

4

EL CUADRO DE MANDO: UN INSTRUMENTO CLAVE PARA LA ADMINISTRACIÓN INTEGRADA (*)

Jordi Mas Sabaté (**)

(Dirección General de
Organización de la Administración.
Generalitat de Cataluña)

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto presentar uno de los instrumentos clave de la *Administración pública integrada*: el cuadro de mando (*balanced score-card* en terminología anglosajona).

Recordemos que se define como un *instrumento de control de gestión que suministra información sintética para la acción*. Más allá de su utilidad original, el cuadro de mando introduce cambios profundos en la cultura organizativa y en la forma de comunicarse de la Administración con el ciudadano.

El análisis se estructura en cuatro capítulos en los cuales podremos ver el contexto político de la implantación de los cuadros de mando, la gestión eficaz de la información como requisito fundamental para el funcionamiento de la *Administración integrada* (así como la conexión con el discurso de la *nueva gestión pública* y las *nuevas tecnologías de la información y la comunicación*), el desarrollo del concepto del *cuadro de mando* y, finalmente, una aplicación práctica, el *cuadro de mando del Gobierno*.

1 CONTEXTO POLÍTICO DE LA IMPLANTACIÓN DE LOS CUADROS DE MANDO

El Gobierno de la Generalidad aprobó el 30 de julio de 1996 el *Plan de Modernización de la Administración de la Generalidad*. Las líneas de acción del *Plan* eran cinco:

- Simplificación de las estructuras organizativas y revisión de las funciones
- Mejora de los sistemas de gestión
- Adecuación de los objetivos a los recursos disponibles. Reducción de costos
- Adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios
- Mejora del servicio al ciudadano

La segunda línea –*Mejora de los sistemas de gestión*– explicitaba la implantación de sistemas de control de gestión, indicadores, evaluación de políticas públicas y *cuadros de mando*. Los órganos de la Administración que se encargaban de impulsar los *cuadros de mando* eran la Dirección General de Asuntos Interdepartamentales¹, y la Dirección General de Organización de la Administración², ambos adscritos al Departamento de la Presidencia.

La necesidad del *cuadro de mando* estaba latente años antes (desde el año 1993 exactamente) cuando se diseñaron los primeros sistemas de información destinados a realizar un seguimiento de la Acción del Gobierno a través de las actuaciones departamentales. De aquellas primeras experiencias surgió la constatación de que la coordinación interdepartamental era imprescindible para

llevar a buen puerto la ejecución de las políticas y que esta coordinación no sería posible sin un buen sistema de información integrado que abarcara los diversos niveles de la Administración.

En el año 2000 se presenta el *Plan Gubernamental CAT 21*³, un plan de reforma de la toma de decisiones políticas y de las estructuras administrativas para lograr una mayor coordinación interna y una mayor transparencia hacia los ciudadanos. Es en este contexto que el *cuadro de mando*, por sus características, toma carta plena de naturaleza y se constituye en un elemento esencial de dicho *Plan*.

2 UN REQUISITO FUNDAMENTAL PARA EL FUNCIONAMIENTO

DE LA ADMINISTRACIÓN INTEGRADA: LA GESTIÓN EFICAZ DE LA INFORMACIÓN

Los elementos que definen las líneas maestras de la *Administración integrada* tienen al menos un punto en común: *necesitan información de calidad y un sistema eficaz que la gestione*. Éste es no sólo un punto clave sino también su talón de Aquiles. Es lo que marca la diferencia entre una eficiente organización en red y una organización caótica y anárquica.

¿Y para qué se quiere? Aunque parezca una obviedad: *para tomar decisiones*⁴. El cuadro de mando está en el centro de este sistema de gestión de la información.

¿Qué tipo de información necesitamos? La caracterización es compleja ya que incluye tanto el nivel de detalle como el objeto de la misma o el uso al que se destina, por citar algunos de los atributos. Sabiendo lo que queremos deduciremos el tipo de información necesaria.

Pretendemos conocer las necesidades de los ciudadanos y establecer una segmentación de éstos para prestarles servicios de la manera más adecuada; queremos conocer la evolución de las variables más representativas que describen el estado de la sociedad (más allá de las tradicionales variables económicas) y poder vislumbrar tendencias; necesitamos coordinar entre sí a diferentes órganos administrativos o a organizaciones ajenas a la Administración pero que prestan servicios públicos; precisamos una comunicación eficiente con los empleados públicos; pretendemos rendir cuentas a los ciudadanos pero también conocer su opinión y tomar decisiones políticas en función de todo lo anterior. Nada de esto es verdaderamente posible sin información y los instrumentos adecuados que permitan su explotación.

