcanzan a un nivel de costo y esfuerzo relativos

Un vez obtenidos los indicadores, lo primero que advertimos es que los datos relacionados con los resultados (por ejemplo, n¼mero de personas que ven los anuncios, impacto de las campa¶as en las actitudes de los espectadores, cambios en el n¼mero de fumadores) pueden no estar disponibles directamente en la organizaci·n. Esto implica m§s tiempo y esfuerzo para recoger los datos de lo que implicar²a en caso de tratarse de indicadores de *inputs*, de actividades o outputs. Por ejemplo, con el fin de sondear el impacto de las campa¶as publicitarias sobre las actitudes de los espectadores, podr²a ser necesario llevar a cabo encuestas, estudios de evaluaci·n y estudios sobre poblaci·n objetivo.

El patr·n general es que, a medida que nos acercamos a los resultados, nos tenemos que enfrentar a mayores costos y esfuerzos en la

[6] Guinart i Sol¨, Josep Maria. Reforma del Estado y de la Administraci·n P¼blica, VIII Congreso Internacional del CLAD, Panam§, 2003.

recopilaci·n de datos que se precisan para los indicadores de desempe¶o.

Para paliar tales efectos negativos, los podemos valorar en una escala de ñaltoò, ñmedioò y ñbajoò, as²:

- Significaci·n del indicador en relaci·n con los resultados perseguidos: ñaltaò es ideal

- Dificultad en la recopilaci·n de datos: ñbajaò es ideal

- Nivel de control del programa sobre el fen·meno medido: ñaltoò es ideal
- Riesgo de crear incentivos perversos: ñbajoò es ideal

- Cambio significativo sobre una base anual: ñaltoò es ideal

Por otro lado, otras dificultados surgen dentro de la propia organizaci·n al crearse ciertas resistencias. Las razones que originan estas resistencias pueden ser, esencialmente, el miedo al cambio, el miedo a la mayor transparencia, y el temor a un incremento de la conflictividad laboral, entre otros.

Algunas de las actitudes que adoptar por parte de la direcci·n en el momento de dise¶ar la estrategia pueden ser:

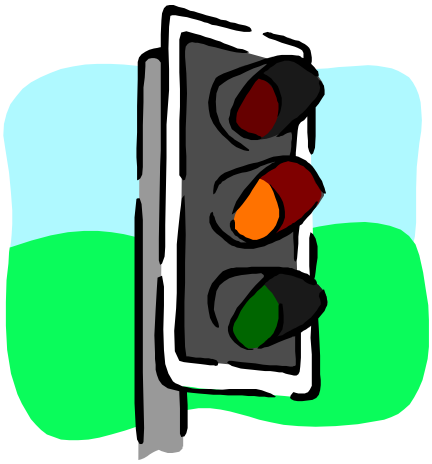
- Disponer de un sistema contable y presupuestario adecuado: la contabilidad presupuestaria cl§sica no es suficiente, como m²nimo se necesita un presupuesto estructurado en lo posible por objetivos. Tambi®n se precisa tener conocimiento de los costos de los servicios prestados.

- Fomentar la colaboraci·n del personal afectado: los sistemas de retribuci·n flexibles condicionados a resultados podr²an ser un modelo por seguir.

- Proporcionar los medios necesarios para el ®xito de la implementaci·n con la resoluci·n de algunas posibles insatisfacciones de los trabajadores.

- Crear grupos de mejora en el marco de una pol²tica de calidadò.

Una vez que tengamos identificados los indicadores de gesti·n y resultados frente a cada objetivo y meta del Plan General de Desarrollo de la entidad o empresa, procedemos a elaborar el Cuadro de Mando Integral (CMI), el cual le permite a la gerencia integrar todos los indicadores bajo las cuatro perspectivas enunciadas y, de esa forma, consolidar la evaluaci·n general de la gesti·n.



SECRETARIA GENERAL - ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA

CUADRO DE MANDO INTEGRAL

OBJETIVO: Gestión Pública Humana

CONSOLIDADO DE CUMPLIMIENTO	*CALIFICACION DEFINITIVA /5*
76%	***3.81***

PERSPECTIVA FINANCIERA	PERSPECTIVA DEL CIUDADANO	PERSPECTIVA DE PROCESOS	PERSPECTIVA DE FORMACION Y CRECIMIENTO
62%	**86%**	**78%**	**78%**
Recaudo por ingresos tributarios	Satisfacción y fidelización	Prestación oportuna	Adecuación Plantas
74%	91%	100%	30%
Gestion de activos	Vinculacion al control social	Fortalecimiento de infraestructura	Clima organizacional
0%	7%	98%	75%
Gestón de ingresos	Capacitación	Red de comunicaciones	Competencias
44%	110%	80%	100%
Gestion de gastos y costos		Transparencia y efectividad	Sistemas de información
91%		60%	80%
Productividad y rentabilidad			
40%			
Prespuesto por objetivos			
79%			

SISTEMA DE ALERTAS		
50%	**80%**	

V. ¿CUÁL ES LA METODOLOGÍA PARA ELABORAR UN BSC O CMI?

A continuaci·n explicamos paso a paso la metodolog²a b§sica que se debe seguir para elaborar un CMI.

1. Contar con un plan estratégico

El punto de partida de todo proceso de seguimiento y evaluaci·n es tener a mano los objetivos, las estrategias y las metas que la administraci·n se hab²a propuesto al comienzo del per²odo que estemos evaluando. Debemos recordar que el punto inicial del proceso de planeaci·n arranca con la definici·n de la misi·n, la visi·n y los valores corporativos, y que a partir de ellos se deben formular los objetivos concretos para un per²odo, las estrategias a trav®s de las cuales se pretende cumplir con esos objetivos, y las metas concretas y espec²ficas que se aspiran cumplir en determinados per²odos de tiempo.

En el caso de las empresas privadas los planes estrat®gicos son en muchas ocasiones concertados con los ·rganos de m§xima autoridad y representaci·n de los accionistas, como lo son las juntas directivas o de socios. En el caso de las empresas p¼blicas estos planes nacen en cada entidad o dependencia de la administraci·n p¼blica y deben estar necesariamente ligados a los planes de desarrollo econ·mico y social que defina el gobierno central. Por lo tanto, en la administraci·n p¼blica se debe desarrollar una metodolog²a adicional de despliegue de pol²ticas (explicada en la parte conceptual) que le permita a cada gerente o administrador desglosar las pol²ticas en objetivos estrat®gicos y metas espec²ficas para cada entidad.

2. Definir factores críticos de éxito

Una vez identificados los objetivos y las estrategias, as² como las metas espec²ficas por alcanzar en un per²odo de tiempo, se debe identificar frente a cada objetivo el respectivo factor cr²tico de ®xito, es decir, se deben identificar todos aquellos aspectos que necesariamente se tienen que mantener bajo control para lograr el ®xito de la gesti·n, el proceso o la labor que se pretende adelantar.

ñLos factores cr²ticos de ®xito (FCE) son el conjunto m²nimo (limitado) de §reas (factores o puntos) determinantes en las cuales, si se obtienen resultados satisfactorios, se asegura un desempe¶o exitoso para un individuo, un departamento o una organizaci·nò.

