

Estudio de caso

Estrategia y cuadro de mando integral en una empresa pública local: el caso de GIVSA

*Juan Diego Borrero Sánchez
Alfonso Vargas Sánchez
Universidad de Huelva*

RESUMEN

El Cuadro de Mando Integral se ha mostrado como una herramienta de gran valor para el control de gestión de las organizaciones, sobre todo en un contexto como el actual en el que la mejora continua de los niveles de calidad y, en definitiva, de los resultados, es una exigencia, tanto en la esfera privada como en la pública.

Partiendo de la idea de que las empresas, los ciudadanos y la sociedad en general reclaman de la Administración Pública que la prestación de sus servicios sea cada vez de mayor calidad, se hace imprescindible introducir en ellas sistemas de gestión que incorporen los principios de la mejora continua y la excelencia. Este caso muestra la metodología seguida por una pequeña empresa de capital público en el diseño y desarrollo de un Cuadro de Mando Integral.

Palabras clave: *Dirección Estratégica, Cuadro de Mando Integral, Gestión Pública.*

ABSTRACT

The Balanced Scorecard has been shown to be a valuable tool for management control in organisations, particularly in the current context where continuous improvement of results and levels of quality is demanded in both the private and public spheres.

Our point of departure is the idea that companies, citizens and society in general require from the Public Administration ever-increasing quality in the provision of public services; this makes it essential to introduce management systems that incorporate principles of continuous improvement and excellence. This case shows the methodology followed by a small publicly-owned company in the design and development of a Balanced Scorecard.

Key words: *Strategic Management, Balanced Scorecard, Public Administration.*

Introducción

El sector empresarial en general, y también el sector público, están inmersos en un entorno de complejidad creciente por la imperiosa necesidad de mejora continua en eficacia, eficiencia y economía. Este marco exige innovaciones en todos los ámbitos de

la administración pública (Tonge y Callaghan, 1997). Entre estos ámbitos destaca el del control de gestión. Desde hace unos pocos años, se viene utilizando el *Cuadro de Mando Integral* como herramienta de control de la gestión de las organizaciones, del que aparecen las primeras formulaciones a principios de los noventa (Kaplan y Norton, 1992) y del que más recientemente se ha expuesto el modelo completo con diversas aplicaciones a organizaciones privadas y públicas de diversos sectores de la economía (Kaplan y Norton, 1997).

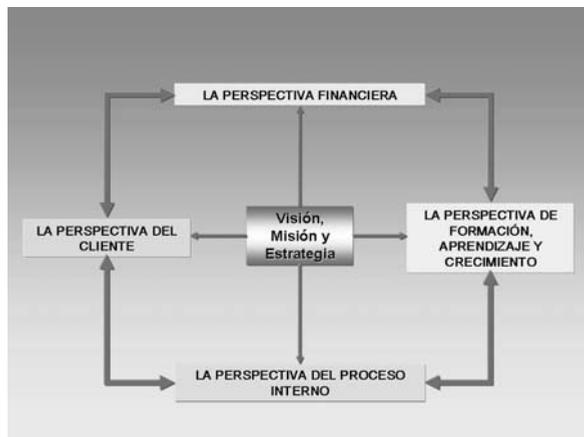
El Cuadro de Mando Integral constituye un enfoque realmente innovador que puede enriquecer el control de la gestión de cualquier tipo de organización, privada y pública. Este caso trata de la experiencia en el diseño del Cuadro de Mando Integral en una pequeña empresa de capital público, “Gestora de Infraestructuras de Valverde, S.A.”

El cuadro de mando integral

El Cuadro de Mando Integral representa un primer acercamiento al diseño de indicadores de gestión no contemplados en los estados contables de las empresas. Su objetivo es desarrollar un sistema coherente de elementos que conecten las actuaciones operativas con la estrategia y la misión-visión de la organización, facilitando el proceso de dirección. Para ello, se determinan los elementos intangibles que inciden en los resultados, así como su vinculación a los indicadores financieros y a la estrategia. Así, se integran los indicadores financieros (que enseñan lo ocurrido en el pasado) con indicadores no financieros (que harán posible el futuro) y se interrelacionan en un esquema que permite comprender las interdependencias entre los distintos elementos, así como su coherencia con la estrategia y visión de la empresa.

En general, el análisis de la organización y el despliegue de la estrategia de la misma se realiza desde cuatro perspectivas, sobre las que se definen los objetivos a alcanzar y los indicadores para su medición, tanto de proceso como de resultados: financiera, clientes, procesos internos y aprendizaje- crecimiento. En ellas está la esencia del modelo, presentado gráficamente en la figura 1.

Figura 1. Despliegue de la estrategia de la organización a través del un CMI (Kaplan y Norton, 1992).



En relación con la primera de las perspectivas, el Cuadro de Mando Integral contempla los resultados financieros como los objetivos finales de la actividad empresarial, siendo los indicadores más comúnmente empleados la rentabilidad sobre fondos propios, los flujos de caja, el análisis de rentabilidad de clientes y productos o los indicadores de gestión del riesgo, entre otros. En cuanto a las vías para alcanzar esos resultados financieros, las estrategias, en general, tienden a procurar al aumento de los ingresos, el incremento de la productividad o la mejora de las políticas de inversión y de utilización de los activos.

El objetivo de la perspectiva de clientes es incrementar la capacidad competitiva de la organización mediante la segmentación y personalización de sus bienes y servicios, adscribiéndolos a las necesidades de los mismos. Se pretende alcanzar mejoras en la cuota de mercado, en el nivel de lealtad o en la satisfacción de los clientes. Los medios a utilizar son la definición de los segmentos objetivos y un análisis del valor y calidad de los productos para cada mercado, por lo que ha de actuarse sobre el conjunto de valores del producto/servicio que se ofrece a los clientes, como son los indicadores de análisis de la imagen y reputación de la organización, de la calidad de la relación con el cliente y de los atributos de los productos.

El objetivo de la perspectiva interna es analizar la adecuación de los procesos internos de la organización de cara a la obtención de la satisfacción del cliente y conseguir, con ello, altos niveles de rendimiento financiero. Los indicadores de este bloque se refieren a la eficacia y eficiencia de los procesos, medidos en términos de coste, calidad y tiempo. El análisis de los procesos internos debe realizarse desde una perspectiva de negocio (no de análisis de los departamentos) y una predeterminación de los procesos clave a través de la cadena de valor. Ello supone identificar tres tipos de procesos:

- Procesos de innovación, respecto de los cuales cabe destacar los indicadores de porcentaje de productos nuevos, porcentaje de productos patentados e introducción de nuevos productos en relación a la competencia.
- Procesos de operaciones, que son los que están más desarrollados, a través de los análisis de calidad y reingeniería. Los indicadores son los relativos a costes, a calidad, a tiempos o a flexibilidad de los procesos.
- Procesos de servicio postventa, donde los indicadores más relevantes son los costes de reparaciones, tiempo de respuesta y ratio ofrecido.