La complejidad que representa el manejo de la información que hemos citado puede abordarse actualmente con la combinación de instrumentos de con-

trol de gestión que soportan las nuevas *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC).

Decimos que “puede abordarse”, pero no afirmamos que se esté haciendo, al menos no en la medida en que la publicidad de las TIC nos hace suponer. Quizás hablar de *tecnologías de la información* sea un abuso de lenguaje: las TIC muchas veces no hacen otra cosa que gestionar y comunicar *datos*⁵ con mucha eficiencia pero no necesariamente aportan información (respuestas a preguntas concretas). Por ejemplo, los denominados *sistemas expertos*, que deberían aportar esta función inteligente, no han cumplido las expectativas que generaron en sus inicios. Para conseguir información hace falta inteligencia en la formulación de las preguntas y en la elaboración de las respuestas; también hace falta *conocimiento*, esto es, capacidad para situar la información en un contexto para saberla interpretar y relacionar con otras informaciones. Esta inteligencia la aporta aún el ser humano, que define unos modelos en los cuales inserta y utiliza la tecnología como un instrumento, no como una finalidad en sí misma.

Es pertinente introducir aquí unas reflexiones del catedrático y ensayista José Antonio Marina: “Es un mito que gracias a la tecnología (Internet, TV) podamos estar más informados y más rápidamente que nunca: la información ‘*la tiene quien la tiene*’ y no podemos estar informados si como individuos no reforzamos nuestra autonomía personal. El ‘*sistema*’ ofrece un caudal inarticulado de datos y de imágenes, cosa que nos hace sus esclavos si no tenemos autonomía personal (es decir, conocimientos y criterios) para manejarlo”. Marina no cree en la *sociedad de la información* sino en la *sociedad del aprendizaje*; adquirir conocimientos implica esfuerzo, voluntad, ejercitar la memoria y inteligencia individual.

Como suele suceder con muchas innovaciones tecnológicas, las que introducen las TIC van más rápido que la transformación y/o mejora de las organizaciones. Es ilusorio suponer que una organización obsoleta o con grandes déficit organizativos internos se convertirá en una eficiente organización moderna en virtud únicamente de una aplicación intensiva de las TIC. La Administración pública no es una excepción a esta regla y hay suficientes dudas respecto a si puede aprovechar al máximo las TIC de manera que éstas aporten realmente un valor añadido a la gestión interna y a la gestión de la interacción con los ciudadanos.

No podemos eludir los valores en los que se sustenta a menudo la implantación de las TIC y que permiten predecir, con un cierto desencanto a veces, cuáles van a ser los resultados de ésta. Generalmente, las TIC se asocian a los

conceptos de *economía, eficiencia y eficacia*; predomina su función de instrumentos útiles para automatizar el trabajo, reducir la plantilla, aplanar la estructura y como corolario no explicitado, aumentar el control; todo ello permite, aparentemente, satisfacer la necesidad de reducir costes en un contexto de restricciones presupuestarias, de disminución progresiva de los recursos públicos (quizá convenga también preguntarse por qué estos recursos disminuyen más que aceptarlo como una fatalidad ineludible). Con menos frecuencia se habla de una cierta *participación del ciudadano* favorecida por las TIC; sin embargo, esta *participación* hace referencia más a introducir al ciudadano en las transacciones del servicio para rebajar los costes de prestación (como sucede con los cajeros automáticos de los bancos o con las gasolineras que carecen de personal en el surtidor) que a *introducir al ciudadano en el proceso decisonal*. La *participación* tiene pues un sentido fundamentalmente eficientista. Y rara vez o nunca se habla de la TIC como un medio de explotar inteligentemente la rica y diversa información disponible por la Administración para diseñar políticas más ajustadas a las necesidades de los ciudadanos, o facilitar nuevas posibilidades de interacción de los ciudadanos con la Administración y reforzar con ello los derechos públicos. Es decir, se pierde una de las dimensiones más importantes de las innovaciones que podrían introducir las TIC.

Resulta relativamente fácil formular una hipótesis de por qué sucede esto: la aplicación *eficientista* de las TIC no requiere otro esfuerzo que cambiar unos instrumentos por otros, puede realizarse sin modificar sustancialmente el modelo de Administración pública ni el reparto jerárquico de las cuotas de poder, que por lo demás tiende a concentrarse. Existe el riesgo cierto de conservar auténticos “dinosaurios burocráticos” tras una realidad virtual de modernidad. Por el contrario, la verdadera modernidad requiere unos nuevos planteamientos conceptuales y una redistribución del poder entre la Administración y los ciudadanos que las TIC pueden hacer realidad, siempre y cuando se hayan producido previamente los cambios organizativos pertinentes.