Una definici·n desde la perspectiva gerencial nos dice que ñson variables que la gerencia puede influenciar a trav®s de sus decisiones y que pueden afectar significativamente la posici·n competitiva de las firmas en una industriaò.

Las caracter²sticas de los FCE:

Una aproximaci·n v§lida para entender los FCE son sus caracter²sticas. A lo largo de muchas experiencias, en m¼tiples organizaciones, se ha determinado que los FCE comparten gran cantidad de ellas, de las cuales hemos extra²do las siguientes:

- Son temporales y subjetivos.
- Est§n relacionados ²ntimamente con la supervivencia exitosa o competitiva de la entidad a que se refieren.
- Son espec²ficos para cada negocio, organizaci·n, entidad o individuo.
- Reflejan las preferencias o puntos de vista respecto a las variables claves en un determinado momento.
- Se constituyen como elementos cruciales para el ®xito de una organizaci·n durante el horizonte de la planeaci·n.
- Son variables claves cuyo valor tiene un nivel cr²tico que al ser superado se considera como satisfactorio o exitoso. Lo contrario compromete seriamente la raz·n de ser de la entidad o la estrategia evaluada.
- En torno a su concreci·n satisfactoria giran el ®xito de las estrategias organizacionales, los planes, los objetivos, los esfuerzos y las acciones estrat®gicas.
- Cuando son afectados por un plan o un proceso, ®stos son considerados estrat®gicos para una organizaci·n.
- Est§n directamente relacionados con el concepto de ®xito de quienes los dise¶an, con su grado de comprensi·n del entorno o §mbito en que se formulan, con la naturaleza del negocio y con el grado de madurez organizacional alcanzado.
- Son influenciados por el contexto o entorno econ·mico, social, pol²tico, cultural, geogr§fico y por el acceso y disponibilidad de los recursos.
- Est§n directamente relacionados con el reconocimiento de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que la organizaci·n posee.
- Su criticidad est§ en relaci·n directa con el tiempo e importancia que se le destina en la organizaci·n para su evaluaci·n y ejecuci·n; el impacto de su satisfacci·n o sobre su desempe¶o exitoso; su impacto actual o futuro sobre los recursos de la organizaci·n; el impacto actual o futuro sobre la cantidad y la calidad de los sistemas, procesos, funciones, productos, servicios o individuos con los que se relaciona; el nivel de compromiso que tiene con la organizaci·n o entidad a la que se refiere y el nivel de impacto sobre el medio en que se desenvuelve la organizaci·n.
- La superaci·n de sus valores cr²ticos tienen relaci·n directa con las metas organizacionales. Por otro lado, los objetivos organizacionales se logran cuando se cumplen las metas, y as² mismo, la misi·n y la visi·n de la organizaci·n.

àC·mo identificar los FCE del negocio?

La identificaci·n de los FCE comienza con el cuestionamiento àcu§l deber²a ser el negocio de la organizaci·n? Una vez respondido a esto se definen los productos o servicios que la organizaci·n debe estar planteando, se define tambi®n qui®n o qui®nes deber²an ser los clientes, los proveedores, los competidores, los canales de distribuci·n, etc.

Seguidamente, se recomienda hacer un an§lisis de los actores y distribuirlos en grandes grupos de inter®s, as² podemos tener los accionistas, los clientes, los proveedores, el recurso humano de la organizaci·n, los gerentes, entre otros. Tambi®n es conveniente establecer que procesos deben abastecer el negocio.
Robert Kaplan y David Norton autores del *Balanced Scorecard* recomiendan que toda organizaci·n, generalmente, puede ser subdividida en cuatro perspectivas principales: la perspectiva financiera, la perspectiva de los clientes, la perspectiva de procesos internos y la perspectiva de crecimiento y aprendizaje.

Una vez hecho este planteamiento inicial (que tendr§ que ser revisado regularmente) se identifican los factores cr²ticos de ®xito contestando las siguientes preguntas:

- àQu®cosas deber²an ocurrir para que el negocio planteado tenga los clientes, los proveedores, la cobertura ideal para tener el ®xito que se espera?
- àQu®factores son determinantes para que el negocio sea exitoso?
- àQu® factores har²an que el negocio fracasara o se viera seriamente comprometido?
- àQu®factores son esenciales para crecer en forma sostenible?
- àQu® cosas deber²an evitarse en el negocio?
- àEn qu®han fracasado otros del mismo negocio?
- àC·mo podr²an afectar las condiciones externas al negocio?

Al contestar cada una de estas preguntas debe ser sometida al rigor de las perspectivas que significa que por cada perspectiva deber§ preguntarse:

Desde la perspectiva financiera: para tener ®xito financieramente àC·mo deben vernos nuestros inversionistas?

Desde la perspectiva del cliente: Para lograr nuestra visi·n, àc·mo deben percibirnos nuestros clientes?

Desde la perspectiva del proceso interno: Para satisfacer a nuestros inversionistas y clientes àen qu®procesos debemos darles excelencia?

Desde la perspectiva del crecimiento y aprendizaje: para lograr nuestra misi·n àC·mo debemos apoyarnos en nuestras habilidades para mejorar e innovar?

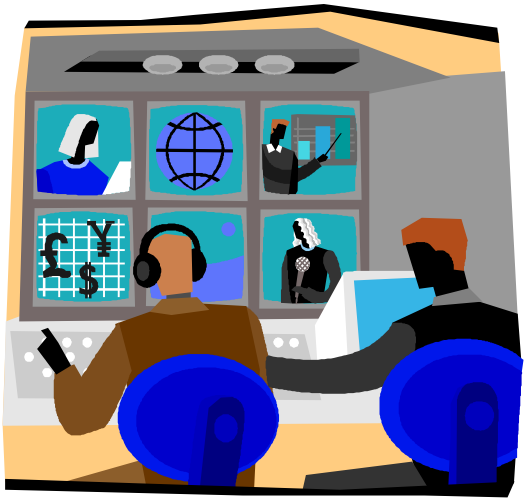
Con los FCE buscamos identificar las variables vitales que pueden definir el ®xito para cada objetivo, de tal forma que lo que se mida sea verdaderamente esencial.

Los FCE expresan los **resultados finales**, no los intermedios. Para encontrar los FCE se deben considerar, adem§s, los siguientes aspectos:

- El punto de vista de los beneficiarios y de los sectores de la sociedad involucrados.
- Las pol²ticas gubernamentales, empresariales, locales.
- Est§ndares internacionales.
- El punto de vista del personal operativo.

Una vez obtenidos los FCE por cada objetivo y cada estrategia, se procede a identificar los indicadores que midan las variables se¶aladas en cada FCE. Buscando que los mismos muestren el resultado de la acci·n ejecutada.

3. Establecer indicadores para cada FCE.



Ahora frente a cada FCE construya los indicadores asociados a la efectividad, la eficacia, la eficiencia y dem§s aspectos o principios que rigen la gesti·n y que conforme los objetivos planteados se esperan cumplir. Se¶ale las variables relacionadas con la meta de cada objetivo.