Finalmente, en relación con la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, el Cuadro de Mando Integral la concibe como el conjunto de facilitadores del resto de las perspectivas a través de la satisfacción de los empleados. Estos inductores constituyen el conjunto de activos que dotan a la organización de la habilidad para mejorar y aprender, por lo que se vincula de forma clara con la gestión del conocimiento. Esta perspectiva es la menos desarrollada debido al escaso avance de la realidad empresarial en este punto. No obstante, la aportación del modelo es sumamente valiosa, ya que deja un camino perfectamente apuntado y estructura esta perspectiva, clasificando los activos relativos al aprendizaje y crecimiento en tres bloques:

- Capacidades y competencias de las personas. Incluye los indicadores de satisfacción de los empleados, productividad, formación...
- Sistemas de información. Alude a los sistemas que proveen información útil, con indicadores relativos a, por ejemplo, las bases de datos estratégicos, el *software* propio, los derechos de propiedad industrial e intelectual...

- Cultura, clima, motivación para el aprendizaje y la acción. En este punto se incluyen los indicadores relativos a la iniciativa de las personas y equipos, la capacidad de trabajar en equipo, alineamiento y compromiso con la visión de la empresa...

Las cuatro perspectivas descritas no operan aisladamente, sino que responden a la finalidad común de desarrollar procesos de generación de valor. Su ensamblaje se produce a través del desarrollo de las capacidades individuales y la integración de las mismas en los procesos de la organización, orientados a satisfacer las expectativas de los clientes y, con ello, a generar una mayor rentabilidad de negocio.

Para cada perspectiva no sólo se han de identificar los factores-clave del éxito y los indicadores correspondientes, sino también las relaciones causa-efecto entre los distintos factores-clave que explican cómo conseguir mejores resultados. Por tanto, no se trata de ubicar indicadores de cualquier manera, sino que se pretende que todos los indicadores estén relacionados entre sí. De esta forma, no sólo se obtiene información sobre lo qué está pasando sino también del porqué de lo que está sucediendo.

Entre las principales aportaciones del Cuadro de Mando Integral, independientemente de las especificidades de cada organización, cabe destacar las siguientes:

- La estrategia de la organización se traduce en un conjunto de indicadores que informan de la consecución de los objetivos y de las causas que provocan los resultados obtenidos. Intenta adoptar una perspectiva global, ya que equilibra los objetivos a corto plazo con los objetivos a largo plazo, los indicadores financieros con los no financieros y los datos previsionales con los datos históricos. Esta combinación contribuye a que el control de gestión adquiera una dimensión estratégica (Smith, 1990).

- Es muy útil para comunicar la estrategia a toda la organización. Es decir, ayuda a pasar de las grandes declaraciones de intenciones al trabajo diario de cualquiera de los integrantes de la organización. Muchas veces los empleados, aunque conozcan la misión de la organización, no saben cómo aplicarla a su trabajo diario (Newing, 1994).

- El Cuadro de Mando Integral también ayuda a alinear los objetivos de cada empleado con los de la organización. Esta aportación va ligada al establecimiento de una política de incentivos que sea coherente con los objetivos y la cultura organizacionales, así como con el perfil de los empleados.

- Al identificar los factores-clave del éxito, el Cuadro de Mando Integral puede ser de gran ayuda para favorecer la reingeniería y la mejora continua. En este sentido, el control de las relaciones entre los indicadores que miden los factores-clave de éxito permite identificar oportunidades de mejora.

- Por último, el Cuadro de Mando Integral contribuye a la revisión permanente de la estrategia.

En definitiva, tal y como se desprende de las aportaciones anteriores, el Cuadro de Mando Integral, además de informar, contribuye a formular la estrategia, comunicarla, alinear objetivos de organización y empleados, motivar y formar a todos los colaboradores, mejorar continuamente y rediseñar la estrategia.

GIVSA

Gestora de Infraestructuras de Valverde, S.A. (en adelante GIVSA) es una empresa municipal que pretende dar solución a las necesidades de desarrollo económico mediante la gestión de proyectos de infraestructuras (industrial y residencial) en el término municipal de Valverde del Camino¹.

GIVSA fue constituida en enero de 2002, con domicilio social en Valverde del Camino. En el desempeño de su actividad económica como empresa municipal que gestiona las infraestructuras del mencionado municipio, desarrolla operaciones mercantiles, si bien carece de ánimo de lucro.

Hasta ahora, con el programa denominado *Valverde Parque Industrial y Tecnológico (VPIT)*, se ha encargado de dar respuesta a la necesidad que tiene el tejido industrial valverdeño de nuevos espacios. Además, *Construimos tu Casa* es un proyecto mediante el cual se pretende atender la demanda del colectivo de jóvenes necesitados de una vivienda digna.

GIVSA se encuentra estructurada en tres áreas: económica-financiera, técnica de proyectos y administración. La plantilla de servicios está formada por cuatro personas. Al frente se encuentra un Gerente, con tres personas de apoyo como responsables de cada una de las áreas. De las cuatro personas, dos son mujeres y dos hombres. También cuenta con un equipo de colaboradores externos en las disciplinas de asesoramiento jurídico-fiscal, energético y medioambiental, tecnológico y técnico.

El órgano máximo de representación de GIVSA es la Junta General, que elige un Consejo de Administración compuesto por cinco miembros. El Gerente depende del Consejo de Administración.

Justificación de la aplicación del cuadro de mando integral en givsa

La gestión de la transformación en la que está inmersa la empresa fue la principal razón para aplicar el Cuadro de Mando Integral en GIVSA, ya que desde los planteamientos iniciales de promoción y desarrollo del Parque Industrial y Tecnológico se ha pasado a querer gestionar todas las infraestructuras del municipio, ya sean urbanas, rústicas, pecuarias, industriales, residenciales, de ocio...

Ahora bien, para mover la organización se necesitan tomar algunas medidas. Conviene comprobar a lo largo del tiempo si los resultados parciales auguran la consecución de los objetivos generales planteados. Esto es, medir la evolución, porque si algo no se puede medir, no se puede gestionar.