En un futuro inmediato habrá que preguntarse si las TIC, como unos instrumentos más de la *sociedad de la información*, no están generando nuevas funciones dentro de las organizaciones, ya sean públicas o privadas, que impulsen la cultura de la información y el conocimiento dentro de la organización. Es decir, no se trata tanto de que las TIC permitan trasladar los expedientes de papel a una página web como que impulsen la generación de información, que se le pueda dar valor añadido, que favorezca que los sistemas de indicadores sean dinámicos y no estáticos (cuando éstos existan), que se detecten y se hagan permanentes las transferencias de experiencias y de información, tanto

entre las organizaciones públicas a nivel interno, como respecto a los ciudadanos, a las empresas privadas, etc. Estas funciones requieren de nuevos perfiles profesionales que aún no han sido creados en los ámbitos universitarios.

3 EL CUADRO DE MANDO: UN INSTRUMENTO Y MÚLTIPLES BENEFICIOS

¿QUÉ ES EL CUADRO DE MANDO?

El *cuadro de mando* (CM) es un instrumento que recoge de forma sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de actuaciones y el logro de objetivos de una organización, con la finalidad de ser usado por los directivos y/o responsables de diferentes niveles jerárquicos, especialmente en la toma de decisiones. Es, por tanto, un instrumento de gestión orientado a facilitar la acción. Forma parte de un sistema de información y está concebido como instrumento de pilotaje de la organización.

El soporte de esta información puede ser, por ejemplo, un documento escrito o una aplicación informática.

Cada CM es exclusivo en la medida en que está diseñado para un puesto de trabajo de un nivel jerárquico determinado.

El núcleo del CM lo constituye un conjunto seleccionado de *indicadores* que aportan la información para la toma de decisiones. Los *indicadores* son variables simples o combinaciones de variables (ratios, expresiones matemáticas de diferente complejidad, etc.) de tipo cuantitativo preferentemente, cuya medida sistemática a lo largo del tiempo proporciona la información deseada.

Los indicadores se agrupan en diversas familias:

- indicadores de entorno
- estándares de referencia
- indicadores de actuación
- indicadores de recursos
- indicadores de percepción-opinión pública

y por medio del CM se establece una relación lógica entre ellos, hecho que aporta valor añadido a la información individual de cada indicador.

Se utiliza la técnica del *diagrama de actores* y de la *cadena de valor añadido* para contextualizar los indicadores y dar una visión lo más completa posible del ámbito al que se refieren los indicadores.

Asimismo se pueden introducir otros tipos de indicadores que miden aspectos como:

- economía
- eficiencia
- eficacia
- equidad

El CM es un formalizador/racionalizador del proceso de toma de decisiones. Un ejemplo ficticio inspirado en situaciones reales puede ilustrar esta afirmación.

CASO: ACCIONES DE DISMINUCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN EN LAS AGUAS FLUVIALES POR VERTIDOS INDUSTRIALES

El Gobierno tiene, entre otras misiones, la de velar por el mantenimiento y la mejora de la calidad medioambiental, lo cual incluye la calidad de las aguas fluviales.

El proceso decisional se inicia a partir de unos *indicadores del entorno* que nos pueden describir el número y el tipo de establecimientos industriales que contaminan una zona determinada, el volumen de los efluentes contaminantes producidos, los caudales de los ríos en función de la climatología y, sobre todo, el *grado de contaminación fluvial* existente. Así pues, los *indicadores del entorno* son fundamentalmente descriptivos del ámbito sobre el que actuaremos e incluye aquello sobre lo que queremos influir (el *grado de contaminación fluvial*).

Existen unos *estándares de calidad del agua* compartidos por diversos países con un nivel de desarrollo parecido, que sirven de referencia para comparar con la calidad del agua propia.

Supongamos que el *grado de contaminación fluvial* es tres veces lo permitido según el estándar. La desviación respecto del estándar será una primera indicación que nos incitará a actuar. El *estándar* es un valor de referencia con el que se compara el valor resultante de la medida de un indicador, con la finalidad de interpretarlo y evaluarlo.