Recuerde que desde un punto de vista conceptual, como se¶ala Pina V. y Torres L. en el curso-documento *"Gestión en las administraciones públicas"*[7], ñla elaboraci·n de indicadores y la clasificaci·n de los mismos permite, en general una **gran flexibilidad dependiendo de lo que se pretende evaluar**: cumplimiento de los objetivos de un programa, eficiencia en el uso de los recursos, revisi·n de servicios para mejorar su calidad,... Se tratar§, pues, de seleccionar el conjunto de indicadores que mejor se adapte a cada caso concreto. As², podemos establecer tres clasificaciones alternativas en funci·n de:

a) La **posición relativa** que ocupan los indicadores en el proceso de prestaci·n de servicios (*Inputs, Outputs, Outcomes*)

b) El **área informativa de procedencia** (Indicadores presupuestarios, contables, organizacionales, sociales, de entorno y de impacto)

c) El **objetivo de análisis** (Econom²a, Eficiencia y Eficacia).

Veamos en detalle en que consiste cada uno de ellos:

Indicadores de medios (*inputs*), actividad (*outputs*) y eficacia social (*outcomes*):

Indicadores de inputs

Los indicadores de **inputs**, son **medidas que permiten conocer la naturaleza y cuantía de los factores que directa o indirectamente utilizan las entidades para llevar a cabo su actividad**. Son la base para la evaluaci·n de la econom²a y de la eficiencia en la gesti·n de los servicios. Gran parte de la informaci·n necesaria para elaborarlos proviene de la contabilidad de costos.

Los principales recursos (**inputs**) con los que cuenta una entidad p¼blica y que los indicadores tratar§n de evaluar son de tipo material, humano y financiero.

Indicadores de *outputs*

Los indicadores de *outputs*, permiten **medir los resultados de un programa o servicio**. Su determinaci·n exige el an§lisis detallado de ®ste y conocer, de forma pormenorizada, la totalidad de sus actividades. Pueden establecerse diferentes clasificaciones de las medidas del *output* en funci·n de que se expresen en t®rminos relacionados con los objetivos de la organizaci·n, de que hagan referencia a una actividad seguida por la organizaci·n -tambi®n se les llama medidas de productividad-, o de que eval¼en los aspectos sociales de la entidad, aunque en este caso pueden verse afectados por variables ex·genas.

Indicadores de *outcomes*

Los indicadores de *outcomes* o de impacto social **reflejan los efectos económicos o sociales**, favorables o no, de la ejecuci·n de un programa o de la prestaci·n de un servicio: se definen en t®rminos de cobertura de los objetivos del mismo,

[7] Pina V y Torres L (2001) *"Gestión en las Administraciones Públicas"* (en l²nea) 5campus.com, contabilidad p¼blica.

es decir, son indicadores de eficacia social. Generalmente se miden a trav®s de encuestas.

Indicadores del presupuesto, contables, de organización, sociales y de entorno

La revisi·n del presupuesto de las entidades p¼blicas permitir§ elaborar una serie de **ratios o indicadores** mediante los cuales se analizar§n partidas, proporciones e ²ndices.

El an§lisis de los estados contables s·lo es significativo, si previamente ®stos han sido **auditados**, puesto que s·lo as² garantizar§n la fiabilidad de sus cifras

La organizaci·n en las Administraciones P¼blicas variar§ en funci·n de diversos aspectos como su actividad, su dimensi·n, su localizaci·n... Para elaborar indicadores sobre la misma se analizar§, en principio, el **organigrama funcional**, incluyendo los ·rganos de direcci·n, de ejecuci·n, la administraci·n y los ·rganos de control, delimitando la dependencia org§nica y las l²neas de responsabilidad. Ser§ preciso considerar, adem§s, la normativa de la entidad, reglamentos y manuales internos de funcionamiento que encuadran la actividad de la organizaci·n delimitando funciones, obligaciones y derechos.

Los indicadores sociales son instrumentos que **valoran la responsabilidad social de la entidad**. Estos indicadores, expresar§n fen·menos o aspectos de car§cter social y que por su propia naturaleza requieren descripciones espec²ficas. La presentaci·n de esta informaci·n se llevar§ a cabo en funci·n de las necesidades de los grupos que participan de la actividad de la entidad: *contribuyentes, suministradores o proveedores y trabajadores.*

*Los indicadores de entorno ofrecen **información sobre variables exógenas al programa, centro o servicio**, pero que pueden condicionar la prestación del mismo, fundamentalmente la cantidad de recursos a utilizar.*

Indicadores de economía, eficiencia y eficacia

- Los indicadores de economía

*Los indicadores de economía detectarán **si los recursos se han adquirido al menor costo y en el tiempo oportuno**, así como en cuantía precisa y calidad deseada. En función de las características propias de cada entidad podrán establecerse indicadores respecto de los recursos utilizados que informarán sobre el grado de economía con que se utilizan aquéllos.*

Se establecer§n indicadores de econom²a para los distintos tipos de recursos: financieros, humanos y materiales (**gastos de mantenimiento excesivos, material infrautilizado, tiempos de avería de equipos informáticos, sistemas abandonados u obsoletos,...**)

Resultar§ fundamental, desde el punto de vista de los recursos, la definici·n previa de las necesidades para evitar problemas de de desequilibrios econ·micos.

- Los indicadores de eficiencia

Los indicadores de eficiencia tratar§n de **detectar si la transformación de recursos en bienes y servicios se realiza con un rendimiento adecuado o no**. Para ello, debe cuestionarse esta relaci·n tanto desde el punto de vista de los recursos, como de las operaciones y procedimientos realizados para la obtenci·n de los bienes o servicios, como de los servicios proporcionados por la entidad, todo ello orientado a la medida y mejora del rendimiento de la entidad.

- Los indicadores de eficacia

Los indicadores de eficacia tratar§n de **medir el grado en que son alcanzados los objetivos de un programa, actividad u organización**. En general, la eficacia suele ser la m§s dif²cil de medir, puesto que en las entidades p¼blicas no siempre existen objetivos definidos y metas claras, en parte debido a las imprecisas demandas del p¼blico y ofertas pol²ticas.ò

Generalmente el indicador se expresa mediante una relaci·n de variables en forma de divisi·n, en la que en el numerador se coloca la variable que indica el resultado obtenido y en el denominador el resultado o meta esperada; sin embargo,

debemos tener en cuenta que los indicadores pueden ser valores, unidades, ²ndices, series estad²sticas, etc.

As² mismo recuerde que otra clasificaci·n de indicadores importante para tener en cuenta es la que se se¶ala en el m·dulo 2 ñCompetencias Generalesò del curso de Gesti·n P½blica Distrital de la Alcald²a Mayor de Bogot§ en donde se establece la siguiente clasificaci·n de los principales indicadores:

Por su naturaleza:

- Indicadores de gesti·n o de Eficiencia
- Indicadores de Eficacia o Logro
- Indicadores de Efectividad o Impacto

Los indicadores de gesti·n permiten la valoraci·n de la ñeficienciaò en la utilizaci·n de los recursos durante el tiempo que se adelante el plan, programa o proyecto. Una caracter²stica de los indicadores de gesti·n o eficiencia es que aplican durante la ejecuci·n del proyecto o programa.