Como la gerencia de GIVSA quiere que cada miembro de la organización contribuya a la consecución de la estrategia aportando desde su rol o entorno aquellos resultados que se precisen, es necesario disponer de herramientas o metodologías que persigan focalizar la estrategia desde o para cada rol, o dicho en otras palabras, explicar y medir la contribución a la estrategia desde cada posición y para cada individuo.

¹ Municipio de la provincia andaluza de Huelva de, aproximadamente, 12.000 habitantes.

Este efecto o resultado es, precisamente, el que se consigue con el Cuadro de Mando Integral, pues permite identificar, medir y trasladar a la organización un conjunto de objetivos e indicadores financieros, de cliente-mercado, de procesos y de personas, individual y colectivamente consideradas.

Este enfoque, así planteado, permitirá también conciliar el corto (presupuesto) con el medio plazo (estrategia), convirtiendo la visión en acción. En definitiva, se trata de una herramienta que ayuda a transformarse en una organización basada en la estrategia (Kaplan y Norton, 2000), ya que posibilita:

- Traducir la estrategia a términos operativos.
- Alinear la organización con la estrategia.
- Hacer que la estrategia sea el trabajo diario de todos.
- Hacer de la estrategia un proceso continuo.
- Movilizar el cambio mediante el liderazgo de la dirección.

Por otro lado, siendo conscientes del carácter público de la sociedad, la gerencia quería que el diseño del Cuadro de Mando Integral tuviese en cuenta esas características diferenciales del sector público, que según la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) son (Muñoz, 1999):

- Responder a estrategias y políticas que escapan a su control directo.
- Satisfacer a múltiples clientes que no necesariamente aceptan voluntariamente sus servicios.
- Verse limitado en la elección de mercados o grupos de clientes.
- Abordar las necesidades del individuo estableciendo un equilibrio entre éstas y las de la comunidad, las del usuario del servicio y las del que no lo utiliza, las de quien se beneficia y quien no.
- Dar servicio dentro de un entorno político, equilibrando las necesidades políticas y los requisitos del cliente.

El desarrollo del cuadro de mando integral en givsa

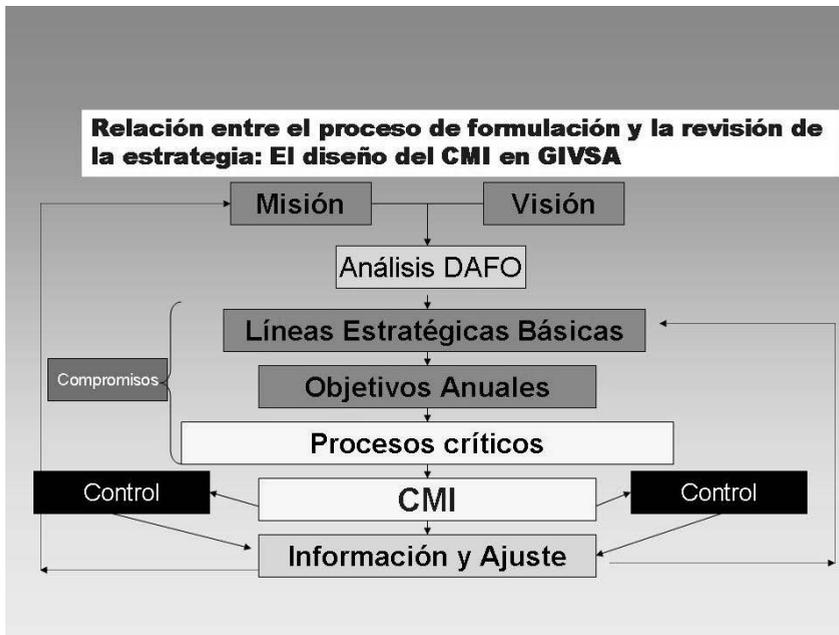
El gerente de GIVSA detectó la necesidad de aplicar métodos de gestión de calidad que propiciasen nuevos valores e implicación del personal con los objetivos de la corporación local y los de la empresa.

Durante una reflexión previa al inicio del proceso, el Gerente de GIVSA percibió que:

- Si quería que el proceso tuviera éxito y el personal se implicase en el proyecto, el esfuerzo de liderazgo por parte del Gerente debía ser intenso y tomado a modo de ejemplo. La clave estaría en hacer que todas las personas entiendan y sean partícipes de la visión y misión; se necesitaría implantar la estrategia a partir de las personas. Asimismo alinear los objetivos particulares con los generales, y equilibrar el corto y el largo plazo.
- Por tanto, el Cuadro de Mando Integral debiera ser una herramienta del Sistema de Gestión de la Calidad implantado en la empresa.

Estos factores se tuvieron en cuenta al diseñar el modelo teórico de Cuadro de Mando Integral, que se refleja en la figura 2.

Figura 2. Relación entre el proceso de formulación y la revisión de la estrategia: El diseño del CMI en GIVSA (elaboración propia).



También tenía claro que la forma de diseñar el Cuadro de Mando Integral en GIVSA tenía que ser bajo el presupuesto de la máxima participación².

Definición de la misión, la visión y los valores

Definir la misión y la visión de la organización puede aportar ventajas importantes (Coates, 1997), como unanimidad en el propósito, coherencia en la utilización de recursos, mejora del clima organizacional, visión a largo plazo, orientación a las necesidades de los usuarios-clientes y motivación del personal.

Para llevar a cabo esta fase se realizaron grupos de enfoque³ con diversos agentes de la organización (Consejo de Administración y personal) y una entrevista personal con el Gerente.

En lo que se refiere al Consejo de Administración, se aprovechó la información facilitada en una anterior presentación al mismo del proyecto de Gestión de Calidad

² Se diseñó, con la ayuda de expertos, una metodología de diseño y desarrollo del Cuadro de Mando Integral basada en la participación. Así, se establecieron tanto distintos niveles de implicación de los participantes en el proceso, como distintas herramientas y mecanismos de participación.

³ El *focus group* (o grupo de enfoque) consiste en una sesión con un grupo reducido de personas de áreas similares que se ven envueltos en una discusión libre y guiada sobre un tópico. El *focus group* recolecta información al notar la interacción entre las personas y cómo llegan a un consenso o manejan un conflicto con respecto al tópico de interés (la misión y visión en este caso). Se realizaron dos reuniones (una con el Consejo de Administración y otra con el personal) con un observador (el experto) que tomaba notas y guiaba la discusión. Se utilizó la herramienta del *brainstorming* para la generación de ideas.

para esclarecer cuáles serían los rasgos que debieran tener la misión y la visión de la empresa. De esta reunión se destacó lo siguiente:

- GIVSA es una sociedad municipal que pretende gestionar todas las infraestructuras del municipio.
- GIVSA se creó como un instrumento más operativo para satisfacer estas necesidades.

