



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL CUADRO DE MANDO INTEGRAL COMO HERRAMIENTA DE
GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: HACIA LA
CONSTRUCCIÓN DE UN PARADIGMA EN EL CASO MEXICANO**

T E S I S

PARA OPTAR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.
CON ORIENTACION EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

CLAUDIO GUZMÁN GUZMÁN

TUTOR PRINCIPAL

DR. EDGAR ORTIZ CALISTO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DRA. MARÍA LUISA SAAVEDRA GARCÍA
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DR. ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

MÉXICO, D.F., FEBRERO DE 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

Introducción.....	5
-------------------	---

Capítulo 1. Transformaciones de la Administración Pública y Cuadro de Mando

Integral.....	17
----------------------	-----------

1.1. Estado y Gobierno.....	17
1.1.1. Sociedad y organizaciones	18
1.1.2. Gobierno y Administración Pública	19
1.2. Transición de la Administración Pública tradicional, a la Nueva Gestión Pública ...	20
1.2.1 De la Gobernación a la gobernanza	20
1.3 Desarrollo de la Nueva Gestión Pública	24
1.3.1 Enfoques desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública	26
1.3.2 Objetivos de la Nueva Gestión Pública	29
1.4. El Cuadro de Mando Integral.....	31
1.4.1 Primeros pasos, aportaciones de la Administración Científica	32
1.4.1.1 Involucramiento y cultura organizacional	34
1.4.1.2 Cultura, Clima organizacional y Cuadro de Mando Integral	35
1.4.2. Evolución del Tablero de comando al Cuadro de Mando Integral	37
1.4.3. Hacia un nuevo modelo de gestión.....	38
1.4.4. Características del Cuadro de Mando Integral	40
1.4.5. Corpus teórico del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público	45
1.4.5.2. Europa y Oceanía.....	53
1.4.6 Críticas a la aplicación del CMI en el ámbito público	63
Consideraciones finales del capítulo	65

Capítulo 2. El Cuadro de Mando Integral transformando la gestión. Experiencias en el Gobierno Mexicano e internacionales.....

2.1. Antecedentes	67
2.2. Primeras noticias del CMI en el área de habla hispana: fundamentalmente América Latina	69

2.2.1 Experiencias en América Latina en la aplicación del CMI en la empresa privada	72
2.2.2. Experiencias en el sector público: España y Sudamérica	76
2.3. Ejercicios de aplicación del CMI en México	88
2.3.1 Secretaría de Economía (2004).....	88
2.3.2 Comisión Federal de Electricidad (2007)	91
2.3.3 Servicio de Administración Tributaria, año 2008	91
2.3.4 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2008)	93
2.3.5 Gobierno del Estado de Colima (2009).....	95
2.3.6 Instituto de Investigaciones Eléctricas (2009)	96
2.3.7 Secretaría de la Función Pública (2010).....	98
2.3.8 Instituto Mexicano del Transporte (2011).....	101
2.3.9 Instituto Federal Electoral (2011).....	104
2.4. Aprendiendo de la experiencia: Moldeando el CMI a las necesidades de las organizaciones públicas	107
2.4.1. Características del Cuadro de Mando Integral en Charlotte, E.U.	108
2.4.2 Experiencias del CMI en Arabia Saudita, Nueva Zelanda y Australia	110
2.5 Enseñanzas derivadas de la aplicación del CMI en el sector público.	116
Consideraciones finales del capítulo	118
Capítulo 3. Análisis del Cuadro de Mando Integral, aplicado en el sector público .	122
3.1. Descripción del modelo	122
3.1.1. Antecedentes.....	122
3.1.2. Necesidad de un enfoque integral	124
3.1.3. Las cuatro perspectivas del CMI.....	128
3.1.4. Sociedad del conocimiento y activos intangibles	134
3.2. El papel de los indicadores en el Cuadro de Mando Integral	137
3.2.1. ¿Qué es un indicador?	138
3.2.2. Determinación de metodologías e indicadores para el fortalecimiento del CMI en una organización pública	141
3.2.2.1. Metodologías e indicadores de la Perspectiva del Ciudadano	143

3.2.2.1.1. Censos y Encuestas como fuente para la construcción de indicadores.....	145
3.2.2.2. Metodología e indicadores de la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento.....	147
3.2.2.3. Metodología e indicadores de la Perspectiva de Procesos	151
3.2.2.4. Metodología e indicadores de la perspectiva del presupuesto	155
Consideraciones finales del capítulo	158
Capítulo 4. Herramientas teóricas y metodológicas en el marco del Cuadro de Mando Integral, en la Delegación Estatal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en Campeche	160
4.1 Contexto.....	160
4.1.1 Marco Normativo e Institucional que fundamenta la labor de la Delegación Estatal.....	162
4.1.2 Problemática general en la gestión de programas y proyectos a la población indígena	165
4.2 Características de la Delegación Estatal en Campeche	167
4.2.1 Diagnóstico de la problemática en la Delegación Estatal de la CDI en Campeche.....	171
4.3 Herramientas metodológicas para la Delegación Estatal, en el marco del Cuadro de Mando Integral.....	178
4.3.1 Perspectiva del Ciudadano Indígena	180
4.3.2 Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento.....	188
4.3.2.1 Consideraciones para la Delegación Estatal en Campeche.....	188
4.3.3 Perspectiva de Procesos	191
4.3.3.1 Descripción y Caracterización de Procesos en la Delegación Estatal.....	194
4.3.4 Perspectiva del Presupuesto	198
4.4 Contrastes entre el mapa estratégicos hipotético y el mapa real de la Delegación Estatal y establecimiento de indicadores finales	204
4.4.1 Indicadores de corto plazo.....	209
4.4.2. Indicadores de mediano plazo	212
Consideraciones finales del capítulo	217

Capítulo 5. Hacia la consolidación del Cuadro de Mando Integral como herramienta para la mejora en el sector público mexicano.....	219
5.1 Viabilidad para consolidar la aplicación del CMI en el sector público.....	219
5.1.1 De las transformaciones de la Administración Pública y el Cuadro de Mando Integral	219
5.1.2 De las experiencias en el Gobierno Mexicano	221
5.1.3 Del CMI aplicado en el sector Público e instrumentos para su consolidación.....	223
5.2 Elementos y condicionantes adicionales para la arquitectura del Modelo de Gestión Integral, a partir del Cuadro de Mando	232
5.2.1 Voluntad política y sensibilización.....	232
5.2.2 La ética pública.....	233
Conclusiones	235
Fuentes de Consulta.....	242
Índice de siglas y acrónimos	258
Índice de gráficos y cuadros.....	260
A N E X O S	263

Introducción

La mejora en la gestión pública, a través del desempeño oportuno, eficaz y eficiente de la acción de gobierno, ha sido un imperativo en la transformación del quehacer gubernamental. Para conseguir dicha mejora se desarrollan y aplican mecanismos e instrumentos de gestión que buscan fortalecer el ejercicio gubernamental y lograr resultados óptimos para los ciudadanos.

Desde mediados de los años setenta del Siglo XX, el modelo de Estado benefactor mostró signos de agotamiento. Por lo que hubo cuestionamientos a dicho paradigma y se planteó la reforma del Estado, misma que tuvo tres dimensiones: la política (reforma política), tamaño de los aparatos estatales (achicamiento del Estado/privatización) y transformación de los modelos de administración pública.

El conflicto generado por la transición del Estado de Bienestar al Estado neoliberal o, como algunos lo llaman, Estado competitivo se resuelve con la imposición del segundo sobre el primero. En una dinámica en la que éste se transforma de ser un ente estabilizador de la actividad económica y garante de la permanencia de condiciones de equidad social a un actor limitado a tareas de política exterior y de policía interior, en un contexto de recursos limitados donde la estabilidad fiscal, la eficiencia y eficacia de la acción estatal son una premisa de sobrevivencia.¹

Así, desde la década de los ochenta, se reconoció la necesidad de reducir el déficit fiscal a partir de la limitación del gasto, instrumentando modelos de gestión de mayor eficiencia y eficacia. Dichos modelos han estado en constante evolución y han adaptado desde criterios de la administración científica, hasta la aplicación de nuevos enfoques de gestión multidimensionales, enfatizando la necesidad de superar el paradigma burocrático, sustentado en la definición de la organización en términos de funciones ordenadas por esferas de competencia, en el marco de

¹ OCDE, *Gastos Sociales, 1960-1990. Problemas de crecimiento y control*. OCDE, 1985, p. 454.

una estructura jerárquica, dentro de un esquema de autoridad legal-racional, retomando la noción de Max Weber.²

La búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión pública, ha dado lugar a diversos modelos; algunos centran su atención en el aspecto netamente técnico o financiero; otros ponen énfasis en la atención al factor humano y su capacidad para mejorar la gestión pública. Así, el paradigma posburocrático perfila un cambio de prioridades: más allá del cumplimiento de las normas, están los resultados que valoran los ciudadanos, identificados como clientes, usuarios o beneficiarios.

En este marco, el **objeto de estudio** de la presente investigación es el Cuadro de Mando Integral (CMI), instrumento de gestión propuesto por Robert Kaplan y David Norton en la década de los noventa del siglo XX, y que en el caso mexicano, se incorporó en la Administración Pública Federal en el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), aunque su aplicación fue en su mayoría descriptiva.

El Cuadro de Mando Integral ha demostrado su efectividad en la administración privada, como una herramienta fundamental para el control de gestión de las organizaciones, fundamentalmente ante la necesidad de implantar iniciativas de mejora continua de los niveles de calidad y de resultados. La pregunta que busca responder este trabajo plantea: ¿Constituye el Cuadro de Mando Integral una herramienta útil para que las organizaciones públicas mejoren su eficacia y eficiencia? Así, la investigación está orientada al estudio y análisis del Cuadro de Mando Integral como un medio de gestión para mejorar los resultados de la Administración Pública, destacando que dadas las grandes diferencias con la administración privada, la aplicación de esta herramienta debe tener un cuidadoso proceso de adaptación, puesto que sus fines están orientados a entender demandas, necesidades o expectativas que tiene lugar en el complejo ámbito de lo público y, por lo mismo, no pueden sostenerse exclusivamente en un criterio de ganancia o máxima rentabilidad, como ocurre en el sector privado.

² WEBER, Max: *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 173-180.

En relación con el planteamiento del problema, la investigación analiza el uso que ha tenido el CMI, para reconocer su impacto es decir, sus alcances y limitaciones en la gestión pública; así como la problemática del modelo desde el punto de vista de cada una de las cuatro perspectivas que subyacen al mismo: Perspectiva del Ciudadano, Procesos Orientados a Resultados, Aprendizaje y Crecimiento y Perspectiva del Presupuesto, que en conjunto reflejan la necesidad de mejorar el desempeño de la Administración Pública y lograr la respuesta oportuna a las demandas sociales.

En relación con el primer aspecto, se plantean las dificultades que enfrentan las herramientas de gestión orientadas a incidir en la resolución de problemas públicos, ya sea por falta de difusión, de respaldo de la alta gerencia o bien por la ausencia de mecanismos de seguimiento. Aunado a lo anterior, en el caso del CMI con poco más de dos décadas de haber nacido, su implementación en el ámbito público es relativamente reciente y con poca difusión de las experiencias que documenten los esfuerzos realizados y sus alcances.

La situación de alcances limitados y escasa difusión aplica para el caso mexicano, por ello se plantea la necesidad de analizar teórica y empíricamente la dimensión real del Cuadro de Mando Integral como herramienta para mejorar la gestión pública, de manera que la investigación contribuya al conocimiento de este instrumento, caracterizando los mecanismos de implementación, los factores que han determinado sus resultados, así como sus beneficios y limitaciones.

En lo concerniente a la problemática que subyace al modelo en cada una de las cuatro perspectivas; se destaca lo siguiente: en la perspectiva del ciudadano³, la dificultad se centra en el hecho de que tradicionalmente los programas y proyectos gubernamentales han provenido de las élites en el poder, de los directivos de la política, elaborándose detrás del escritorio, sin incorporar las opiniones

³ El modelo original de Kaplan y Norton consideran la "Perspectiva del Cliente", no obstante, toda vez que la investigación se enfoca en el ámbito público, lo correspondiente es referirse al ciudadano.

ciudadanas, con lo que se pierde la posibilidad de enriquecer las propuestas con nuevas ideas y de generar valor público.

El planteamiento anterior evidencia la debilidad de los mecanismos institucionales para escuchar la opinión de los ciudadanos y conocer su percepción, así como la falta de solidez de las capacidades de organización y actuación por parte de la ciudadanía en la instrumentación, evaluación y seguimiento de políticas. Otro elemento en la perspectiva del ciudadano se relaciona con la práctica de la gobernanza, que rebasa la visión de control político tradicional por parte del Estado, para transitar a una etapa de incorporación abierta de la sociedad civil en la definición, coparticipación y seguimiento de las acciones de gobierno. Cabe señalar que esta práctica no constituye un mecanismo consolidado, razón por la cual adquieren relevancia los ejercicios de participación ciudadana.

En relación con el aspecto de la **perspectiva de procesos**, se plantea el reto de superar el paradigma orgánico - funcional que permea el ámbito público, el cual se enfoca en la determinación de las funciones y la observancia del organigrama de una institución, en lugar de considerar el conjunto de actividades, agrupadas en procesos, y enfocarlos en la construcción de una cadena de valor público, con el fin de brindar resultados específicos a la ciudadanía, trascendiendo con ello el mero cumplimiento de funciones y acatamiento de estructuras jerárquicas. En la Administración Pública mexicana el paradigma de la gestión por procesos también enfrenta obstáculos que no le han permitido consolidarse y que se vinculan con aspectos culturales, relacionados con la falta de capacitación, sensibilización, así como de voluntad política y administrativa.

En lo relativo a la **perspectiva del presupuesto**, si bien es cierto que el Gobierno Federal ha emprendido acciones a fin de hacer más eficaz y eficiente la erogación de recursos públicos, en la práctica cotidiana de las instituciones no se ha cumplido este objetivo, debido a factores como la opacidad, la discrecionalidad en las asignaciones presupuestales e ineficiencia del gasto público; de ahí que la transparencia, rendición de cuentas y resultados de la gestión financiera son

temas que los modelos actuales de gestión pública no pueden soslayar. Tal es la importancia de esta perspectiva, que los gobiernos buscan la implementación de enfoques que impliquen gastar menos pero mejor, como es el caso del Presupuesto base cero en el caso del Gobierno Federal Mexicano.

Finalmente, en lo referente a la **perspectiva de aprendizaje y crecimiento** aborda elementos que evidencian la falta de solidez dentro de las organizaciones públicas. A pesar de que el capital humano es el activo más importante, rubros como la falta de capacitación, de comunicación, apoyo directivo y conocimiento de la cultura y el clima organizacional son elementos que siguen afectando el desempeño de las organizaciones. Así, el desconocimiento de la cultura y el clima organizacional en la que se desenvuelven los servidores públicos, pero sobre todo su falta de tratamiento y transformación, son prácticas que anquilosan y constituyen una barrera para mejorar la gestión pública.

De acuerdo con estos planteamientos, en esta investigación se exploran algunas experiencias de aplicación del CMI en el ámbito público, a fin de encontrar evidencias que muestren su impacto, destacando las dificultades que enfrenta el modelo en cada una de sus perspectivas desde el enfoque de la Administración Pública: la falta de consideración de la opinión ciudadana, la utilización del viejo paradigma orgánico – funcional, la falta de desarrollo de los servidores públicos, y el gasto ineficiente del presupuesto público.

Cabe apuntar que la forma tradicional de abordar el CMI se ubica a principios de la década de los años 90, donde destaca en la mayoría de la literatura la descripción del modelo desde el ámbito de la empresa privada, con un enfoque gerencial orientado al cliente y con el objetivo de considerar otros elementos además del financiero. Este fue el enfoque que en sus inicios plantearon Kaplan y Norton, a partir del cual se transitaría paulatinamente hacia la aplicación del Cuadro de Mando Integral en organizaciones del sector público y sin fines de lucro. La metodología de dichos autores consiste en tomar en cuenta los cuatro cuadrantes o perspectivas del CMI, trascendiendo el mero análisis financiero.

Con la perspectiva de la utilización del modelo en el ámbito público, destacan los trabajos de Kim Eagle, con un enfoque al cliente en primer término, pero también introduce la necesidad de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, así como el reconocimiento de los medios para obtener financiamiento. Se encuentra además el trabajo de Paul Niven, que coloca a la estrategia en el centro del modelo y su metodología consiste en la colocación de la misión en la parte superior del CMI.

Asimismo, destaca el trabajo de Mark Moore, cuyo énfasis y principal contribución es la introducción de la categoría de valor público y su metodología se basa en el establecimiento de un triángulo estratégico que implica el ambiente o contexto, la capacidad operativa y el valor público. Los estudios en su mayoría son teóricos o descriptivos, sin aludir a experiencias prácticas significativas, al menos en el caso del sector público. Los estudios que se enfocan más a la cuestión de si el modelo acarrea beneficios para la gestión pública, fueron realizados por los Australianos Zahirul Hoque y Sujatha Perera y su método fue la aplicación de cuestionarios al personal de los organismos públicos que utilizaron el CMI; no obstante a pesar de su esfuerzo, el principal obstáculo fue la falta de evidencia debido al desconocimiento que se tenía del modelo.

En relación al caso mexicano, no existe a la fecha un estudio que hable de esta cuestión, sólo se ubica un análisis de Arturo López del Club Tablero de Comando, pero enfocado al análisis descriptivo del modelo, resaltando virtudes pero sin evidencia empírica. Como se puede apreciar, la metodología, o al menos una parte de ella, ha consistido en la aplicación de la fase descriptiva, atendiendo al lenguaje de la planeación estratégica y a la definición de los cuatro cuadrantes del modelo. Ninguno de los casos analizados se ocupa del estudio del CMI como modelo de gestión específico para el sector público mexicano, y menos aún establecen instrumentos específicos para fortalecer cada uno de los cuadrantes que componen el Cuadro de Mando Integral.

Con la finalidad de trascender la cualidad “descriptiva” esta investigación pretende destacar la utilidad del CMI como una herramienta para incrementar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública; por lo que no sólo se describen sus principios y estructura, sino que se abunda en sus fundamentos conceptuales y metodológicos, haciendo una crítica a por qué no se ha logrado una implantación exitosa de este modelo en la Administración Pública; para ello se exponen distintos argumentos que tienen que ver con la falta de consistencia entre el diseño y la puesta en práctica de esta herramienta; asimismo, se destaca la falta de coherencia interna entre lo que se desea y lo que realmente se puede hacer en las organizaciones públicas. En este sentido, la investigación aporta diversos argumentos, ideas y planteamientos que permiten no sólo comprender qué es y para qué sirve el CMI, sino también saber por qué no ha tenido éxito su implantación en la administración pública y cómo puede lograrse su instrumentación óptima en el sector público mexicano.

La investigación parte de la **hipótesis** de que, *el Cuadro de Mando Integral es una herramienta cuyo potencial puede mejorar la gestión pública, ya que considera las cuatro perspectivas esenciales de toda organización: del ciudadano, de procesos, de presupuesto, y de aprendizaje y crecimiento. En el caso mexicano su desarrollo ha quedado limitado por falta de adecuación y por barreras de tipo cultural, que acotan la generación de valor público. Asimismo, tratándose de organizaciones gubernamentales, la dimensión que debe guiar el modelo es aquella relacionada con la atención al ciudadano.*

En este marco, el objetivo general de la investigación es proponer el Cuadro de Mando Integral como herramienta de gestión para mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas, estableciendo la arquitectura básica y las condicionantes para desarrollar un modelo en el caso mexicano.

En lo concerniente al esquema metodológico para el desarrollo de la investigación, en términos generales se configuraron 3 fases: la teórico-epistemológica, la metodológica, y la técnica. En la **fase teórico-epistemológica**, se revisó la

literatura del tema o estado del arte, que permitió la construcción del problema de investigación u objeto de estudio, que corresponde al Cuadro de Mando Integral como herramienta de gestión pública. El punto de partida fue la visión de los autores y creadores del modelo: Norton y Kaplan.

Cabe señalar que el **marco teórico – metodológico en la cual se apoya la investigación** para analizar al Cuadro de Mando es la Nueva Gestión Pública, como paradigma post-burocrático, el cual se enfoca a sistematizar un conjunto de estrategias para fortalecer las relaciones Estado-Sociedad, establecer redes de cooperación e intercambio, promover una sociedad más participativa y orientar la gestión hacia estándares de desempeño, con una mayor focalización en los resultados y la satisfacción del ciudadano. La Nueva Gestión Pública al tener como fundamento la eficiencia y eficacia en las acciones de la Administración Pública, aplica técnicas administrativas privadas y públicas, siendo aquí donde se inserta el Cuadro de Mando Integral.

En relación con los enfoques específicos de la Nueva Gestión Pública como base de la investigación, se destaca el enfoque de la Gestión por Procesos de Manganelli y Klein; la Gestión para Resultados a partir de directrices de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y el paradigma Posburocrático de Michael Barzelay, en el cual se manifiesta la transición hacia un concepto de resultados medidos desde la valoración de los propios ciudadanos, con lo cual se busca la generación de valor público. Cabe señalar que de los 5 capítulos que integran este documento, el uno y dos corresponden a los aspectos teórico – epistemológicos.

En la siguiente fase, que es la **metodológica**, se destacan variables para la arquitectura del Cuadro de Mando Integral, que se derivan de la hipótesis, como la falta de adecuación del CMI a la organización pública, relacionada con el desconocimiento de los procesos; las barreras de tipo cultural en la organización; y el énfasis de la perspectiva ciudadana como directriz que encabeza el modelo.

Para el análisis de dichas variables, fue necesario el apoyo de indicadores y metodologías que permiten desarrollar una arquitectura de CMI, como el análisis de la Consulta Ciudadana; el modelo de Gestión por Procesos; el análisis de la Cultura y el Clima organizacional; y el establecimiento de la Unidad de Costo Programático, como reforzamiento al Presupuesto basado en Resultados. Esta fase metodológica corresponde principalmente al desarrollo del capítulo tres.

En relación con la **fase técnica**, las variables analizadas anteriormente, se aplicaron en un caso específico de una organización pública mexicana. Para ello, además de los datos recabados en diversos documentos y sitios web de organismos nacionales e internacionales, se diseñaron y aplicaron mecanismos de recopilación de información, relativos a los procesos organizacionales y a la cultura y clima organizacional. Para la aplicación y recopilación fue fundamental el trabajo de campo con el personal que interactúa de manera cotidiana con los procesos, adscrito a la Delegación Estatal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en Campeche

Una vez recabada la información, se procedió a su sistematización, que tuvo varios resultados: la construcción de procesos y cadena de valor de la organización; la determinación de recomendaciones en torno a la cultura y el clima organizacional; el mapa estratégico real de la Delegación Estatal; la construcción de objetivos estratégicos; así como el diseño de indicadores por cada una de las perspectivas. La fase técnica se desarrolló principalmente en el capítulo cuatro. Finalmente el capítulo cinco, cierra la investigación a través de una fase propositiva y reflexiva en torno a la arquitectura de un Modelo de Gestión Integral a partir del Cuadro de Mando.

En relación con la **estructura de la tesis**, el **Capítulo uno**, analiza el contexto organizacional e institucional donde se desenvuelve el CMI y muestra su evolución desde sus orígenes. Para contextualizar este capítulo, se hace una breve revisión de conceptos fundamentales como el Estado, el Gobierno y la Administración

Pública, con la idea de ubicar las herramientas de gestión dentro de la Administración Pública.

El capítulo hace un análisis sobre el proceso de transición de la Administración Pública tradicional a la Nueva Gestión Pública, a consecuencia de la falta de resultados del quehacer gubernamental. También se hace hincapié en el desarrollo de la gobernanza, como un ejercicio de los gobiernos a fin de incorporar la participación de los sectores de la sociedad organizada en los asuntos públicos, tanto por cuestiones de capacidad limitada, como por la necesidad de fortalecer su legitimidad y confianza ciudadana.

El **Capítulo dos**, aborda los antecedentes del CMI y su implantación en organizaciones privadas y públicas, destacando su aplicación en el caso mexicano. Así, se analizan nueve experiencias de aplicación del Cuadro de Mando Integral en instituciones del Gobierno Mexicano, examinando los elementos metodológicos desarrollados en cada caso, así como las principales limitaciones y obstáculos detectados durante la investigación, a fin de reflexionar en torno a los desafíos que enfrentan las organizaciones públicas al momento de incorporar la herramienta. Se destaca que en la mayoría de las experiencias revisadas se aplicó sólo una parte del Cuadro de Mando, que incluye la incorporación del lenguaje de la herramienta y el diseño de mapas estratégicos; no obstante, se detectan algunas limitantes como la falta de solidez en el establecimiento de líneas base, el uso y explicación de indicadores, así como mecanismos que permitan dar seguimiento al modelo. Asimismo, se analizan experiencias a nivel internacional, de las cuales se desprenden elementos para fortalecer el modelo en el caso mexicano.

El **Capítulo tres**, tiene como propósito analizar los componentes del CMI, la metodología y los indicadores para su fortalecimiento en el ámbito público. Este capítulo permite analizar a profundidad los componentes del modelo multidimensional, reconociendo las implicaciones de cada una de las cuatro

perspectivas, las cuales son los elementos de la arquitectura básica del Cuadro de Mando Integral. También incluye un análisis sobre la importancia de los indicadores para la gestión pública, enfatizando con ello la relevancia de la medición de los servicios públicos. Adicionalmente, el capítulo se centra en la descripción metodológica que fortalece cada perspectiva del CMI. De esta manera, se revisan las implicaciones de la consulta ciudadana, el análisis de la cultura y el clima organizacional, la gestión por procesos y el reforzamiento del Presupuesto basado en Resultados.

El **Capítulo cuatro**, aporta herramientas específicas para el diseño y aplicación del CMI en una organización pública mexicana. Para ello, se analiza la problemática que enfrenta la Delegación de la CDI en Campeche con base en el análisis de sus carpetas técnicas. En dicha revisión, se agruparon los problemas en las cuatro perspectivas del Cuadro de Mando Integral y se propone la aplicación de herramientas metodológicas con el fin de alcanzar una mejor gestión en la Delegación, a saber, la consideración de la opinión ciudadana, la gestión por procesos, la cultura y clima organizacional y el establecimiento de la Unidad de Costo Programático en el ejercicio presupuestal. Estas herramientas dan solidez a la arquitectura del Cuadro de Mando Integral, que sumado a las enseñanzas de los casos nacionales e internacionales, perfilan un modelo más acabado y acorde a las necesidades de las organizaciones públicas.

Finalmente, a partir de los hallazgos teóricos y empíricos de la investigación, el **Capítulo cinco** aporta a la discusión académica y al acervo de las experiencias mexicanas, la consideración de factores, necesidades y condicionantes para la arquitectura de un Modelo Integral de Gestión a partir del Cuadro de Mando en las organizaciones públicas mexicanas, aportaciones que se dirigen hacia la construcción de un paradigma⁴ susceptible de replicarse como una práctica de gobierno que mejore la gestión tanto en las representaciones estatales de la CDI,

⁴ La investigación concibe al “paradigma” como un modelo o patrón orientado al mejoramiento de la gestión pública, el cual se conforma del análisis del Cuadro de Mando Integral en particular en el ámbito público y con adecuaciones específicas para la utilización en las organizaciones públicas mexicanas.

como en el contexto nacional. El capítulo destaca la necesidad de observar otros elementos para conformar un Modelo de Gestión Integral a partir del CMI y más acorde al contexto mexicano, entre los que se encuentran la transformación de la cultura no sólo organizacional (interior), sino aquella que permea la acción pública en general; el requerimiento de la voluntad política y administrativa como el catalizador para realizar cualquier transformación. Asimismo, en el marco de la compleja realidad que enfrenta el país, caracterizada por la desvirtuación del servicio público y la falta de credibilidad en las instituciones, se reflexiona en la necesidad de retomar y practicar los valores en el servicio público, como base para el fortalecimiento de la ética pública, que más que una cuestión arcaica o anticuada, debe ser la esencia que permita el avance en la gestión pública y acompañe el uso responsable de herramientas como el CMI.

Además de las herramientas específicas para atender cada una de las perspectivas del modelo, otra de las aportaciones de la investigación consiste en establecer una serie de indicadores por cada una de las cuatro perspectivas, a fin de tener certidumbre en la medición a partir de líneas base que permiten la comparación de los resultados. Tanto las herramientas, como los indicadores trascienden los ejercicios que se han desarrollado a la fecha, pero se advierte la necesidad de una evaluación sistemática que ofrezca evidencias respecto de los avances y que genere los insumos para la retroalimentación y mejora del modelo. De esta forma, la descripción, el análisis y las evidencias en torno al Cuadro de Mando Integral, contribuyen a considerar el modelo como benéfico para la gestión pública, mientras que su replicación en el caso mexicano y la identificación, análisis y aprovechamiento de otras experiencias en el ámbito público internacional, permitirán dar fortaleza a modelos más acordes a las necesidades de las organizaciones públicas y sus destinatarios: los ciudadanos.

Capítulo 1. Transformaciones de la Administración Pública y Cuadro de Mando Integral

- Sociedad, Estado y Gobierno.
- Procesos de transición de la Administración Pública tradicional, a la Nueva Gestión Pública.
- Evolución del Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*).

Objetivo del capítulo: Analizar el contexto organizacional e institucional donde se desenvuelve el Cuadro de Mando Integral y revisar la evolución que ha tenido desde sus orígenes.

1.1. Estado y Gobierno

Para efectos de la conceptualización que enmarque al Cuadro de Mando Integral (CMI) como objeto de estudio, se parte del concepto de Estado, que tiene como uno de sus componentes al gobierno, el cual posee como brazo ejecutor a la Administración Pública, misma que, para conseguir sus fines, se sirve de una serie de herramientas en un proceso continuo de transformaciones.