Los indicadores pueden medir una pol²tica, un plan, un programa, un proyecto, una actividad o una tarea.

Por ejemplo, un indicador de gesti·n o eficiencia aplicado a la administraci·n p½blica ser²a el que nos permita medir el cumplimento de las metas de cobertura de los cupos escolares en un determinado per²odo de tiempo y que expresar²amos mediante la siguiente f·rmula:

Cobertura cupos escolares = No. De cupos asignados / Total poblaci·n necesitada.

Los indicadores de eficacia o logro son tambi®n llamados indicadores de ®xito y se construyen sobre resultados concretos, verificables, medibles, evaluables, establecidos a partir de cada objetivo, y que se aplican al final del proyecto.

El ejemplo para ilustrar este tipo de indicador en la administraci·n p½blica, y en la misma l²nea del tomado anteriormente, ser²a el que nos permita medir el cumplimiento de los objetivos de incidencia de la calidad de los programas educativos en la tasa de ocupaci·n laboral de la ciudad y que expresar²amos con la siguiente formula:

Incidencia laboral = No. de egresados de programas mejorados en educaci·n media / Total empleados nuevos en la vida laboral.

La efectividad ha sido definida como el grado en que se logran los objetivos y se satisfacen las necesidades o se resuelve el problema para el cual fue creado el plan, programa o proyecto.

El ejemplo aplicable a este tipo de indicadores, en el sector de la educaci·n, referir²a el impacto real que tengan los programas de mejoramiento de programas educativos en la vida econ·mica de los habitantes de una ciudad, entendiendo que la poblaci·n se educa para mejorar su nivel de calidad de vida a trav®s del mejoramiento de sus ingresos y se podr²a expresar de la siguiente manera:

Efectividad de programas educativos = Ingreso promedio generado por nuevo egresado de programas mejorados / Ingreso promedio familiar.

De acuerdo con el per²odo en que sean medidos, los indicadores se clasifican en:

- Ex ï ante
- Durante
- Ex - post

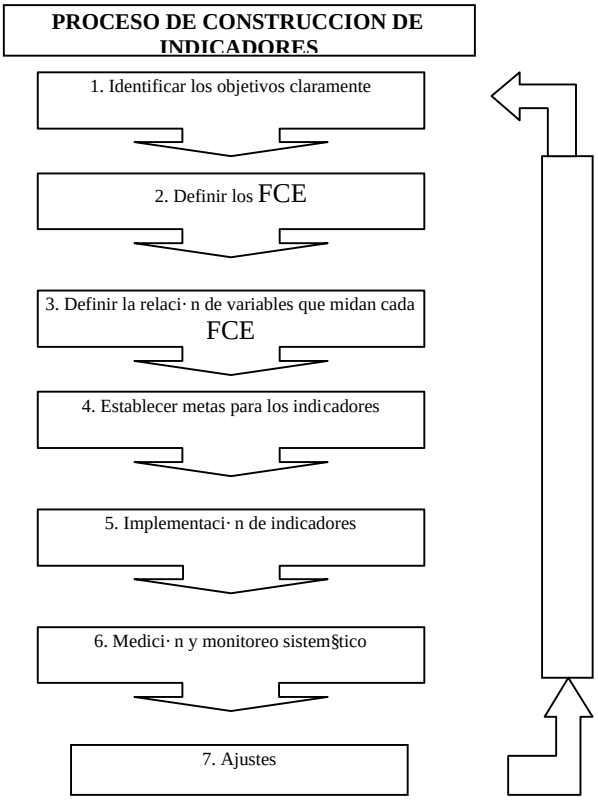
Todo proyecto requiere de una l²nea base o punto de referencia, en tal sentido aparecen los indicadores denominados **ex ante** los cuales son medidos antes de iniciar un proyecto y permiten determinar la viabilidad de los mismos.

Cuando el proyecto est§ en ejecuci·n surgen los indicadores denominados **durante**, los cuales miden porcentajes de cumplimiento y avance. Son utilizados para reorientar esfuerzos o tomar decisiones acerca del desarrollo de los proyectos.

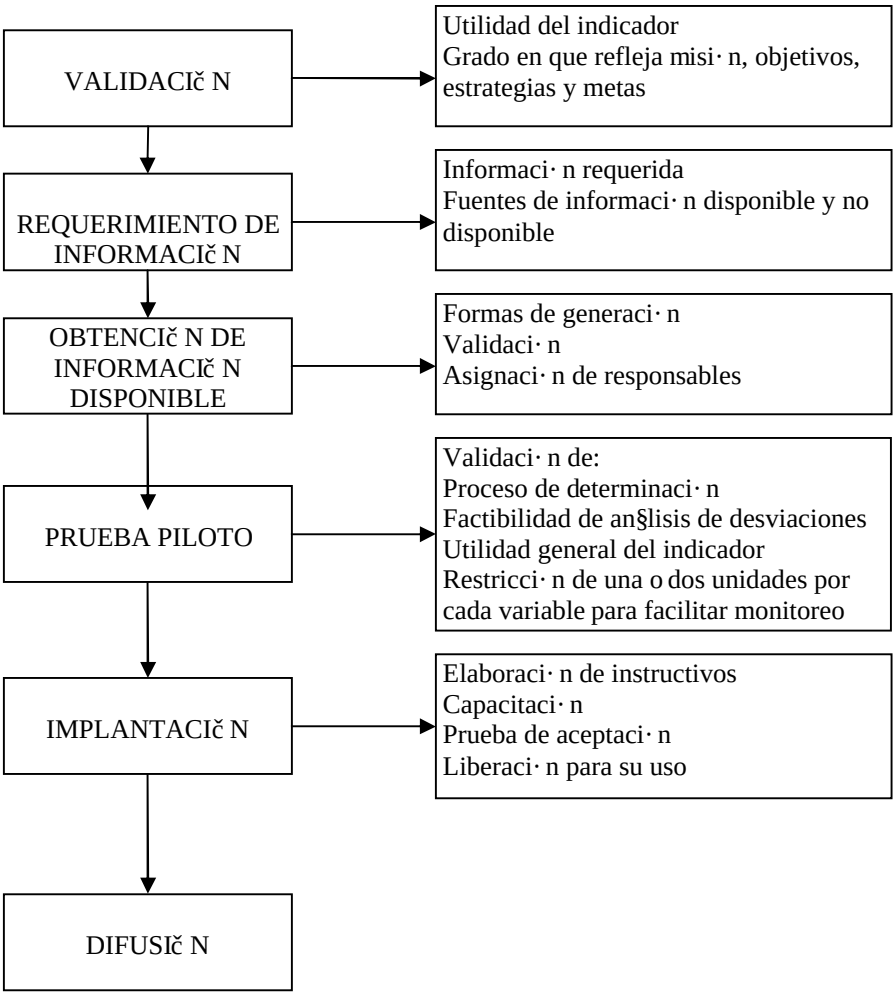
Finalizados los proyectos llega la hora de los balances, y es en ese instante donde los indicadores **expost** hacen su aparici·n, estos permiten medir el logro de metas y resultados. Sin embargo, es importante medir el comportamiento de los proyectos en el tiempo y es all² donde

surgen los indicadores de **prospectiva**, empleados para mirar la sostenibilidad de los mismos.