Por otro lado, tras la reunión mantenida con el personal de la empresa, y en referencia a este mismo aspecto, se pudo anotar:

- La importancia de satisfacer las necesidades de los vecinos.
- La importancia de satisfacer las necesidades y expectativas de los industriales.

Por último, las conversaciones mantenidas con la gerencia permitieron señalar a GIVSA como:

- Instrumento público de intervención en el desarrollo económico valverdeño.
- Empresa pública que se encarga de todas las infraestructuras de la localidad.
- Organización capaz de detectar necesidades y de poner en funcionamiento actuaciones para solucionar los problemas y satisfacer las necesidades locales; y ello:
 - o de una manera eficiente,
 - o con actuaciones sostenibles,
 - o teniendo en cuenta el respeto al medio ambiente,
 - o con un equipo de personas ilusionadas con el proyecto,
 - o comprometidas,
 - o creativas,
 - o con autonomía y responsabilidad en la toma de decisiones.

Los criterios a incluir en la misión fueron: productos y servicios ofrecidos, definición de usuarios-clientes, filosofía de la organización, responsabilidad social e imagen pública. Finalmente, se llegó a la siguiente declaración de misión, consensuada por todos los agentes:

La misión de GIVSA es tratar de forma global el desarrollo económico y calidad de vida de Valverde del Camino a través de la excelencia en la gestión de las infraestructuras del municipio, satisfacer las necesidades y expectativas de los diversos grupos de interés, consiguiendo acometer, como instrumento público, unas infraestructuras adecuadas y sostenibles, viviendas que tengan una buena relación calidad-precio y dinamizar el sector industrial atrayendo a buenas empresas y consiguiendo que las actuales crezcan.

Todo ello, con la participación de los vecinos y un uso eficiente de los recursos, mediante una estructura organizativa eficaz y eficiente, capaz de detectar y atender las necesidades y demandas locales, con el apoyo de unos empleados y colaboradores ilusionados y comprometidos con nuestra misión y una filosofía de trabajo en equipo, autonomía responsable y de mejora continua.

En cuanto a la visión, se consideró que debía definirse a partir de la construcción de una matriz de decisión atractividad-viabilidad⁴, como criterios importantes para que el proyecto pueda ser ilusionante y, a su vez, alcanzable.

⁴ La matriz se construyó, esta vez, sólo con el personal de GIVSA, incluido el Gerente y bajo una sesión de *brainstorming*. En primer lugar, se sometió a juicio el pasado, para pasar a cuestionarse en qué querían convertirse

	Atractivo (mejora la imagen y es motivante para el personal) --- +++	
Viabilidad +++ (se tienen los recursos y se puede alcanzar en un tiempo aceptable) ----	Alcanzable pero no interesante	Adelante
	Inalcanzable y sin interés	Interesante pero imposible

La visión que cumplía los requisitos de viabilidad y atraktividad que fuera escogida tenía que ser expresada en forma de discurso fuertemente inspirador. En concreto, se propuso la siguiente:

Queremos ser:

- *El instrumento público de Valverde del Camino mejor valorado por sus vecinos.*
- *Una organización que acomete infraestructuras excelentes de una manera eficiente y respetuosa con el medio ambiente.*
- *Capaces de conseguir que nuestros clientes se sientan satisfechos por el producto que reciben.*
- *El instrumento público de referencia en la provincia de Huelva por la gestión innovadora de las infraestructuras locales, así como por nuestro modelo organizativo y nuestro compromiso con el entorno y los vecinos.*
- *Una organización con un entorno de trabajo que propicia el desarrollo de las personas, la creatividad y el desarrollo de responsabilidades.*
- *Capaces de conseguir que nuestros trabajadores y colaboradores se sientan orgullosos de trabajar en y para esta empresa.*
- *Una organización unida por valores compartidos.*

La persona es el centro de la gestión de GIVSA, ya sea en su condición de vecino de la localidad o como parte integrante de la organización. Este principio se sustenta en una serie de valores, expresados del siguiente modo:

Nuestros Valores son: compromiso, profesionalidad, trabajo en equipo, confianza, eficiencia, respeto medioambiental, autonomía responsable y todo ello con un comportamiento ético.

Análisis DAFO

Se realizó un análisis estratégico haciendo uso de la técnica DAFO (Debilidades y Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) como herramienta operativa para ayudar a definir las líneas estratégicas básicas, o principios estratégicos, de GIVSA, dirigidas a

como organización. El objetivo era crear el número máximo de visiones estratégicas posibles. Una vez se ha desarrollado la lista de visiones, se establecieron una serie de factores de atraktividad (¿cómo se verá afectada nuestra imagen? ¿encuentra nuestra gente motivante la visión?) y de viabilidad (¿disponemos de los recursos necesarios?, ¿cuánto tardaremos en implementarlo?). El siguiente paso fue la construcción de la matriz.

mantener y reforzar los puntos fuertes, así como a corregir y eliminar los puntos débiles, todo ello para afrontar mejor las amenazas y aprovechar en la mayor medida posible las oportunidades. Sus conclusiones pueden resumirse de la siguiente manera:

FORTALEZAS:

- Visión de la gerencia.
- Equipo joven e ilusionado con el trabajo.
- Colaboradores con experiencia contrastada en sus disciplinas.
- Apoyo del máximo responsable de la corporación local.

DEBILIDADES:

- Retos importantes para un equipo de estructura reciente.
- Retos importantes para una estructura estable escasa.
- Excesiva dependencia de la gerencia.
- No existe gestión documental.
- La empresa no está orientada a procesos.

OPORTUNIDADES:

- Satisfacer necesidades locales a bajo coste para los usuarios.
- Ofrecer transparencia en la gestión de las infraestructuras.

AMENAZAS:

- Competencia por parte de empresas promotoras que trabajan en la zona.
- No ser transparentes en la gestión de las infraestructuras.

Políticas y Líneas Estratégicas Básicas de GIVSA

Toda estrategia está dirigida por la visión de un estado futuro (cómo queremos ser percibidos) y favorable (supone un reto motivador, un foco que aglutina esfuerzos), siendo su objetivo principal cumplir con la misión de la organización. La estrategia implica, pues, el traslado de la empresa desde su posición actual a una posición futura, deseable pero incierta.