Una primera consecuencia lógica será desear reducir esta contaminación hasta el nivel establecido por el estándar (o incluso por debajo de él) para lo cual habrá que emprender una serie de acciones que permitan esta reducción.

En primer lugar es muy probable que se establezcan unos *objetivos de reducción de la contaminación fluvial* o en un sentido más positivo *unos objetivos de mejora de la calidad del agua*. A estos objetivos los denominaremos *objetivos de impacto* en tanto que hacen referencia al cambio que se produce en un aspecto del entorno y que es la finalidad de cualquier política pública. Los indicadores que miden estos cambios son los *indicadores de impacto*. La fijación de estos objetivos tienen una componente política importante, en el sentido de que se admiten los *estándares* como una guía para la actuación propia⁶.

Acto seguido hay que decidir qué tipo de actuaciones hay que llevar a cabo para conseguir los objetivos. Los indicadores que miden la realización de las actuaciones son los que denominamos *indicadores de actuación*. Si bien la definición de las actuaciones posibles es algo que pertenece a la esfera técnica, no es menos cierto que la elección entre éstas puede tener una componente política de primer orden.

Supongamos que tenemos dos actuaciones posibles, cada una con un coste y con un efecto sobre la calidad del agua:

- instalar depuradoras de aguas residuales, financiadas con fondos públicos y,
- obligar por ley a instalar filtros en los establecimientos industriales contaminantes.

Con cualquiera de las dos actuaciones podremos alcanzar el objetivo ya que la calidad de agua mejorará tanto si construimos y ponemos en funcionamiento las depuradoras (estrategia de “limpiar más”) como si instalamos filtros (estrategia de “ensuciar menos”).

Aunque los resultados puedan ser equivalentes, el enfoque que se da al problema y a su solución es distinto y puede tener consecuencias importantes. En el primer caso, la contaminación se considera una externalidad y el coste de su eliminación recae sobre el conjunto de los ciudadanos y no sobre quien la causa, amén de generar negocio para el sector de la construcción; en el segundo caso la contaminación se internaliza, el coste de su eliminación recae sobre su causante que lo ha de incluir entre sus costos de explotación, reduciendo con ello la rentabilidad de su actividad, y generándose, además, un negocio en el sector de fabricantes de filtros.

La elección, política una vez más, entre una de las dos actuaciones ha de tener en cuenta algunas condiciones del entorno, por ejemplo: bajo número de filtros instalados en los establecimientos contaminantes, bajas rentabilidades de los establecimientos (lo cual permite prever un escaso o nulo esfuerzo inversor en medidas anticontaminantes), elevado nivel de paro en la zona que se puede incrementar si se cierran los establecimientos y una creciente sensibilización de los ciudadanos con relación a los problemas de contaminación que pueden incidir en la orientación de su voto en las elecciones próximas. Una vez más, los *indicadores de entorno* sirven para centrar el problema y vislumbrar una solución posible.

La decisión que se toma tiene carácter mixto. Se adopta una *estrategia* que combinará los dos tipos de actuación. En el inicio se realizará una fuerte inversión pública en depuradoras que irán mejorando la calidad del agua y simultá-

neamente, de forma gradual y creciente, se irá exigiendo la instalación de filtros, subvencionando parcialmente dicha instalación.

Las actuaciones que se emprendan requerirán unos recursos económicos, tecnológicos y humanos que se medirán con los correspondientes *indicadores de recursos*.

Tenemos pues todo el escenario definido: el impacto que queremos conseguir, las actuaciones que llevaremos a cabo y los recursos que destinaremos a ello. Es el momento de empezar a actuar. A medida que avanzamos, vamos realizando un seguimiento mediante *indicadores* acerca de los recursos que vamos consumiendo, del grado de realización de las actuaciones previstas y, fundamentalmente, del impacto que estamos consiguiendo (la mejora de la calidad del agua), así como de la *percepción u opinión* que tienen los ciudadanos respecto de todo ello⁷.

Los indicadores nos dan información acerca de la *eficacia* (esto es, del grado en que se logran los objetivos previstos, sean éstos de impacto, de actuación o de consumo de recursos), de la *eficiencia* (la relación entre el impacto conseguido y los recursos empleados o entre las actuaciones realizadas y los recursos), de la *economía* (la relación entre el costo de los recursos empleados y los costos medios a precios de mercado de los mismos recursos).