Por ¼timo, podemos observar en los siguientes gr§ficos los procesos resumidos para la construcci·n de indicadores y tambi®n los requeridos para su implantaci·n:



PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE INDICADORES

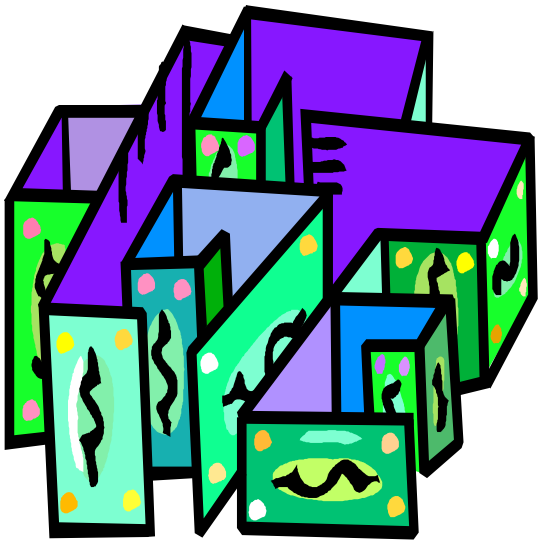


Veamos a continuaci·n un ejemplo de c·mo construir un indicador a partir de un objetivo del Plan de Desarrollo Econ·mico y Social de la Administraci·n Distrital de Bogot§ para el per²odo 2004-2008.

Si el **objetivo** hace referencia a garantizar el fortalecimiento y la modernizaci·n de la institucionalidad para atender los derechos humanos, las necesidades y retos de una pol²tica social, la integraci·n regional, la reconciliaci·n y la participaci·n; y la **metas** espec²ficas ser²an las de adecuar la estructura de la administraci·n para responder a las necesidades y retos de la ciudad y el fortalecimiento de la capacidad operativa de las entidades en cuatro a¶os, entonces tendremos que uno de los *FCE* de este proceso es el de modernizar y adecuar la estructura administrativa y organizacional. Por lo tanto, **el primer indicador** de ®ste FCE para monitorear el cumplimiento del objetivo y la meta respectiva ser²a aquel que nos permita conocer durante el proceso el avance de los planes de acci·n, de modernizaci·n y de mejoramiento de la estructura org§nica y lo denominar²amos como **porcentaje (%) de cumplimiento del plan de acción** y la f·rmula matem§tica del indicador ser²a:

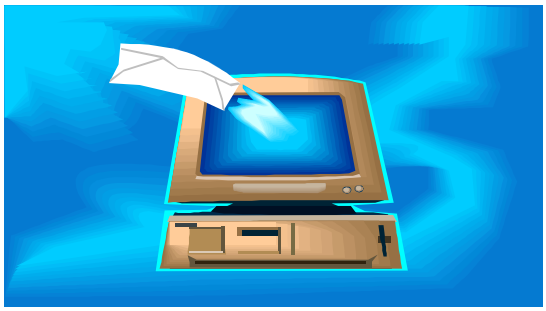
No. de actividades ejecutadas / No. de actividades programadas (*100)

El **segundo FCE** ser²a el fortalecimiento de las estructuras f²sicas y tecnol·gicas y en consecuencia, deber²a construirse un **indicador** para medir cada uno de esos factores as²: porcentaje (%) de §reas f²sicas nuevas, construidas y ampliadas, cuya f·rmula matem§tica ser²a:



Total m^2 construidos y adecuados / Total m^2 programados a construir y adecuar (*100)

Y, porcentaje (%) de dotaci·n tecnol·gica nueva adquirida cuya f·rmula ser²a:



No. total de equipos y software nuevos adquiridos / Total de equipos y software programados (*100).

Como podemos observar, en el ejemplo anterior se han seleccionado indicadores de eficiencia y eficacia que miden el cumplimiento de las metas y el objetivo. Por lo tanto, permiten a la gerencia o administraci·n monitorear la gesti·n adelantada en las metas y el objetivo. Al final del per²odo se esperar²a que los indicadores reflejaran el 100%

de cumplimiento y se podr²a concluir que el objetivo se ha cumplido; sin embargo, cabe anotar que para este caso no se ha seleccionado un indicador de impacto o efectividad, el cual deber²a mostrarnos si las acciones adelantadas en el sentido de modernizar la estructura organizacional de la administraci·n y ampliar la capacidad operativa a trav®s de la adecuaci·n de los espacios f²sicos y de la tecnolog²a logr· impactar positivamente en la atenci·n de las necesidades de la comunidad o de los usuarios de los servicios que prestan las entidades.

Por lo tanto, como es posible que en otros de los objetivos del mismo Plan de Desarrollo se est®n planteando metas referidas al nivel de satisfacci·n de los usuarios o de la comunidad en general, y que uno de sus FCE sea el de medir permanentemente dicho nivel a trav®s de encuestas ð y en consecuencia se tengan indicadores para medir y evaluar tanto la percepci·n como el nivel de satisfacci·nð , tendr²amos entonces que es aqu² donde se entiende y explica claramente el prop·sito de un Cuadro de Mando Integral, ya que, a trav®s de la consolidaci·n y comparaci·n de estos indicadores bajo las perspectivas de los procesos y del cliente, podemos observar la complementariedad de las mismas.

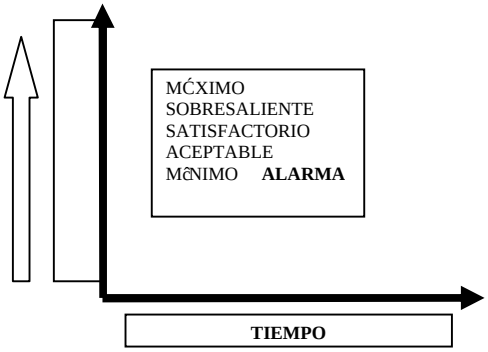
4. Determinar, para cada indicador, el estado, el umbral y el rango de gestión

Los elementos a tener en cuenta en este paso son:

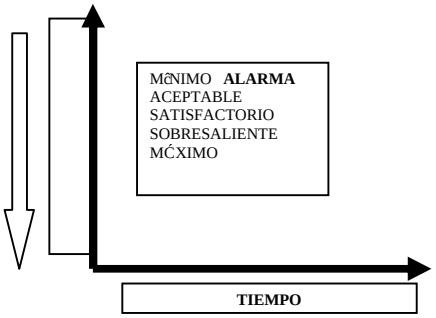
Estado: Corresponde al valor inicial o actual del indicador. En algunos casos no existe la informaci·n necesaria para calcular el valor inicial o actual del indicador, lo cual no significa, necesariamente, que las cosas no se est®n haciendo correctamente, pues esto tambi®n puede ocurrir cuando no se tienen registros sobre el comportamiento de las variables que conforman el indicador. En estos casos, es usual encontrar o utilizar la nota de NO APLICA (NA).