Cuando hablamos de gestión estratégica, nos referimos a un proceso de análisis y decisión que permite a la dirección optimizar la utilización de los recursos para alcanzar y mantener un determinado equilibrio entre la satisfacción de las necesidades y expectativas de todas las partes interesadas, guiando a la organización a lo largo del tiempo, en un entorno cambiante. Supone una conducta proactiva de resolución de problemas para encontrar una posición competitiva favorable.

Por tanto, la gestión estratégica es un proceso de participación que permite abordar múltiples problemas interrelacionados entre sí. El proceso de planificación siempre es más importante que los documentos resultantes, y tiene que introducir en la organización esquemas de transformación, convirtiéndola en una organización que gestiona, que fija metas, que está en disposición de aprender permanentemente (de rectificar el rumbo en la medida en que aparezcan nuevos datos).

Se consideraron políticas de GIVSA aquellos criterios de gestión que, en consonancia con la misión-visión, condicionan el funcionamiento de la misma y las posibilidades de elección de las estrategias. A saber:

Política 1: Compromiso con los vecinos

Su desarrollo requiere:

- Conocer los problemas, necesidades y expectativas de los vecinos a través de distintos mecanismos de información, consulta y participación ciudadanas.
- Rediseñar o mejorar los procesos basándose en esta información, con la finalidad de establecer compromisos de servicio con los ciudadanos acordes con sus necesidades y expectativas.
- Rendir cuentas a los ciudadanos respecto al nivel de cumplimiento de los compromisos de servicio.
- Revisarlos y mejorarlos periódicamente.

Política 2: Transparencia en la gestión

Con este criterio o política se pretende, por ser instrumento público y por acometer acciones que podrían entrar en el ámbito de la empresa privada:

- Hacer público tanto los niveles de calidad que los ciudadanos pueden esperar de los servicios de GIVSA como el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Que todas las partes interesadas sean capaces de comprender que GIVSA trata de gestionar unas demandas en infraestructuras de carácter social, de interés general y que permiten aumentar la calidad de vida de los ciudadanos.
- Que todas las partes interesadas sean capaces de comprender que la gestión de GIVSA se basa en dichas demandas, entendiendo que no han sido cubiertas por empresas privadas.
- Que GIVSA establece sistemas de trabajo, mecanismos de información y compromisos accesibles a todas las partes interesadas para demostrar transparencia en la gestión.

Política 3: Eficiencia en la gestión

- Por un lado, el propósito de este principio es gestionar la organización de forma más integral y coherente. Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
- En segundo lugar, la eficiencia la conseguiremos si se desarrolla todo el potencial de las personas de la organización. Para desarrollar todo su potencial, las personas deben saber hacer, poder hacer y querer hacer. Con la gestión por competencias pretendemos traducir las expectativas de los diferentes grupos de interés en competencias del personal.
- Por último, el trabajo se debe basar en hechos y datos. Así, es necesario desarrollar un sistema de indicadores de percepción, de rendimiento y de entorno que nos permita hacer operativo el ciclo de mejora continua, transformando la información en conocimiento, comparando los datos con los objetivos acordados, con los resultados conseguidos en el pasado y con el rendimiento de las mejores organizaciones.

Política 4: Calidad en los servicios ofertados

Ofrecer calidad parte de la base de que aquello que ofrecemos satisface una necesidad y/o una expectativa, y además cumple con los requisitos especificados y es adecuado al uso.

En este sentido es necesario:

- trabajar con especificaciones para poder medir las características del servicio y ver si es considerado de alta calidad;
- operar en términos de satisfacción/valor del cliente;
- asumiendo que la calidad ha de ser lograda de forma sostenida;
- aceptando que es multidimensional;
- y que hay que ofrecer resultados para todos los grupos de interés;
- conociendo que las especificaciones y necesidades cambian;
- que hay que gestionar lo contradictorio y lo diverso;
- todo ello de manera eficiente;
- considerando la relación entre el valor recibido y el precio pagado por el cliente.

Política 5: Sostenibilidad en sus actuaciones

Por último, como instrumento público y como prestador de actuaciones de interés general, es un criterio básico que en todo lo que se acometa se tenga en cuenta el componente medioambiental.

Así, en el marco de los criterios de gestión o políticas establecidas y en base a las declaraciones de misión-visión, como punto de destino, y del análisis DAFO anterior, como punto de partida, se consideran las siguientes líneas estratégicas básicas:

Políticas		Líneas Estrategias Básicas
Compromiso	1	Conocer las necesidades y demandas de los grupos de interés.
	2	Conocer los requisitos de calidad de las actuaciones.
	3	Conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos.
	4	Rendir cuentas.
Transparencia	5	Gestionar la comunicación y la información externa acorde con el objeto social de la organización.
	6	Gestionar de forma integral.
Eficiencia	7	Gestión en base a datos.
	8	Gestión por competencias.
	9	Desarrollar la autonomía responsable y el trabajo colaborativo entre el personal de la empresa.
	10	Crear una red de intercambio y aprendizaje interempresarial.
Calidad	11	Establecer un Sistema de Gestión de la Calidad documentado, práctico y ágil de las actuaciones de GIVSA, que ofrezca resultados y acometa las infraestructuras comprometidas.
	12	Aprovechar al máximo las oportunidades medioambientales que se presenten en cada proyecto, e incorporen, en la medida de lo posible, las metodologías de actuación más sostenibles, como el uso de energías renovables.

La planificación estratégica requiere participación, necesita de un liderazgo y ha de integrar la gestión a todos los niveles. Por tanto, una vez establecidas las líneas estratégicas, el paso siguiente fue aproximarlas a los miembros de la organización para propiciar su alineamiento, de la forma que se expresa a continuación.

Establecimiento de objetivos anuales y procesos críticos

En un proceso de encadenamiento en cascada de arriba abajo, de más general a más concreto, se fueron formulando los objetivos de la organización y los planes de acción para alcanzarlos.