Eficacia, eficiencia y economía, las clásicas 3 E, han de estar equilibradas, para lo cual es necesario perseguirlas simultáneamente. Es posible ser muy eficaz (alcanzar el 100 % de los objetivos) a costa de no ser eficiente ni económico (despilfarrando recursos caros); o por el contrario, se puede ser muy eficiente y económico (administrando con rigor los recursos) a costa de no ser eficaz (no alcanzando los objetivos). Caricaturizando un poco los conceptos podría decirse que el equilibrio se encuentra lejos de los dos extremos: matar moscas a cañonazos o hacer muy bien y económicamente cosas que no consiguen los efectos que se esperaban.

La *equidad* mediría posibles desequilibrios entre los ciudadanos al realizar las actuaciones y conseguir los impactos. Por ejemplo, no sería un comportamiento equitativo hacer que las depuradoras se concentraran en una zona sin que hubieran unas compensaciones razonables por los perjuicios que esto causa y sin que aumentara la calidad de las aguas en esa zona.

Como podemos ver, tanto el proceso de decisión de la política a seguir como las sucesivas correcciones pueden ir haciéndose de forma racional y sistemática, justificando paso a paso cada decisión. El CM, que integra toda esta información, se revela pues como un instrumento de apoyo de primer orden.

¿QUIÉN ES EL USUARIO DEL CUADRO DE MANDO?

Es una persona con responsabilidades de mando, sea cual sea el nivel jerárquico que ocupe.

Debido a que cada una de estas personas tendrá unas necesidades específicas de información, el diseño del CM deberá tener en cuenta esta diversidad. No obstante, el diseño de los CM de toda la organización ha de mantener una coherencia global mediante la cual la información de los CM de diferentes niveles jerárquicos pueda fluir entre ellos sin problemas.

¿CUÁLES SON LAS UTILIDADES DEL CUADRO DE MANDO?

Recordemos que un CM no es un instrumento de información exhaustiva sino que es una síntesis de la información más relevante para obtener un conocimiento rápido del avance de la organización hacia los objetivos previstos. Como parte de un sistema de control, el CM no puede existir sin un sistema de objetivos mínimamente formalizado.

Para un usuario en un nivel directivo las utilidades serían las siguientes:

- Mejora su proceso de toma de decisiones
- Sistematiza los controles de la organización
- Mejora del control de gestión, especialmente en los procesos de descentralización o de externalización de servicios
- Facilita la comunicación; en sentido ascendente: presentación de resultados, planteamiento de nuevas estrategias; en sentido descendente: comunicación de objetivos, actuaciones
- Induce procesos de planificación en los casos en que ésta no está suficientemente desarrollada
- Favorece una visión de conjunto de los problemas y sus posibles soluciones (con lo cual rompe la visión fragmentaria departamental). Alinea la organización
- Facilita un conocimiento rápido y sintético de la organización y de su entorno
- Favorece un cambio de la cultura organizativa, orientándola a la sistematización y a la transmisión de la información, y sensibilizándola hacia los objetivos y el logro de resultados
- Introduce por vía instrumental la dirección por objetivos y la evaluación del rendimiento⁸.
- Mejora y formaliza la comunicación con los ciudadanos
- Fomenta la transparencia de la organización tanto en el ámbito interno como en el externo

Como podemos comprobar, las utilidades son muy diversas; afectan en mayor o menor grado a la organización en su ámbito interno pero también en su

relación con el ciudadano o cliente. Corresponde al directivo emplear todas o sólo algunas de las capacidades que le permite el CM, algunas de ellas no exentas de riesgo, claro está.

¿Hasta qué punto está dispuesta a ser transparente una organización respecto a sus empleados o respecto a sus clientes? ¿Cómo puede ser utilizada la información? ¿Hay que poner el énfasis en las capacidades de control o en las de cambio cultural? ¿El CM amplía o limita el margen de maniobra decisional de los directivos? No existen respuestas únicas a estas preguntas.

4 UN CASO PRÁCTICO: EL CUADRO DE MANDO DEL GOBIERNO (CMG)

CONSIDERACIONES GENERALES

La versatilidad del cuadro de mando permite que sea aplicable en diferentes niveles de la organización sin cambiar su estructura básica, tan sólo la cantidad y tipo de información, el nivel de agregación y el formato de presentación.

El cuadro de mando del Gobierno (CMG) constituye la cúspide de un sistema de cuadros de mando de especialización y nivel de detalle crecientes conforme se desciende en el nivel jerárquico de la organización.

La configuración del CMG refleja en su formato y en la priorización de sus contenidos los ejes en que se basa la Acción del Gobierno.