El Estado es una organización política, con al menos cuatro elementos constitutivos: población, territorio, marco jurídico y gobierno. El elemento en el que se hará énfasis en la investigación es el gobierno, que representa la estructura organizada para el ejercicio del poder. Como se ha señalado, el gobierno tiene un brazo ejecutor que es la administración pública, la cual ha tenido que irse transformando y adaptando técnicas con el fin de brindar resultados a la población, una de las cuales es justamente el Cuadro de Mando Integral.

1.1.1. Sociedad y organizaciones

La sociedad es un grupo complejo de personas e instituciones que comparte una cultura, intereses y valores. Con la delimitación de roles y funciones, la organización es el mecanismo para ordenar a las sociedades altamente diferenciadas y orientadas hacia un mayor aprovechamiento de los esfuerzos individuales; es un instrumento sustentado en la cooperación de numerosos individuos, de ahí que el ser humano depende de su naturaleza social para satisfacer sus necesidades.⁵

Una organización es una distribución más o menos estable, permanente y cooperativa de actividades humanas en una interacción social articulada, dinámica, orientada por una autoridad y con una determinada división técnica del trabajo. Sus objetivos fundamentales son la producción de bienes y/o servicios; es un ámbito para la convergencia de intereses y principios portados por individuos, que a su vez están motivados por incentivos que les permiten contribuir a la consecución de metas, más allá de los propósitos e inquietudes individuales inmediatas. El tránsito de las organizaciones, puede resumirse como la existencia de un grupo humano, su evolución hacia la organización social,⁶ generación de las relaciones de liderazgo y poder y su asociación con la Administración Pública.

Las organizaciones contemplan al menos cuatro elementos constitutivos:

1) La organicidad de la conducta, principio presente cuando aparece históricamente la cooperación (operación en conjunto) como una conducta permanente y estable, orientada por valores compartidos que emplazan la actividad productiva de amplios contingentes humanos, hacia objetivos imposibles para un individuo.

⁵ ESCOBAR VALENZUELA, Miguel: *Contribución al Estudio del Poder*, México, UNAM, 1988, p. 57.

⁶ No pasa desapercibida la frase *Zóon politikón* de Aristóteles, que alude a que el hombre es esencialmente sociable por naturaleza, que posee la capacidad de relacionarse políticamente y crear sociedades.

- 2) El cargo, es decir, la agrupación de actividades asignadas a una persona dentro de un determinado ordenamiento organizacional.
- 3) El área de competencia, el conjunto de conductas atribuidas a un cargo y que le otorga una base de legitimidad.
- 4) El principio de jerarquía, determina la autoridad del órgano y la subordinación de cargos. Es el elemento que define el cuándo, el cómo, el dónde y el para qué deben realizarse las conductas que se han organizado.

Es importante distinguir estos cuatro elementos, porque se encuentran presentes en todas las organizaciones, incluyendo al Estado, al gobierno, así como al órgano de decisión y acción que representa la Administración Pública.

1.1.2. Gobierno y Administración Pública

La Administración Pública se encuentra constituida por un conjunto de órganos de carácter administrativo que sirven al Estado para el desarrollo de sus funciones; es un aparato de gestión, sujeto a principios de especialización, profesionalización, jerarquía y competencia, cuyo propósito es planear, presupuestar y llevar a la práctica las decisiones tomadas por el poder político.⁷

Siguiendo la idea de Jacques Chevalier, “la administración es un aparato con engranajes perfectamente articulados y jerarquizados, con unidad de dirección claramente definida”.⁸ La administración pública se identifica entonces, como una estructura compleja constituida por órganos que, a su vez, cuentan con atribuciones y funciones específicas y operan por conducto de individuos con estatus y roles; su propósito fundamental es servir al Estado a través de funciones y actividades destinadas a la producción de obras, bienes y servicios públicos.

⁷ CHEVALIER, Jacques y Daniel Loschak: *La ciencia administrativa*, México, INAP-FCE, 1983, pp. 33.

⁸ *Ibid.*, p. 36.

1.2. Transición de la Administración Pública tradicional, a la Nueva Gestión Pública

A continuación se explora la transición que va desde un enfoque principalmente gubernamental, hacia un enfoque que integra elementos de coordinación y cooperación entre el gobierno y las diferentes expresiones de la sociedad (gobernanza), creando sinergias que permiten atender más eficazmente las necesidades en el ámbito de lo público.

1.2.1 De la Gobernación a la gobernanza

El concepto clásico de “gobernación”, comprende tanto las instituciones de gobierno, como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, legislación, administración). Las instituciones de la administración pública se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como acciones de *gobernación* solamente las procedentes de sus órganos. Se asumió sin cuestionar que la tarea de gobernar y la responsabilidad por la *gobernación* correspondían en exclusiva al gobierno. Las personas y organizaciones privadas, grandes o pequeñas, lucrativas o benéficas, eran gobernados, no actores de la *gobernación*.⁹ Lo anterior, significó que la participación social en el establecimiento de la agenda y en la definición de políticas públicas se limitaba, ya que no había intervención en el diseño de las acciones gubernamentales y mucho menos en la valoración de los resultados. Así, emergió la necesidad de transitar a una nueva *gobernanza* horizontal o incluyente, donde la sociedad tiene un papel activo para conseguir los objetivos de valor deseados, conjuntamente con el gobierno.

Se comprendió que los conceptos *gobernanza* y *gobernación* eran diferentes, se entendió que, para las necesidades de un Estado moderno, el concepto Gobernanza aporta una visión más acorde con las nuevas formas de gobernar,

⁹ PRATS I CATALÁ, Joan: *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 133.

donde se reconoce un papel activo de la sociedad; se asimiló que la perspectiva de gobernación dominante, resultaba insuficiente hasta para el cumplimiento de la tarea clásica del ejercicio del poder político y la capacidad para dirigir a un país. Por ello, la idea generalizada a finales de los años 90 fue que la gobernación estaba agotada; se requería un cambio democrático en el ejercicio del poder político y por lo tanto en la administración pública, para abandonar el modelo autoritario, cerrado, vertical y clientelar que le caracterizó, en la etapa del Estado de bienestar.

En la transición hacia la *gobernanza*, se requirió que el gobierno se reorganizara para ser eficiente en la atención a las necesidades de la sociedad civil y del sector privado. La reorganización de la administración pública implicó durante los años ochenta y noventa, del siglo pasado la implantación de medidas orientadas a reducir la intervención del Estado en el sistema económico; se redujo el tamaño de la burocracia; se privatizaron empresas y servicios públicos; se impusieron políticas desregulatorias para quitar trabas al comercio y se liberalizaron los mercados financieros.

La *gobernanza* es un reclamo político, es una nueva forma de pensar las capacidades del gobierno y sus relaciones con la sociedad y el sector privado. Los ciudadanos de diversos países coinciden en el deseo de que sus gobiernos y sus administraciones públicas, estén abiertas a la rendición de cuentas y sean transparentes, como condición para lograr la credibilidad gubernamental. La *gobernanza* implica que los ciudadanos conozcan qué es y qué hace la administración pública, cómo lo hace y para qué lo hace.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han promovido la “Buena *Gobernanza*”, como nuevo objetivo de la Reforma de la Administración Pública en el mundo,¹⁰ la cual se explica como la participación corresponsable del Gobierno, las empresas del sector privado y de la sociedad civil, en el mejoramiento permanente de las

¹⁰ <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

condiciones económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales de los Estados modernos.

Es importante diferenciar los conceptos de Gobernabilidad y Gobernanza desde una perspectiva político-administrativa: la Gobernabilidad es la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que los actores estratégicos del mismo, consienten en que las decisiones de autoridad se adopten conforme a reglas y procedimientos determinados. Por su parte, *gobernanza* surge en un sistema sociopolítico resultado del conjunto de esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes.¹¹

Rhodes¹², aborda las implicaciones del término “gobernanza” señalando su uso extensivo, pero impreciso. En su trabajo destaca las redes como una característica dominante en la prestación de servicios en el Reino Unido y señala como relevante el marco de la Nueva Gestión Pública para discutir sobre la gobernanza. El autor destaca la aportación de otros autores como Osborne y Gaebler a partir de gobiernos que empoderan a la ciudadanía presionando el control de la burocracia a la comunidad, así como la medición del desempeño, centrándose no en los insumos, sino en los resultados e impulsados por sus metas, trascendiendo la norma y el reglamento. Rhodes también hace hincapié en el trabajo de Kooiman sobre la gobernanza como consecuencia o resultado “común” de los esfuerzos de intervención en interacción de todos los actores involucrados.¹³

Rhodes destaca de Kooiman la idea de que nadie tiene completamente todos los conocimientos o recursos para hacer el trabajo político, por lo cual el gobierno enfrenta nuevos retos. El resultado de lo anterior es que la gobernanza con un enfoque socio-político está dirigida a la creación de patrones de interacción, en el que el gobierno jerárquico político y tradicional y la auto organización social son

¹¹ PRATS I CATALÁ, Joan: *Op. Cit.*, p.139.

¹² Rhodes, Roderick: “La Nueva Gobernanza: Gobernando Sin Gobierno”, en *Estudios de Política*, Reino Unido, Universidad de Southampton, 2006.

¹³ *Ibíd.*, pp. 6-7.

complementarias, por lo cual la responsabilidad y la rendición de cuentas se distribuyen en actores públicos y privados.¹⁴

Aguilar Villanueva destaca cómo la gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno “gobierne” a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne. Asimismo señala que el enfoque de gobernabilidad, es estrictamente gubernamental, esto quiere decir que se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, por lo tanto no es un enfoque social.¹⁵

Al referirse a la gobernanza, Villanueva enfatiza que el supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales, tanto a nivel nacional como internacional, el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun cuando estuviera dotado con todas las capacidades requeridas y aun cuando sus acciones aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. De ahí que al hablar de gobernanza se alude a la necesidad de requerir y valorar las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad.¹⁶ Desde esta perspectiva, no basta la legitimidad política de un gobierno, sino que se requieren capacidades y recursos que poseen actores no políticos y extra gubernamentales.

En la actualidad, resolver los problemas y enfrentar los desafíos, es una tarea que ha rebasado las capacidades de los gobiernos, de ahí que existe la necesidad de nuevas formas, de creación de sinergias, maneras de interacción y asociaciones de lo público con lo privado, que se traduzcan en la vinculación y asociación de lo gubernamental y de lo social. Como señala Mayntz: “la –Gobernanza– se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente

¹⁴ *Ibíd.*, p. 9.

¹⁵ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007, p.7.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 8.

del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”.¹⁷

De esta manera, el enfoque de la Gobernanza gana terreno como paradigma de la Administración Pública. De acuerdo con Agustí Cerrillo,¹⁸ implica una forma diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en lo político, económico, social o cultural. El interés por utilizar el concepto de Gobernanza, radica en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de Gobierno.

Finalmente como señala Varela Álvarez, la esencia de la gobernanza estaría relacionada con el hecho en sí mismo de “gobernar sin gobierno” como complemento de la democracia representativa. Asimismo, es necesario evolucionar de las visiones parciales de la gobernanza y su sectorialización en función del enfoque y sistema sociopolítico y administrativo, hacia otro modo de ver la gobernanza que se adapte al territorio, de forma que podamos alumbrar una nueva realidad de análisis más próxima y cercana al ciudadano.¹⁹

1.3 Desarrollo de la Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública tiene su punto de arranque en el Reino Unido, a fines de los setenta del siglo XX, en el marco de la cultura anglosajona, hasta llegar a ser un enfoque mundial. Pretende sistematizar un conjunto de estrategias para fortalecer las relaciones Estado-Sociedad; establecer redes de cooperación e intercambio; promover una sociedad más participativa y orientar la gestión hacia estándares de desempeño; con una mayor focalización en los resultados y la

¹⁷ MAYNTZ, Renate: *Nuevos Desafíos de la Teoría de la Gobernanza*, Florencia, Universidad Europea, Centro Robert Schuman, Centro de artículos-Jean Monet Chaire, No, 50,1998, p. 9.

¹⁸ CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí: *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 13.

¹⁹ VARELA ÁLVAREZ, Enrique José: “Gestión y Gobernanza local en perspectiva comparada: Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal”, *Memoria para optar al grado de Doctor*, Universidad Complutense de Madrid, 2010, pp. 125-129.

satisfacción del ciudadano. La Nueva Gestión tiene como fundamento la eficiencia y eficacia en las acciones de la Administración Pública, aplicando técnicas administrativas privadas y públicas.

La NGP alude también al “buen gobierno”. En ese sentido, Uvalle Berrones señala que “la categoría gestión pública se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. Es sabido que el gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude al buen gobierno, el cual se caracteriza por su actitud para conjugar a favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida a favor de los individuos, grupos y regiones”.²⁰

Si bien la Gestión Pública tiene su punto de arranque en el Reino Unido, en los Estados Unidos y Canadá, en Iberoamérica la utilización del paradigma también resultó pertinente debido a la necesidad de revisar temas como la evaluación de la capacidad de gobernar; las estrategias para fortalecer las relaciones Estado-Sociedad, el establecimiento de redes de cooperación e intercambio, y la promoción de una sociedad más participativa.²¹

A la par que el concepto de gobernanza tomó fuerza, tres problemas influyeron para que surgiera la Nueva Gestión Pública: 1) la crisis de eficiencia de las instituciones gubernamentales; 2) la crisis de eficacia en las acciones del Gobierno para los problemas públicos y 3) la crisis de legitimidad debido a la falta de credibilidad en el Gobierno que parecía distanciado de la sociedad.

Así, la Nueva Gestión Pública, tiene como fundamento los siguientes criterios:

²⁰ UVALLE BERRONES, Ricardo: *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997, p. 51.

²¹ MORENO ESPINOZA, Roberto: “La Gestión Pública: Actualidad y Prospectiva, en *El Estado del Arte de la Administración Pública*,” en *Revista Conmemorativa del Colegio*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 68.

- Eficiencia, como método de análisis de la relación insumo/producto, se orienta a implementar los programas y al cuidado de los recursos que se poseen.
- Eficacia, como método que visualiza el logro de los resultados que se requieren, dando seguimiento de los efectos parciales de un programa o política, para introducir los ajustes y correcciones oportunamente.
- Legitimidad,²² es el mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía para consulta, opinión o participación, que introduce permanentemente procesos de ajuste, negociación y de acuerdo.

1.3.1 Enfoques desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública

La idea de la NGP, como tendencia internacional en los círculos académicos, fue impulsada por dos artículos primigenios de Peter Aucoin en el año de 1990 y Christopher Hood en 1991, aunque desde la década de los setenta ya se venían discutiendo varios de sus aspectos. Para Aucoin, la NGP engloba la idea de la necesidad de un cambio en las políticas de la administración, orientada hacia la reducción de costos a través de la medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación y entrega de los servicios públicos.²³

En 1992, Osborne y Gaebler²⁴ en su libro “La reinención del gobierno”, realizaron una crítica a la forma de administración burocrática. Para ellos, construir una Nueva Gestión Pública, era reinventar al gobierno, lo que implicaba superar el paradigma burocrático weberiano. Los cimientos de la administración burocrática se tornaron en aspectos negativos para la gestión, debido a la lentitud, ineficiencia y la manera impersonal de gobernar. La idea que subyace en el trabajo de Osborne y Gaebler, es que la eficacia del sector público puede ser aumentada

²² De acuerdo con Bobbio, la Legitimidad es el atributo del Estado, consistente en la existencia en una parte relevante de la población, de un grado de consenso que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es, pues, el elemento integrante de las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal. Fuente. BOBBIO, Norberto: *Diccionario de Política*, México, Editorial Siglo XXI, 1999, p. 862.

²³ CHICA VÉLEZ, Sergio: “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”, *Administración & Desarrollo. Temas de administración y gestión pública*, 39.53, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2011, pp. 55-74.

²⁴ OSBORNE, DAVID y Ted Gaebler: *La Reinención del Gobierno*, New York, Addison-Wesley, 1992.

mediante la aplicación de técnicas del sector privado, bajo los supuestos de que los ciudadanos deben encontrarse en primer lugar; eliminar procedimientos burocráticos y dar mayor poder a los empleados, con el fin de obtener mejores resultados. Este paradigma centra su atención en la satisfacción del ciudadano, incorporando principios de competitividad y eficiencia.

En 1994, Manganelli y Klein,²⁵ plantearon una definición que ha hecho carrera en cuanto al concepto de procesos operacionales, en la cual las actividades son las unidades en que se divide el proceso, esto es, los eslabones de la cadena de causalidad y el valor que es el proceso. Así, bajo el enfoque de gestión por procesos, se hace énfasis en la medición a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados que se basan en determinaciones cuantitativas y cualitativas de impactos, así como en la satisfacción ciudadana. También enfatizan el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para agilizar las actividades en el marco de procesos estandarizados.

Otro enfoque que se abordó desde de la segunda mitad de los noventa del siglo XX, es el de la Gestión para Resultados (GpR), el cual emergió de una serie de debates sobre el desarrollo, realizado por organizaciones como la ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Monetario Internacional. Dicho enfoque se ha presentado como un modelo que propone cambios en las formas tradicionales de gestión gubernamental, teniendo un énfasis en los resultados e impactos que se logran en la satisfacción del ciudadano. El Banco Mundial en su informe de 1997, planteó que el Estado debe ser eficiente y eficaz o estar orientado hacia resultados, lo cual se lograría mediante el rediseño de instituciones, mayor participación ciudadana, mayor transparencia y mayor rendición de cuentas.

²⁵ MANGANELLI, RAYMOND L. & Klein, Mark M."Manual de reingeniería. Una guía paso a paso para la transformación de negocios. *AMCOM (American Management Association)* 1994.

Posteriormente, en 1992 Barzelay²⁶ a través del estudio de las actividades y acciones de programas gubernamentales, construyó un esquema que buscó dar cuenta de nuevos medios para mejorar la acción colectiva en la gestión pública, conocido como “paradigma posburocrático”, que expone un conjunto de principios a través del surgimiento de una nueva cultura organizacional, nuevos enfoques operativos, tecnologías administrativas y actitudes. El paradigma de Barzelay, planteó la transición del concepto burocrático de interés público, a un concepto de resultados medidos desde la valoración que dan los propios ciudadanos, en el cual se busca la calidad y la generación de valor; la rendición de cuentas y las relaciones de trabajo, así como la búsqueda de mejora continua de los procesos.

En suma, el establecimiento del paradigma de la Nueva Gestión Pública, implica superar los modelos que hacen énfasis en la eficiencia de los medios, más que en sus fines y resultados. El enfoque ha sufrido múltiples mutaciones en su proceso de tránsito y redefinición de lo público y como filosofía administrativa, da relevancia a los cambios culturales para el logro de resultados.

Cuadro 1. Principales enfoques en la Nueva Gestión Pública

Enfoque/corriente	Autor (es)	Año/periodo	Características
Tendencia de la NGP en círculos académicos	Peter Aucoin y Christopher Hood	1990 y 1991 respectivamente	Necesidad de cambio en las políticas de la administración, orientado hacia la reducción de costos, medición cuantitativa del desempeño y la eficiencia en la prestación de servicios públicos.
Reinvención del gobierno	Osborne y Gaebler	1992	Superar el paradigma burocrático weberiano y enfocarse a la satisfacción del ciudadano.
Enfoque de Gestión por Procesos	Manganelli y Klein	1994	Énfasis en la determinación de los procesos, así como en la medición a través de indicadores operacionales, de gestión y de resultados.
Creación de Valor Público	Moore ²⁷	1995	La idea es que el objetivo del gobierno es crear valor público de manera eficaz y eficiente.
Gestión para Resultados (GpR)	ONU, BM y BID	1997	Énfasis en los resultados e impactos que se logran en la satisfacción del ciudadano.

²⁶ BARZELAY, Michael: *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, 1992.

²⁷ MOORE, Mark H. *Creación de Valor Público. Gestión Estratégica en el Gobierno*. Harvard University Press. 1995, p. 35.

Paradigma Posburocrático	Barzelay	1998	Transición del concepto burocrático de interés público, a un concepto de resultados medidos desde la valoración de los propios ciudadanos. Se busca la calidad y la generación de valor público.
-----------------------------	----------	------	--

Elaboración propia con base en CHICA VÉLEZ, Sergio: op. cit. pp. 55-74.

Es importante enfatizar que la Nueva Gestión Pública no presenta una sola línea discursiva, sino que posee diversos enfoques que continuamente se transforman e interrelacionan y son acotados con diversos nombres y en múltiples contextos. Para efectos de la presente investigación, se considera que la Nueva Gestión Pública, se constituye por diversos enfoques que tienen como particularidad hacer énfasis en los resultados de la gestión pública, en donde la evaluación por los ciudadanos adquiere mayor importancia. Asimismo, el análisis indica que ningún enfoque a ultranza da cuenta de la complejidad de los cambios en el mundo de lo público; lo que sí demuestra es que la gestión pública requiere el análisis de técnicas que permitan mejores resultados a la ciudadanía y una visión que incida en la creación de valor público.

1.3.2 Objetivos de la Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública, es un campo de estudio de la Administración Pública; tiene como fundamento la eficiencia en las acciones, aplicando técnicas administrativas privadas y públicas.

Bernardo Kliksberg menciona que “en términos de ciencia gerencial están surgiendo modelos, categorías analíticas, metodologías, hipótesis de trabajo y desarrollos tecnológicos completos que están sustituyendo a las tradicionalmente vigentes en esta materia...Las transformaciones en el pensamiento gerencial actual no son consecuencias de meras evoluciones del ámbito tecnológico. Responden a una lógica que excede a dicho ámbito. Significa un esfuerzo para preparar a las organizaciones para su confrontación con el nuevo ambiente en cambio”.²⁸ Aquí aparece un

²⁸ KLIKSBURG, Bernardo: “Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa”, en *Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*

elemento fundamental, la búsqueda y la aplicación de herramientas que permitan afrontar con éxito las nuevas exigencias y complejidades de los asuntos públicos en un entorno cada vez más dinámico y cambiante.

La Nueva Gestión Pública implica que las funciones adjetivas de la Administración Pública como la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación se ejecuten con fundamento en modelos organizacionales y tecnológicos, habida cuenta de que estas funciones están vinculadas a los objetivos del Estado social y democrático de derecho. En este marco, la gestión de los recursos del Estado es tarea de la Nueva Gerencia Pública; y la determinación y orientación de los mismos es responsabilidad de la Administración Pública.²⁹

El desarrollo de la Nueva Gestión Pública implica el tránsito de la Administración Pública hacia cinco grandes objetivos:³⁰ el primero, corresponde a la planeación estratégica que es un proceso en el que se toma en cuenta un conjunto de decisiones interactivas y superpuestas que conducen al desarrollo de una estrategia eficaz para el desarrollo institucional en relación a su contexto.³¹ Es decir, en una visión de futuro, que le da a las organizaciones públicas poder de visualización, de acuerdo con una planeación estratégica y concibiendo a la organización más allá de un objetivo inmediato de gestión.

El segundo objetivo, es el tránsito de la gestión orgánico-funcional a la gestión de procesos. Paulatinamente se abandonan los sistemas verticales y jerarquizados, las especializaciones funcionales numerosas y departamentalizadas. Se cambia a la organización por procesos, entendidos como “cadena de valor”; de la gestión

//, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991, p. 22, citado por Enriquez, Guadalupe y Julia Rodríguez.

²⁹ ENRÍQUEZ, Guadalupe y Julia Rodríguez: “La Exploración de Senderos para la Administración Pública Mexicana”, en *Revista Conmemorativa del Colegio*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, pp. 122-123.

³⁰ Dichos objetivos, son los elementos que observa el Banco Mundial en la evolución de los enfoques: de la producción, a la orientación al cliente; de lo funcional, al proceso; de los activos tangibles, a los activos intangibles; de jerarquía arriba hacia abajo, por abajo hacia arriba; y de cambio incremental de gestión, al cambio de transformación al liderazgo. Fuente. Banco Mundial, en <http://datos.bancomundial.org/indicador>

³¹ ACOSTA ESPARZA, Daniel. Planeación Estratégica, Módulo 2, Diplomado Presupuesto Base Cero, México. Gobierno y Gestión, 2015, p. 4.

por causas a la gestión por resultados. Esto permite la identificación y el entendimiento de cómo funciona cada uno de los procesos de la organización y su mejora continua.

El tercer objetivo de la Nueva Gestión Pública, es el tránsito de la gestión de productos a la gestión de servicios, pensando en el diseño, la fabricación y la distribución de los servicios públicos en función de crear valor público en beneficio del ciudadano más que en la calidad y en la mejora continua. Lo anterior, tiene el objetivo de satisfacer realmente las necesidades y alcanzar en mayor medida las expectativas que tienen los ciudadanos, de manera contraria a lo que tradicionalmente venía ofreciendo la burocracia.

El cuarto objetivo, es el tránsito de la gestión endógena a la gestión exógena. La primera se basa en el funcionamiento de la organización y la segunda en la naturaleza de la actividad, en la satisfacción del ciudadano. De ahí que se implementen Sistemas de Gestión de Calidad, donde las herramientas para evaluar el servicio que ofrece una organización pública, es justamente la satisfacción del ciudadano.

Finalmente, el quinto objetivo es el tránsito de la gestión de activos a gestión del conocimiento. La transformación de la *era industrial* a la *era de la información*, está señalada por los cada vez más sofisticados clientes y prácticas de gestión, la globalización creciente, la globalización de los productos más frecuentes y sutiles, y un énfasis en el capital intelectual y potenciación de sus empleados.³²

1.4. El Cuadro de Mando Integral

Una vez explorados algunos elementos de la Nueva Gestión Pública, entre los cuales se ubicó en el quinto objetivo la utilización de herramientas e instrumentos

³² ATKINSON, Helen: *Implementación de la Estrategia: Un Papel para el Cuadro de Mando Integral*, Reino Unido, Decisión de Gestión, Vol. 44 Iss: 10, 2006, p. 44.

para favorecer la gestión pública, en el siguiente apartado se explora una de las herramientas: el Cuadro de Mando Integral.

Siguiendo a Kaplan y Norton,³³ el modelo incluye “un conjunto de indicadores que proporcionan a la alta dirección una visión comprensiva del negocio para ser una herramienta de gestión que traduce la estrategia de la organización en un conjunto”. Tal definición fue ampliada para el caso del sector público, al señalar que “El CMI es una herramienta que ofrece una manera de llevar a la práctica los contenidos estratégicos, traduciéndolos en indicadores y metas. Es una forma concreta de saber cómo vamos, si cumplimos o no lo establecido, cómo van los indicadores que hablan de las fortalezas y las debilidades, cuáles son los procesos que tenemos que sostener o cambiar.”³⁴ De esta forma, es una herramienta que se diseña y aplica a partir de la misión y visión estratégicas, con definiciones y objetivos claros.

1.4.1 Primeros pasos, aportaciones de la Administración Científica

En la historia de la gestión pública, la influencia de los modelos de gestión empresariales ha sido una constante. La gestión pública se vio enriquecida, en su momento, por las perspectivas de la escuela clásica de la administración, con la visión sistemática incorporada por Frederick W. Taylor y Henry Fayol: la defensa en la aplicación de criterios de racionalidad en el trabajo y en la alta gerencia. Desde esa perspectiva, se propuso una forma ideal de gestión y el desarrollo de técnicas racionales para crear una estructura y procesos que dieran orden y potencia a las actividades de una organización.

Frederick W. Taylor en Norteamérica, incorporó el método científico al estudio del trabajo manual para identificar movimientos improductivos, simplificar las actividades y aumentar la productividad. Por su parte, Fayol en Francia, se enfocó

³³ KAPLAN Robert y David Norton: *El Cuadro de Mando Integral, Op. Cit.*, pp. 149-150.

³⁴ KAPLAN Robert y David Norton: *Mapas Estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en Resultados Tangibles*, España, Gestión 2000, 2004, p.83.

al estudio de las funciones directivas en las organizaciones. Se configuraron entonces los elementos que estarían presentes en el futuro desarrollo del *managament* y la gestión.³⁵

Por otro lado, en lo concerniente al enfoque humanístico y teoría de las relaciones humanas, cuando aparentemente se habían agotado las alternativas para incrementar la productividad a partir de los estudios de tiempos y movimientos, salieron a la luz los resultados del experimento coordinado por Elton Mayo en la fábrica *Western Electric Company* de Chicago, en el barrio Hawthorne, realizados en la década de los años 20 del Siglo XX.³⁶ Con ello, se superó la visión del comportamiento mecánico del hombre y su respuesta exclusiva a los estímulos salariales, así como el enfoque hacia el estudio de los elementos formales de la organización. El enfoque humanístico se concentró en los aspectos informales de la organización como el comportamiento social de los empleados, creencias, actitudes y expectativas. La empresa fue visualizada como una compleja organización social en la que interactúan los elementos formales y los informales, con un peso determinante de los segundos, en la medida en que los grupos informales actúan en función de reglas, objetivos y valores propios.

Así, el enfoque humanístico con la teoría de las relaciones humanas impulsó la transformación conceptual de la teoría administrativa: si en la administración científica y en la teoría clásica de la administración lo estratégico eran las tareas y la estructura organizacional, con el nuevo enfoque, el eje de rotación se trasladó a las personas que trabajan o participan en las organizaciones, adquiriendo prioridad la preocupación por el hombre y su grupo social; así, de los aspectos técnicos y formales, se pasó a los aspectos psicológicos y sociológicos.

En síntesis, con el enfoque de las relaciones humanas se sumaron instrumentos a la evolución de la ciencia de la administración, con estudios de la personalidad de

³⁵ GUERRERO, Omar: *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001, p. 190.

³⁶ MAYO, Elton: *Los Problemas Sociales de una Civilización Industrial*, EUA, Escuela de Negocios de Harvard, 1945, p. 161.

los trabajadores, el análisis de la motivación y de los incentivos de trabajo, del liderazgo, de las comunicaciones, de las relaciones interpersonales y sociales dentro de la organización.³⁷ Estos elementos constituyen parte fundamental del basamento de las teorías modernas como la Nueva Gestión Pública, destacando la cultura organizacional, como pilar importante para el establecimiento de cualquier herramienta que favorezca la gestión pública.