Líneas estratégicas básicas	Objetivos 2005
1. Conocer las necesidades y demandas de los grupos de interés.	1. Utilizar en la gestión las necesidades y demandas detectadas.
2. Conocer los requisitos de calidad de las actuaciones.	2. Tener definidos los requisitos de calidad para cada actuación.
3. Conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos.	3. Lograr un nivel de satisfacción excelente. 4. Utilizar en la gestión los resultados de las encuestas.
4. Rendir cuentas.	5. Lograr los compromisos adquiridos.
5. Gestionar la comunicación y la información externa acorde con el objeto social de la organización.	6. Hacer público tanto los niveles de calidad que los ciudadanos pueden esperar de los servicios de GIVSA como el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos. 7. Que todas las partes interesadas perciban que el sistema de gestión adoptado es transparente.
6. Gestionar de forma integral.	8. Trabajar alineadamente con la misión y la visión.
7. Gestión en base a datos.	9. Analizar los datos cada seis meses.
8. Gestión por competencias.	10. Definir e implantar un proceso de liderazgo. 11. Implantar un plan de formación. 12. Mantener un nivel de motivación alto para el personal y los colaboradores. 13. Hacer uso de sistemas de participación. 14. Comunicación interna efectiva.
9. Desarrollar la autonomía responsable y el trabajo colaborativo entre el personal de la empresa.	15. Saber hacer.
10. Crear una red de intercambio y aprendizaje interempresarial.	16. Iniciar los primeros pasos en la creación de un <i>cluster</i> .
11. Establecer un sistema de gestión de la calidad documentado, práctico y ágil de las actuaciones de GIVSA, que ofrezca resultados y acometa las infraestructuras comprometidas.	17. Ofrecer productos que satisfagan una necesidad y/o una expectativa y que cumplan con los requisitos especificados.
12. Aprovechar al máximo las oportunidades medioambientales que se presenten en cada proyecto, e incorporen, en la medida de lo posible, las metodologías de actuación más sostenibles, como el uso de energías renovables.	18. Utilizar la mejor tecnología sostenible disponible en cada proyecto.

A lo largo del itinerario metodológico anterior se equilibra el medio plazo con el corto plazo definiendo objetivos anuales (alineados con las líneas estratégicas básicas y con la misión), para pasar a continuación a identificar los procesos críticos de la organización que han de ser gestionados y optimizados para alcanzar los objetivos anteriores.

Actualmente se tienen definidos quince procesos, todos los que se llevan a cabo en la organización. Por tanto, cualquier tarea que realiza GIVSA está en alguno de ellos. Los hemos clasificado en estratégicos (dos), de servicio (seis) y de apoyo (siete). De estos quince procesos, ocho han sido señalados como claves.

Elaboración del Plan de Gestión

Como se muestra a continuación, para cada uno de los objetivos se definieron los indicadores que pueden informar de la evolución de los mismos. Estos indicadores integrarán el Cuadro de Mando Integral, una vez relacionados con las perspectivas definidas por Kaplan y Norton (1992).

Para ello, los indicadores que se seleccionaron seguían las características propuestas por AECA (1998):

- Que sean adecuados al objeto de medición.
- Objetividad: que no den lugar a interpretaciones heterogéneas.
- Que tengan un coste de obtención aceptable.
- Que sean estratégicos.
- Sensibles: que identifiquen variaciones pequeñas.

Objetivos		Indicadores	
1	Utilizar en la gestión las necesidades y demandas detectadas.	1.1	Nº de mecanismos implantados que detecten las nuevas oportunidades de desarrollo de infraestructuras
		1.2	Nº de procesos rediseñados en base a dichas demandas
2	Tener definidos los requisitos de calidad para cada actuación.	2	Nº de actuaciones ejecutadas con planes de calidad definidos previamente
3	Lograr un nivel de satisfacción excelente.	3.1	Nº de quejas recibidas
		3.2	Puntuación satisfacción ciudadanos
		3.3	Puntuación satisfacción clientes directos
4	Utilizar en la gestión los resultados de las encuestas.	4	Nº de procesos rediseñados en base a los resultados de las encuestas
5	Lograr los compromisos adquiridos.	5	Nº de actuaciones ejecutadas/Nº de actuaciones comprometidas
6	Hacer público tanto los niveles de calidad que los ciudadanos pueden esperar de los servicios de GIVSA como el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.	6.1	Grado de cumplimiento en la disponibilidad de la información prometida (%)
		6.2	Nº de acciones de comunicación al municipio sobre cumplimiento de metas
7	Que todas las partes interesadas perciban que el sistema de gestión adoptado es transparente.	7.1	Elaboración de cartas de servicios (Sí/No)
		7.2	Certificación ISO 9001 (Sí/No)

8	Trabajar alineadamente con la misión y la visión.	8	Procesos clave documentados (%)
9	Analizar los datos cada seis meses.	9	Nº de propuestas de mejora semestrales ejecutadas
10	Definir e implantar un proceso de liderazgo.	10	Establecimiento de compromisos y objetivos (Sí/No)
11	Implantar un plan de formación.	11	Inversión efectuada en formación (€/empleado)
12	Mantener un nivel de motivación alto para el personal y los colaboradores.	12	Nº de reconocimientos e incentivos realizados
13	Hacer uso de sistemas de participación.	13	Nº de sugerencias internas de mejora
14	Comunicación interna efectiva.	14	Nº de reuniones de equipo realizadas
15	Saber hacer.	15.1	Puntuación encuestas al personal
		15.2	Nº de personas guiadas en su trabajo por el Cuadro de Mando Integral
16	Iniciar los primeros pasos en la creación de un cluster.	16	Realización de un encuentro de "mejores prácticas" (Sí/No)
17	Ofrecer productos que satisfagan una necesidad y/o una expectativa y que cumplan con los requisitos especificados.	17	Ingresos (€)
18	Utilizar la mejor tecnología sostenible disponible en cada proyecto.	18.1	Nº de actuaciones medioambientales asociadas a los proyectos
		18.2	Inversiones en actuaciones medioambientales (miles €)

Una vez identificados los indicadores –cuyo número (25) cumple con la recomendación de Kaplan y Norton (2000)- se agruparon en cada una de las perspectivas citadas, de la forma que sigue.