Los políticos y los directivos públicos disponen de un instrumento que aumenta la objetividad en la toma de decisiones ya que permite elaborar criterios para modular políticas en función de su impacto, escoger actuaciones según su eficacia, eficiencia, etc., y para reasignar recursos ante los cambios de la demanda y de las prioridades políticas.

REQUERIMIENTOS DEL CMG

El CMG está diseñado para los miembros del gobierno: su Presidente y sus quince Consejeros (Ministros); por lo tanto ha de adaptarse al uso que se le quiera dar en las reuniones del Consejo Ejecutivo. El uso no ha de ser necesariamente el mismo cada vez. Con carácter general el CMG ha de satisfacer necesidades de información diversas, referidas indistintamente a:

- la marcha del país, en un sentido amplio;
- el estado de ejecución de la Acción de Gobierno (que se expresa formalmente por medio de unos ámbitos de actuación, unas líneas u objetivos estratégicos, etc.);
- el estado de ejecución de proyectos de gran envergadura o de especial interés;

- el seguimiento de temas puntuales de gran impacto y alcance interdepartamental.

Debido a que el CMG se destina al máximo nivel del Gobierno ha de alcanzar también el máximo grado de síntesis de la información, la máxima capacidad de transmisión de ésta (lo cual implica utilizar intensivamente los formatos gráficos) y a la vez ha de conseguir que esta información sea significativa, no banal, y que incite y permita la búsqueda de información más detallada cuando la ocasión lo requiera. Esto se consigue simplemente estableciendo unos principios básicos de diseño y relación entre los CM de diferentes niveles jerárquicos.

La información del CMG ha de reflejar forzosamente las actuaciones de los departamentos pero por encima de éstas ha de ser capaz de visualizar el efecto conjunto y coordinado que se produce con la Acción de Gobierno. En aquellos casos en los que se producen dificultades de coordinación interdepartamental el CMG es un buen instrumento para favorecerla.

El CMG, por tanto, no puede ser un instrumento que refleje realidades sectoriales (esto ya lo hace el CM de cada departamento o, a un nivel jerárquico inferior, el CM de una unidad directiva).

DISEÑO DEL CMG

EL CMG se estructura en módulos de contenidos a los que se les puede otorgar mayor o menor importancia en función de las necesidades del Consejo Ejecutivo. Estos módulos son:

- Contexto general, alarmas y resumen del CMG.
- Indicadores de entorno.
- Indicadores de la Acción de Gobierno.
- Indicadores de proyectos prioritarios.
- Indicadores de temas puntuales de gran impacto y alcance interdepartamental.

El *módulo 1* tiene un carácter introductorio, de contextualización de la información y de visión rápida de valoraciones generales y de los temas relevantes a tratar. Consta de las siguientes partes:

- *Indicadores subjetivos de confianza* de los ciudadanos y de las empresas. Tienen como finalidad visualizar globalmente el clima socio-económico, en un sentido amplio.

- *Indicadores de valoración global del Gobierno* y valoración individual por departamentos (esta valoración puede expresarse de forma genérica o bien de manera más concreta centrándola en aspectos de calidad de servicio o de ejecución de políticas específicas).

- *Alarmas*, esto es, aquellos indicadores cuyos valores han traspasado unos

valores límite o tienen una tendencia que pueden llevarlos a ello. Las alarmas tanto se pueden referir a indicadores del entorno como a indicadores de la Acción de Gobierno o a indicadores de temas puntuales.

- *Indicadores de contexto general*: por orden cronológico se identifican los acontecimientos más importantes durante un periodo prefijado (por ejemplo los últimos 6 meses), complementados por los resultados más relevantes de los sondeos sociológicos que se realizan durante el mismo periodo.

- *Resumen del CMG* mediante el cual se describen sintéticamente los resultados de los indicadores más relevantes del período.

El *módulo 2* constituye un análisis detallado de las condiciones del entorno. Facilita el enfoque integrado de los problemas y sugiere las líneas de acción que puede seguir el Gobierno al ejecutar sus políticas. Están agrupados por categorías que pretenden una cierta homogeneidad y tienen vocación de permanencia, independientemente de los enfoques políticos.

Los indicadores se presentan mediante dos criterios de agrupación:

Agrupados por temas:

- Capital humano (sanidad, enseñanza, cultura, equilibrio social)
- Mercado de trabajo y protección social
- Situación económica (crecimiento, situación del sector público, situación de los sectores específicos: construcción, agrícola, etc.)

- Población y demografía (volumen de población, grado de envejecimiento, corrientes migratorias...)