1.4.1.1 Involucramiento y cultura organizacional

La cultura hace referencia al conjunto de valores compartidos por un grupo humano; son los elementos distintivos y característicos de su visión del entorno y formas de interacción y dominio de la naturaleza. Valor se define como aquello que los seres humanos desean ver realizado por sí mismos y por todos los demás, de un modo socialmente reiterado.³⁸

En las organizaciones públicas, la cultura es la suma de valores y normas compartidas por sus miembros que marcan las pautas de comportamiento e interacción; establecen el sentido de pertenencia e identidad y fundamentan las motivaciones para la acción en conjunto y el alcance de objetivos comunes. Es relevante abordar el tema de la cultura organizacional, porque en esencia de lo que se trata es comprender los impulsos de la naturaleza humana que hacen posible la cooperación social. Bertrand Russell planteó el problema de esta forma: “¿cómo podemos combinar el grado de iniciativa individual necesario para el progreso con el grado de cohesión social indispensable para sobrevivir?” En este contexto, el tipo de cultura organizacional favorable al progreso, será aquella que propicie el campo de acción más amplia posible para la iniciativa personal y la diversidad.³⁹

³⁷ TRUJILLO DÁVILA, María Andrea: “Reseña del libro de Elton Mayo, los Problemas Sociales de una Civilización Industrial”, en *Innovar Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, Universidad de Colombia, vol 20, num 38, sep-dic de 2010, pp. 257-259.

³⁸ ESCOBAR VALENZUELA, Miguel: *Op. Cit.* p. 26.

³⁹ RUSSELL, Bertrand: *Autoridad e Individuo*, México, FCE, 1949, p. 9.

Los valores son principios que norman las conductas y ciertos comportamientos específicos que se muestran con orgullo y que se defienden. Los valores organizacionales condicionan el comportamiento de la organización, determinan formas de acción y de enfoque de decisiones de acuerdo con lo que se considera importante dentro de ella. Los valores implican emociones, son un medio de solidaridad y se operan como guías para la elección y cumplimiento de los objetivos y la misión de la organización, constituyendo mecanismos de control y presión social.

1.4.1.2 Cultura, Clima organizacional y Cuadro de Mando Integral

En términos generales, la cultura organizacional puede ser definida como “los supuestos básicos compartidos, los valores y creencias que caracterizan un escenario que se les enseña a los recién llegados”⁴⁰ El estudio de la cultura organizacional se eslabona en la evolución de las herramientas y sistemas para el mejoramiento de los procesos en las organizaciones tanto privadas como públicas.

El progreso representado por la innovación expresada en la creación del Cuadro de Mando Integral, demanda la recuperación del papel del factor humano, de ahí la necesidad de incorporar este aspecto, con lo que se trasciende la mejora en los aspectos técnico-operativos y se suma la visión y papel de las personas, como actores fundamentales para aplicar las nuevas herramientas en la gestión pública.

La efectividad en la instrumentación de los nuevos elementos técnicos de operación, depende de forma fundamental de la actitud de los recursos humanos, tanto de nivel directivo como operativo. Los recursos humanos son un factor fundamental para alcanzar la misión de la organización,⁴¹ de ahí la premisa de que en toda organización, el recurso más importante, es su capital humano.

⁴⁰ SCHEIN y Trice y Beyer, en SCHNEIDER, Benjamin y Mark G. Ehrhart: : “Clima y Cultura Organizacional”, en Comentarios Avanzados, Revista Anual de Psicología, Julio, 2012, p.2.

⁴¹ DAVIS Keith y John Newstrom: *Comportamiento humano en el trabajo*, México, Mc. Graw-Hill, 1999, p. 7.

Cuando los avances tecnológicos y la automatización de procesos no se reflejan en mejoras de las actividades y en resultados óptimos, emergen las visiones que recuperan y enfatizan el factor humano. La cultura organizacional es clave para el éxito, al ser una herramienta para potenciar la motivación de los servidores públicos al incidir en el fortalecimiento de su compromiso y su ética.

Los elementos que construyen una cultura son únicos en cada organización pública, debido a que expresan un modo de vida, un sistema de creencias, expectativas y valores, una forma particular de interacción y de relación.⁴² Desde esta perspectiva, las organizaciones modernas que buscan la mejora continua, deben considerar el cuidado de los factores asociados a la cultura y el clima organizacional.

Chiavenato, refiere que la única manera de cambiar las organizaciones, es transformar su “cultura”, esto es, cambiar los sistemas dentro de los cuales trabajan y viven las personas. Explica que cada organización, representa un sistema complejo y humano, que tiene características, cultura y sistema de valores propios. De este modo, la cultura organizacional influye en el clima existente de la organización. En ese sentido, la aplicación del Cuadro de Mando Integral, necesariamente tiene que explorar los elementos constitutivos del clima organizacional en el cual se pretende su utilización.

El clima puede definirse como el “conjunto de percepciones compartidas, así como su significado asociado a las políticas, las prácticas y la experiencia de los procedimientos empleados y los comportamientos que observan consiguiendo ser recompensados y esperando ser apoyados”.⁴³

El Clima laboral (u organizacional) es parte de la Cultura Organizacional y está determinado por el tipo de liderazgo, las relaciones interpersonales, las

⁴² BECKHARD Richard: “Desenvolvimiento organizacional: estrategias y modelos”, en CHIAVENATO, Idalberto: *Administración de Recursos Humanos*, Colombia, Editorial Mc Graw Hill, Quinta Edición, 2000, p. 589.

⁴³ SCHNEIDER, Benjamin y Mark G. Ehrhart: *Op. Cit.*, p. 2.

características de la comunicación y el nivel de satisfacción, sentido de pertenencia e identidad con la misión y visión de la organización. Para George Litwin, “el clima organizacional es la cualidad o propiedad del ambiente organizacional percibida o experimentada por los miembros de la organización, que influye en su comportamiento”.⁴⁴ En ese sentido, es el ambiente donde se hacen presentes los problemas o los estímulos que motivan o desincentivan la actividad de los miembros de la organización. Así, representa la suma de elementos característicos del espacio de trabajo, que influyen en la percepción de los integrantes de la organización y que impulsan y orientan la conducta de trabajo.⁴⁵

En síntesis, el clima organizacional es el medio ambiente humano y físico en el que se desarrolla el trabajo cotidiano. Está relacionado con el liderazgo, los comportamientos de las personas, su manera de trabajar y de relacionarse, con su interacción con la organización, con la tecnología y con la propia actividad de cada uno. El liderazgo y los sistemas de gestión proporcionan, o no, el terreno adecuado para un buen clima organizacional.⁴⁶

1.4.2. Evolución del Tablero de comando al Cuadro de Mando Integral

La revolución del *scientific management*, trajo hacia mediados del siglo XX el desarrollo de tableros de control que combinaban indicadores financieros y no financieros. Durante los años sesenta en Francia, tomó popularidad el uso del *Tableau de Bord*, un tablero diseñado para el control financiero de la empresa. Las formulaciones del *Tableau de Bord* aconsejan combinar indicadores financieros y no financieros, pero no aportaban criterios sobre cómo elegirlos.

⁴⁴ LITWIN, George H.: “Clima y motivación: Un Estudio Experimental”, en CHIAVENATO: *Op. Cit.*, p. 86.

⁴⁵ HODGETTS Richard M. y Steven Altman: *Comportamiento en las organizaciones*, México, Mc Graw Hill, 1995, p. 376.

⁴⁶ CALIGIORE Irene y Arturo Díaz: “Clima organizacional y desempeño de los docentes en la ULA. Estudio de Caso”, en *Revista Venezolano de Gerencia*, Venezuela, Universidad de Zulia, Año 8 no. 24, 2003, p. 645.

En Estados Unidos, *General Electric* desarrolló un tablero de control para el seguimiento de procesos en la empresa, considerando áreas clave de resultados como la rentabilidad, cuota de mercado y la formación o responsabilidad pública. Las áreas clave aportaron una metodología que ayudó al directivo a elegir indicadores y permitieron el diseño de un tablero que tomó en cuenta el corto, como el largo plazo.⁴⁷

En la década de los 70 y 80 del siglo pasado, las innovaciones en calidad y el sistema *Just in Time* (JIT) japonés, tuvo vital importancia en los indicadores relacionados con el número de proveedores; niveles de calidad y cumplimiento de entrega de los proveedores; número de proveedores calificados; cantidad de piezas utilizadas por producto/servicio; niveles de inventario y de *stock*; costos; recursos humanos existentes *versus* los recursos humanos necesarios.⁴⁸

En 1987 el gobierno de E.U. introdujo el Premio Nacional a la Calidad *Malcom Baldrige*, en honor al modelo de gestión de calidad que incluía indicadores financieros como ganancias por empleado; indicadores de medición de la calidad percibida por el cliente, como entregas fuera de tiempo; indicadores de procesos internos, como fallas de producción y/o fallas en los insumos; e indicadores de personal, como nivel de capacitación de los empleados.⁴⁹ Estos ejemplos, constituyen los primeros antecedentes y puntos de referencia hacia el Cuadro de Mando Integral.

1.4.3. Hacia un nuevo modelo de gestión

James Womack,⁵⁰ del Instituto Tecnológico de Massachusetts dirigió una serie de estudios comparativos acerca de la gestión en las empresas industriales. Escribió en 1990, junto con D. Jones y D. Roos, “La Máquina que Cambió el Mundo”, libro

⁴⁷ DÁVILA, Antonio: “El cuadro de mando integral”, en *Revista de Antiguos Alumnos del IESE*, Barcelona, nº 75, 1999, p.35.

⁴⁸ MONDEN, Yasuhiro: *El Just in Time en Toyota*, Deusto, 2007, pp. 338-347.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 349.

⁵⁰ WOMACK, James: *La máquina que cambió el mundo*, España, McGraw-Hill / Interamericana, 1992, pp. 47-74.

que explica la evolución de las tendencias en la gestión de las plantas industriales, a través de la evolución de la manufactura automotriz, desde Ford hasta Toyota; destacando la tendencia de aplicar el sistema que desarrolló Toyota. Este sistema recibió el nombre de *Lean Production* y se orientó a la reducción de desperdicios.

Se han identificado dos revoluciones en la gestión de las empresas: la primera, referente a la medición con la incorporación de medidas no financieras a los sistemas de información y control convencionales; la segunda, del *Value Reporting*, alusiva a la priorización en la transparencia y la rendición de cuentas, a partir de las cuales los directivos de las empresas informan al mercado con todos los indicadores internos utilizados.

Con este antecedente, la Nueva Gestión Pública puso énfasis en la introducción y aplicación de las prácticas gerenciales de los negocios, como instrumentos para evaluar la gestión de las organizaciones públicas, en especial las entidades que se dedican a la prestación de servicios públicos, como centros de salud, ayuntamientos, escuelas, universidades, entre otras.⁵¹

Reflexionando respecto de la utilización de técnicas y herramientas gerenciales que se “importaron” de la administración privada, hubo un debate cuando se comenzaron a utilizar a finales del siglo XX. La crítica se enfocó en que no es lo mismo el manejo de una empresa privada, cuyo fin último es la ganancia, que el manejo de una empresa pública, cuyo fin último es el bien común. Efectivamente, los fines de la empresa privada y pública son disímbolos. Algunas técnicas pueden funcionar en las empresas privadas, no así en las públicas, por lo que dichas técnicas y herramientas pueden no constituirse en la “panacea” de la gestión pública. No obstante, lo que no puede soslayarse y lo que se tratará de comprobar a lo largo de la investigación, es el hecho de que tales herramientas sí pueden incidir de manera favorable en la gestión pública siempre y cuando se ajusten a la naturaleza del ámbito público y consideren su parte política adyacente.

⁵¹ KAPLAN Robert y David Norton: *Alineamiento: Usando el Cuadro de Mando Integral para crear Sinergias Corporativas*, Boston, EUA, Harvard Business School Press, 2001, pp.47-55.

El gran desafío es explorar la naturaleza y fin de cada una de las herramientas, aplicarlas cuando sean factibles, considerar las capacidades institucionales, pero además el nivel de conocimiento y capacitación de las personas que integran la organización. Así, en el marco de las técnicas aplicadas en la Nueva Gestión Pública, a continuación se exploran los elementos del Cuadro de Mando Integral y el estado del arte de su aplicación en el ámbito público.

1.4.4. Características del Cuadro de Mando Integral

El Cuadro de Mando Integral (también conocido en la literatura anglosajona como *Balanced Scorecard*), es una síntesis de los modelos de contabilidad financiera, basada en los registros históricos, y de los modelos de creación de ventajas competitivas, donde se reúne el análisis económico de corto plazo y el análisis estratégico de las variables de una organización en el largo plazo.⁵² El modelo nació como una respuesta al modo de analizar y gestionar la creación de valor en una organización, bajo ambientes competitivos cada vez más complejos, donde el éxito pasa por las capacidades para adaptarse a los constantes cambios y exigencias del entorno.⁵³

Durante los años 1990-1991 la consultora encabezada por el Dr. Nolan Norton, auxiliado por el profesor Robert Kaplan, de la *Harvard Business School*, realizó un proyecto de investigación de medición de rendimiento anual, para determinar lo que estaban midiendo las empresas exitosas. Los resultados de dicho proyecto, dieron nacimiento al *Balanced Scorecard (BSC)* o Cuadro de Mando Integral, introducido por primera vez por los autores, en un artículo publicado en la Revista de Negocios de Harvard en 1992. En 1996 Norton y Kaplan, en el libro “El Cuadro de Mando Integral”, dan noticia de la aplicación del modelo en la iniciativa de

⁵² KAPLAN Robert y David Norton: *El Cuadro de Mando Integral*, España, *Gestión 2000*, 1997, pp. 145-148. Nota. Estos autores son pioneros en la sistematización y teorización del Cuadro de Mando Integral en las organizaciones.

⁵³ TRULLENQUE, Francisco: “Balanced Scorecard, Nuevo Enfoque de Implantación Estratégica”, en *Estrategia Financiera*, No.162, Mayo 2000, p.4-14.

modernización de la administración de William Clinton,⁵⁴ así como los avances en la aplicación en la administración de la Ciudad de Charlotte, Carolina del Norte. De acuerdo con los autores, en cualquier organización de producción o prestadora de servicios, es necesaria la valoración de intangibles y de la satisfacción del cliente.

Las organizaciones públicas, prestadoras de servicios, donde los ciudadanos son a la vez clientes o usuarios, no pueden permanecer estáticas frente a oportunidades de herramientas para mejorar la gestión. El CMI va más allá de un conjunto de datos financieros, al considerar también la mejora continua de la organización al interior y la satisfacción de los ciudadanos de los servicios públicos al exterior. En seguida se abordarán algunas consideraciones del CMI desde el enfoque del sector privado, donde tuvo su origen y posteriormente, se revisará a la luz del sector público, donde se ha ido incorporando y amoldando gradualmente.

El CMI permite a las organizaciones plasmar de una forma clara y precisa aquellos elementos para mejorar su desempeño. Aunque pareciera paradójico, muchas organizaciones fracasan o no cumplen sus objetivos porque no tienen claridad en su razón de ser, y la misión y visión, no son debidamente traducidas de la alta dirección hasta el empleado, quien ofrece el servicio al público usuario.

A continuación se describen las principales características del CMI. El modelo pretende traducir la estrategia de una organización, en un conjunto de indicadores que informan de la consecución de los objetivos y de las causas que provocan los resultados obtenidos; es decir, se permite plasmar la estrategia a través de indicadores, como instrumentos que miden el avance, mostrando qué se obtuvo y por qué se logro tal resultado.

⁵⁴ GORE, Albert: "Creando un Gobierno que Funcione Mejor y Cueste Menos", *Informe de la Revista Nacional de Desempeño*, Washington, Imprenta de Gobierno, 1993.

La siguiente característica, es que establece un sistema de comunicación de *abajo-arriba* y de *arriba-abajo*, que posibilita canalizar las habilidades y conocimientos específicos, a través de la fijación de objetivos realistas, pudiendo estar ligados a una política de incentivos, coherente con la cultura de la organización y el perfil de los empleados. El tema de la comunicación, entendido como el proceso mediante el cual se transmite una información, es básico en cualquier tipo de organización, y no sólo el hecho de transmitir el mensaje, sino que también se hace énfasis en los canales adecuados, es decir los medios físicos para transmitirlo. Aun cuando parezca simple, en el tema de la comunicación, suelen existir interpretaciones diferentes y generar desviaciones en detrimento de los objetivos organizacionales.

Otra característica del modelo, es que constituye un instrumento de aprendizaje individual, al permitir que cada responsable tenga una visión más completa de su situación interna y externa. Lo anterior, permite que cada individuo en el ámbito de su competencia, sepa “dónde se encuentra” en relación con los factores endógenos, vinculados con las fortalezas y las debilidades, así como con los exógenos, correspondientes a las oportunidades y amenazas de la organización.

La siguiente característica, es que los indicadores de una sección no son definidos por la dirección general, sino que son locales pero coordinados con los existentes a nivel superior; de esta forma, el conocimiento puede ser transferido de un ámbito de la organización a otro, favoreciendo el aprendizaje estratégico. Así, una de las virtudes del CMI es que promueve el cambio de paradigma vertical, donde las decisiones se toman desde la cúpula y de ahí se bajan a los empleados. Hoy la dinámica organizacional en la Administración Pública, hace necesaria la interacción entre los funcionarios de alto nivel y los servidores públicos responsables de llevar a cabo los procesos.

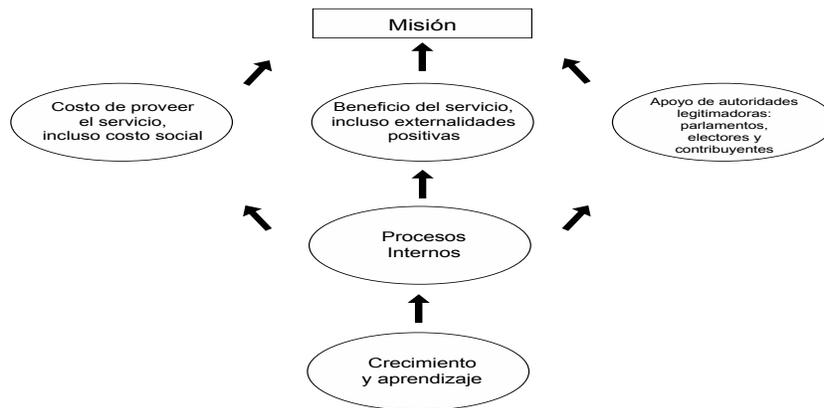
Entre las posibles limitaciones del modelo, se observan el excesivo número de indicadores; falta de relación con la estrategia de la organización; poco

compromiso de la alta dirección; y dificultad para traducir las relaciones causales del modelo a nivel de indicadores. Por ello, en la implementación del modelo se requiere de un análisis respecto de los indicadores más importantes y comprensibles para toda la organización; asimismo, la vinculación del modelo con los objetivos de la organización, y el involucramiento de la alta dirección. Otra limitante ha sido el poco interés por la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, a pesar de ser fundamental para lograr los objetivos del CMI en su conjunto.

Los directivos tampoco disponen de un sistema para recibir retroalimentación sobre su estrategia, ni para verificar y comprobar las hipótesis en las que se fundamenta. Lo anterior resulta paradójico, pues en realidad el conocimiento existe dentro de las organizaciones y lo tienen las personas que son responsables de los diferentes procesos, razón por la cual se requieren mecanismos para retroalimentar a la alta dirección con las diferentes áreas y viceversa.

Finalmente, en términos de limitaciones, aunque el modelo que subyace al CMI parece simple y de fácil comprensión, las exigencias metodológicas para su adecuada construcción y posterior operación no son simples de satisfacer, y menos aún tratándose de una organización pública. Puede incluso llegar a pensarse que se trata de un modelo básico; sin embargo en la *praxis* organizacional, con los elementos que se han destacado en este apartado, se demuestra la necesidad de una revisión profunda de la organización; un compromiso de funcionarios de primer nivel en el caso de la Administración Pública; la consideración del conocimiento acumulado de los responsables de los procesos; y la vinculación de los objetivos de la organización con una adecuada forma de medir los alcances, para impactar al usuario final, que es el ciudadano.

Gráfico 1. Elementos del Cuadro de Mando Integral



Fuente: KAPLAN Robert y David Norton: *Mapas Estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en Resultados Tangibles*, España, Gestión 2000, 2004.

En el modelo, se aprecia la misión o propósito fundamental del ente público, que se alcanza al otorgar el servicio para el que fue creado. Los procesos internos que forman a la organización, son reforzados con el flujo de recursos no solamente económicos, sino también apoyos de autoridades representativas. La comprensión que tengan las instituciones públicas respecto de su funcionamiento, así como la disponibilidad y calidad de la información, coadyuvan en la generación de crecimiento y aprendizaje, factor clave para el desarrollo de la organización.

Gráfico 2. Articulación entre el modelo empresarial y el modelo orientado a la gestión pública.



Elaboración propia a partir de los elementos expuestos por Kaplan y Norton.

1.4.5. Corpus teórico del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público

En la actualidad, continúa el desarrollo del *corpus* teórico del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público, con base en las posturas que se han desprendido de las definiciones y características que Norton y Kaplan⁵⁵ definieron en la concepción inicial del modelo. En seguida, se describen algunas de las características que han desarrollado otros autores en Estados Unidos de Norteamérica, Europa, Oceanía y Latinoamérica.

1.4.5.1 Estado Unidos de Norteamérica

En Estados Unidos Kim Eagle,⁵⁶ describe la experiencia de la implementación del CMI en la municipalidad de Charlotte, Carolina del Norte.⁵⁷ Ahí, el CMI se conceptualiza como un modelo de gestión que ayuda a conseguir una buena perspectiva para la evaluación completa de las actividades de la organización. Cuando se adapta a las circunstancias específicas de la inversión pública, proporciona una herramienta útil que da la visión general del rendimiento de la entidad.

La característica principal de su modelo es el enfoque al cliente; asimismo, considera que permite definir los objetivos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como reconocer los medios para obtener financiamiento. A fin de favorecer la consecución de los objetivos, se requiere visualizar los procesos que debe implementar la unidad, así como las habilidades y recursos que se necesitan para lograr los objetivos planteados. De esta forma, se observa que las virtudes

⁵⁵ KAPLAN Robert y David Norton: “*Balanced Scorecard: Medidas que conducen al Desempeño*”, en *Harvard Business Review*, EUA, Enero- Febrero 1992, pp. 71-79.

⁵⁶ EAGLE, Kim y otros: “La estrategia se traduce en resultados. Las aplicaciones del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público: los orígenes y evolución del Cuadro de mando Corporativo de la Ciudad de Charlotte”, en *Revista de Finanzas y Gobierno*, EUA, 2004, p. 21. [Revista en línea].

⁵⁷ La Ciudad de Charlotte, en el condado de Mecklenburg, Carolina del Norte, Estados Unidos, destaca por ser un Centro Financiero sede de dos de los bancos más grandes de Estados Unidos, Wachovia y Bank of America. Los integrantes de la municipalidad se propusieron desde los noventas del siglo pasado, reinventar la gestión pública, reorientando la acción del gobierno a partir del enfoque al cliente *customer-focused*, orientación a resultados *results-oriented*, descentralización, competitividad e innovación. Con este antecedente, fue la primera municipalidad en Estados Unidos en implantar el modelo de Cuadro de Mando Integral. Fuente. EAGLE, kim: *Op. Cit.*, p.19.

del CMI, desde la perspectiva de Eagle, se orientan, por un lado, a la satisfacción del cliente, usuario o ciudadano; pero, además, hace énfasis en los medios de financiamiento, que en toda política pública es fundamental. Asimismo, reitera la importancia de conocer los procesos internos de la organización, sin dejar de lado las capacidades organizacionales y recursos disponibles.

A pesar de lo anterior, los problemas que presentó el modelo fueron, en la mayoría de las ocasiones, en la fase de implantación y se tuvo la dificultad para definir de forma clara la estrategia, que finalmente terminó en una lista de programas o iniciativas. Esta situación implicó que la consecución de objetivos sólo fuera en materia de eficacia y calidad, quizá lejana a la creación de valor para sus usuarios, paradójicamente siendo ellos lo más importante en el enfoque. Una de las recomendaciones en la aplicación del modelo, fue que las administraciones públicas deben pasar de objetivos a estrategias, es decir, pasar del qué a hacer, a las directrices de cómo hacerlo, que permitan establecer las bases para la puesta en marcha de un Cuadro de Mando Integral.

Por otro lado, en Canadá y en los Estados Unidos de Norteamérica, Paul Niven⁵⁸ presentó un modelo distinto al Cuadro de Mando Integral descrito por Kaplan y Norton. El elemento innovador reside en el posicionamiento de la estrategia en el centro de todo el proceso; alcanzar la misión, no se debe confundir con satisfacer a los clientes, aunque frecuentemente ambas concurren. El problema surge cuando hay organizaciones, cuya misión está claramente ligada a la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos (educación, salud, trabajo, etcétera), mientras que hay otras para las que esta relación no es tan directa (hacienda, relaciones internacionales, etcétera); de manera que, si la organización se concentra en su misión, ha de satisfacer también a los usuarios.

De acuerdo con Paul Niven, algunas de las características del modelo son las siguientes: la misión se ubica en la parte superior del CMI. Las organizaciones

⁵⁸ NIVEN, Paul R.: *Cuadro de Mando Integral. Paso a Paso para Organismos Gubernamentales y Sin Fines de Lucro*, EUA, John Wiley & Sons, Inc., 2003, pp. 32-43.

públicas son responsables de la administración eficiente de los fondos, pero en realidad ésta no es su máxima aspiración. Según el autor, existen para servir a un propósito más elevado, que es la asistencia social y la consecución, calidad y cobertura de los servicios públicos; sin embargo, sólo a través de la medición se conseguirá una diferencia real en las circunstancias de las partes interesadas. Por supuesto no se logrará la misión de un día para otro, es decir a corto plazo, esta es la razón por la que las otras perspectivas del CMI son tan vitales.

En relación con la estrategia, ésta se mantiene en el centro del CMI. Las organizaciones públicas con frecuencia tienen dificultad para definir una estrategia clara y concisa. La estrategia trata sobre aquellas prioridades amplias que se planean conseguir, con el objeto de lograr la misión. Esas prioridades deben ser consistentes con cada situación única y adaptarse para responder efectivamente a los desafíos y oportunidades particulares. Una vez que se ha desarrollado la estrategia, el CMI se utiliza para su efectiva traducción e implementación.

En lo relativo a la perspectiva del cliente, la organización debe determinar a quién servir y cuáles son los requerimientos que mejor se pueden satisfacer. Pero la cuestión de “Quién es el cliente” es uno de los asuntos más desconcertantes que deben afrontar los que adoptan el Cuadro de Mando Integral en organizaciones públicas y sin fines de lucro. En estos sectores, diferentes grupos diseñan el servicio, pagan por el servicio y finalmente son beneficiados por el servicio. Cada grupo de clientes identificado resultará en la aparición de diferentes indicadores en las otras perspectivas del CMI.

En cuanto a la perspectiva financiera, desde el enfoque de Paul Niven, ninguna organización puede operar satisfactoriamente y cumplir con los requerimientos de sus clientes sin recursos financieros. Los indicadores financieros en el modelo de CMI para organizaciones públicas y sin fines de lucro, pueden ser mejor vistos como los facilitadores del éxito para los clientes o como restricciones dentro de las cuales cada grupo debe operar. Desde esta perspectiva, es fundamental para las

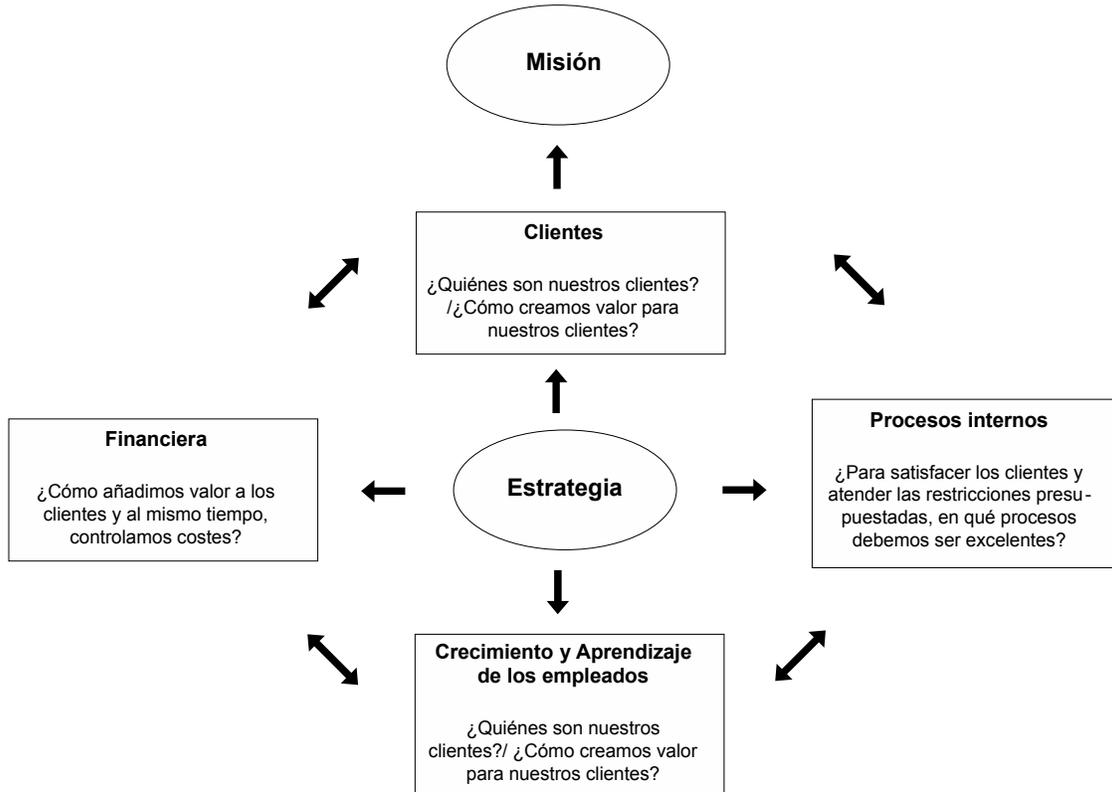
organizaciones públicas la previsión de sus actividades, considerando las leyes de ingresos y la elaboración de los presupuestos de egresos que les permitan implementar sus proyectos.