Umbral: Se refiere al valor del indicador que se requiere lograr o mantener.

Rango de gestión: Este t®rmino lo acu¶amos para designar el espacio comprendido entre los valores m²nimo y m§ximo que el indicador puede tomar. En la siguiente figura, la propuesta consiste en establecer para cada indicador un rango de comportamiento que nos permita hacerle un seguimiento, teniendo en cuenta el hecho de que es muy dif²cil que una variable se comporte siempre de manera id®ntica.



CUANDO LO CONVENIENTE ES QUE EL VALOR DEL INDICADOR SE INCREMENTE O SEA CADA VEZ MAYOR



CUANDO LO CONVENIENTE ES QUE EL VALOR DEL INDICADOR SE REDUZCA O SEA CADA VEZ MENOR

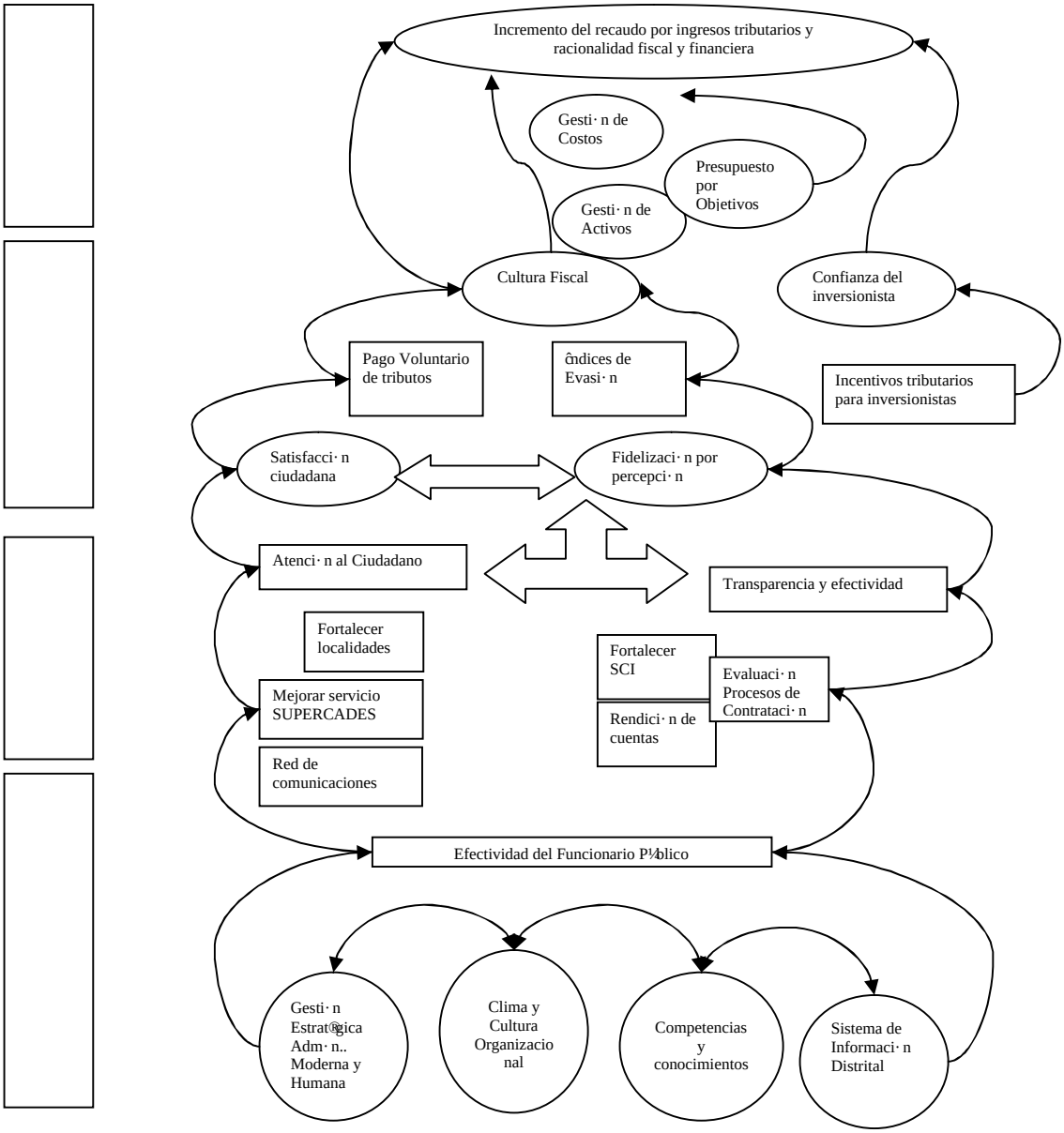
Por lo general ï y esto constituye un error- se acostumbra asignarle a cada indicador un valor

¼nico, una meta. Al tener un s·lo valor de referencia, lo m§s seguro es que dicho valor no se logre, bien sea por exceso o por defecto. Surge entonces la inquietud de qu®tan cerca, por arriba o por abajo, se estuvo de lograr la meta, y lo que es m§s importante a¼n, a que distancia m§xima alrededor de la meta la situaci·n deja de ser favorable para la organizaci·n. Como respuesta a esto, y a fin de generar procesos efectivos y productivos de toma de decisiones, se plantea la conveniencia de establecer cinco valores de referencia, si no para todos, si para los indicadores b§sicos del negocio, nivel o proceso de que se trate.

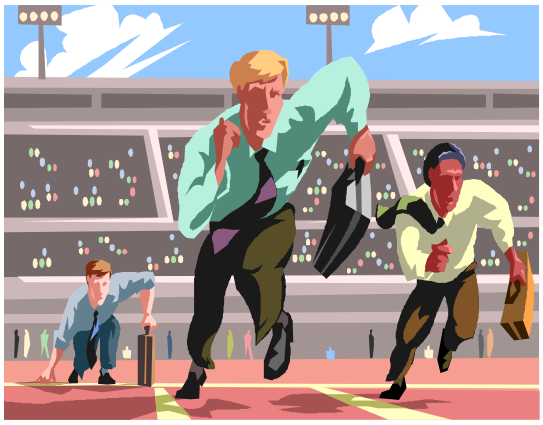
5. Construir el mapa de enlaces

El mapa de enlaces es una herramienta que nos permite, a trav®s de un cuadro o gr§fico comparativo, visualizar de forma integral los FCE de cada objetivo, las metas espec²ficas y los indicadores dentro de cada una de las perspectivas de an§lisis de la gesti·n. De tal forma que se pueda cruzar y tener clara la relaci·n de cada objetivo se est®n cuando estemos analizando los resultados de cada indicador para compararlos entre si y as² llegar a conclusiones v§lidas sobre la integralidad del proceso; es decir, lo que se busca con este mapa es que el administrador o gerente no pierda la visi·n integral de los objetivos de desarrollo de talento humano, de productividad, de mejoramiento de los procesos, de satisfacci·n de los usuarios y de los objetivos estrat®gicos de car§cter financiero y, adem§s pueda observar la complementariedad de los mismos.