- Medio ambiente y seguridad (índices de calidad del aire, del agua, sonoridad... etc. referidos al medio “natural”, seguridad urbana, seguridad frente a riesgos naturales, etc.)

- Marco legal (producción de legislación y ámbitos a los que afecta)

- Agrupados por segmentos de población o por otro tipo de agregados que permitan extraer información adicional. Los mismos indicadores de los 6 temas mencionados anteriormente pueden presentarse de manera diferenciada:

- Población joven, ancianos, mujeres
- Competitividad
- Otros

La agrupación por segmentos de población permite observar problemáticas en su conjunto: por ejemplo, la situación de la población joven respecto de variables claves de salud, trabajo, enseñanza, acceso a la vivienda, etc.

Las normas de diseño del CMG recomiendan la inclusión de breves comentarios interpretativos de los indicadores, la evolución cronológica de los

indicadores durante tres períodos y las referencias naturales que pueden ser el valor de los mismos indicadores en otras comunidades autónomas, en el conjunto del Estado o en el ámbito de la Unión Europea.

El *módulo 3* desarrolla los indicadores de la Acción de Gobierno. La formulación de la Acción de Gobierno no tiene por qué ser invariable, a diferencia de las categorías de los indicadores de entorno. No obstante puede esperarse una estabilidad de la misma como mínimo a lo largo de una legislatura (cuatro años) que se puede extender si las condiciones políticas lo permiten.

Actualmente la Acción del Gobierno se formula en los términos del *Plan Gubernamental CAT 21*, estructurado en 6 ejes-valor, que hacen referencia a ámbitos diferenciados como la cultura, la familia, la cohesión social, el aprendizaje, el desarrollo sostenible y la acción emprendedora. Cada eje-valor consta de uno o más objetivos estratégicos (a largo plazo, entendido como tal una legislatura). Se realiza un seguimiento del logro de cada objetivo estratégico con los siguientes indicadores y apoyos:

- *Diagrama de la cadena de valor/actores*⁹ que nos permite visualizar los actores y las relaciones entre ellos, su contribución a la cadena de valor, etc.

- Para cada departamento que actúa en la consecución del objetivo estratégico: *indicadores de entorno* sobre los que incide el departamento; *indicadores de actuación* del departamento, complementados con *indicadores de los recursos* asociados a las actuaciones; los indicadores de actuación pueden llevar, si es necesario, información acerca de la rapidez en la realización de las actuaciones, la rapidez con que se verifican los efectos una vez realizadas, su grado de efectividad y el impacto que causa en la opinión pública¹⁰.

- El *Plan Gubernamental CAT 21* incluye la realización de *proyectos interdepartamentales* específicos de cada eje-valor. En este módulo se incluyen los *indicadores de seguimiento de los proyectos*.

El *módulo 4* desarrolla los indicadores de *proyectos prioritarios*. De manera análoga al módulo anterior, éste consta de la siguiente información:

- *Diagrama de la cadena de valor/actores*
- *Indicadores de seguimiento de cada proyecto*

Finalmente, el *módulo 5* despliega los indicadores de temas puntuales de gran impacto, urgencia y alcance interdepartamental, que tienen un planteamiento similar al del módulo 3:

- *Diagrama de la cadena de valor/actores*
- *Indicadores de actuación, recursos y énfasis* en los indicadores de rapidez de ejecución, de rapidez en la producción de efectos, efectividad global y opinión
- *Indicadores de percepción*

Ejemplos de temas puntuales pueden ser, por ejemplo, los que se han producido en las sucesivas crisis alimentarias referidas al ganado vacuno (Encefalopatía Espongiforme Bovina) o el ganado porcino (fiebre aftosa, peste porcina clásica) o las acciones preventivas realizadas a tenor de crisis que se hayan producido en países cercanos y que razonablemente puedan afectarnos (legionela).

Como puede verse, el diseño del CMG es bastante exhaustivo pero precisamente por su carácter modular es posible presentarlo en una versión reducida, circunscribiéndolo solamente a los módulos que se demanden y a sólo a algunos indicadores escogidos.

No es obligatorio un soporte informático para el CMG, pero a poco que crezca su complejidad se hace imprescindible para manejar la información y ser capaces de ofrecer con la mayor flexibilidad y rapidez cualquier combinación de aquélla. Por tanto es recomendable apostar por sistemas de *data warehouse* que constituyan el núcleo del CMG.