En relación con la perspectiva de Procesos Internos, cuando se desarrollan objetivos e indicadores, la pregunta que se hace es ¿cuáles son los procesos internos clave en los que se debe ser excelentes para entregar valor a los clientes? Justamente, la clave del éxito del CMI radica en seleccionar y medir sólo aquellos procesos que conducen a mejores resultados y que en última instancia permiten trabajar para conseguir la misión. Los procesos que se eligen para focalizar, estarán conectados directamente con los objetivos e indicadores escogidos en la perspectiva de Cliente. De esta forma, una de las virtudes en el modelo de Niven, es la selección cuidadosa de aquellos procesos en los que se habrá de enfocar la organización para su mejora.

Finalmente, la perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, provee los cimientos para un buen CMI, ya que al operar como organizaciones basadas en la misión, los entes del sector público y sin fines de lucro dependen en gran medida de las competencias, dedicación y alineación de su personal para cumplir sus objetivos socialmente importantes. Los empleados y la infraestructura organizacional, representan el hilo con el que se entrelaza el resto del Cuadro de Mando Integral.

Por la razón anterior, es que una de las herramientas en la Nueva Gestión Pública, es el énfasis de establecer una misión en la institución pública, que tiene que ser conocida e interiorizada por los miembros de la organización, con el fin de lograr la comprensión de que con la suma de las actividades, se avanza hacia el propósito fundamental establecido. Adicionalmente, vuelve a trascender el tema del fortalecimiento de las capacidades organizacionales, específicamente la capacitación y sensibilización al personal en el ámbito público.

Gráfico 3. Modelo de Paul Niven aplicado al sector público



Fuente. NIVEN, Paul R.: *Cuadro de Mando Integral. Paso a Paso para Organismos Gubernamentales y Sin Fines de Lucro*, EUA, John Wiley & Sons, Inc., 2003, p. 32.

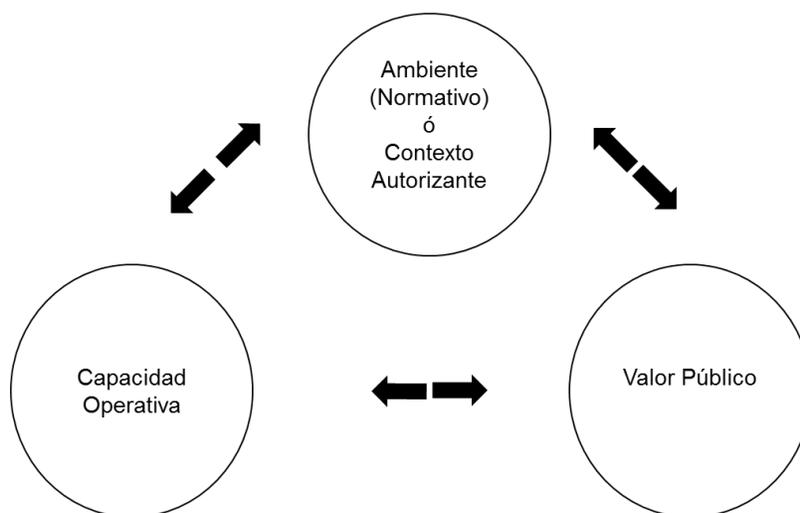
Otro autor norteamericano, Mark H. Moore, en su obra que vincula el CMI y el concepto de Valor Público, considera el “Cuadro de Mando del Valor Público”, como una herramienta que centra la atención no sólo en aquellos clientes que pagan por el servicio, o los clientes que se benefician de operaciones de la organización, sino que también se centra en los terceros pagadores y otros autorizadores y legitimadores de la empresa pública y sin fines de lucro.⁵⁹ Moore razona que el CMI puede apoyar al cumplimiento de las metas de las organizaciones públicas al tomar en cuenta los siguientes elementos, los cuales conforman el denominado “triángulo estratégico”.

⁵⁹ MOORE, Mark H.: “El Cuadro de Mando del Valor Público: Una Contrarréplica y una Alternativa a la Medición del desempeño y la Gestión Estratégica en Organizaciones sin Fines de Lucro ” por Robert Kaplan, *Documento de Trabajo #18*, El Centro Hauser para las Organizaciones Sin Fines de Lucro, Escuela de Gobierno Kennedy, Universidad de Harvard, May 2003, pp. 11-16.

- *Misión Social.* Hay una relación lógica entre la misión fundamental y las sub-metas y objetivos en términos de fines/medios: la misión es el final, los objetivos y las metas especifican los medios para alcanzar el fin deseado. En esta concepción, la lógica que vincula la misión de las metas y objetivos es una teoría causal que afirma que si se involucra un determinado conjunto de actividades, se logra el resultado deseado. Este modelo está abierto para el razonamiento escéptico antes de la prueba real, y más o menos a las pruebas empíricas rigurosas. Lo cierto es que la sumatoria total de las actividades acercan a la misión social definida para cada organización pública.
- *Legitimación y soporte.* Centra la atención en las fuentes de legitimidad y el apoyo a las empresas públicas y sin fines de lucro. La afirmación implícita es que los gerentes públicos mantienen su atención y se centran tanto en el éxito y la sostenibilidad de su estrategia, como en el desarrollo y utilización de medidas que controlan la fuerza de su relación con los apoyos financieros, legitimadores y autorizadores públicos. Este elemento es muy importante tratándose del ámbito público, al menos en dos sentidos. Por un lado, se incorpora el elemento de la legitimidad, vinculado con el grado de aceptación de los gobernados hacia sus gobernantes, esto es, el consenso del que goza la autoridad vigente y que se refleja en su respaldo. El segundo elemento de análisis, es que el modelo establece una vinculación entre el cumplimiento de la estrategia, con las formas de financiamiento y legitimación. Estos factores son importantes para ir perfilando los tópicos necesarios de un Cuadro de Mando Integral en el ámbito público.
- *Capacidad operativa.* Se entiende, como el aparato que convierte la autorización política y los recursos materiales proporcionados a la institución pública, en resultados. En esencia, se trata de las tecnologías que convierten los insumos en productos y los resultados en clientes satisfechos. Por esta razón, el fortalecimiento de las capacidades operativas enfatiza la inversión en tecnologías, sistemas de información y técnicas de gestión, que se convierten

en un medio, del cual depende el desempeño de las organizaciones. El siguiente gráfico resume el modelo que explora Moore:

Gráfico 4. El modelo de Moore



Fuente. MOORE, Mark H.: "El Cuadro de Mando del Valor Público: Una Contrarréplica y una Alternativa a la Medición del desempeño y la Gestión Estratégica en Organizaciones sin Fines de Lucro " por Robert Kaplan, *Documento de Trabajo #18*, El Centro Hauser para las Organizaciones Sin Fines de Lucro, Escuela de Gobierno Kennedy, Universidad de Harvard, May 2003, p. 27.

En la opinión de Moore, en el Cuadro de Mando del Valor Público, el valor final producido por la organización se mide en términos no financieros. El rendimiento financiero se entiende como el medio para un fin y no un fin en sí mismo. El fin en sí mismo se denomina en términos sociales. Asimismo, señala que el valor producido por la organización, no puede estar simplemente en la satisfacción de los clientes individuales. Se puede medir, en cambio, en el logro de los resultados sociales.

Ciertamente, una de las cualidades por las que fue concebido el CMI, es para ser más que un instrumento netamente financiero. Ya se exploró el hecho de que en toda política pública, no se puede soslayar la disponibilidad de recursos, pero el impacto del CMI no puede medirse solamente en este rubro y menos tratándose de una herramienta de gestión aplicada en el ámbito de los entes gubernamentales, cuyo fin es la mejora colectiva.

El Cuadro de Mando del Valor Público, centra la atención no sólo en aquellos clientes que pagan por el servicio, o los clientes que se benefician de las operaciones de la organización, sino que reconoce también a los terceros pagadores y otros autorizadores y legitimadores de la empresa pública y sin fines de lucro. Estas personas son importantes porque proporcionan algunos de los medios que la institución necesita para alcanzar sus resultados, y cuya satisfacción se encuentra en el logro de los agregados sociales, así como en los beneficios que entregan a los clientes individuales. En ese sentido, las organizaciones son altamente dinámicas y sus diversos componentes interactúan en una especie de sistema, donde el resultado final es la sumatoria del desempeño de cada una de las áreas e interrelaciones internas como externas.

El modelo de Moore, centra la atención en las capacidades productivas para lograr resultados sociales, fuera de los límites de la propia organización. Otras organizaciones existentes en una rama en particular, no son vistas como competidores para la cuota de mercado, sino como socios y co-productores, cuyos esfuerzos se deben combinar para producir un mayor efecto al resolver un problema de manera conjunta.

Por último, Moore estima que el ámbito de aplicación de este modelo es relativamente nuevo y se halla en la fase de diseño y desarrollo. Por lo que se deben atender las deficiencias de cada una de estas herramientas, para que llegue a ser un paradigma integral dentro de la gestión pública y su entorno cambiante.⁶⁰ Por esa razón, en seguida se abunda sobre la revisión del CMI, ahora desde la perspectiva de Europa y Oceanía. No debe perderse de vista que el análisis paulatinamente nos está dirigiendo al caso mexicano.

⁶⁰ MOORE, Mark: *Op. Cit.*, p.16.

1.4.5.2. Europa y Oceanía

Entre los autores europeos que han escrito sobre el CMI, se identifican a Olve Nils-Göran en Suecia; Horváth & Partners en Alemania; y en España a Eunice Bastidas, Vicente Ripoll Feliu, João Batista Barros da Silva Filho, Ricardo Rodríguez González, Ricardo López Pérez, María José González López y José Cáceres Salas.

Olve Nils-Göran en Suecia, en su libro “Implantando y Gestionando el Cuadro de Mando Integral”, lo concibe como una herramienta de gestión útil para la dirección de empresas en el corto y en el largo plazo, al combinar indicadores financieros y no financieros para adelantar tendencias y realizar una política estratégica proactiva; además de que ofrece un método estructurado para seleccionar los indicadores guía, que implica a la dirección de la empresa.⁶¹

Dado que en la práctica se plantea que los controles financieros ya no son suficientes para lograr que las empresas subsistan, ni para alcanzar los objetivos organizacionales, los controles vinculados al CMI las preparan para enfrentar situaciones a corto plazo; pero actualmente prepararse para el futuro es fundamental, lo que significa invertir en formación, cultivar buenas relaciones con los clientes y crear bases de datos.

Este autor plantea al CMI como una herramienta que puede aportar la solución al problema antes del problema, ya que es un método para acordar el camino que debe seguir la organización y prevenir que no se salga de él, mediante la identificación de las metas e indicadores adecuados que contribuyan a obtener una visión compartida de la estrategia de la organización, para su futuro desarrollo. Dichos indicadores serán complemento de los controles financieros, lo que reduce los riesgos de un enfoque a corto plazo, mientras que los empleados de la empresa adquieren mayor conciencia de su trabajo y del futuro de la

⁶¹ OLVE NILS GÖRAN, Wetter Magnus: *Implantando y gestionando el Cuadro de Mando Integral: Guía práctica del Balanced Scorecard*, España, Gestión 2000, año 2000, p. 19.

organización. Así, el CMI es concebido como una herramienta previsor y de fortalecimiento al interior de la organización.

En el aspecto de la implementación del modelo, Nils- Göran considera que el problema del CMI se focaliza en el aspecto del control de la información institucional, la denominada “irrelevancia de las medidas únicas”, en donde se exploran las limitaciones cognitivas de los directivos que impiden aprovechar la totalidad de la información reportada en un CMI.⁶² Por ello se hace énfasis en la importancia del trabajo en equipo, conocimiento y retroalimentación de la información generada.

Por otro lado, Horváth & Partners en Alemania, describen al CMI como una síntesis de los modelos de contabilidad financiera, basada en los registros históricos y de los modelos de creación de ventajas competitivas, donde se reúne el análisis económico de corto plazo y el análisis estratégico de las variables que condicionan la actuación de una organización en el largo plazo.⁶³ Su modelo es una construcción analítica y lógica para las tareas, en la cual no se ve dificultad alguna con respecto a su estructura de base. La elaboración y la ejecución de un CMI se suele organizar normalmente como proyecto, por tanto, necesita ciertas fases para la planificación e implantación, las cuales se señalan en seguida:⁶⁴

- La fase 1 es crear un marco organizativo. El CMI sirve como instrumento para la ejecución de la estrategia, por lo cual es obligatorio aclarar las bases estratégicas.
- En la fase 2 se definen los principios estratégicos. La pieza central de la implantación, es decir, el desarrollo de un CMI, representa una parte irrenunciable.

⁶² *Ibid.*, pp. 143-150.

⁶³ HORVÁTH & Partners: *Dominar el Cuadro de Mando Integral: Manual práctico basado en más de 100 experiencias*, España, Gestión 2000, 2003, pp. 35-40.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 97-108.

- En la fase 3 se desarrolla el CMI; sin embargo, esto se refiere expresamente a la fase formal del proceso, donde será necesario realizar ajustes. En esta fase se difunde y divulga el CMI como instrumento de control dentro de una organización.
- En la fase 4 se gestiona la implantación para la aplicación duradera del CMI, el cual sólo podrá demostrar su efectividad si se aplica e interrelaciona.
- Finalmente, en la fase 5 se garantiza una aplicación continua del CMI, actividad que permite evaluar la efectividad del CMI a mediano y largo plazo.

La limitación que ven los autores al modelo es que, derivado de las actuaciones estratégicas, no se arrojen los resultados deseados por circunstancias ajenas al Gobierno o la administración, debido a la coyuntura política general y/o social. La evaluación de los resultados deberá recoger el grado de incidencia de tales imponderables; por ello resulta fundamental la valoración no sólo de los elementos endógenos, sino también de las variables externas, que pueden afectar (amenazas) a la institución. Este elemento es clave en la gestión pública, ya que no deben soslayarse factores políticos y sociales al momento de la ejecución.

En España, Bastidas y Ripoll Feliu, consideraron que el CMI es una herramienta de control de gestión, la cual puede ser adaptada como un modelo multidimensional al ámbito de las organizaciones públicas, para gestionar el cambio con menor grado de resistencia y mayor estímulo para el aprendizaje organizacional. Particularmente, el modelo propuesto en el estudio va dirigido a aquéllas instituciones del Estado, que se dedican a la prestación de servicios, con

el objetivo de satisfacer necesidades de carácter colectivo, como la salud, educación, transporte, entre otros.⁶⁵

En Valladolid, João Batista Barros da Silva Filho y Ricardo Rodríguez González, conciben al CMI como una herramienta de planificación y control de gestión de mayor actualidad, nacida en el ámbito de la empresa donde la competitividad es una de sus principales características que se ha manifestado como herramienta de gestión de gran aprovechamiento para entidades no lucrativas y en particular en el ámbito de la actividad pública.

Los autores citados consideran como factor clave y punto de partida a la misión, al tratarse de la actuación pública, para lo cual sugieren incorporar las perspectivas de gobernabilidad y marco legal al CMI. Este modelo, en principio, complementa las perspectivas en el modelo original, llevándolo a seis de ellas: Financiera, Comunidad, Procesos, Innovación-Formación-Organización, Gobernabilidad y Marco Legal.⁶⁶ Estos dos últimos elementos son fundamentales al tratarse de organizaciones públicas, ya que se considera la relación entre las condiciones necesarias para que se desarrolle un gobierno y un marco jurídico, que representa las reglas del juego, el marco en el que se desenvuelven e indicativo de lo que tienen permitido hacer.

Igualmente en España, Ricardo López opina que el CMI es un modelo de gestión que suma la estrategia con los objetivos; además de que toma en consideración los activos tanto tangibles como intangibles de la organización y que permite su seguimiento. Enfatiza la premisa de que lo que no se puede medir no se conoce. El autor analiza la alineación de la estrategia con las necesidades del entorno, para conocer los riesgos a los que se enfrenta antes de diseñar el CMI.

⁶⁵ BASTIDAS, Eunice y Vicente Ripoll: "Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público", en *Revista Compendium 6 (11)*, Barquisimeto Venezuela, Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado, 2003, pp. 23-41.

⁶⁶ BARROS, Joao y Ricardo Rodríguez: "Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el sector público", en *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, España, Universidad de Valladolid, 2004, pp. 117-148.

López se apoya en las ciencias naturales retomando la ecuación termodinámica de Boltzmann para el cálculo de la entropía, introduciendo a la fórmula tanto el riesgo sistémico, como las medidas para reducirlo, dado que en las ciencias sociales es crítico el análisis de la intervención humana ante los procesos. Por tanto, mide a la entropía para cada sistema organizacional y sus subsistemas.⁶⁷

Por su parte, María José González López y José Cáceres Salas, del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Granada, analizaron al CMI desde la perspectiva de las universidades. Lo conciben como un mecanismo para la implantación de una estrategia integral, planteando que se consigue a través de una adecuada definición de los objetivos, perfectamente alineados y relacionados. Para lo anterior, utilizan un conjunto de indicadores que, a diferencia de los cuadros de mando tradicionales, están integrados y coordinados, a través de relaciones causales, con los objetivos y metas de la organización.

Los autores plantean que la perspectiva financiera no es la más importante (aunque se intente maximizar), sino la perspectiva del cliente-usuario, dado que la calidad que el mismo perciba del servicio, dependerá de quien lo demande y estará ligada con el éxito de la institución. Realizaron cambios en la última perspectiva, denominándola como “capacidades y recursos” y en ella integran los recursos humanos, las capacidades tecnológicas e infraestructuras materiales.⁶⁸ Desde este enfoque, los recursos humanos son clave para la generación y transmisión de conocimientos.

Entre los problemas que identificaron con el uso del CMI en las universidades, están el uso de medidas únicas, el modo en el que éstas se agrupan y el efecto de la relación entre medidas y estrategia. Asimismo, la implantación en instituciones

⁶⁷ LÓPEZ, Ricardo: “Una nueva visión del Balanced Scorecard desde la perspectiva del entorno y el mapa entrópico organizacional”, en *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, España, Universidad Autónoma de Madrid, 2007, pp. 33-54.

⁶⁸ CÁCERES, José y María González: “Hacia una gestión estratégica de los departamentos universitarios: propuesta de un Cuadro de Mando Integral”, en *Revista Auditoría Pública*, España, Universidad de Granada, 2005, pp. 55-72.

públicas de nivel superior, en la mayoría de los casos, presenta las siguientes dificultades: que el modelo se elabore sin el apoyo y colaboración del equipo directivo; que no se ejecute la estrategia de forma consensuada; que los indicadores seleccionados no estén suficientemente justificados; que se empleen demasiados indicadores; que no se logre una alta implicación de los empleados; los medios informáticos resulten insuficientes; que se considere al CMI como la panacea para arreglar todos los problemas; y que los indicadores empleados se centren más en los resultados a corto plazo, olvidando el modelo a largo plazo.

En Oceanía sobresale el caso de Australia, con autores como Zahirul Hoque y Carol Adams,⁶⁹ cuyos estudios se han enfocado en responder a cuatro cuestiones básicas: 1) Si los departamentos de gobierno australiano han implantado los sistemas de medición de desempeño del CMI; 2) en qué medida los departamentos gubernamentales australianos hacen uso de las medidas de desempeño del CMI para la toma de decisiones; 3) si los departamentos de gobierno consideran las medidas de desempeño del CMI como benéficas para la eficiencia del programa de su organización y la efectividad; y, 4) si el desarrollo de los sistemas de medición del desempeño se relaciona con los beneficios percibidos. La evidencia empírica mostró que, a más de dos décadas del inicio de las reformas en el sector público australiano, no se ha logrado establecer como una práctica generalizada el uso del CMI. A pesar de ello, los estudios muestran interés por el modelo en el sector académico y gubernamental.

1.4.5.3. América Latina

En Latinoamérica, algunas de las obras que han tratado el tema del CMI y su aplicación en organizaciones gubernamentales o sin fines de lucro son las siguientes: En México, Arturo López del Centro de Excelencia Sector Gobierno y Entidades Públicas del Club Tablero de Comando, refiere que el CMI es una

⁶⁹ Este país fue uno de los primeros que destacaron las declaraciones a favor de la implantación de los criterios de la Nueva Gestión Pública. Su gobierno promovió un programa de reforma del sector público para afianzar la cultura de medición del desempeño

metodología que en la actualidad está siendo analizada y utilizada por diversos gobiernos federales y locales, además de organismos públicos que, complementada con tecnologías de información y sistemas de toma de decisiones, tiene un enorme potencial de apoyo para tener éxito en la compleja tarea de la Administración Pública.⁷⁰

El autor menciona que un gobierno u organización pública, debe ser planeada, analizada y evaluada con base en cuatro perspectivas o enfoques estratégicos; la definición y contenido de cada una de ellas deben ser alineadas con la visión, misión y principales objetivos y estrategias definidas por el gobierno o institución pública. Su modelo plantea que los objetivos incorporados en un CMI, deben tener un determinado orden y orientarse hacia lo que la organización considera estratégico para la creación de valor. Este ordenamiento de los objetivos se describe como una cadena lógica de relaciones causa – efecto, la cual se denomina hipótesis de planificación de la organización. Dicha relación causa – efecto debe ser comunicada en todos los niveles para guiar el curso de las decisiones y evaluar sus impactos.

Asimismo, utiliza la “hipótesis de planificación”, la cual se deduce de un Cuadro de Mando Integral y señala que cuando las personas son competentes y conocen la estrategia, entonces llevan adelante procesos eficientes y eficaces para atender la demanda de bienes y servicios de excelencia, a través de los cuales se generan los retornos esperados para incrementar el valor económico de las inversiones. Considera que los mapas estratégicos ayudan a definir y validar la causa y efecto de los organismos públicos, ya que permiten observar las relaciones causales entre los objetivos o indicadores estratégicos que se han definido para cada perspectiva. Al realizar este proceso en un supranivel, entre los Ejes Rectores del Gobierno, ayuda a una adecuada alineación de todo el gobierno al representar sus diferentes ramas interrelacionadas unas con otras.

⁷⁰ LÓPEZ, Arturo: *Reinventando los Gobiernos con apoyo de los Tableros de Comando y Control*, México, Centro de Excelencia “Sector Gobierno y Entidades Públicas” del “Club Tablero de Comando”, 2004, p. 2.

Así, para Arturo López, una implantación exitosa del CMI requiere: fijar metas de desempeño para cada objetivo estratégico; adjudicar recursos de acuerdo con prioridades; invertir en el análisis de las políticas del gobierno para diseñar las mejores acciones y proyectos; y diseñar una adecuada estrategia de gobierno para traducir los recursos económicos e implementaciones en resultados deseados por los ciudadanos.⁷¹

En Chile, Freddy Banda Cheuquepán, aporta una síntesis de los modelos de contabilidad financiera, basada en los registros históricos y de los modelos de creación de ventajas competitivas, donde se reúne el análisis económico de corto plazo y el análisis estratégico de las variables que condicionan la actuación de una organización en el largo plazo.⁷² El modelo toma como base la planificación que subyace a un plan en el nivel comunal, especialmente en aquellos relacionados con el desarrollo rural, para verificar la pertinencia y coherencia de los objetivos que se plantean en el plan.

En Colombia, Leonel Arias, Juan Carlos Castaño y Ángela María Lanzas, definieron al CMI como una herramienta que proporciona los mecanismos necesarios para orientar la organización hacia su estrategia. Esto se consigue por medio de una revisión permanente de los objetivos claves, a través de la obtención de resultados en el desarrollo de la actividad de la institución. El Cuadro de Mando no busca reemplazar las mediciones tradicionales financieras, sino complementarlas.

Los autores señalan que el modelo propuesto para las instituciones de educación superior, plantea cuatro perspectivas: formación y crecimiento, procesos, clientes, y sociedad. Si se logra un mejoramiento en la formación y crecimiento de la comunidad universitaria, se puede obtener un ajuste en los procesos (docencia,

⁷¹ *Ibíd.*, pp. 3-6.

⁷² BANDA CHEUQUEPÁN, Freddy: "El Cuadro de Mando Integral en planes de desarrollo rural: Una aplicación para construir una hipótesis de planificación en la Comuna de Negrete" en *Revista (en línea) Horizontes Empresariales*, Chile, Dirección General de Planificación y Estudios, Universidad del Bío-Bío, Concepción, 2009, pp. 49-59.

investigación y extensión) de la institución, permitiendo atender efectivamente a los aspirantes, alumnos, egresados y empresarios y brindar así a la sociedad mejores oportunidades de desarrollo. También identificaron que las experiencias logradas en la implementación del CMI han permitido estandarizar el número de indicadores a utilizar y no deben ser superiores a treinta.⁷³

En Venezuela, Eunice Bastidas y Zahira Moreno identificaron al CMI como un modelo de gestión estratégico, que se ha popularizado en las últimas décadas, teniendo como ámbito de aplicación el sector privado en primera instancia y hoy en día se ha incrementado el interés por su aplicación en el sector público. Su enfoque es multidimensional, colocando a la estrategia en el centro del sistema de gestión, con el objetivo de movilizar y guiar la organización hacia el proceso continuo de adaptación, ajustes y nuevas respuestas, ante las exigencias internas y externas.⁷⁴

También en Venezuela, Jesús Sánchez Martorelli, planteó un enfoque del CMI como un modelo de gerencia, estratégico y operativo, que ayuda a las organizaciones primero a clarificar su estrategia y luego hacerla “procesable” para crear resultados mensurables de alto desempeño. Puede ser puesto en práctica en organizaciones de cualquier tamaño, no importa si están en las empresas clasificadas en Fortune 100, si son organizaciones sin fines de lucro, sistemas de salud, organizaciones gubernamentales, medianas empresas, micro empresas o pequeños emprendimientos.⁷⁵

Dicho modelo se basa en nuevos espacios de aplicación como el *Balanced Scorecard Sostenible*, en el que se plantea una adecuación al modelo en: Desarrollo Sostenible, Sociedad, Procesos Internos, Aprendizaje y Crecimiento.

⁷³ ARIAS MONTOYA, Leonel y otros: “Balanced Scorecard en Instituciones de Educación Superior”, en *Revista (en línea) Scientia et Técnica*, XI (27), Colombia, Universidad tecnológica de Pereira, 2005, pp. 181-184.

⁷⁴ BASTIDAS BERMÚDEZ, Eunice Loida y Zahira Moreno: “El Cuadro de Mando Integral en la gestión de las organizaciones del Sector Público. Caso: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado”, en *Revista Compendium*, 10(18), Venezuela, 2007, pp. 5-20.

⁷⁵ SÁNCHEZ MARTORELLI, Jesús: *El Balanced Scorecard para Organizaciones del Sector público: enfoques para definición de arquitectura de perspectivas*, Venezuela, NGR Consultores, 2008, pp. 1-5.

Se indica que los cambios paradigmáticos que se recogen en el CMI, han surgido en parte por la evolución de las herramientas gerenciales, las cuales son complejas en sí mismas, dado que se integran, se complementan y en ese proceso evolutivo la inteligencia del negocio se hace necesaria para tomar lo mejor de cada una e incorporarla a su propio modelo.

La descripción del caso de América Latina, arroja algunos elementos a considerar, por su cercanía al caso mexicano. En primer lugar, si bien el CMI es una herramienta relativamente nueva proveniente de la administración privada, puede ser aprovechada para mejorar la gestión en la Administración Pública. En segundo lugar, existen condicionantes para la aplicación exitosa del modelo, que resultan una especie de catalizadores, permitiendo el impulso, o bien, convirtiéndose en obstáculos para la implementación y fortalecimiento de la herramienta.

Entre dichas condicionantes, se encuentra el hecho de contar con personal capacitado y con el conocimiento de las estrategias de la organización; el hecho de que el CMI sigue conservando los registros financieros, pero como tales, deben ser complementados con el resto de las perspectivas del modelo. Es decir, se tiene que ir más allá de lo estrictamente financiero, centrandó buena parte de la atención en la creación de valor público. En ese sentido, no se busca remplazar las mediciones financieras, pero sí complementarlas.

Habrá que señalar que la herramienta permite movilizar y guiar a la organización hacia procesos de adaptación, de cambios continuos, a prever escenarios y por lo tanto considerar las capacidades organizacionales para realizar ajustes, dando respuestas a las exigencias internas y externas. Finalmente, la revisión del CMI desde la perspectiva Americana, Europea y Latinoamericana, permite identificar algunas críticas al modelo desde el enfoque de su aplicación en el ámbito público, cuyo conocimiento es relevante para mejorar el modelo, en la medida que se evitan los errores cometidos y se identifican los elementos que han quedado ausentes.

1.4.6 Críticas a la aplicación del CMI en el ámbito público

Entre las críticas al uso del CMI en el ámbito público, destacan los planteamientos hechos por Radin,⁷⁶ quien señala el hecho de que la gestión basada en el modelo no es una cuestión que se pueda resolver internamente en el ámbito del gobierno, debido a que hay muchos grupos de interés externos preocupados porque la medición del desempeño sea efectiva. También señala que no puede existir un único CMI para todo un gobierno y que los beneficios motivacionales de la herramienta son pequeños. De esta manera, la aplicación del modelo en áreas cada vez más diversificadas del gobierno, así como el seguimiento de incentivos para su implantación, son claves para su éxito.

Igualmente, son relevantes otras críticas de carácter teórico como las vertidas por Annick Bourguignon, Veronique Malleret, Hanne Norreklit y David Otley, todos profesores de universidades europeas. Otley⁷⁷ destacó que el principal destinatario del CMI siguen siendo los accionistas, a pesar de que Kaplan y Norton declaran que se atienden los intereses de otros grupos; en particular llamó la atención en torno al riesgo de aplicar el CMI para medir el desempeño y fijar incentivos.