Por lo anterior, el mapa de enlaces bien puede representarse mediante un gr§fico de relaciones en el que se dibujen los niveles de cada perspectiva y dentro de cada uno de ellos se enumeren en forma resumida los FCE de cada uno de los objetivos estrat®gicos; y con conectores gr§ficos establecer la interrelaci·n de los mismos, como se muestra en la siguiente gr§fica:


Incremento del recaudo por ingresos tributarios y racionalidad fiscal y financiera
Gesti· n de Costos
Presupuesto por Objetivos
Gesti· n de Activos
Cultura Fiscal
Confianza del inversionista
Pago Voluntario de tributos
ûndices de Evasi· n
Incentivos tributarios para inversionistas
Satisfacci· n ciudadana
Fidelizaci· n por percepci· n
Atenci· n al Ciudadano
Transparencia y efectividad
Fortalecer localidades
Fortalecer SCI
Evaluaci· n Procesos de Contrataci· n
Mejorar servicio SUPERCADES
Rendici· n de cuentas
Red de comunicaciones
Efectividad del Funcionario P¼blico
Gesti· n Estrat®gica Adm· n.. Moderna y Humana
Clima y Cultura Organizacio nal
Competencias y conocimientos
Sistema de Informaci· n Distrital

6. Elaboración del cuadro de mando



Ahora que ya se tienen claramente definidos los objetivos y metas estrat®gicas por cada una de las cuatro perspectivas a analizar y que las ha graficado en el respectivo mapa de enlaces y de la misma forma tiene definidos los FCE con sus respectivos indicadores de gesti· n y resultados, se procede a elaborar el cuadro de mando de la siguiente forma:

a. A partir del Plan Estrat®gico y con el mapa de enlaces, defina en forma concertada con la alta gerencia de la entidad o empresa cuales son los FCE de cada una de las perspectivas a analizar; estos factores deben corresponder a las pol²ticas y objetivos generales del Plan de Desarrollo Institucional. Por ejemplo,

PERSPECTIVA	FACTOR CRITICO DE EXITO
FINANCIERA	Recaudo de ingresos tributarios
	Gesti· n de activos
	Gesti· n de costos y gastos
	Productividad-rentabilidad y costo-eficiencia
	Presupuesto por objetivos
CLIENTE – CIUDADANO	Satisfacci· n y fidelizaci· n del ciudadano
PROCESOS	Fortalecimiento SUPERCADES
	Fortalecimiento de infraestructura
	Red de comunicaciones
	Transparencia y efectividad en proceso de contrataci· n
FORMACION Y CRECIMIENTO	Adecuaci· n de la estructura de entidades
	Clima y cultura organizacional
	Competencias y conocimientos
	Sistemas de informaci· n

b. En forma concertada con la gerencia defina el peso porcentual que la misma le dar§ a cada perspectiva y dentro de cada una de ellas a cada factor estrat®gico durante el per²odo que se pretende evaluar.
Para ello se recomienda que de un total de 1000 puntos y que la gerencia distribuya seg¼n sus orientaciones y pol²ticas generales los puntos que le dar§ a cada una de las cuatro perspectivas y, a su vez, dentro de cada perspectiva distribuya los puntos asignados a cada FCE. Por ejemplo,

PERSPECTIVA	PUNTOS ASIGNADOS	FACTOR CRITICO DE ÉXITO	PUNTOS ASIGNADOS
		Recaudo de ingresos tributarios	**50**

FINANCIERA	**250**	Gesti· n de activos	**10**
		Gesti· n de ingresos	**40**
		Gesti· n de costos y gastos	**50**
		Productividad-rentabilidad y costo-eficiencia	**50**
		Presupuesto por objetivos	**50**
CLIENTE - CIUDADANO	**220**	Satisfacci· n y fidelizaci· n del ciudadano	**220**
PROCESOS	**200**	Fortalecimiento SUPERCADES	**50**
		Fortalecimiento de infraestructura	**50**
		Red de comunicaciones	**10**
		Transparencia y efectividad en proceso de contrataci· n	**90**
FORMACION Y CRECIMIENTO	**330**	Adecuaci· n de la estructura de entidades	**30**
		Clima y cultura organizacional	**100**
		Competencias y conocimientos	**100**
		Sistemas de informaci· n	**100**
TOTAL	**1000**		

c. Con todo el equipo directivo involucrado en cada perspectiva, se¶ale de forma concertada el peso porcentual que dicho equipo le dar§ a cada una de las actividades estrat®gicas contempladas en cada FCE identificado. Para ello se debe distribuir porcentualmente en cada actividad el total de puntos que la alta gerencia le asign· a cada FCE.

Por ejemplo:

PERSPECTIVA FINANCIERA

Factor crítico de éxito	Puntos asignados	Actividad estratégica	Puntos por actividad
Ingresos Tributarios	50	Recaudo por ingresos tributarios	20
		Pago voluntario de obligaciones tributarias	15
		Índice de evasión	15

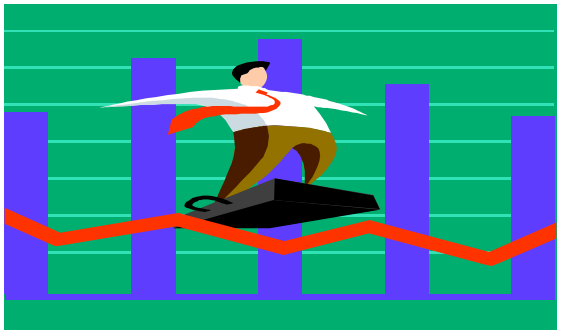
Como se puede observar, en el ejemplo se ha tomado de la perspectiva financiera el primer FCE que corresponde al recaudo de ingresos tributarios, y seg¼n las pol²ticas y objetivos generales se¶alados en el Plan de Desarrollo, se han determinado tres actividades estrat®gicas que refieren el incremento por ingresos tributarios, el pago voluntario de obligaciones tributarias y la disminuci·n de los ²ndices de evasi·n. Acto seguido, se han distribuido en cada actividad estrat®gica los 50 puntos asignados al FCE en el paso anterior. As² se debe continuar con los dem§s factores cr²ticos de la perspectiva financiera y de las dem§s perspectivas hasta completar el cuadro general de asignaci·n de puntos.

d. Determine con el equipo directivo y la gerencia la escala de medici·n general que se emplear§ para calificar los resultados obtenidos en cada actividad, como se indica en el cuarto paso de la presente metodolog²a. Esta escala corresponde a la calificaci·n de los diferentes rangos dentro de los cuales se mover§n los indicadores, permitir§ dar una nota de calificaci·n tanto para actividad como para el promedio general de los mismos en las cuatro perspectivas. La siguiente ser²a una propuesta de escala de calificaci·n bastante exigente y partir²a del principio de que alcanzar el 100% del resultado de una actividad programada debe ser el m²nimo resultado para obtener una calificaci·n de bueno; si sobrepasa la meta la calificaci·n, ser²a excelente, y si est§ por debajo del 70%, obtendr²a una calificaci·n de regular o de mala. Veamos el ejemplo en el siguiente gr§fico:

PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO	CALIFICACION	SISTEMA DE ALERTA EN SEMAFORO
0	NO APLICA	*ROJO*
1E-11	MALO	*ROJO*
0.7	REGULAR	*AMARILLO*
0.8	ACEPTABLE	*AMARILLO*
0.95	BUENO	*VERDE*
1.01	SUPERIOR	*VERDE*
1.09	EXCELENTE	
1.1	EXCELENTE	

Observemos que la escala est§ acompa¶ada de las convenciones en colores que se adoptar²an para el sistema de alertas de la misma, la cual permite tener una visi·n ·ptica inmediata de las actividades estrat®gicas que est®n rezagadas y que ameriten concentrar los esfuerzos para mejorar su cumplimiento.

e. Con todos los insumos anteriores ya estamos listos para elaborar el CMI, para lo cual se utilizar§ una hoja de c§lculo en la cual incorporaremos los elementos preparados en los pasos anteriores de la siguiente forma:



Columna A: en ella colocaremos el n¼mero de orden de cada una de las actividades estrat®gicas contenidas en los FCE de cada perspectiva.

Columna B: en ella se enunciar§n los FCE de cada perspectiva.

Columna C: se enunciar§n los indicadores por cada FCE y cada acci·n estrat®gica.

Columna D: se expresa la unidad de medida de cada indicador

Columna E: se coloca el valor esperado de cada indicador seg¼n la meta largo plazo (4-5 a¶os).

Columna F: se anota la fecha en la que se espera el cumplimiento del anterior valor.

Columna G: se anota el valor esperado del indicador a corto plazo o durante el per²odo en que se est® analizando la gesti·n (un a¶o, un semestre, un trimestre o un mes).

Columna H: se registra en porcentaje el valor de los puntos asignados a cada actividad estrat®gica frente al total del asignado al respectivo FCE.

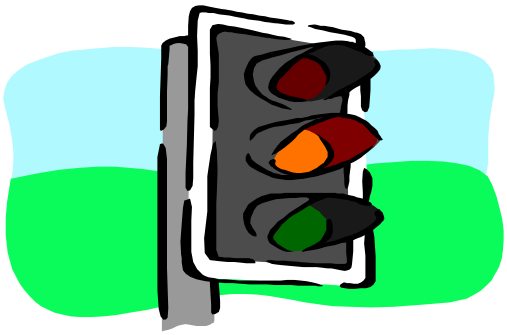
Columna I: se registra el valor del resultado del indicador obtenido en el per²odo que se est§ evaluando.

Columna J: se registra mediante f·rmula matem§tica la relaci·n de cumplimiento de la meta, dividiendo la columna I sobre la columna G.

Columna K: mediante la aplicaci·n de una funci·n de b¼squeda de Excel, se procede a ubicar el porcentaje de cumplimiento obtenido en la columna anterior, indicando que, si la meta era cero, el porcentaje ser§ de cero, y si el resultado supera el 1.1, el porcentaje ser§ del 110%.

Columna L: mediante funci·n de b¼squeda de Excel, se registra la calificaci·n respectiva seg¼n el porcentaje obtenido en la columna anterior.

Columna M: mediante funci·n de b¼squeda de Excel, se incorpora el color de alerta del sem§foro seg¼n la calificaci·n obtenida en la columna anterior.



Columna N: en esta columna se registran los valores asignados a cada actividad estrat®gica seg¼n el correspondiente del factor cr²tico de ®xito dentro de cada perspectiva, los cuales fueron concertados seg¼n lo indicado en los pasos b y c de la presente metodolog²a.

Columna O: en esta columna se registra el n¼mero de puntos que le corresponde a cada actividad estrat®gica y a cada FCE seg¼n el resultado obtenido en el per²odo que est§ siendo evaluado, y se obtiene multiplicando la columna K con la columna N.

Columna P: en esta columna se registran las observaciones necesarias frente a cada resultado obtenido y que se consideren b§sicas para el an§lisis de la gerencia.

Por ¼ltimo, se promedian los puntos obtenidos en cada una de las cuatro perspectivas y, de esta forma, obtienen una calificaci·n global de la gesti·n frente a los objetivos y las metas generales del Plan.

De esta forma hemos facilitado a la gerencia una herramienta que le permite tener una visi· n global del cumplimiento de sus objetivos, metas y estrategias, facilitando adem§s que mediante el CMI pueda detectar los puntos cr²ticos de incumplimiento para que se proceda a evaluar las causas del mismo con el equipo directivo y, as², tomar las medidas correctivas a tiempo para direccionar las estrategias y reorientar la gesti· n a fin de poder dar cumplimiento a las metas propuestas.

Por ¼timo, se elabora el informe de gesti· n y resultados del per²odo evaluado con base en el an§lisis detallado de cada uno de los indicadores incorporados en el cuadro de mando integral, y se emite el concepto sobre la calificaci· n de la gesti· n institucional.

En el siguiente cuadro podemos observar la forma en como quedar²a finalmente elaborado un cuadro de mando integral, tomando como ejemplo el objetivo de Gesti· n P½blica Humana del actual Plan de Desarrollo adoptado para la ciudad de Bogot§ mediante el Acuerdo 119 de 2004.

BIBIOGRAFIA

- Kaplan, Robert S. y Norton David P. ñCuadro de Mando Integralò. En: *The Balanced Scorecar*. Espa¶a, Ediciones Gesti·n 2000 S.A., 1997.

- L·pez Camps, Jordi y Albert Gadea Carrera. *El control de gestión en la administración local*. Espa¶a, Barcelona, FundEmi Books, 1992.

- Moore, Mark H. G. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Editorial Paid·s, 1998. Cap²tulo 3: ñLa estrategia organizativa en el sector p½blicoò.

- Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. ñEl proceso de implementaci·n de las pol²ticas. Un marco conceptual.ò. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.), *La Implementación de las Políticas*. M®xico, Grupo Editorial Miguel Angel Por¼a, 1993.

- Carlos Losada I. Marrodan. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

- CLAD, BID, EUDEBA. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública*. (Estudio coordinado por el Consejo Cient²fico del CLAD). Buenos Aires, Latinoamericana, 2000.

- Likierman, Andrew. *Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use*. Public Money & Management, October-December 1993.

- Jes¼s Mauricio Beltr§n Jaramillo. *Indicadores de Gestión.-Herramientas para lograr la competitividad*. Santa F® de Bogot§. Colombia, 3R Editores, 1998.

- Juan Carlos Pacheco, Widberto Casta¶eda, Carlos Hern§n Caicedo. *Indicadores Integrales de Gestión*. Bogot§, McGraw-Hill Interamericana S.A., 2002.

- Alcald²a Mayor de Bogot§ D.C. *Curso de Gestión Pública con la metodología E-Learning-*. Departamento Edumedios-Net.com S.A, 2004. Modulo 2 Competencias Generales.

- Pina, V. Y Torres, L. *Gestión en las administraciones públicas*, (en l²nea) 5campus.com, contabilidad p½blica 2001.