Desde el punto de vista de los usuarios del CMG, existe aún un hábito de trabajar con documentos en soporte papel pero es previsible que a medio plazo se produzca un cambio y se tienda a utilizar directamente el soporte informático ya que éste permite una mayor flexibilidad y profundidad en el análisis y probablemente una mayor consistencia en la toma de decisiones. La complejidad de las decisiones de gobierno ya presionan en este sentido pero son insuficientes para conseguir esta sustitución de soportes puesto que falta que se produzca el cambio generacional en los directivos públicos, un cambio que necesariamente lleve implícito un modo diferente de trabajar.

Como colofón diremos que el CMG, no obstante, es sólo un instrumento. Es imprescindible la inteligencia, el conocimiento, el contacto con la realidad y, a veces, la intuición que, de momento, solamente la puede aportar el ser humano.

NOTAS

(•) Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001. Publicado con autorización.

(••) Responsable del Área de Estudios, Calidad y Sistemas de Evaluación de la Gestión, Dirección General de Organización de la Administración, Generalitat de Cataluña.

¹ La misión de este órgano es centralizar y coordinar las demandas de información sobre la acción de gobierno que realice el Departamento de la Presidencia y el impulso de instrumentos que faciliten la recogida de esta información

² La misión de este órgano es dar soporte y asistencia a los departamentos de la Administración de la Generalitat en la implantación de políticas de mejora y modernización de la Administración en el ámbito de la organización administrativa.

³ CAT 21 como simplificación del concepto "Cataluña siglo XXI".

⁴ En nuestro caso entenderemos como *decisión* a la elección entre un conjunto de opciones de actuación, que concluye en la ejecución de la actuación escogida. Y consideramos *información* solamente las *respuestas a preguntas concretas de gestión* con lo cual es posible plantearse con fundamento opciones de actuación, que serán propuestas a los niveles orgánicos con capacidad de decisión.

⁵ Un *dato* es la expresión cuantificada de un he-

cho, que puede ser relevante o no para la gestión. La elección inteligente de los datos es lo que convierte a éstos en información.

⁶ Esto es habitual cuando se elaboran políticas económicas atendiendo a las recomendaciones de organismos internacionales, por ejemplo.

⁷ Hay que recordar que en general, la mayoría de los ciudadanos en la mayor parte de las ocasiones basa su opinión no en su experiencia directa (cosa que sí sucede si un asunto le afecta directamente) sino en aquello que le transmiten los medios de comunicación y otras fuentes indirectas.

⁸ Puede considerarse como una "tríada del cambio organizativo" cuya ejecución debe hacerse en un orden determinado para aumentar las probabilidades de éxito: primero el instrumento (CM), luego el estilo de dirección (DPO) y finalmente la acción sobre la plantilla (evaluación del rendimiento).

⁹ Para elaborar dichos diagramas se trata de recurrir a las técnicas de infografía que cada vez se prodigan más en los medios de comunicación escritos y audiovisuales.

¹⁰ Por ejemplo: una actuación consistente en construir una depuradora de aguas residuales es una actuación que no se realiza de manera inmediata, sus efectos se manifiestan rápidamente una vez que se ha puesto en funcionamiento; su efectividad puede ser muy alta pero la opinión pública que genere puede ser negativa, especialmente entre los ciudadanos del municipio donde se haya instalado.

BIBLIOGRAFÍA

Anthony, R.N. (1994) *El control de gestión*, Barcelona, Planeta-Agostini.

Jordana, J.; Mas, J.; Ramió, C.; Salvador, M.; Sancho, D.; Santolaria, J. (1999) “Un Model d’Administració Pública per al segle XXI” (“Un modelo de Administración para el siglo XXI”). Documento de trabajo. Departament de Ciències Polítiques. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.

Kaplan, R.S. (1997) *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.

Mas, J.; Sullà, E. (1998) *Manual de disseny de quadres de comandament*, Barcelona, Escola d’Administració Pública de Catalunya-Comitè Director per a l’Organització de l’Administració.

Mas, J.; Ramió, C. (1997) *La auditoría operativa en la práctica. Técnicas de mejora organizativa*, Barcelona, Marcombo-Boixareu Editores.

Mayne, L. (1994) *Dirigir desde la cima. Elementos de los Sistemas de Información Ejecutivos para la Alta Dirección*. Barcelona. Marcombo.

Mendoza, X. (1993) “Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa”, en *Ekonomiaz*, Revista Vasca de Economía, Nº 26. Vitoria-Gasteiz. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

The economist (1992) *Guía de los Indicadores Económicos*. Madrid. Ediciones del Prado.