Por su parte Norreklit,⁷⁸ cuestiona el tipo de relación que existe entre las medidas; recomienda que se hable de relaciones lógicas, lo que hace que el CMI sea otro modelo que crea racionalidad financiera; además, duda que el CMI sea una herramienta de control que permita reducir la brecha entre la estrategia planeada y las acciones ejecutadas, ya que muestra cómo la estrategia es emergente. Indica que no se ha abundado en los motivos para aplicarlo y los resultados *ex post*, por

⁷⁶ RADIN, Bill: *La teoría y la práctica de la medición del desempeño en Australia, Nueva Zelanda y los EE.UU.*, 2002, p.2.

⁷⁷ OTLEY, David: *Gestión del Rendimiento: Un marco para el Control de Gestión en la Investigación de Sistemas. Contabilidad de Gestión e Investigación*, Gran Bretaña, 1999, pp. 366-382.

⁷⁸ NØRREKLIT, Hanne: *El Cuadro de Mando Integral: ¿Cuál es la Puntuación? Un Análisis Retórico del Cuadro de Mando Integral*, Dinamarca, Departamento de Negocios Internacionales, Escuela de Negocios Aarhus, Fuglesangs Alle', 2003, pp. 591-619.

ejemplo, eficiencia contra legitimidad. Esto último se vincula con el Presupuesto basado en Resultados en la Administración Pública.

No obstante el reconocimiento de los beneficios del CMI, algunos estudiosos han subrayado la falta de suficiente evidencia empírica sobre la mejora del desempeño en las organizaciones del sector público que lo han aplicado.⁷⁹ Por esta razón, uno de los objetivos de la presente investigación, en el caso mexicano, es contribuir a la exploración de evidencias empíricas para determinar sus posibles beneficios.

Son igualmente relevantes las críticas publicadas en *The Accounting Review* y en *Accounting, Organizations and Society*, revistas académicas que tienden a reflejar el sentimiento general de la comunidad académica, ya que son consideradas las principales formadoras de opinión en Canadá.⁸⁰ Las críticas ponen en tela de juicio la capacidad del CMI de mejorar las decisiones de los directivos, lo que es un tema clave, porque si el desarrollo del CMI es costoso, entonces los beneficios netos que se generan al adoptarlo, dependen de la capacidad de mejorar las decisiones de los gerentes públicos. De ahí que un elemento clave sea el *feedback* con las áreas y el establecimiento de sistemas de información que sean insumos para la toma de decisiones.

Otros estudios, como el realizado por Lipe y Salterio,⁸¹ exploran las limitaciones cognitivas de los directivos públicos que impiden aprovechar la totalidad de la información reportada en un CMI. Los autores se han concentrado en una característica observable y no ambigua del CMI para poder evaluar las limitaciones en la habilidad de los directivos, para aprovechar al 100% la información presentada en un conjunto de medidas de desempeño.

⁷⁹ NØRREKLIT, Hanne: *El Cuadro de Mando Integral. Un análisis crítico de algunas de sus asunciones. Gestión de la Investigación Contable*, Dinamarca, 2000, pp. 65-88.

⁸⁰ BALLAS, Apostolos y Theodorakis Vasilis: *Exploración de la Diversidad en la contabilidad a través de la facultad diaria de percepciones. Investigación en Contabilidad Contemporánea*, Canadá, 2003, pp. 619-645.

⁸¹ LIPE, Marlys y Steve Salterio: "Los Efectos del juicio de la información del Cuadro de Mando Integral en su organización y diversidad" en *Revista de Contabilidad*, Núm. 75, EUA, Universidad del Sur de Florida, 2000, pp.531-540.

A pesar de las limitaciones anteriores, se tiene la expectativa que el Cuadro de Mando Integral en la Administración Pública, puede significar una herramienta de vanguardia que permita romper con la planificación determinista y vincular los programas de gobierno con la consecución de objetivos planificados en un tiempo razonable y con calidad. Al mismo tiempo, representa un cambio cultural importante en lo concerniente a la transparencia y rendición de cuentas en la información. Otro aspecto esencial del CMI, es la articulación de las relaciones entre medidas de desempeño y objetivos estratégicos. Si las relaciones son claras y entendidas por todas las áreas involucradas, los objetivos estratégicos pueden ser transformados en acciones susceptibles de medir que permiten mejorar el desempeño organizacional en el sector público.

De esta manera, en la revisión del estado del arte del CMI, se encuentran tanto beneficios como críticas en la utilización de la herramienta. Es interés de la investigación, explorar los elementos que deben mejorarse para su adecuación en el ámbito de lo público, en la consideración de que no se trata de aplicar una herramienta por una cuestión de moda, o aplicarlo a ultranza, sino más bien, comprender la naturaleza de la gestión pública que puede apoyarse en enfoques, herramientas e instrumentos para fortalecerla.

Consideraciones finales del capítulo

En el marco del gobierno y los asuntos públicos, han surgido elementos y paradigmas que intentan incidir en el mejor desempeño de la gestión para obtener mejores resultados. Uno de estos paradigmas es la Nueva Gestión Pública, la cual, trajo consigo la aplicación de herramientas que habían permeado en las organizaciones privadas, como el enfoque al cliente-ciudadano, el establecimiento de elementos de la planeación estratégica, así como la consideración de los factores internos y externos de las organizaciones públicas, cobrando auge en gran medida por la situación que comenzaron a evidenciar los gobiernos: el hecho de verse rebasados institucionalmente, debido a su capacidad limitada y a que los

recursos siempre son menores que las demandas sociales. En síntesis, se observó que la parte organizada del Estado, es decir el gobierno, no alcanzaba a cumplir cabalmente con las demandas que cada vez más exigía la ciudadanía.

La evolución de la gestión pública, ha implicado también el uso de herramientas, como el Cuadro de Mando Integral en el sector público, que representa un cambio en la manera de realizar la gestión, con el objetivo de conseguir mejores resultados. El enfoque considera no sólo la parte financiera, sino que además permite la revisión del funcionamiento interno del ente público, el aprendizaje organizacional, y los destinatarios por los cuales se trabaja, es decir los ciudadanos. Gracias a dicho análisis, se observó que la herramienta posee virtudes y limitaciones y que tiene aún potencial por desarrollar.

Capítulo 2. El Cuadro de Mando Integral transformando la gestión. Experiencias en el Gobierno Mexicano e internacionales.

- Primeras noticias del CMI en el área de habla hispana, fundamentalmente América Latina.
- Experiencias de aplicación del CMI en instituciones del Gobierno Mexicano.
- Aprendiendo de la experiencia: Moldeando el CMI a las necesidades de las organizaciones públicas.

Objetivo del capítulo: Describir los antecedentes del CMI, su implantación en organizaciones públicas y privadas, su aplicación en el caso de las organizaciones públicas del Gobierno Mexicano, y revisar experiencias internacionales.

2.1. Antecedentes

De acuerdo con los elementos expuestos en el capítulo 1, es indispensable partir del reconocimiento de la evolución que han tenido los sistemas de control de gestión, así como los avances conceptuales y empíricos del Cuadro de Mando Integral en materia de desempeño, estrategia y alineación.

El interés por la innovación y mejora de los modelos de gestión en el sector público, tienen su referente histórico inmediato en las experiencias de Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos con la implementación de la gestión orientada a resultados. Así, Gran Bretaña introdujo en 1982 la *Financial Management Initiative*, que consistió en la instauración de un sistema de gestión por resultados que tuvo como complemento un esquema de indicadores de desempeño. Por su parte, Nueva Zelanda en 1984 puso en práctica un modelo de seguimiento fundamentado en la definición de indicadores de resultados.⁸²

⁸² BALE MALCOLM and Tony Dale: *Reforma del Sector Público en Nueva Zelanda y su Relevancia para Países en Desarrollo*, Banco Mundial de Observadores e Investigaciones, Prensa de la Universidad de Oxford, vol. 13, No. 1, feb., 1998, pp. 105-111.

Australia en 1984 generó el *Financial Management Improvement Program*, donde aparecen elementos como la planeación estratégica y el diseño de incentivos al desempeño.

Estados Unidos en 1993, inició la creación de un marco normativo con la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act*), para instituir la planeación estratégica y la medición de resultados enfocada en la instalación de un sistema presupuestario con fundamento en el desempeño y la flexibilidad gerencial.⁸³ En dicho país las agencias ejecutivas debieron desarrollar como base para la presentación de su presupuesto, planes estratégicos y planes anuales de desempeño; asimismo, tuvieron que elaborar reportes anuales del desempeño del programa del año fiscal. Es así como la planeación estratégica se incorporó como instrumento de apoyo a la gestión pública en el marco de las iniciativas de la Nueva Gerencia Pública.⁸⁴

De este modo, a la par de que en el espacio de la administración privada se avanzaba en la creación y prueba del CMI por parte de Kaplan y Norton, en la Administración Pública se estaban dando los primeros pasos para establecer el modelo de gestión por resultados, con la finalidad de hacer más eficaz y eficiente el desempeño de las instituciones públicas, a partir de la canalización de esfuerzos y recursos hacia el logro de metas cuantificables; hacer eficiente la toma de decisiones con sustento en resultados concretos y responder a la demanda de transparencia y rendición de cuentas.

⁸³ CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo Héctor: "Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma", en GUERRERO, Omar (Coord.): *Gerencia Pública: Una aproximación plural*, México, UNAM-FCPS, 2004, pp. 191-194.

⁸⁴ SHACK YALTA, Nelson: "Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú", en *Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*, Chile, CEPAL-ILPES, Serie Seminarios y Conferencias 29, 30 de enero de 2003, pp. 39-59.

2.2. Primeras noticias del CMI en el área de habla hispana: fundamentalmente América Latina

Entre los antecedentes de mayor relevancia por su influencia en los gobiernos latinoamericanos, destacan las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el año 2002, la Comisión propuso a los gobiernos el diseño de un sistema de medición del desempeño para evaluar la gestión municipal. Sostuvieron que la globalización y el nivel de competencia mundial demandan de las organizaciones la búsqueda de apoyo en las teorías modernas de gestión y en la implementación más formal de corrientes específicas de administración, que han demostrado su eficacia al interior de la organización, dentro de las que destaca el CMI.

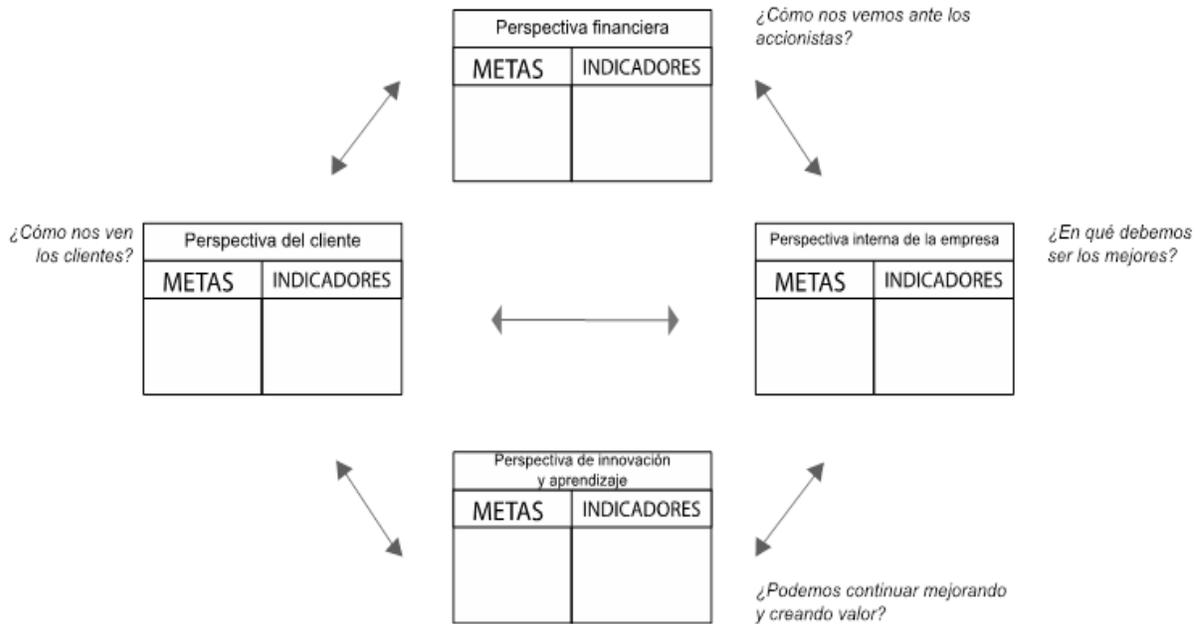
De acuerdo con Arriagada, se asumió una posición prescriptiva del modelo en la medida en que, para cualquier organización municipal, el CMI les permitiría a los funcionarios mirar a su organización desde cuatro perspectivas, proporcionando respuesta a cuatro preguntas básicas: ¿Cómo nos ve la comunidad? (perspectiva del cliente); ¿Qué deberíamos hacer para sobresalir? (perspectiva interna); ¿Se puede continuar mejorando y creando valor? (perspectiva de aprendizaje y crecimiento) y ¿Cómo nos ven los sostenedores del municipio? (perspectiva financiera).⁸⁵

No debe perderse de vista que las preguntas anteriores, desde el enfoque del sector público, encuentran su origen en las cuatro mediciones de desempeño propuestas por Kaplan y Norton para crear un sistema de medición. En su versión original el CMI está integrado por indicadores financieros, complementados con indicadores de satisfacción del cliente, procesos internos y actividades de innovación y mejoramiento en la organización.⁸⁶

⁸⁵ ARRIAGADA, Ricardo: *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*, CEPAL, Serie Manuales 20, julio de 2002, pp. 15-35.

⁸⁶ KAPLAN Robert y David Norton: "El Balanced Scorecard - medidas que conducen el rendimiento", en *Harvard Business Review*, Vol. 70, Iss. 1, 1992, pp. 71-79.

Gráfico 5. El CMI y las mediciones del desempeño



Fuente: KAPLAN Robert y David Norton: "El *Balanced Scorecard* - medidas que conducen el rendimiento", en *Harvard Business Review*, Vol. 70, Iss. 1, 1992, p. 72.

Si bien el artículo en el que Kaplan y Norton dieron a conocer en 1992, el resultado de una investigación, con 12 empresas de vanguardia en la medición del desempeño, tuvieron que transcurrir algunos años para que la importancia de la metodología fuera reconocida más allá de las fronteras de Estados Unidos, de tal forma que las primeras recomendaciones para la mejora de la gestión en América Latina se ubican alrededor del año 2002, es decir casi 10 años después, en los manuales de la CEPAL. Este fenómeno paulatino en el que la metodología fue ganando espacios, se dio en un esquema de combinación de diversos modelos de mejora de la gestión en el sector privado, mientras que en el sector público tomaba fuerza la idea de la Nueva Gestión Pública.

Lo anterior significa que en la práctica de las organizaciones, se ha aplicado más de una metodología, es decir, coexisten varias corrientes de forma simultánea, las cuales han ido transformándose y adaptándose. En el siguiente cuadro se muestra dicha coexistencia.

Cuadro 2. Corrientes actuales de administración

CORRIENTES ACTUALES DE ADMINISTRACIÓN			
	<i>Project management</i>	<i>Business process improvement</i>	<i>Balanced scorecard</i>
Teoría de producción	Transformación	Valor	Valor
Primer cliente	Patrocinador externo	Director interno	IG externo, director interno
Definiciones de metas	Requerimientos del proyecto, declaración de las necesidades de la misión	Costos, y reducción del ciclo de tiempo	Sistema de administración estratégica
Enfoque	Misión técnica	Procesos de negocios	Perspectivas múltiples
Alcance	Unidades especializadas	Unidad hacia la empresa	Unidad hacia la empresa
Planes	Planes de acción e hitos	Planes de mejoramiento de procesos	Planes estratégicos, planes de desempeño
Programa	Descomposición del plan de trabajo. Acciones por partidas	Equipo dirigido	Equipos, plan de 26 meses a partir del libro BSC
Actividades de administración	Equipo de construcción, presupuestación, seguimiento de tareas, revisiones	Análisis del proceso de línea base, para ser diseñado el proceso de automatización	Definición de mediciones, recolección de datos, análisis de datos, decisión sobre los cambios
Herramientas	Microsoft project, primavera	Turbo PBR, IDEFO	PAR-4, gentia, intranet + database
Medición del éxito	Entregas en tiempo y dentro del presupuesto	Reducción de costos menos el costo del esfuerzo del BPI	Cantidad de datos, mejora de los resultados sobre varias mediciones

Fuente: ARRIAGADA, Ricardo: *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica*, CEPAL, Serie Manuales 20, julio de 2002, p. 35.

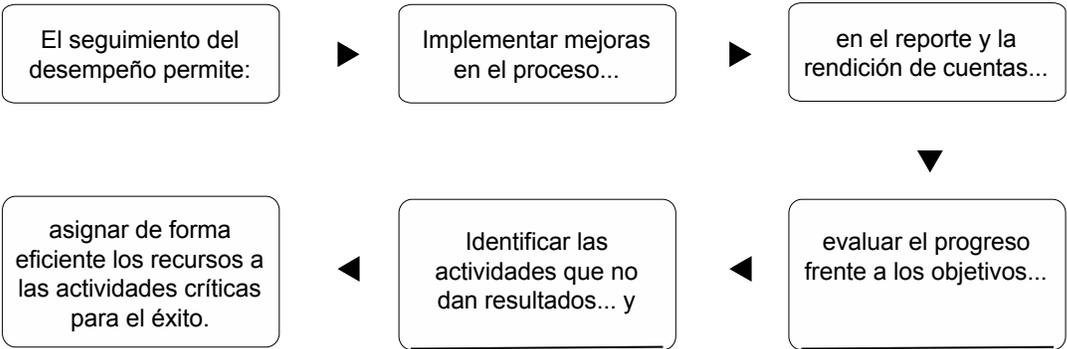
La importancia de revisar el cuadro anterior, es considerar que algunos enfoques aplicados en la actualidad en la Administración Pública, encuentran su origen en aplicaciones de las empresas privadas, y que han trascendido al ámbito público por la necesidad de buscar y encontrar herramientas para brindar mejores resultados a la ciudadanía. No obstante, su determinación y aplicación no debe realizarse de forma simplista, ni pensarse que puede funcionar de la misma manera que se aplica en las empresas privadas, o que puede generar los mismos resultados. En lugar de ello, es preciso tomar como marco de referencia el mundo

de lo público y analizar bajo una visión crítica dichos enfoques, para tener conclusiones respecto de si favorecen o no y en qué medida a la gestión pública.

2.2.1 Experiencias en América Latina en la aplicación del CMI en la empresa privada

La CEPAL ha insistido en las ventajas de la implementación de la metodología del CMI, tanto en el sector público como en el privado; en 2009 difundió algunas propuestas para mejorar la competitividad en pequeñas y medianas empresas en América Latina, siguiendo el modelo CMI para construir un sistema de indicadores claves (*key performance indicators*, KPI) que evaluaran factores críticos para el éxito, incorporando objetivos de triple resultado (económico-financieros, ambientales y sociales) en las áreas críticas del negocio para promover prácticas responsables sociales y ambientales, y mejorar la competitividad de las empresas.⁸⁷

Gráfico 6. Medición de la responsabilidad social y ambiental con la metodología CMI



Fuente: NÚÑEZ, Georgina (Coordinadora): *Op. Cit.*, p. 30.

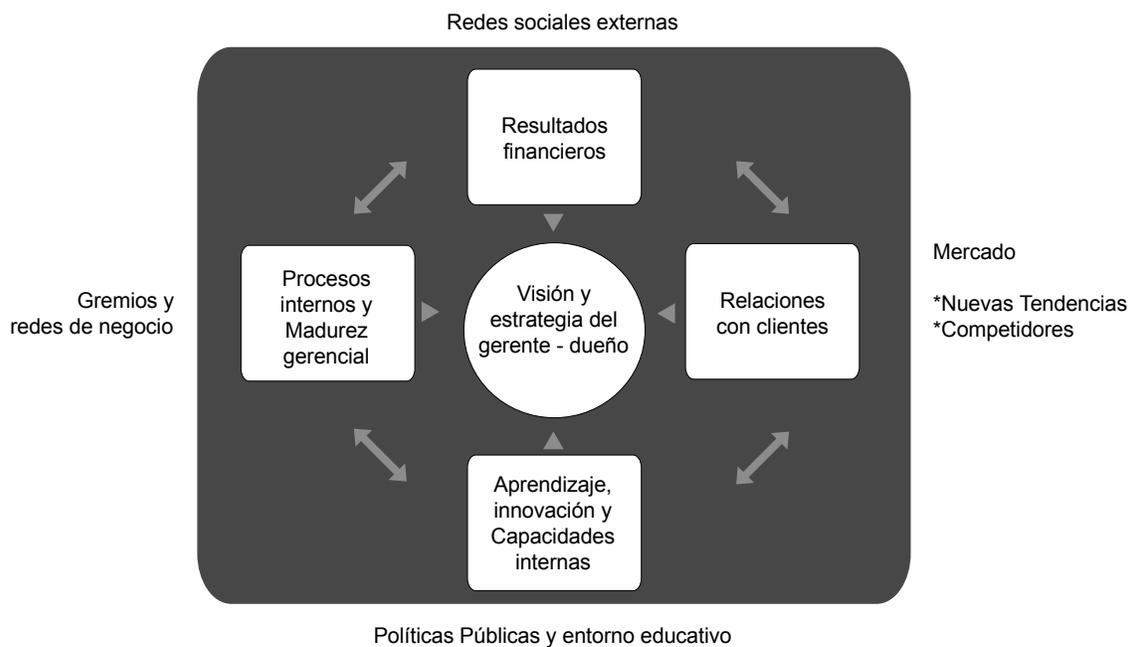
La medición es el punto de partida para identificar relaciones causa-efecto, analizarlas y determinar opciones de mejora. Desde esta perspectiva, se aplicó el CMI para incorporar la medición de intangibles, como los aspectos social y

⁸⁷ NÚÑEZ, Georgina (Coordinadora): "Cambio y Oportunidad: Responsabilidad Social Corporativa como Fuente de Competitividad en Pequeñas y Medianas Empresas en Latinoamérica y el Caribe", en *Estudios de Series y Perspectivas*, Washington D.C., ECLAC, agosto 2010, pp. 29-31.

ambiental. Para construir el modelo, se consideran las dimensiones fundamentales de una organización: visión y estrategia, relaciones con clientes, procesos internos, resultados financieros y efectos del entorno.

El modelo hace visibles las relaciones causales de aspectos tangibles e intangibles, como las actividades financieras y las no financieras y el impacto de las acciones sin relación directa con los indicadores financieros; de tal manera, permite integrar al análisis aspectos como los temas sociales y ambientales y revelar la conexión causal entre desempeño social, ambiental y financiero.⁸⁸ La propuesta adquiere relevancia al enfatizar que la aplicación de CMI va más allá del aspecto estrictamente financiero, incorporando la parte social y ambiental.

Gráfico 7. Áreas críticas que influyen en la integración de la responsabilidad social y ambiental



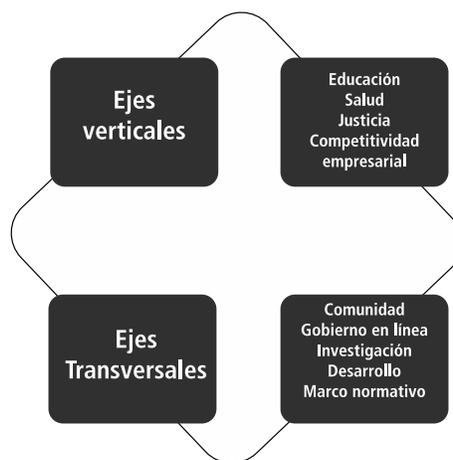
Fuente: NÚÑEZ, Georgina (Coordinadora): *Op. Cit.*, p. 29.

En otro caso, durante el año 2010 se tuvo conocimiento de una nueva experiencia impulsada por los espacios de cooperación internacional; en el marco de la

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 30.

asistencia técnica solicitada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la República de Colombia, la CEPAL impulsó un proyecto a cargo de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, encaminado al diseño de una metodología para proyectar indicadores de desempeño aplicados al Plan TIC Colombia. Este plan fue elaborado siguiendo la metodología del CMI en 6 ejes estratégicos (Educación, Salud, Justicia, Competitividad Empresarial, Comunidad y Gobierno en Línea). Se trata de un plan de largo plazo, con objetivos proyectados hacia el año 2019, con un diseño estructurado y apoyo de dos ejes: transversales y verticales, cada uno con objetivos estratégicos, así como programas y proyectos concretos. El estudio en particular propone una metodología estadística para asociar metas con indicadores, en la medida que haya una adecuada delimitación de las primeras.⁸⁹

Gráfico 8. Ejes transversales y verticales del Plan TIC



Elaboración propia basado en BORQUEZ, Ricardo: *Desarrollo de una metodología para proyectar indicadores de desempeño: el caso del Plan TIC Colombia*, CEPAL, Documento de Proyecto, noviembre de 2010, p. 7.

La metodología se sustenta fundamentalmente en la aplicación de la propuesta de un modelo econométrico para facilitar el monitoreo de indicadores, lo que aporta una mayor certeza de congruencia técnica; sin embargo, la referencia a la

⁸⁹ BORQUEZ, Ricardo: *Desarrollo de una metodología para proyectar indicadores de desempeño: el caso del Plan TIC Colombia*, CEPAL, Documento de Proyecto, noviembre de 2010, pp. 7-21.

metodología es de carácter descriptivo, sin menciones de avances que permitan evaluar la asertividad del modelo.

Otro actor que apoyó la incorporación del CMI en Latinoamérica es la Fundación para el Desarrollo Sostenible de América Latina (FUNDES), cuyo propósito central ha sido la mejora del sector laboral y el fomento del desarrollo competitivo de las pequeñas y medianas empresas. Así, FUNDES realiza acciones de mejoramiento del entorno económico, desarrollo empresarial, desarrollo de proyectos especiales y consultoría.

Desde su campo de acción , y en coordinación con la CEPAL, FUNDES estableció una línea de promoción del desarrollo competitivo de las empresas con el respaldo metodológico del CMI, con lo que se generó un modelo para las empresas de América Latina para el diseño, ejecución y monitoreo de las actividades y la evaluación permanente de los resultados, todo desde las perspectivas financiera, de clientes, de procesos, personal y tecnología.⁹⁰

Por otra parte, destaca un artículo en el espacio web de la Revista Visión de Futuro, donde se delinear los alcances y perspectiva del CMI en la mejora de la gestión y la potenciación de las organizaciones, para hacerlas altamente competitivas en la medida en que aporta una nueva visión para la evaluación de la gestión organizacional, en especial el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y la alineación entre misión y resultados.⁹¹

⁹⁰ DINI, Marco (Compilador): *El aporte de FUNDES a las pymes en América Latina: una evaluación de impacto*, CEPAL-FUNDES, septiembre de 2005, p. 13.

⁹¹ ALVEIRO Montoya, César: "El Balanced Scorecard como Herramienta de Evaluación en la Gestión Administrativa", en *Revista Visión Futuro*, julio-diciembre, Vol. 15 No. 2, 2011, en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082011000200003&lng=es&nrm=iso

Gráfico 9. Fases para la implantación del Cuadro de Mando Integral

Fase 1: Concepto estratégico	<ul style="list-style-type: none"> - Misión, Visión, Retos - Oportunidades, Temas de orientación estratégica - Cadena de valor, Modelo de perspectiva del Balanced Scorecard - Plan del proyecto
Fase 2: Objetivos, vectores y medidas estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos estratégicos, modelos causa - efecto preliminar - Medidas (indicadores estratégicos) y responsables - Vectores estratégicos y palancas de valor
Fase 3: Vectores, metas e iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos estratégicos detallados, modelo causa - efecto, con vectores y palancas - Medidas (indicadores estratégicos) y responsables - Metas por indicador, iniciativas estratégicas
Fase 4: Comunicación, implantación, automatización	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgación, automatización, agenda gerencial con Balanced Scorecard - Plan de acción para detalles no completados - Plan de alineación de iniciativas y objetivos estratégicos - Plan de despliegue a toda la organización

Fuente: AMENDOLA, L. J.: "Estrategias y tácticas en la dirección y gestión de proyectos", pp. 136-144, citado por ALVEIRO MONTOYA, César: "El Balanced Scorecard como Herramienta de Evaluación en la Gestión Administrativa", en *Revista Visión Futuro*, julio-diciembre, Vol. 15 No. 2, 2011, p. 12.

A pesar de los elementos descritos aplicados en la empresa privada, el CMI, comparado con la magnitud y problemática del mundo de lo público, resultaba limitado. Lo que se rescata de los ejercicios señalados es la construcción de una propuesta esquemática, el establecimiento de las relaciones causa-efecto, el análisis interno de la organización, así como la determinación de los elementos estratégicos. Con el fin de trascender el modelo del sector privado, a continuación se revisa la evolución del CMI, de acuerdo con los documentos de la CEPAL orientados al sector público.

2.2.2. Experiencias en el sector público: España y Sudamérica.

Un interés creciente por la difusión de la metodología CMI dominó en los espacios de investigación y cooperación internacional, siendo reconocida como una de las mejores prácticas y susceptible de ser replicada en el ámbito público. La CEPAL, a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), dio una amplia difusión y fortaleza a esta idea.

Las primeras aproximaciones al tema nacieron de los esfuerzos en la instrumentación de la gestión por resultados. Un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), publicado en 2003, dio a conocer que la mayoría de los países miembros de dicha organización ya aplicaban mecanismos de seguimiento enfocados a resultados o productos.⁹²

En América Latina destaca el trabajo de la CEPAL, particularmente la labor pionera del ILPES, cuya misión es apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación y cooperación técnica. Dicho organismo, en su boletín 13 del mes de noviembre de 2003, expuso una de las primeras referencias respecto a las bondades del modelo del CMI en la mejora de la gestión pública.