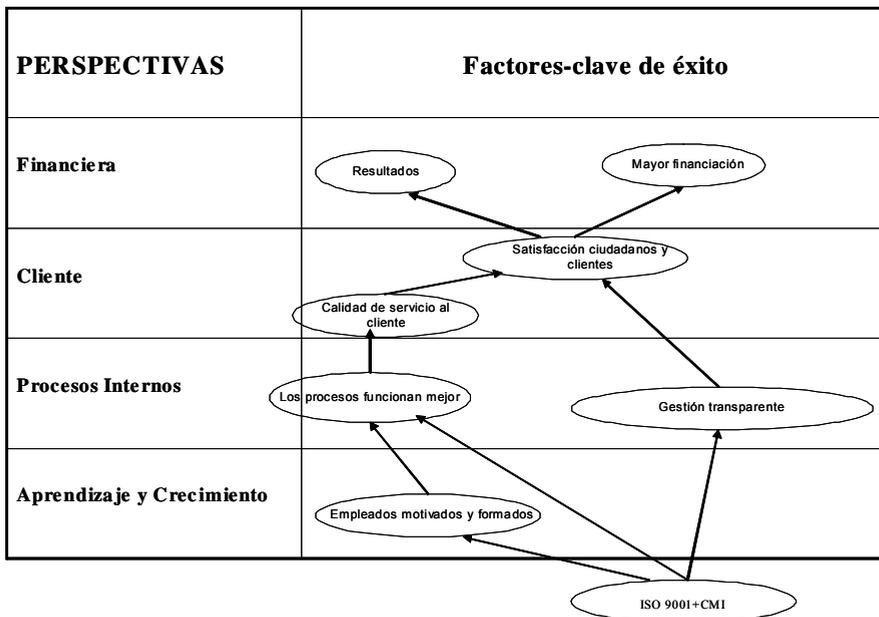
Perspectiva	Indicadores propuestos
Crecimiento y Aprendizaje	Establecimiento de compromisos y objetivos (Sí/No)
	Inversión efectuada en formación (€/empleado)
	Nº de reconocimientos e incentivos realizados
	Nº de sugerencias internas de mejora
	Nº de reuniones de equipo realizadas
	Puntuación encuestas al personal
	Nº de personas guiadas en su trabajo por el Cuadro de Mando Integral
Procesos Internos	Nº de mecanismos implantados que detecten las nuevas oportunidades de desarrollo de infraestructuras
	Nº de procesos rediseñados en base a dichas demandas
	Nº de actuaciones ejecutadas con planes de calidad definidos previamente
	Nº de procesos rediseñados en base a los resultados de las encuestas
	Nº de actuaciones ejecutadas/Nº de actuaciones comprometidas
	Grado de cumplimiento en la disponibilidad de la información prometida (%)
	Nº de acciones de comunicación al municipio sobre cumplimiento de metas
Elaboración de cartas de servicios (Sí/No)	
Certificación ISO 9001 (Sí/No)	

	Procesos clave documentados (%)
	Nº de propuestas de mejora semestrales ejecutadas
	Realización de un encuentro de "mejores prácticas" (Sí/No)
	Nº de actuaciones medioambientales asociadas a los proyectos
	Inversiones en actuaciones medioambientales (miles €)
Cientes	Nº de quejas recibidas
	Puntuación satisfacción ciudadanos
	Puntuación satisfacción clientes directos
Financiera	Ingresos (€)

Validación del Cuadro de Mando

Por último, para comprobar que el sistema de gestión estaba equilibrado, integrado y que permitía verificar su nivel de consecución, debíamos poder conectar las cuatro perspectivas. Así, se integraron en un mapa estratégico (Kaplan y Norton, 2000) los factores-clave de éxito correspondientes a cada una de las cuatro perspectivas. En la figura 3 se ponen de manifiesto las relaciones causa-efecto entre ellos.

Figura 3: Mapa estratégico de GIVSA (elaboración propia)



Por lo tanto, si nuestro Sistema de Gestión de la Calidad se certifica en base a la norma ISO 9001 y se apoya en un Cuadro de Mando Integral, alineando los intereses particulares con los generales de GIVSA, los empleados estarán más motivados y formados. Si los empleados están motivados y formados, los procesos internos también funcionarán mejor. Si los procesos internos funcionan mejor, la calidad del servicio será excelente y, junto a una gestión transparente, los clientes y ciudadanos estarán más satisfechos. Si los clientes y ciudadanos están más satisfechos, se conseguirán mejores resultados financieros y mayor financiación para nuevos proyectos.

Análisis de los factores que pueden limitar el éxito del proyecto y premisas que facilitarán el éxito del mismo

Tras un análisis de los obstáculos que pueden aparecer durante el proceso de construcción e implantación del Cuadro de Mando Integral, y tras incidir en las causas de dichas barreras⁵, se establecieron aquellas premisas que facilitarán el éxito del proyecto, y que para GIVSA son las siguientes:

- Implicación institucional y personal en el proyecto de las personas que ocupan los puestos máximos a nivel político (alcalde) y técnico (arquitecto municipal).
- Liderazgo por parte del responsable de la puesta en marcha y seguimiento del proyecto (gerente).
- Comparación con datos de entidades públicas similares, para identificar mejoras potenciales.
- Amplia difusión de los logros que se alcancen como consecuencia de la implantación del Cuadro de Mando Integral.

⁵ La existencia de barreras y rutinas defensivas en GIVSA impedirían, ciertamente, el progreso. Se elaboró un **inventario de barreras organizativas** que podrían limitar el desarrollo de la visión y los éxitos perseguidos, con el propósito de poder eliminarlas paulatinamente. Se presentan en relación con las siguientes áreas:

Relacionadas con la naturaleza de las personas:

- No se tiene claro hasta dónde llega la responsabilidad de cada uno.
- Se piensa que las ideas que se tengan no van a ser apreciadas.
- Existen conflictos de interés.
- Se evita asumir responsabilidades.
- Se usa la energía para encontrar culpables más que para solucionar los problemas.
- Existe un vacío de compromiso.

Consecuencia del comportamiento de la dirección:

- No confiamos que las propuestas sean tramitadas.
- Abundancia de palabrería y escasez de acción.
- Poca capacidad de organización.
- Falta de criterios.
- No es consciente de las necesidades reales.

Relacionadas con la información y comunicación:

- No conocemos los objetivos de nuestra área.
- No se tiene conciencia de lo que es más importante.

A continuación se menciona la **tipología de las causas de las barreras al cambio**, sobre las que había que actuar directamente. Están relacionadas con el carácter del individuo, con el esquema de valores corporativo y con las repercusiones que se intuyen en el entorno laboral:

- Temor a ver aumentada la carga de trabajo.
- Actitud negativa motivada por la resistencia del personal a salir de sus rutinas habituales.
- Inseguridad.
- Miedo a perder el control y status personal.
- Corto tiempo disponible.
- No disponer de los recursos necesarios.

La resistencia al cambio tiene a su vez unos **efectos** inmediatos:

- Aumento de las reclamaciones de los clientes, externos e internos.
- Bajas de colaboradores no deseadas.
- Aumento de tensiones en las relaciones personales.
- Ansiedad general provocada por cualquier tipo de cambio.