El ILPES calificó al Cuadro de Mando Integral como una metodología que integra de forma armónica las dimensiones cuantitativas y cualitativas de los indicadores de desempeño. El organismo explicó que para el año 2003, si bien se registraban algunas iniciativas de aplicación del CMI en el sector público, en el mundo hispanoamericano la mayor parte se circunscribían a experiencias de gobiernos locales, como el diseñado en el municipio español de *Sant Cugat del Vallès*⁹³ o el de la *Generalitat* de Catalunya, en aplicación desde el año 2000.

A pesar de ello, hasta el 2003 dichas experiencias eran aún intentos parciales de innovación de las herramientas de gestión, en la medida en que no contemplaban la complejidad de los cuadros desarrollados para el sector privado y en el mismo

⁹² GORE, Michael: "Descripción General de Resultados Enfocados de Gestión y Presupuestación en los Estados Miembros de la OCDE", en *Series, Seminarios y Conferencias, Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual*, ILPES-CEPAL, 2003, pp. 7-36.

⁹³ Los autores del estudio, consideran el CMI en el marco de dos grandes revoluciones en la gestión de las empresas: la primera de "la medición" con medidas no financieras, y la segunda del "value reporting" donde es necesaria la transparencia a fin de informar los indicadores internos utilizados en la gestión. Dos de los reconocimientos para el CMI, es que adopta una perspectiva global, equilibrando objetivos del corto plazo con los del largo plazo, así como la formulación del modelo, que debe tener un carácter participativo entre directivos y empleados. **Fuente:** Turull i Negre, Jodi y Carlos Vivas Urieta: "El Cuadro de Mando Integral en la Administración Pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Valles", en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 oct. 2003. p.13.

sentido, no tenían la capacidad de aprovechar las ventajas del instrumento en la Administración Pública municipal.⁹⁴

El ILPES destacó la importancia de la metodología del CMI en la etapa de monitoreo y seguimiento, por su capacidad para aportar los criterios para interrelacionar en forma sinérgica los indicadores de desempeño y de esa forma hacer factible la medición de los logros de los objetivos estratégicos, desde el punto de vista de los usuarios, de la institución, del programa de gobierno, los procesos internos, y la innovación y el aprendizaje, las cuatro vertientes del CMI.⁹⁵

Cinco años después del inicio de la aplicación de la metodología del Cuadro de Mando Integral en ayuntamientos de España, en noviembre de 2005, la CEPAL publicó el primer manual para la delimitación de indicadores de desempeño en el sector público, sustentado en los criterios del CMI y vinculado con la planeación estratégica.⁹⁶

En el manual de la CEPAL-ILPES, se señalan las ventajas de la metodología para integrar de forma armónica las dimensiones cuantitativas y cualitativas que emanan de los indicadores de desempeño; se comparte la opinión de que la medición exclusiva de indicadores cuantitativos y financieros no capta apropiadamente las fuentes del valor en una organización. Igualmente se suma a la idea de integrar categorías de carácter cualitativo o de activos intangibles.⁹⁷

De esta forma, se concibe al CMI como “una herramienta de gerencia que permite traducir la estrategia de una organización en un conjunto completo de medidas de desempeño tal, que informa a la alta gerencia sobre cómo la organización avanza hacia el logro de sus objetivos. En este contexto, el CMI colabora con un sistema de control de gestión, dado que entrega a la dirección de una institución un

⁹⁴ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, *Boletín 13*, CEPAL-ILPES, noviembre de 2003, p. 28.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 40.

⁹⁶ BONNEFOY, Juan Cristóbal y Marianela Armijo: “Indicadores de Desempeño en el Sector Público”, en *Serie Manuales 45*, CEPAL-ILPES, Chile, noviembre de 2005, pp. 87-99.

⁹⁷ *Ibíd.*, p. 87.

instrumento para evaluar el cumplimiento de la estrategia, y para alinear las conductas hacia el logro de los objetivos estratégicos organizacionales.”⁹⁸ Esta definición es fundamental considerando el ámbito Latinoamericano, pues aporta elementos como la retroalimentación y comunicación, el fortalecimiento al sistema de control de gestión y además, una alineación de las conductas, elemento que se vincula con la cultura organizacional.

De acuerdo con el manual del ILPES,⁹⁹ el CMI es una forma de romper con la planificación determinista que representan los mandatos políticos. Su aplicación permite vincular los programas gubernamentales, independientemente del nivel que se trate, con el logro de objetivos concretos y ayuda a la transparencia de la gestión. Además, el uso del CMI centra a la organización en los objetivos estratégicos y constituye una herramienta útil de comunicación y motivación, tanto hacia fuera como hacia el interior de la organización. Adicionalmente, el manual describe cómo es que el CMI incorpora en el análisis el valor que generan una serie de activos intangibles, principalmente los relacionados con valores y actitudes de las personas que componen la organización, y busca desentrañar las verdaderas razones que hacen posible la consecución de la visión y misión.

Asimismo, el documento presenta una primera revisión de la aplicación de la metodología del CMI en el sector público. Para el año 2005, a 13 años de que el CMI fue presentado por Robert Kaplan y David Norton en Estados Unidos, la adopción en el sector público era limitada, pues del 44% que ya había establecido la planeación estratégica de manera amplia, sólo un 22% de los gobiernos locales utilizaba medidas de desempeño para monitorear metas y objetivos estratégicos.

En contraste, como indica el manual, en Suecia organismos públicos de alto perfil, como el Servicio Nacional de Policía, el Servicio Nacional de Impuestos y la Autoridad Nacional de Administración Financiera, desarrollaron sus Cuadros de Mando Integral. Por otra parte, en el mundo hispanoparlante, se identificaban aún

⁹⁸ *Ibidem.*

⁹⁹ *Ibid.*, p. 88.

pocas experiencias. Destaca a esa fecha la implementada por el Instituto de Normalización Previsional en Chile y la del Patronato de Deportes de Granada, España.¹⁰⁰

De esta forma, se partió de la idea de que el Cuadro de Mando Integral es un sistema de gestión estratégica; no obstante, es relevante la recomendación de ajustes al cuadro, para hacer factible su implantación en el sector público. Sobre este punto se señalan las recomendaciones de Bástidas y Ripol en 2003, quienes destacaron lo siguiente:

- “1. Proponer tres perspectivas paralelas que ocuparán la principal jerarquía en la estructura del CMI; éstas son: la Perspectiva del Usuario, la Perspectiva de la Comunidad y la Perspectiva Medioambiental.
2. Integrar la planificación estratégica como un proceso indispensable para la identificación de los *stakeholders*,¹⁰¹ sus intereses, potencialidad de conflictos e influencia de poder.
3. La Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, será sustituida por la Perspectiva Humana e incluirá los objetivos concernientes a la propuesta de valor para los recursos humanos de la organización.
4. La Perspectiva Financiera será un medio para alcanzar los fines de las perspectivas anteriores y se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.
5. Dado que la Perspectiva Interna define los factores críticos del éxito, la entrega de valor a sus proveedores se considerará una variable clave; y la comparación con sus rivales más inmediatos, podrá servir de método para impulsar la mejora y la innovación en los procesos.”¹⁰²

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 91.

¹⁰¹ “Stakeholder” es un término que utilizó el autor Freeman en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, y que se entiende como cualquier persona o entidad que es afectada o concernida por las actividades o la marcha de una organización, como pueden ser los trabajadores de la organización, accionistas, asociaciones vecinales, sindicatos, ONG’s, etc.

¹⁰² BONNEFOY, Juan Cristóbal: *Op. Cit.*, p. 89.

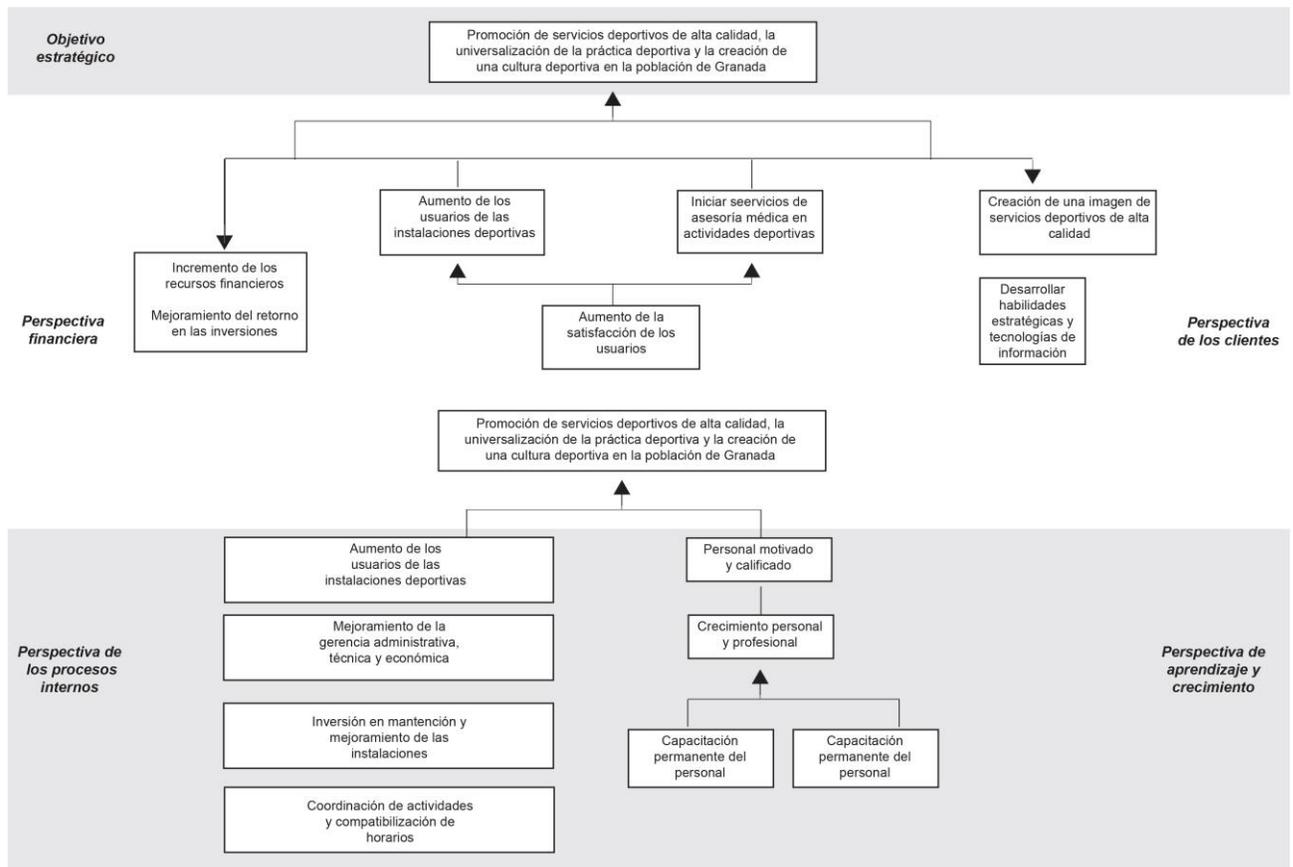
De esta forma, los puntos de Bástidas y Ripol aportan un gran acercamiento de la aplicación del CMI al sector público, al destacar elementos como la perspectiva al usuario; la planeación estratégica, que permite identificar elementos internos y externos de la organización; la perspectiva humana, que lleva al análisis de la cultura organizacional; la perspectiva financiera entendida como un medio y no como un fin en sí mismo; y el énfasis en la creación de valor y la comparación para generar innovación.

En el siguiente cuadro, se muestra la aplicación del CMI a la gestión del Patronato de Deportes de Granada en España, enfocada en cuatro perspectivas. El modelo fue diseñado por el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Granada,¹⁰³ y están presentes tanto los elementos del CMI como la visión de la planeación estratégica. Se reconocen virtudes como la simplicidad y adaptabilidad del modelo, la facilidad para promover el trabajo participativo, así como la factibilidad de comunicar la creación de valor del servicio público, en la medida que se cuenta con los instrumentos para exponer resultados.

El mapa muestra el ejercicio de integración de las perspectivas de los ciudadanos, con la visión financiera del ayuntamiento; asimismo, incorpora el componente de la gestión de los procesos internos y la mejora continua con la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, es decir, el componente intangible de los valores, actitudes y capacidades de las personas.

¹⁰³ El diseño del modelo, al estar a cargo del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, hace reflexionar en torno a que el modelo tiene su arraigo en la perspectiva justamente financiera. Como se argumentará a lo largo de la investigación, en el caso de la aplicación del CMI en el sector público, la perspectiva financiera no es la que debe estar por encima de las otras perspectivas, sino que el modelo debe estar orientado hacia la problemática social y por lo tanto del ciudadano.

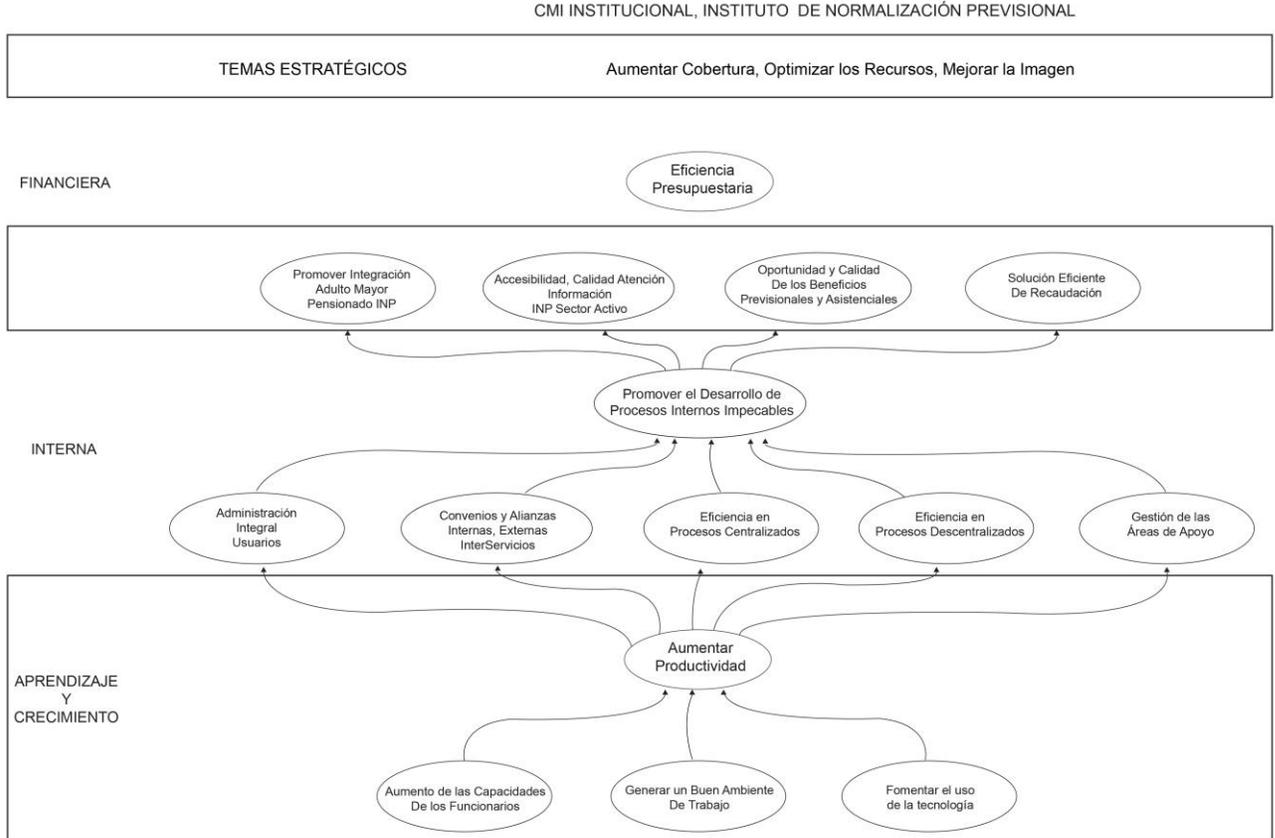
Gráfico 10. Mapa estratégico del Patronato Municipal de Deportes de Granada



Fuente: RODRÍGUEZ, Manuel y otros: "Aplicando Conceptos del Cuadro de Mando Integral: una Propuesta para Servicios Deportivos en los Gobiernos Locales", 2004, en BONNEFOY, Juan Cristóbal: *Op. Cit.*, p. 95.

Si bien este ejercicio aporta beneficios para el ámbito público, como el hecho de delimitar las metas y mejorar la comunicación entre administradores y políticos, alineando la visión política y la estrategia administrativa, no se menciona el grado de avance a la misión estratégica de promover servicios deportivos de alta calidad y crear una cultura deportiva entre la población, es decir, no supera las deficiencias que intenta solucionar, al ignorar los indicadores y las herramientas de medición que muestren el antes y el después de la implantación del modelo. A continuación se muestra otro ejemplo en el caso de Chile.

Gráfico 11. CMI institucional, Instituto de Normalización Previsional



Fuente: EVANS, en BONNEFOY, Juan Cristóbal: *Op. Cit.*, p. 93.

La CEPAL continuó con las tareas de difusión de la metodología del CMI. En 2006, fue publicado el “Manual de prospectiva y decisión estratégica” como una herramienta de apoyo a las tareas de planificación y donde se calificó al CMI como un Sistema de Gestión Estratégico–operacional, con la virtud de comunicar e implementar una estrategia o política, posibilitando la obtención de resultados a corto y mediano plazo.¹⁰⁴ El manual da un ejemplo del CMI de la siguiente manera:

¹⁰⁴ MEDINA VÁSQUEZ, Javier y Edgar Ortegón: “Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”, en *Serie Manuales 51*, Chile, CEPAL-ILPES, septiembre de 2006, pp. 74-76.

Cuadro 3. Modelo de Cuadro de Mando Integral ajustado al Sistema de Innovación

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Valor actual	Valor esperado	Plan de acción
Financiera	Aumentar presupuesto para C & T (Innovación)	Presupuesto anual para C & T como % del PIB	1%	2%	Ley de Presupuesto para C & T
De clientes y mercado	Atraer y retener científicos	Número total de científicos registrados	2.000	3.000	Campaña de atracción interna y externa
De procesos internos	Formar y remunerar mejor a Científicos en las Universidades	Porcentaje de científicos con relación al No total de docentes	10%	20%	Formar científicos en el exterior
De personas y tecnología	Aumentar competencias de personal científico y adquirir laboratorios	Porcentaje de científicos con competencias por ramas científicas	5%	10%	Entrenamiento externo de docentes universitarios y científicos

Fuente: MEDINA VÁSQUEZ, Javier y Edgar Ortigón: "Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", en *Serie Manuales 51*, Chile, CEPAL-ILPES, septiembre de 2006, p. 79.

Se trata de la determinación de objetivos, indicadores, ejemplos de valores esperados y plan de acción en cada una de las 4 perspectivas, de manera que los objetivos se van traduciendo en valores cuantitativos; este ejercicio es importante en la Administración Pública, ya que cada vez más se exige el establecimiento de una medición y resultados específicos.

El Manual de prospectiva describe al CMI con 7 elementos centrales: a) el mapa estratégico, b) el escenario informativo, c) las definiciones de Misión, Visión y valores, d) el análisis de la cadena de valor, e) diagramas de causa-efecto, f) análisis de Pareto¹⁰⁵ y h) el análisis FODA, finalmente, se define el contenido de la matriz con el siguiente contenido de las columnas: i) los objetivos estratégicos; ii) los indicadores estratégicos asociados a cada objetivo; iii) el valor actual del indicador; iv) el valor esperado del indicador en cantidad, calidad, costo y tiempo; y v) el Plan de acción para movilizar el indicador a la posición deseada.¹⁰⁶

¹⁰⁵ El análisis de Pareto se deriva de una gráfica para organizar datos, que quedan en orden descendente y que permite asignar un orden de prioridades. El principal uso que tiene este tipo de análisis es poder establecer un orden de prioridades en la toma de decisiones dentro de una organización.

¹⁰⁶ MEDINA VÁSQUEZ, Javier: *Op. Cit.*, p. 77.

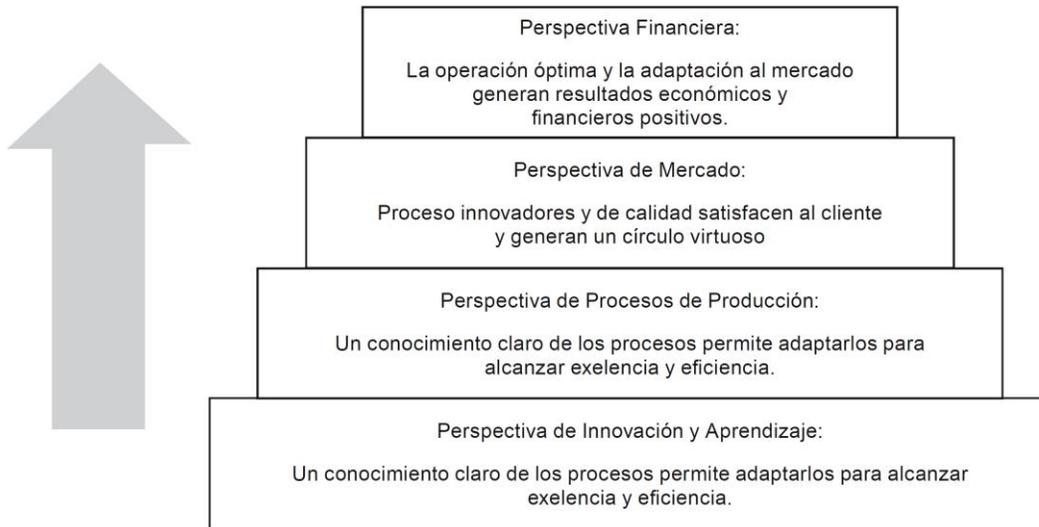
A pesar de las consideraciones anteriores, la mayor parte de las referencias al CMI son de carácter prescriptivo, es decir, advierten sobre las bondades y ventajas de adoptar esta metodología en América Latina, sin exponer aún los resultados de la aplicación en la mejora de la gestión y de los niveles de impacto en la población, debido a la carencia de información. Si bien se hace mención de la existencia de un amplio esfuerzo de diseño de indicadores, no hay referencias en torno a la evolución o comportamiento de los mismos, una vez que se pone en marcha el nuevo modelo de gestión. Para tener una idea más clara de las limitaciones en la implementación del modelo, a continuación se expone “brevemente el caso del Fortalecimiento de los servicios de transporte en la zona andina.”

En el diagnóstico de debilidades de la zona andina, se precisó la importancia de fortalecer los servicios de transporte, para bajar los costos de movilidad de personas y mercancías y mejorar las condiciones de operación de un sector reconocido por su importante contribución a la generación del Producto Interno Bruto (PIB) de la región. De ahí la prescripción de aplicar el enfoque sistémico del CMI, a fin de proyectar una visión estratégica y facilitar la definición de objetivos y metas de tipo económico-financiero, así como de impacto social.¹⁰⁷

En el ejercicio siguiente se observa la incorporación de las cuatro perspectivas: Perspectiva financiera, orientada al lograr una operación óptima y alcanzar resultados financieros positivos; Perspectiva de mercado, orientada a la satisfacción del cliente; Perspectiva de Procesos de Producción, encaminada al conocimiento de los mismos; y Perspectiva de innovación y aprendizaje, encaminada a alcanzar mayor eficiencia. A pesar de ello, se observa un enfoque cargado hacia la administración privada, por lo que queda limitada la explicación del beneficio social, en este caso a los usuarios del transporte público.

¹⁰⁷ MARTÍNEZ RIVAS, Marelía: “Aspectos determinantes del estado de la facilitación del transporte en América Latina: los casos de Colombia y el Perú (Comunidad Andina de Naciones)”, *Serie estudios y perspectivas 8*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, diciembre de 2010, pp. 68-69.

Gráfico 12. Modelo de Cuadro de Mando Integral



Fuente: NIVEN, Paul: "Balanced Scorecard for Government and nonprofit agencies", en MARTÍNEZ RIVAS, Marelía: *Aspectos determinantes del estado de la facilitación del transporte en América Latina: los casos de Colombia y el Perú (Comunidad Andina de Naciones)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Serie estudios y perspectivas 8, diciembre de 2010, p. 68.

En el siguiente cuadro se muestra a detalle la visión estratégica que orienta el Plan de fortalecimiento de los servicios de transporte en la zona andina

Cuadro 4. Perspectiva y objetivos en el Cuadro de Mando Integral

Perspectiva	Objetivos y aspectos a definir
Visión estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo generar una competencia sana en el sector? ¿Cómo incentivar la competencia por calidad? • ¿Cuál es la contribución deseada del sector al PIB? • ¿Cuál es el costo logístico aceptable en relación con la competitividad de la economía?
Económico financiera	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las brechas a salvar entre los costos de producción de los servicios y las tarifas para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema?
Mercado	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las tendencias del mercado y cómo deben adaptarse los servicios logísticos y de transporte para asegurar el acceso a ellos por parte de la oferta productiva nacional y regional? • ¿Cuáles son los requerimientos de los sectores servicios y las exigencias del entorno competitivo que enfrentan en cuanto a calidad y eficiencia de los servicios logísticos? • ¿Cuál es el posicionamiento de los servicios respecto de otros países de la región y fuera de ella?
Procesos de producción	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipo de servicios logísticos deben ofrecerse para satisfacer los requerimientos de la demanda? • ¿Cómo debe adaptarse la producción de servicios a la estructura existente en el país y la región? • ¿Qué recursos financieros, técnicos y tecnológicos se requieren para producir servicios logísticos adecuados a los requerimientos del mercado regional y extrarregional? • ¿Qué elementos complementarios son necesarios para asegurar una producción eficiente de servicios, sobre todo en cuanto a plataformas logísticas de consolidación y desconsolidación, bolsas de carga y otros?

Aprendizaje e innovación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué capacidades son necesarias para la creación de capacidad empresarial y de recursos humanos?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipo de instrucción debe impartirse y con qué recursos se cuenta? (centros educacionales, personal docente, programas existentes)
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué marco institucional es el adecuado para asegurar la implementación y monitoreo permanente de la evolución de las capacidades?
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las restricciones actuales a la innovación y qué acciones pueden implementarse para dinamizarla?

Fuente: NIVEN, Paul: “*Cuadro de Mando Integral para Organismos Gubernamentales y Sin Fines de Lucro*”, en MARTÍNEZ RIVAS, Marelia: *Aspectos determinantes del estado de la facilitación del transporte en América Latina: los casos de Colombia y el Perú (Comunidad Andina de Naciones)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe Serie estudios y perspectivas 8, diciembre de 2010, p. 69.

En el cuadro anterior se aprecia que en la estructura del plan y la metodología del CMI persiste la falta de manifestación del balance y comportamiento de los indicadores. Asimismo, se aprecia que solamente aparece de manera escueta lo relativo a la perspectiva del ciudadano, que es el usuario del transporte, por lo cual este ejercicio queda aún acotado.

Para concluir este apartado, se destaca el interés de algunas instituciones universitarias por el análisis del CMI. En el periodo 2009 a 2013, sobresale la publicación de tres artículos; el primero, relacionado con la aplicación de Cuadro de Mando Integral a la administración de bibliotecas, el cual fue difundido en la revista *Investigación bibliotecológica*;¹⁰⁸ posteriormente, en 2012, Omar Ernesto Terán, *et al.*¹⁰⁹ difundieron las ventajas de la aplicación de la herramienta para identificar el comportamiento del capital humano; el tercero, es igualmente un esfuerzo de difusión orientado a destacar los posibles beneficios de su aplicación en una institución financiera. Si bien estos artículos dan señales del reconocimiento del modelo, aun no muestran un estudio concreto respecto a la aplicación del CMI.¹¹⁰

¹⁰⁸ MUÑOZ, Edith Carmen: Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) para la gestión bibliotecaria: Pautas para una aplicación, en *Investigación bibliotecológica*, México, Vol. 23 Núm. 48, mayo-agosto, 2009, pp. 105-126.

¹⁰⁹ TERÁN, Omar Ernesto, Idalia Sánchez del Rosario y Martha Elba Ruiz: Cuadro de Mando Integral (CMI) como herramienta para identificar el comportamiento del capital humano, en *Omnia*, año 18, Universidad del Zulia, Venezuela. No. 1, enero-abril 2012, pp. 121-134.

¹¹⁰ LÓPEZ AVILA, César Omar y Norma Pontet Ubal: La teoría institucional en el Cuadro de Mando Integral: factor de éxito en una institución financiera, en http://www.revistaic.org/articulos/num11/articulo6_esp.pdf

2.3. Ejercicios de aplicación del CMI en México

En el sector público mexicano las referencias a la metodología del CMI presentan una temporalidad similar a la de América Latina, es decir, con un desfase de casi 10 años respecto a su aparición en Estados Unidos. A la fecha, relativamente son pocos los casos difundidos de aplicación del modelo como herramienta para mejorar la gestión. Si bien se tiene un buen comienzo con la atención a la vertiente de gestión por resultados, están presentes dificultades similares a las observadas en otras experiencias de América Latina, relativas al dominio de la fase prescriptiva, sin ofrecer claridad respecto a las líneas base de partida para las mediciones, factor que limita la capacidad de valoración del resultado, al no existir línea de confrontación para evaluar el progreso. También siguen quedando ausentes las evaluaciones *ex – ante* y *ex – post*, fundamentales para perfeccionar cualquier herramienta de mejoramiento de la gestión.

En seguida se exploran 9 experiencias por orden cronológico de aparición, durante el periodo 2004 – 2011, correspondientes a los casos de aplicación del CMI que han tenido cierta difusión. Tres casos corresponden a Secretarías de Estado; tres a institutos; uno a la Comisión Federal de Electricidad; uno al Sistema de Administración Tributaria; y un caso a un gobierno estatal. Como se apreciará, los referentes al uso de la metodología del CMI en el sector público mexicano son relativamente recientes; la mayoría de estas aplicaciones se han realizado en el marco de las tareas de planeación, sin que se hayan identificado estudios del antes y el después de la aplicación del modelo.

2.3.1 Secretaría de Economía (2004)¹¹¹

Durante 2004 las áreas sustantivas de la Secretaría de Economía (SE) fueron convocadas por el Secretariado Técnico de Planeación, Comunicación y Enlace (STPCE) para integrar un grupo de trabajo que diseñara y pusiera en práctica la

¹¹¹ Durante la administración del Presidente Vicente Fox Quesada (1 de diciembre de 2000, al 30 de noviembre de 2006).

metodología de Cuadro de Mando Integral, con el fin de incrementar el grado de coordinación, sincronía y complementariedad de las políticas públicas a cargo de dicha dependencia. Una vez diseñado el sistema, durante el año 2005, se inició la implantación del Sistema Integral de Planeación (SIP), precisamente creado a partir de la metodología del CMI. Esto implicó el diseño de un mapa estratégico delineado a partir de los objetivos rectores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001- 2006, de las directrices emanadas de los programas sectoriales a cargo de la SE, y de sus atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En este mapa se integró la visión que estructuraba el cumplimiento de la misión institucional en cuatro vertientes:¹¹²

- Crecimiento y Aprendizaje. Se refiere a la gestión óptima de la adquisición de capacidades profesionales por parte de los recursos humanos de la SE y al consecuente desarrollo laboral y personal, a fin de contar con servidores públicos con alto nivel de desempeño y elevado grado de compromiso.
- Procesos Internos. Consiste en la identificación y mejora continua de los procesos de trabajo que resultan críticos para el cumplimiento de las metas y objetivos de la Secretaría.
- Ciudadanía. Se refiere a la identificación de las necesidades prioritarias para la ciudadanía y al diseño de una oferta institucional para su atención.
- Impacto Económico. Consiste en la identificación y monitoreo de las variables del desempeño en el sistema económico y las posibilidades que tienen los ciudadanos para satisfacer sus necesidades materiales.

¹¹² Secretaría de Economía, *Quinto Informe Anual de Labores 2004-2005*, México, 2005, p.18.

Gráfico 13. Mapa Estratégico de la Secretaría de Economía

PERSPECTIVAS	Crecimiento y aprendizaje	Procesos internos	Ciudadanía	Impacto económico
OBJETIVOS ESTRATEGICOS	Reclutamiento y selección	Actualizar y mejorar la normatividad	Acceso a la información	Competitividad
	Capacitación, adiestramiento y certificación	Desregulación económica	Asesoría y consultoría	Empleo
	Desarrollo profesional	Mejorar y ampliar el acceso al financiamiento	Financiamiento	Exportaciones no petroleras
	Estímulos y reconocimientos	Planeación, presupuestación, evaluación e información	Promoción empresarial Simplificación administrativa	Inversión extranjera directa

Fuente: Secretaría de Economía, *Quinto Informe Anual de Labores 2004-2005*, México, 2005, p. 18

En agosto de 2006, en el marco del sexto informe de labores de la Secretaría de Economía, ya se habían identificado 17 objetivos estratégicos distribuidos en las 4 vertientes, así como el diseño de 136 indicadores. Se informaba que los elementos del Sistema Integral de Planeación, se encontraban en proceso de construcción y se estimaba fuera concluido hacia el mes de noviembre de ese mismo año, al término del sexenio del Presidente Vicente Fox.¹¹³

Posterior al sexto informe de la Secretaría, no se conocen nuevas publicaciones que den noticia de los resultados al seguimiento de los 17 objetivos estratégicos y los 136 indicadores, fenómeno común en la transición sexenal, dado el cambio de prioridades en las administraciones. A pesar de lo anterior, se rescata de este intento el uso de las cuatro vertientes, el diseño del mapa estratégico, así como la identificación de objetivos e indicadores. También se puede observar que la original perspectiva financiera, se convierte en “impacto económico” y la de clientes, se convirtió en “ciudadana”. Desafortunadamente, dichos elementos no tuvieron un ejercicio de seguimiento y evaluación que pudiera ofrecer argumentos

¹¹³ Secretaría de Economía, *Sexto Informe Anual de Labores 2005-2006*, México, 2006, pp. 23-24.

en torno a si el Cuadro de Mando Integral mejoró la gestión en la dependencia y, si fuera el caso, en qué medida.

2.3.2 Comisión Federal de Electricidad (2007)

Durante 2007 la División Centro Occidente de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), participó en el certamen “Premio Iberoamericano de la Calidad 2007”, con un documento donde se describía la formulación del Plan Estratégico y Ejes Rectores desde la perspectiva del modelo del Cuadro de Mando Integral, experiencia iniciada en el año 2004, que tuvo la finalidad de alinear objetivos y resultados y dar soporte a la toma de decisiones.¹¹⁴

Se trató de la descripción de la organización y operación de la División Centro Occidente de la CFE, utilizando los conceptos y estructuras del CMI, sin embargo, no se delineó un diagnóstico donde se cuantifiquen los puntos de partida, los elementos medidos y susceptibles de mejora. Así, el objetivo del documento no fue exponer un antes y un después de la aplicación de la metodología CMI, sino exclusivamente mostrar un segmento de la aplicación del modelo. Lo que sí puede destacarse, es el intento de alineación de objetivos y resultados e incorporación de criterios de calidad para mejorar el servicio público.

2.3.3 Servicio de Administración Tributaria, año 2008

Durante el gobierno encabezado por Felipe Calderón, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dio a conocer el Plan Estratégico 2007-2012, documento donde estuvieron presentes elementos del Cuadro de Mando Integral, en lo que corresponde a la alineación entre misión, visión, objetivos y resultados, así como la identificación de los indicadores que hicieran factible la medición del avance en cada uno de los objetivos. Todo se traducía en un mapa estratégico, que

¹¹⁴ Comisión Federal de Electricidad, *División de Distribución Centro Occidente*, México, CFE, 2007.

establecía la identificación y alineación de la misión, los resultados, los clientes, los procesos y los proveedores; todo ello, sin hacer referencia específica o reconocer la aplicación de la metodología del CMI, pero incluyendo de facto sus aspectos centrales.¹¹⁵

El ejercicio realizado se ubicó solamente en la fase de planeación, desde el enfoque de la Planeación Estratégica, por lo que se carece de un balance que pudiera describir la experiencia con la aplicación de la metodología. Al respecto, una evaluación de los resultados de la instrumentación del modelo de planeación y la metodología del CMI, habría arrojado elementos para la mejora del modelo. A pesar de ello, en el mapa estratégico se aprecia un énfasis en la descripción de los procesos internos, cuyo análisis es fundamental para entregar mejores servicios públicos; pero en lo que respecta a los ciudadanos, su representación en el mapa se observa poco desarrollada con tan sólo dos elementos y desde el enfoque de clientes. En el gráfico siguiente se muestran los elementos asociados al CMI, así como los indicadores estratégicos.

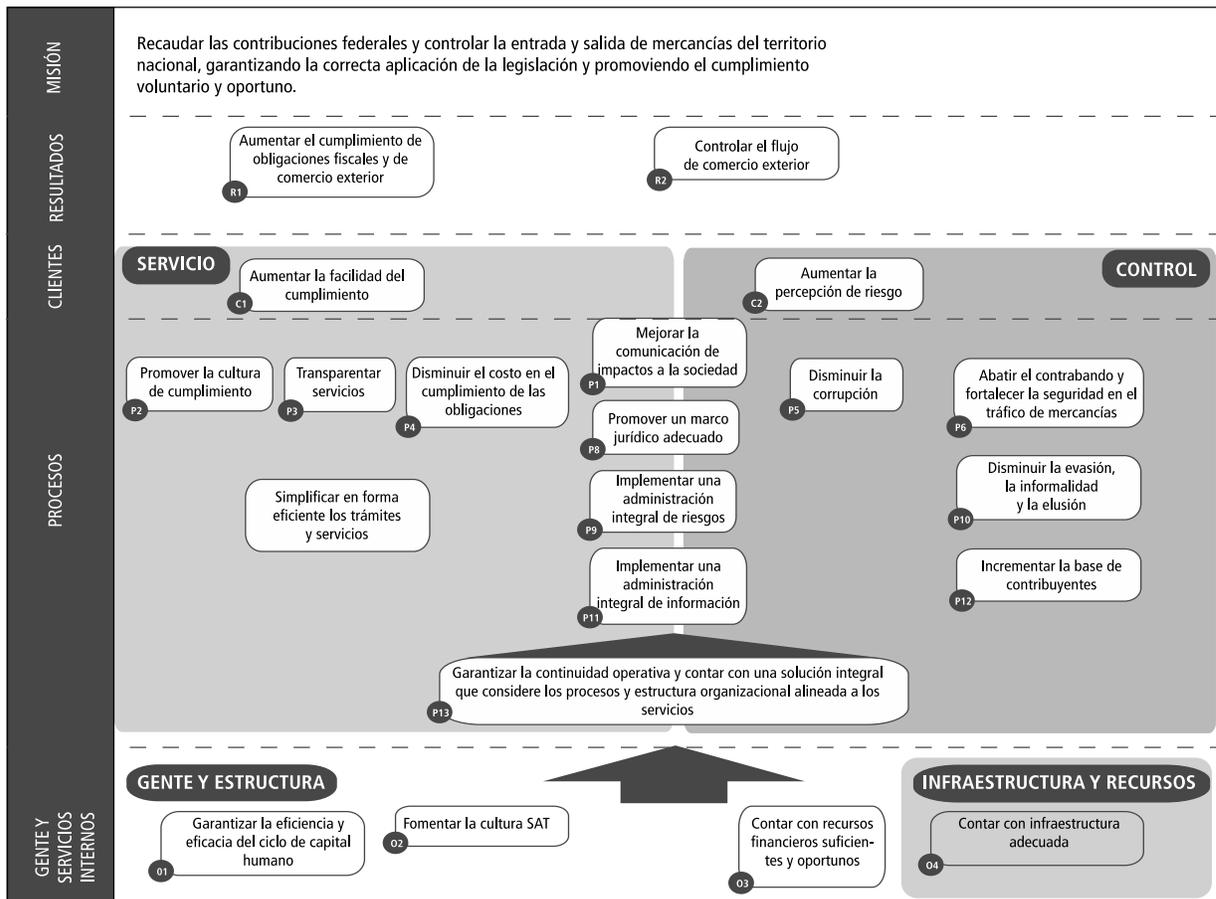
Gráfico 14. Indicadores estratégicos de resultados



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Estratégico 2007-2012 del Servicio de Administración Tributaria*, SHCP, 2007, pp.44- 45.

¹¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Estratégico 2007-2012 del Servicio de Administración Tributaria*, México, SHCP, 2007.

Gráfico 15. Mapa estratégico en el Servicio de Administración Tributaria



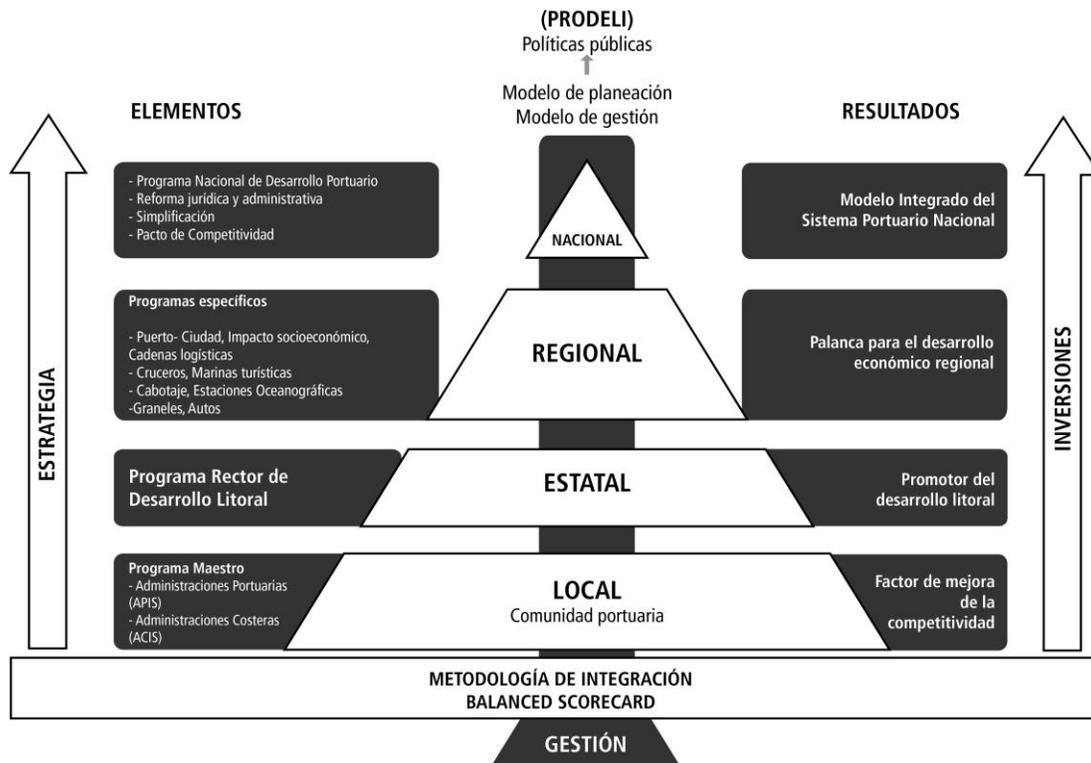
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Estratégico 2007-2012 del Servicio de Administración Tributaria*, SHCP, 2007, pp.44- 45.

2.3.4 Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2008)

A principios de 2008, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) dio a conocer el Programa Nacional de Desarrollo Portuario 2007-2030, en el cual se indica la necesidad de aplicar la metodología del Cuadro de Mando Integral, como una herramienta que permite traducir las grandes líneas estratégicas, en aspectos cotidianos en los procesos de planeación, organización y control para la administración del Sistema Portuario Nacional, así como diseñar el Mapa Estratégico, el cual permitiera reflejar los objetivos estratégicos considerando las cuatro perspectivas (Financiera, Clientes, Procesos internos y Aprendizaje y Crecimiento). Para cada perspectiva, se definieron objetivos estratégicos,

indicadores e iniciativas. A continuación se muestra un ejemplo relativo al Desarrollo Litoral.¹¹⁶

Gráfico 16. Esquema del Programa de Gran Visión del Desarrollo Litoral, incluyendo la perspectiva CMI



Fuente: Dirección General de Puertos, en Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Nacional de Desarrollo Portuario 2007-2030*, México, SCT, 2008, p. 4.

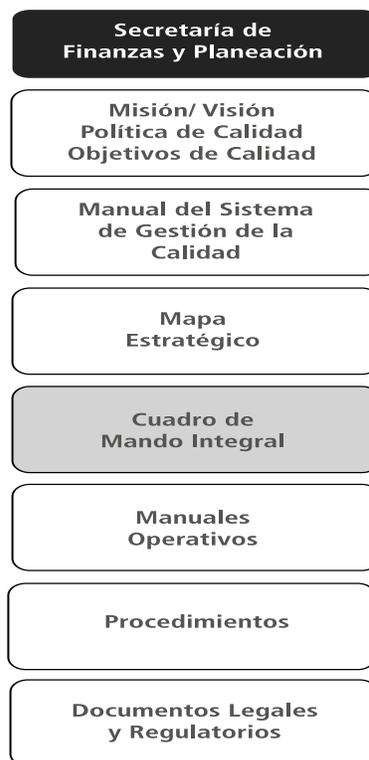
De este caso, se puede rescatar una de las ideas que permean el modelo CMI, que es traducir los grandes objetivos de las dependencias en actividades específicas que se realizan de manera cotidiana. En el gráfico anterior, si bien se pueden apreciar los diferentes niveles de acción desde el local hasta el nacional, no se incluyen de manera específica las cuatro perspectivas del CMI, por lo que no queda suficientemente claro los resultados en cada una de ellas. Mas la idea que subyace y puede trascender, es que el CMI puede permear en los distintos órdenes de gobierno.

¹¹⁶ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Nacional de Desarrollo Portuario 2007-2030*, México, SCT, 2008, pp. 4-23.

2.3.5 Gobierno del Estado de Colima (2009)

En 2009, el Gobierno de Colima formuló el Manual de Gestión de Calidad, donde se aplicaron algunos aspectos del CMI, fundamentalmente en el diseño del Mapa Estratégico, identificando los procesos que integran el Sistema de Gestión de Calidad, así como su secuencia e interacción en el Centro Estatal de Seguridad y Emergencias.¹¹⁷ Dicho sistema contó con procesos definidos en los aspectos de operación, mantenimiento, mejora, interacciones, así como procedimientos generales y específicos.¹¹⁸ A continuación se muestra un esquema correspondiente a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno Estatal, donde se observa la consideración del CMI dentro de la estructura documental.

Gráfico 17. Estructura documental para el desarrollo del Sistema de Gestión de Calidad



Fuente: Gobierno del Estado de Colima, *Manual de Gestión de Calidad ISO 9001:2008*, México, 2009, p. 12.

¹¹⁷ Gobierno del Estado de Colima, *Manual de Gestión de Calidad ISO 9001:2008*, México, 2009, pp. 10-21.

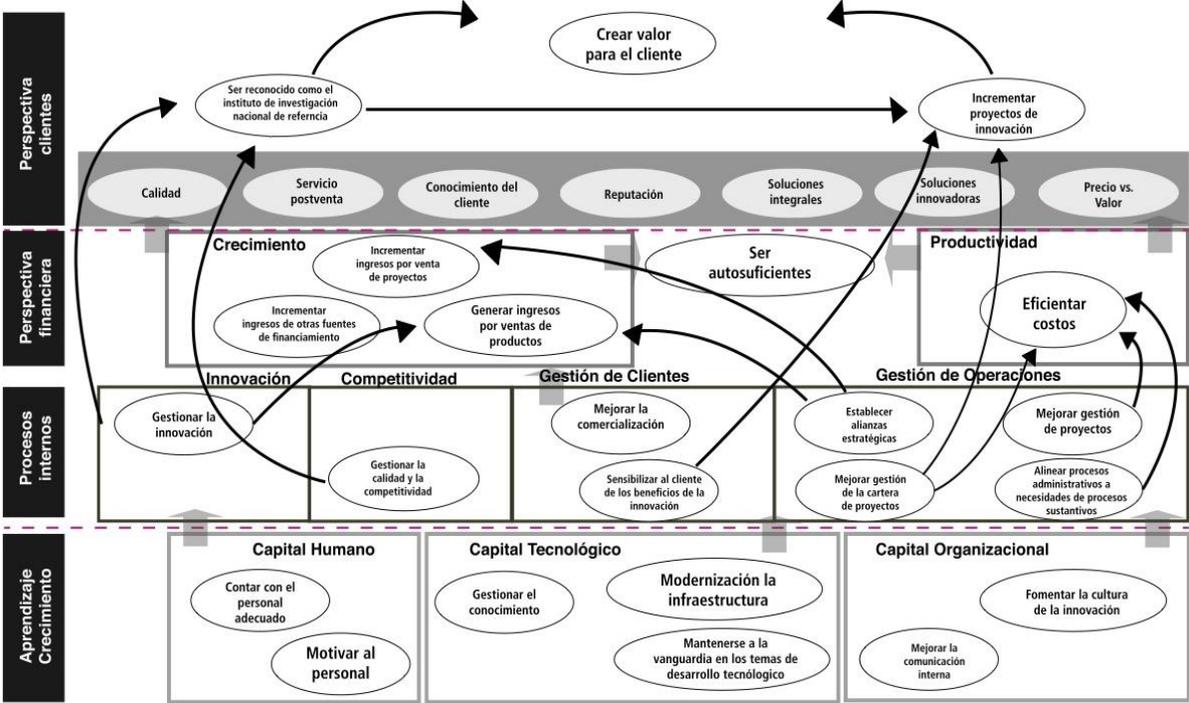
¹¹⁸ *Ibid.*, p. 12.

No se cuenta con mayor información respecto del desarrollo del rubro específico del CMI; no obstante destaca el hecho de que el Gobierno Estatal de Colima, consideró la parte conceptual. Desafortunadamente con la sola descripción, el modelo no trasciende, pues sólo queda en el nivel enunciativo y no atiende elementos específicos ni establece indicadores por cada una de las perspectivas.

2.3.6 Instituto de Investigaciones Eléctricas (2009)

En 2009 el Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE) difundió su Plan Estratégico Institucional; de acuerdo con las perspectivas del CMI; se diseñó el mapa estratégico del Instituto, realizando una representación gráfica de la estrategia institucional a partir de los enunciados fundamentales de la misión y visión. Este mapa expone el conjunto de objetivos estratégicos alineados en las cuatro dimensiones.¹¹⁹

Gráfico 18. Mapa estratégico del Instituto de Investigaciones Eléctricas



Fuente: Instituto de Investigaciones Eléctricas, *Plan estratégico Institucional 2009-2013*, México, 2009.

¹¹⁹ Instituto de Investigaciones Eléctricas, *Plan estratégico Institucional 2009-2013*, México, 2009, p. 22.

El mapa muestra una buena desagregación por cada una de las perspectivas del modelo. Destaca el énfasis que se da a los temas del capital humano, tecnológico y organizacional en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento. A pesar de ello, en la perspectiva del cliente no se alude a la creación de valor “público” ni los impactos sociales que la institución puede generar. Probablemente, debido a esta limitación, el mapa estratégico fue acompañado de un documento con especificaciones asociadas al Cuadro de Mando Integral. Se trató del Programa de Mejora de Gestión 2008-2012. En el siguiente cuadro se muestran sus componentes, así como las acciones vinculadas con los objetivos.

Cuadro 5. Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012

Componente estándar	Acciones IIE
<p>TEMA: Procesos y servicios públicos OBJETIVO: Mejorar la realización de trámites y la prestación de servicios en la APF, facilitando a los usuarios el acceso de manera oportuna y con la calidad requerida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del proceso de gestión de proyectos (Iniciativa 4 del CMI – Estandarización de la gestión de proyectos 1ª y 2ª etapas). • Mejora del proceso de gestión de cartera de proyectos (Iniciativa 3 del CMI – Balancear la asignación de tiempos). • Mejora de procesos administrativos (Iniciativa 6 del CMI – Reingeniería de procesos administrativos).
<p>TEMA: Mejora Regulatoria OBJETIVO: Mejorar el marco normativo interno de las dependencias y entidades mediante el proceso de calidad regulatoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificar a las unidades administrativas que diseñan o emiten normativa (Áreas normativas). ▪ Emitir la norma para operar al interior de la institución el proceso de calidad regulatoria. ▪ Integrar y mantener actualizado el inventario del marco normativo interno de administración. ▪ Publicar en Internet, el marco normativo interno de administración (vigente y compilado). ▪ Definir un programa de trabajo para mejorar el marco normativo interno. ▪ Analizar y emitir proyectos normativos aplicando el proceso de calidad regulatoria.
<p>TEMA: Gobierno digital OBJETIVO: Utilizar las tecnologías de la información y comunicación para mejorar los procesos administrativos y de entrega de servicios públicos mediante la implantación de sistemas y aplicaciones automatizadas integrados, institucionales e interinstitucionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Integrar y presentar las acciones de mejora, incluyendo los procesos interinstitucionales, como un proyecto estratégico e incorporarlos al Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETIC).
<p>TEMA: Racionalización de estructuras OBJETIVO: Orientar la estructura organizacional a resultados, alineándola con los objetivos de la institución, a fin de mejorar el desempeño institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iniciativa 13 del CMI – Optimización de la estructura organizacional.

Componente específico	Acciones IIE
TEMA: Evaluaciones internas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajo y colaboración en equipo (Visita de seguimiento 07-101/2007 del Órgano Interno de Control –OIC-).
TEMA: Evaluaciones externas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sistema de gestión del conocimiento (Iniciativa 14 del CMI – Sistema institucional para la gestión del conocimiento). ▪ Modelo de calidad y competitividad (Iniciativa 5 del CMI – Implantación del modelo de calidad y competitividad). Se participará en el premio nacional de calidad.

Fuente: Instituto de Investigaciones Eléctricas, *Plan estratégico Institucional 2009-2013*, México, 2009, p. 41.

Así, el cuadro complementa el mapa estratégico al considerar lo relativo a servicios públicos, el tema del marco normativo, la incorporación de tecnologías de la información, la alineación de la estructura organizacional a resultados, así como la incorporación de la evaluación interna y externa. El factor que quedó ausente, fue la incorporación de los indicadores que serían utilizados para la medición.

2.3.7 Secretaría de la Función Pública (2010)

Durante 2010 la Secretaría de la Función Pública (SFP) concentró su atención en la aplicación de la metodología del Cuadro de Mando Integral en el tema de las Tecnologías de la Información. Inició con la publicación de la “Guía para la elaboración del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETIC) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.” En esta guía el Proceso de Planeación Estratégica de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), expone los lineamientos para diseñar e implementar la estrategia de TIC mediante la definición de la visión, misión y objetivos de TIC, los cuales deben ser alineados a los objetivos institucionales. Estos son los componentes básicos que dan lugar a la generación del Cuadro de Mando Integral, como herramienta de control y seguimiento del avance y cumplimiento del PETIC.¹²⁰

Las actividades involucradas son las siguientes: Objetivos institucionales y objetivos de dirección administrativa; Plan de tecnología; y Generación de la

¹²⁰ Secretaría de la Función Pública, *Guía para la elaboración del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETIC) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, México, enero de 2010, pp. 3-8.

Estrategia de TIC. Se indica que, para la evaluación, las dependencias y entidades deberán establecer un Cuadro de Mando Integral de TIC, que abarque las perspectivas financieras, de usuario o cliente, procesos, desarrollo de personal y aprendizaje orientados al cumplimiento de las metas institucionales.¹²¹

La publicación de la Guía fue acompañada del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, en el cual se establece la obligatoriedad para las Unidades de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (UTIC), de Desarrollar el Cuadro de Mando Integral y el Mapa estratégico de la UTIC, con la finalidad de establecer objetivos y metas claras de la unidad correspondiente, mediante el diseño e implementación de un Mapa estratégico y un CMI que abarque la perspectiva financiera, de usuario o cliente, de procesos, de desarrollo de personal y de aprendizaje.¹²²

Para el año 2011, la Secretaría de la Función Pública difundió el Acuerdo por el que se reforma y adicionan las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y se expidió el Manual Administrativo de Aplicación General en esa materia y en la de Seguridad de la Información. En este documento se hace referencia a la existencia de un Cuadro de Mando Integral a cargo de las Unidades de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.¹²³

El Manual anterior define al Cuadro de Mando Integral de la UTIC como la herramienta mediante la cual se obtiene el grado de cumplimiento de la planeación estratégica de TIC, representado por el valor de los indicadores definidos para los objetivos estratégicos que se pretenden alcanzar. Asimismo, determina las

¹²¹ *Ibid.*, p. 5.

¹²² Secretaría de la Función Pública, *ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones*, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 2010.

¹²³ Secretaría de la Función Pública, *ACUERDO por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se establecen las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en esa materia y en la de Seguridad de la Información*, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2011.

funciones del responsable de la planeación estratégica, entre las que se encuentran, establecer objetivos y metas de la UTIC mediante el diseño e implementación de un mapa estratégico y un CMI. Igualmente se especifica que el CMI integraría la información del Mapa Estratégico y los indicadores estratégicos definidos. Con la herramienta se deberían permitir dos aspectos: a) Plasmar los avances y desviaciones en el cumplimiento de la planeación estratégica de TIC de la Institución, y b) Permitir que se obtenga una medición del cumplimiento de las estrategias y los compromisos de la UTIC, en las cuatro perspectivas definidas.¹²⁴

El Manual también es claro en la definición de tareas y establece que el Grupo de Trabajo para la dirección de TIC, deberá aprobar el Sistema de gestión y mejora de los procesos de la UTIC, así como los indicadores del Cuadro de Mando Integral de la UTIC. Por su parte, el Analista de evaluación de TIC tendría las funciones de: 1) consolidar los datos relevantes que muestren el grado en el que se están cumpliendo los proyectos y servicios ; 2) Integrar los controles y acciones realizadas para la mitigación de los riesgos identificados en la UTIC, y 3) Mostrar en el Cuadro de Mando Integral los resultados de los indicadores.¹²⁵

Se observa que en el caso de la Secretaría de la Función Pública, se dieron avances importantes en materia de la conformación del CMI, que fueron respaldados por la expedición de dos Manuales Administrativos y su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en los cuales se estableció la necesidad de plasmar avances y desviaciones en torno a la planeación estratégica; medir el cumplimiento de estrategias; generar datos para observar el cumplimiento de proyectos, mitigación de riesgos, así como la representación a través del CMI, respecto de los resultados en los indicadores.¹²⁶ A pesar de los avances anteriores, un elemento para la discusión es la falta de mecanismos para dar seguimiento a los avances obtenidos durante una administración, de manera

¹²⁴ *Ibid.*, P. 41.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 43.