Diseño de un sistema de comunicación y retroalimentación

Toda secuencia lógica tiene sus causas y efectos, y por eso en la implantación de una estrategia tiene tanta importancia el modo de comunicarla, haciendo que quienes tienen que tomar decisiones tengan presente las variadas consecuencias de sus actuaciones (como muestra el mapa estratégico). De hecho, todo intento de integrar la estrategia en un sistema de gestión es, en definitiva, una forma de comunicar.

Este proceso no tiene un final claramente definido, ya que a medida que se obtiene información sobre las desviaciones entre las metas y la realidad de cada indicador se pueden poner en marcha acciones correctoras que pueden afectar a cualquiera de las etapas del proceso de gestión.

Por lo tanto, el Cuadro de Mando Integral es un sistema de gestión estratégica, una herramienta de evaluación permanente que a través de objetivos, indicadores, metas y planes de acción, permite asegurar el éxito de la ejecución del plan estratégico, corrigiendo las desviaciones que puedan producirse.

El Cuadro de Mando Integral no busca controlar, ni aspira sólo a coordinar planes de acción. Al obligar a realizar un esclarecimiento de la estrategia, pretende ser también un sistema de comunicación; al descender en cascada sus objetivos también será un sistema de asignación de responsabilidades; y al representar en qué medida inciden entre sí sus distintas perspectivas será un instrumento de aprendizaje organizativo. Quienes toman habitualmente decisiones, cuando tienen presente un cuadro de mando, saben cuáles de esas decisiones tienen un mayor alcance, y por qué.

El Cuadro de Mando Integral evidencia también que no sólo importa el qué se consigue, sino cómo se consigue. Su exigencia de equilibrio obliga a medir y gestionar todo, y no sólo lo que habitualmente se ha estado midiendo (el presupuesto): medir y gestionar la satisfacción del ciudadano con nuestra gestión, o la de las personas que trabajan en GIVSA, pasa a ser tan importante como anteriormente lo era controlar las desviaciones presupuestarias.

Establecimiento de una política de incentivos vinculada con los indicadores

Por último, para que el Cuadro de Mando Integral constituya un instrumento de motivación, fue acompañado de una política de incentivos en relación con las metas marcadas para los indicadores seleccionados, contando este proceso con la participación de los responsables de los mismos.

Bibliografía

- AECA (1998): Indicadores de gestión para las entidades públicas, *Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*.
- COATES, J. (1997): "Performance management", *CIMA*, pp. 9-10.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D.S. (1992): "The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance", *Harvard Business Review*, septiembre-octubre.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D.S. (1997): El Cuadro de Mando Integral, *Gestión 2000*.
- KAPLAN, R.S. y NORTON, D.S. (2000): Implantando el Cuadro de Mando Integral, *Gestión 2000*.
- MUÑOZ, A. (1999): La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública, *Díaz de Santos*.

- NEWING, R. (1994): “Benefits of a Balanced Scorecard”, *Accountancy*, Vol.114, núm.1215, Noviembre, pp.52-53.
- SMITH, M. (1997): *Strategic Management Accounting*, Butterworth.
- SMITH, M. (1990): “The Rise and Rise of the NFI”, *Management Accounting*, Junio.
- TONGE, R. Y CALLAGHAN, C. (1997): “Using the Balanced Scorecard in the Public Sector”, *Chartered Secretary*, Octubre, pp.18-19.
- VARGAS, A. (2000): “La dirección de empresas o la lucha permanente por el equilibrio: ¿no es esto la vida misma?”, *Boletín AECA*, núm. 52, Abril-Julio, pp. 46-49.

Notas para la docencia

Visión de conjunto

GIVSA, pequeña empresa perteneciente a la administración local, ha querido, liderada por el gerente de la sociedad, volcarse en una política de transparencia y gestión eficaz diseñando, desarrollando e implementando para ello un Cuadro de Mando Integral, como herramienta de comunicación, de retroalimentación y de alineamiento de los objetivos estratégicos de la organización con los particulares de las áreas y personas implicadas.

El presente trabajo relata la evolución del desarrollo de este proceso desde su concepción hasta la implementación del Cuadro de Mando Integral.

Objetivos para la docencia

Destacar la idoneidad del Cuadro de Mando Integral como sistema de dirección estratégica y de mejora continua en pequeñas empresas públicas:

1. Explicar los conceptos ligados al Cuadro de Mando Integral, así como los de misión, visión, estrategia y políticas.
2. Discutir acerca de los procesos de integración y alineamiento de los objetivos con la estrategia, y sus dificultades.
3. Mostrar la importancia del factor humano y del liderazgo en el éxito de todo sistema de dirección estratégica.

El caso ha sido diseñado para las disciplinas de “Dirección Estratégica y Política de la Empresa” de la licenciatura en Administración y Dirección de Empresas, “Organización Industrial y Administración de Empresas” de Ingeniería Industrial, y “Técnicas de Control Estratégico” y “Calidad Total y los Recursos Humanos” de la licenciatura en Ciencias del Trabajo.

Preguntas para el debate

1. Comente el modelo de diseño y desarrollo del Cuadro de Mando Integral propuesto por el Sr. Gerente.
2. ¿Es adecuado redefinir-revisar la visión en el proceso de desarrollo de un Cuadro de Mando Integral?

3. GIVSA tenía una necesidad imperiosa de mejorar su sistema de comunicación interna y externa. ¿Es el Cuadro de Mando Integral una herramienta apropiada? ¿Por qué?
4. ¿Tendría que haber participado la sociedad en general en la definición de la misión y la visión de GIVSA? ¿Y los clientes?
5. ¿Cuál es la diferencia entre factores-clave del éxito y objetivos? ¿Está clara esta diferencia en el caso de GIVSA?
6. ¿Se puede modificar el orden de las perspectivas propuestas por Kaplan y seguidas en el caso?
7. En el cuadro de mando diseñado, ¿se definieron todas las metas a alcanzar? ¿Fue hecho de forma tangible para todos los empleados?
8. ¿Cómo se podría implementar un plan de reconocimiento e incentivos para el personal a partir del cuadro de mando?
9. ¿Cree que la aplicación del Cuadro de Mando Integral en GIVSA dará los resultados apetecidos? ¿De qué dependerá, fundamentalmente, su éxito?
10. ¿Cuáles son las principales dificultades para poner en marcha un Cuadro de Mando Integral en una empresa pública y en una empresa pequeña?