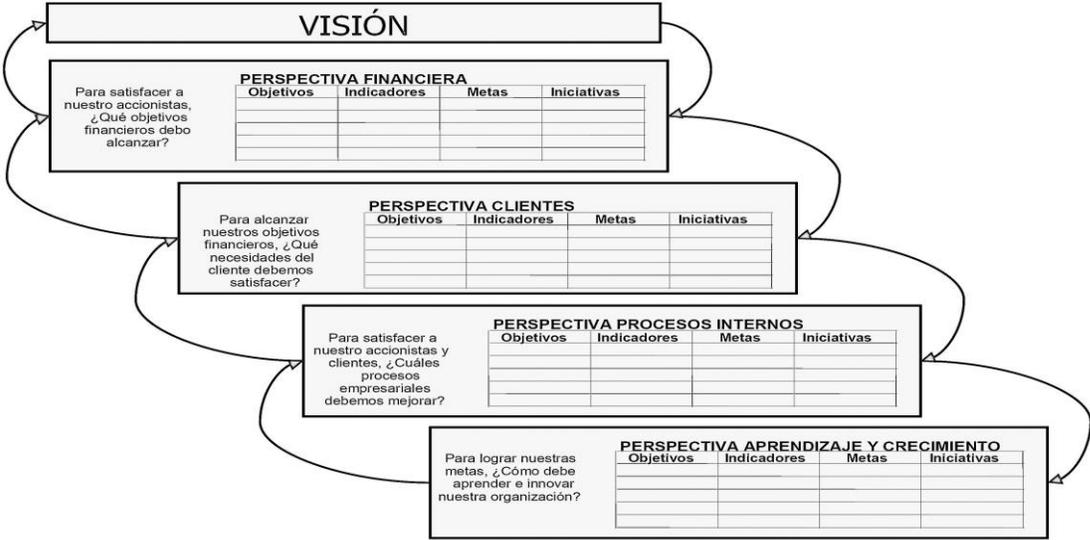
¹²⁶ Cabe señalar que la Secretaría también publicó en el año 2008, las “Herramientas Para el Análisis y Mejora de Procesos”, en las cuales se destaca una técnica que se relaciona con la perspectiva de procesos del CMI, que es la técnica PEPSU, la cual se desarrolla en el siguiente capítulo.

que las herramientas descritas en el apartado, logren trascender los límites de la temporalidad sexenal. En ese sentido, aún son endebletes este tipo de mecanismos, por lo que se corre el riesgo de no potencializar avances significativos en herramientas para mejorar la gestión.

2.3.8 Instituto Mexicano del Transporte (2011)

En 2011 el Instituto Mexicano del Transporte (IMT), dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicó el documento llamado “Diseño del Cuadro de Mando Integral aplicado a la integración del transporte en la cadena de suministro (la quinta perspectiva del *Balanced Scorecard*).” La investigación tuvo como objetivo desarrollar un Cuadro de Mando Integral para el autotransporte de carga, con la finalidad de proporcionar a empresas de este sector una herramienta de apoyo para la ejecución de su estrategia corporativa, a través del monitoreo de los indicadores clave para evaluar sus metas y objetivos estratégicos.

Gráfico 19. Comportamiento de las relaciones causa-efecto en un CMI



Fuente: Instituto Mexicano del Transporte, Diseño del Cuadro de Mando Integral aplicado a la integración del transporte en la cadena de suministro (La quinta perspectiva del *Balanced Scorecard*), México, SCT, 2011, p.64.

El trabajo metodológico se apoyó en la aplicación de entrevistas a empresas autotransportistas, proveedores y clientes que utilizan este servicio, quienes

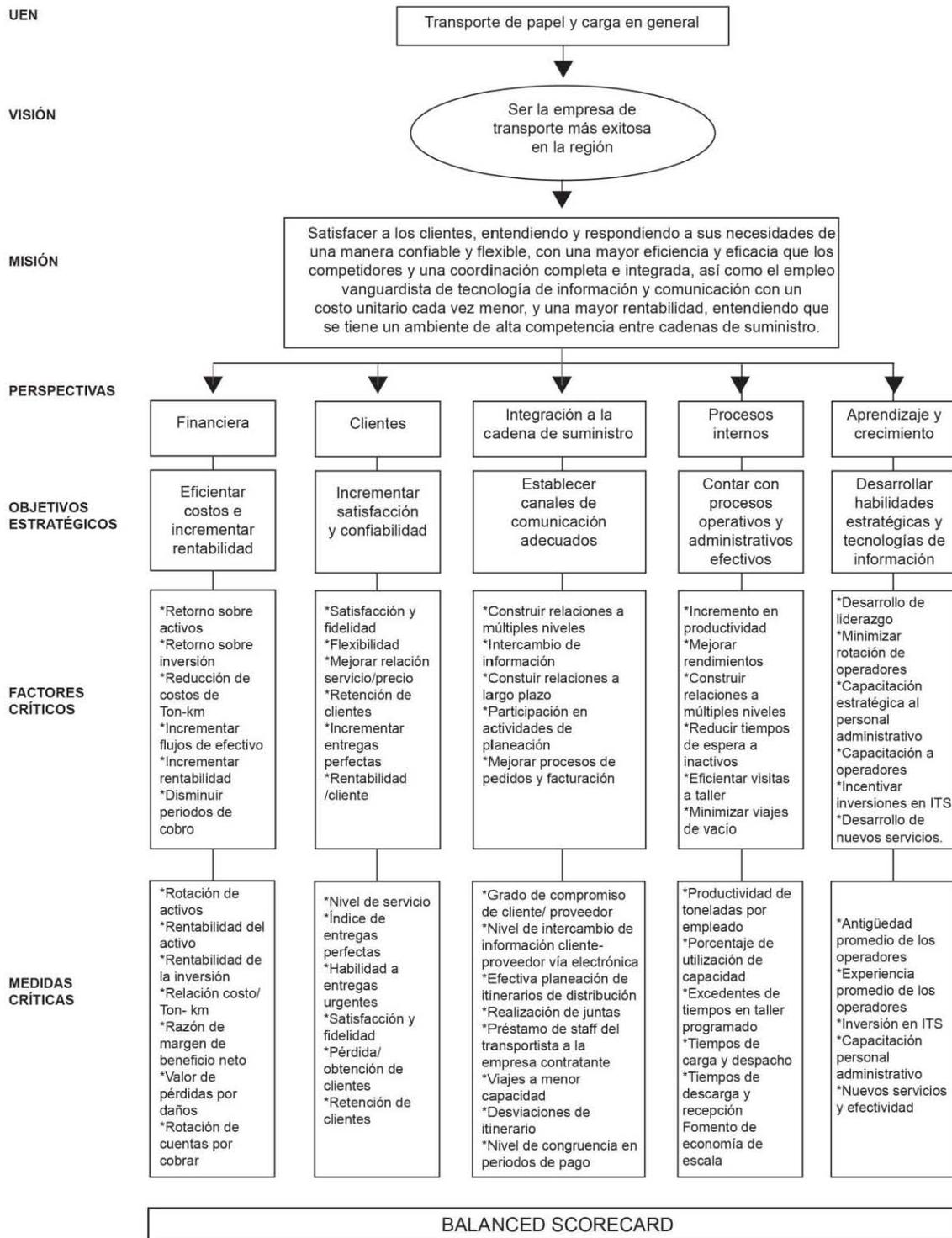
sirvieron de base para la construcción del CMI; se realizó, además, una revisión de la literatura relacionada con mediciones de desempeño en esta industria y de la cadena de suministro y también se revisó el marco teórico del CMI. Como resultado, se construyó la quinta perspectiva denominada “Integración a la cadena de suministros”, enfocada a medir la integración de la empresa transportista, en la cadena de suministro donde se desempeña.

Entre las conclusiones más relevantes, puede señalarse que la quinta perspectiva del CMI, es una variante que permite a las empresas del autotransporte evaluar el nivel de integración con sus socios comerciales y plantea indicadores que miden la eficiencia del transporte en la cadena de suministro.¹²⁷ En la implementación del modelo, se observan los principios conceptuales del CMI; también se realiza una adaptación apropiada a la misión y visión del transporte; se siguieron cada uno de los criterios y quedó definida la herramienta de aplicación para alcanzar mejores resultados en el ramo. Sin embargo, prevalecen las limitantes que ya se han analizado, como la falta de mecanismos de seguimiento que den cuenta de los resultados alcanzados.

La experiencia en el Instituto Mexicano del Transporte resulta uno de los trabajos mejor aplicados del CMI, pues ha transitado de la perspectiva prescriptiva, a la presentación de una metodología de orientación a la labor del Instituto, de lo cual quedan pendientes las evaluaciones para conocer la efectividad de la herramienta y propiciar su mejora. A pesar de ello, vale la pena destacar la adecuación que el Instituto hizo del modelo de acuerdo con sus necesidades, proponiendo una quinta perspectiva, cuyo objetivo estratégico fue establecer canales de comunicación adecuados para facilitar el funcionamiento de la organización.

¹²⁷ Instituto Mexicano del Transporte, *Diseño del Cuadro de Mando Integral aplicado a la integración del transporte en la cadena de suministro (La quinta perspectiva del Balanced Scorecard)*, México, SCT, 2011, pp. 65.

Gráfico 20. Estructura del Cuadro de Mando Integral en la perspectiva del Instituto Mexicano del Transporte

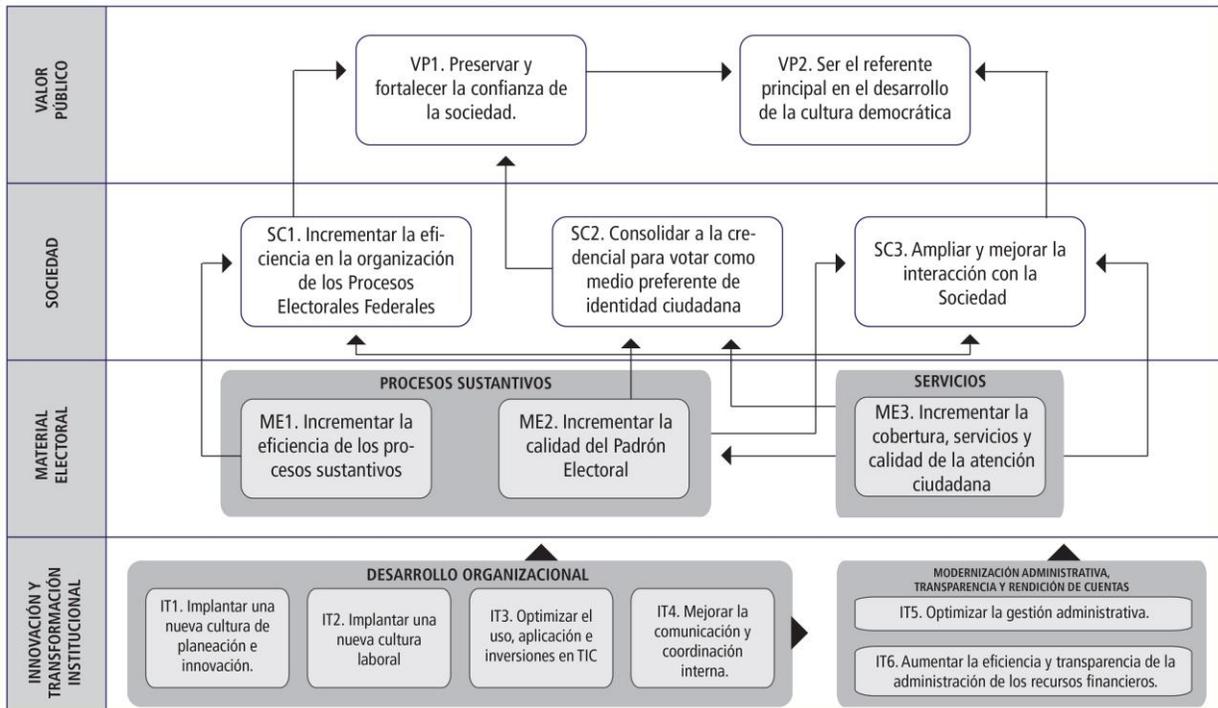


Fuente: Instituto Mexicano del Transporte, *Diseño del Cuadro de Mando Integral aplicado a la integración del transporte en la cadena de suministro (La quinta perspectiva del Balanced Scorecard)*, México, SCT, 2011, p. 97.

2.3.9 Instituto Federal Electoral (2011)

Con la revisión de documentos en torno al CMI, se observa que en varios de los esquemas de planeación de las instituciones públicas en México están presentes elementos que son parte de su metodología. Otra experiencia al respecto, la constituyó el Plan Estratégico Institucional 2012-2015 del Instituto Federal Electoral (IFE). En particular, destaca el diseño y aprobación de los indicadores estratégicos y metas asociadas al Plan Estratégico Institucional 2012-2015, con lo cual se fincaron las líneas de seguimiento a los avances en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del IFE.¹²⁸ A continuación se muestra el mapa estratégico.

Gráfico 21. Mapa Estratégico Institucional



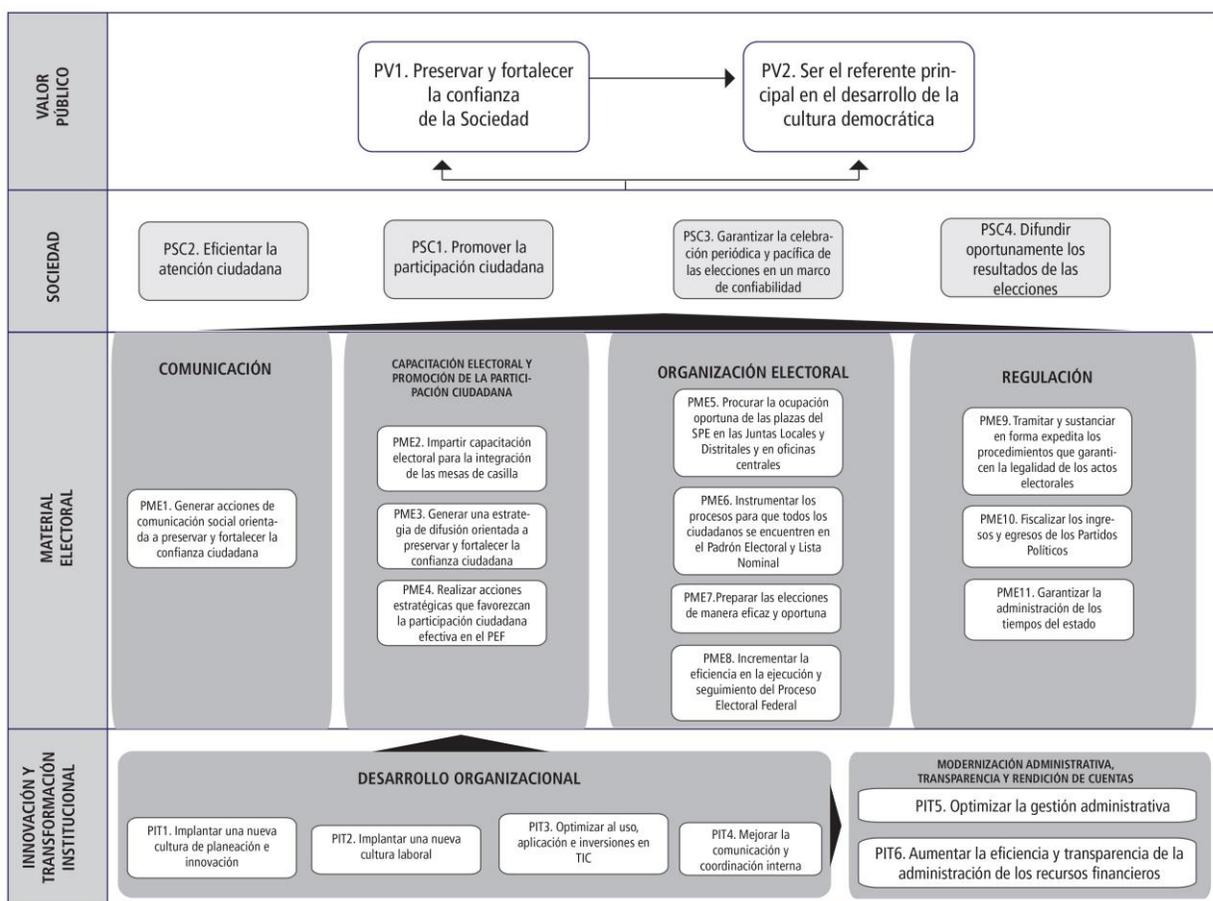
Fuente. Instituto Federal Electoral, *Plan Estratégico Institucional 2012-2015, Indicadores y metas*, México, enero de 2012, p. 12.

Un primer elemento para el análisis, es que el mapa del IFE, al igual que el Instituto Mexicano del Transporte, se adecuó a las necesidades de la organización, superando las tradicionales perspectivas del CMI. Incluso, su

¹²⁸ Instituto Federal Electoral, *Plan Estratégico Institucional 2012-2015, Indicadores y metas*, México, enero de 2012.

enfoque se decantó hacia la creación de valor público y la sociedad. Cabe señalar que la aplicación de este esquema, tuvo su antecedente en el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2011-2012 (PIPEF), instrumento de planeación construido para orientar el Proceso Electoral Federal de 2012, en el que se hace uso parcial de los elementos del CMI. En él se delimitó el mapa estratégico, el macro proceso y subprocesos; se realizó la diagramación y documentación y se indicaron los objetivos, proyectos e indicadores para dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas del Proceso Electoral Federal.¹²⁹

Gráfico 22. Mapa del Proceso Electoral Federal



Fuente: Instituto Federal Electoral, *Plan Integral del Proceso Electoral 2011-2012*, México, IFE, 2011, p. 17.

Del gráfico anterior, además de las perspectivas que se adecuaron al Instituto, destacan elementos importantes para el caso del sector público, como la

¹²⁹ Instituto Federal Electoral, *Plan Integral del Proceso Electoral 2011-2012*, México, IFE, 2011.

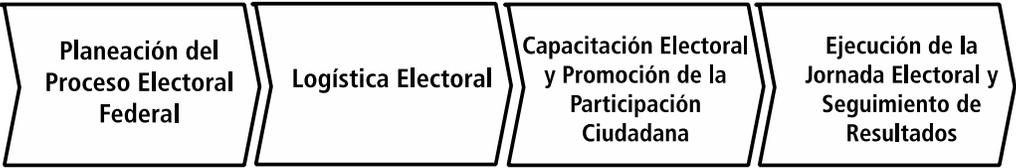
disgregación de la materia electoral, y el apartado de modernización administrativa, la transparencia y la rendición de cuentas.

En el siguiente gráfico, se muestra el macro proceso integrado por la cadena de valor, así como por los procesos transversales del Instituto Federal Electoral. La importancia del gráfico, es mostrar que cada vez más en el sector público se hace énfasis en la orientación hacia los procesos que, además de ser una perspectiva del Cuadro de Mando Integral, corresponde a un nuevo paradigma.

Cabe señalar que los elementos del modelo del CMI en el Instituto Federal Electoral en su conjunto superan un ejercicio meramente descriptivo, incorporando la creación de valor público, la orientación hacia la sociedad y la introducción de la gestión por procesos. Es importante señalar que a pesar de estos avances, el Instituto Federal Electoral, en abril de 2014 se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE), por lo que será preciso analizar si los avances conseguidos en materia del CMI, logran trascender el cambio institucional y sus implicaciones.

Gráfico 23. Proceso Electoral Federal 2011-2012. Macro Proceso

Cadena de Valor



Procesos transversales:



Fuente: Instituto Federal Electoral, Plan Integral del Proceso Electoral 2011-2012, México, IFE, 2011, p. 37. Consideraciones finales del capítulo.

2.4. Aprendiendo de la experiencia: Moldeando el CMI a las necesidades de las organizaciones públicas

En el ámbito gubernamental, el uso del CMI significó un alivio debido a que la discusión de objetivos finales, las estrategias para alcanzarlos y las mediciones para comprobar ambas cosas, podrían llevarse a cabo utilizando medidas no financieras. Las organizaciones públicas tuvieron que aprender la importancia de contar con un modelo lógico o propuesta de valor, que estableciera la relación entre sus actividades y los resultados que se querían conseguir en el presente y en el futuro, por lo que el CMI representó una alternativa. El conocimiento del modelo, implicó un proceso de aprendizaje en las organizaciones públicas, a través del cual se dio la concepción de una estrategia de creación de valor.

Cabe acotar que para el sector gubernamental, el objetivo final perseguido se relaciona con la creación de valor para la ciudadanía y este valor se mide en términos no financieros. El rendimiento financiero se entiende como el medio para un fin y no un fin en sí mismo.

Adicionalmente a las experiencias mostradas en el caso mexicano, en el apartado anterior, en las cuales se aprecia una aplicación descriptiva y por lo tanto limitada del CMI, enseguida se describen otras experiencias aplicadas al sector público, correspondientes a la Ciudad de Charlotte, Arabia Saudita, Nueva Zelanda y Australia.¹³⁰

¹³⁰ En el caso de América Latina, a pesar de que existe una tendencia creciente por parte de las instituciones públicas para aplicar el CMI, la evidencia empírica muestra que las contribuciones apenas se encuentran en el ámbito académico y que más bien, en términos generales, algunos países apenas han iniciado un proceso de conocimiento e información del CMI. Por ejemplo, a finales del año 2012, el Club Tablero de Comando refiere a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica de Honduras; la Alcaldía de Medellín en Colombia; y el Instituto de Previsión Social de Paraguay. Fuente. <http://www.tablerodecomando.com/empresa-publica-logra-ahorros-aplicando-balanced-scorecard/>

2.4.1. Características del Cuadro de Mando Integral en Charlotte, E.U.

En Estados Unidos la metodología CMI está siendo aplicada tanto en la administración federal, como en áreas de los gobiernos estatales, condados, así como en ciudades o alcaldías. En el espacio federal se aplica en áreas de la Administración de Defensa, Energía, Comercio, Transporte, Guardacostas, etc. En el ámbito de la Administración Pública en los estados, la metodología ha sido adoptada por Virginia, Iowa, Maryland, Texas, Minnesota, Oregón y Washington, y en ciudades como San Diego, California; Portland, Oregón; Charlotte, Carolina del Norte; Seattle, Washington; Austin, Texas; y Olathe, Kansas. También en los condados de Monroe, Nueva York; Fairfax, Virginia; Mecklenburgo, Carolina del Norte; y Santa Clara, California.

Cuadro 6. Los usuarios de CMI en los E.U.

Federal	Estados	Ciudades	Condados
Defensa	Virginia	San Diego	Monroe
Energía	Iowa	Portland	Fairfax
Comercio	Maryland	Charlotte	Mecklenburgo
Transporte	Texas	Seattle	Santa Clara
Guardacostas	Minnesota	Austin	
IRS	Oregón	Olathe	
Veterans Affairs	Washington		

Fuente: Instituto del Cuadro de Mando Integral, en <http://balancedscorecard.org/>

Entre las 24 referencias de aplicación en espacios de la Administración Pública en Estados Unidos, así como de las referencias aun limitadas de aplicación en México, la experiencia en Charlotte es la que ofrece una memoria documental y mantiene una difusión permanente de su evolución; asimismo, representa una experiencia del tránsito de la visión funcional de la administración, a la visión de resultados. Cabe señalar que su descripción sólo constituye un referente, más no un modelo que se dé por sentado para el caso Latinoamericano y mexicano.

La Ciudad de Charlotte empezó a desarrollar e implementar su sistema de medición CMI desde 1994, con lo que se sumó al movimiento de reinención del gobierno, promovida por la administración del entonces presidente Bill Clinton. El

interés por el modelo tuvo su origen en la necesidad de un marco estratégico y una visión de futuro para organizar e implementar medidas de desempeño. Antes de utilizar el modelo, se había medido el desempeño desde 1972, en un contexto más tradicional de la gestión por objetivos.¹³¹

Charlotte fue el primer municipio norteamericano en implementar el CMI. En 1996 estableció el CMI "corporativo" de la ciudad y comenzó a desarrollar los cuadros de mando en unidades de negocio piloto. La implementación del modelo, partió de la formulación de la misión, la cual tiene que ver con asegurar la entrega de servicios públicos de calidad. En seguida, se identificó y respondió a las necesidades de la comunidad y se centró la atención en el ciudadano, a través de crear y mantener alianzas; atraer y retener a los empleados más calificados; y aplicar la planificación estratégica. Igualmente se delimitó la declaración de visión.

La ciudad se propuso ser una plataforma esencial para la actividad económica, situación que le podría otorgar una ventaja competitiva, al tiempo que la asociación con los ciudadanos y las empresas, fortalecían la posición de la ciudad. En relación con las áreas de focalización, el CMI fue construido alrededor de cinco temas estratégicos: 1) Seguridad de la comunidad; 2) Transporte; 3) Barrios; 4) Reestructuración de gobierno (que incluyó mejoras en los procesos); y 5) Desarrollo económico.

Uno de los elementos que retoma la presente investigación, es que la perspectiva del ciudadano en Charlotte se ubicó en la parte superior del CMI. Los objetivos financieros, aparecen en el segundo nivel y funcionan como activadores para lograr los objetivos del ciudadano. La perspectiva de procesos internos y de crecimiento y aprendizaje, apoyan los objetivos financieros y de cliente.¹³² De esta manera, la orientación de acciones se enfoca a crear valor a los ciudadanos y el esfuerzo se orienta al trabajo en resultados.

¹³¹ SCHUMACHER, Lisa: "EL Cuadro de Mando Integral de Charlotte: Alineando la Estrategia con el Desempeño Gubernamental, Ciudad de Charlotte", 2007, en www.charmeck.org/cibudget

¹³² KAPLAN Robert y David Norton: *La organización enfocada en estrategia*, Boston, Harvard Business School Press, 2001, p. 157.

En relación con la vinculación entre la estrategia y el presupuesto, la ciudad propuso una lógica en la que primero se establecen los objetivos para hacer efectivo el cumplimiento de la Misión-Visión y se define el cómo. De esta manera, se estableció la cuantificación de los objetivos con la delimitación de los qué y los cuánto, es decir, los recursos económicos para cumplir con las prioridades establecidas. Así, el Cuadro de Mando constituyó una herramienta innovadora que integró la estrategia con el presupuesto, representando el mecanismo para mejorar la toma de decisiones y la selección de indicadores a partir de su alineación con la estrategia.¹³³

Aunque Charlotte representa un caso exitoso en el sector público en el diseño e implementación del CMI, es necesario matizar que se está refiriendo a la aplicación del modelo en un país desarrollado y con gran influencia del mercado, por lo que su aplicación es diferente con otras experiencias. A pesar de esta consideración, su experiencia arroja elementos valiosos como el énfasis en el ciudadano y la importancia de vincular la estrategia con el presupuesto.

2.4.2 Experiencias del CMI en Arabia Saudita, Nueva Zelanda y Australia

Uno de los elementos más destacados en el caso de **Arabia Saudita**,¹³⁴ tiene que ver con la gestión del conocimiento.¹³⁵ En una era de cambios tecnológicos y económicos radicales, el interés en la gestión del conocimiento y el CMI ha crecido entre los administradores públicos de aquel país, debido a que aborda cuestiones del cambio, la innovación y la adaptación ambiental, en un contexto en el que las organizaciones públicas están siendo reinventadas y rediseñadas. Así, la gestión del conocimiento ha comenzado a ser discutida debido a la necesidad de productos y servicios más eficientes e innovadores. El caso de Arabia Saudita,

¹³³ NIVEN, Paul: *Op. Cit.*, p. 322.

¹³⁴ ALHAMOUDI, Salwa: *Estrategias de Gestión del Conocimiento y Sistemas de Cuadro de Mando en el Sector Público*, Riyadh, Arabia Saudita, Instituto de Administración Pública, 2010.

¹³⁵ En términos generales, la Gestión de Conocimiento se relaciona con los procesos y procedimientos que rigen la creación, difusión y utilización del conocimiento; la explotación y el desarrollo de los activos de conocimiento de una organización con el fin de promover sus objetivos; y con los procesos asociados a la identificación, el intercambio y la creación de conocimiento. Es importante señalar que se incluye tanto el conocimiento explícito documentado, como el conocimiento tácito o subjetivo.

sugiere que el sector público sea consciente de los beneficios de establecer la gestión del conocimiento como un diferenciador competitivo en la generación de recursos y de creación de valor, a fin de no correr el riesgo de quedar atrás de las prácticas dominantes en el sector privado.

Así, las actividades para desarrollar el CMI requieren una gestión del conocimiento apropiado en todas las etapas, debido a su papel estratégico como intangible que logra una ventaja competitiva para el ente público. Con la aplicación del CMI y su correspondiente gestión del conocimiento, los recursos tangibles e intangibles pueden ser desarrollados dentro de las organizaciones públicas.

Otro elemento de interés en el caso de Arabia Saudita en la implementación del CMI, se relaciona con el cambio cultural. El enfoque para crear el cambio es la base necesaria para alentar a los servidores públicos y sus áreas a participar en el proceso de implantación del CMI. Adicionalmente, la participación y compromiso activo de los servidores públicos, implica la planeación de un programa de incentivos, canales de comunicación y una herramienta tecnológica para observar el progreso como tal del Cuadro de Mando Integral.

En el caso de **Nueva Zelanda**,¹³⁶ si bien el concepto del CMI ha sido ampliamente documentado, no hay muchos estudios sobre su aplicación en el sector público. El modelo se ha adaptado para reflejar características únicas en el mundo de lo público, como los aspectos culturales; de ahí que la “personalización” es importante para reflejar la estrategia de la organización, por lo que si bien los conceptos subyacentes del CMI se pueden utilizar para cualquier organización, los cuadros de mando deben adecuarse para cada institución pública.

El contexto en Nueva Zelanda en la aplicación del CMI, como en el caso mexicano, es un proceso de reforma en las áreas de gestión, presupuesto y contabilidad, así como la disminución del financiamiento del gobierno, que hace

¹³⁶ GRIFFLHS, John: *Cuadro de Mando Integral Empleado en Departamentos Gubernamentales y Entidades de la Corona de Nueva Zelanda*, Australia, Consejo Nacional del Instituto de Administración Pública, 2003.

necesaria la entrega del producto lo más eficientemente posible. Para satisfacer dicho desafío, una práctica clave ha sido la adopción de herramientas de gestión como la medición del desempeño. En este sentido, una de las virtudes de la aplicación del CMI en el sector público, es el potencial de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a través de la medición.

A pesar de que la aplicación del CMI en Nueva Zelanda se ha dado de manera parcial, una de las ventajas observadas es que se utilizó como herramienta para reunir puntos de vista divergentes y desarrollar una visión compartida de lo que la organización pública quería lograr. Una de las principales conclusiones aportadas, es que las organizaciones deben ser muy claras en lo que quieren alcanzar al inicio de la implementación y desarrollo del CMI. Asimismo, la aplicación del modelo mostró una evolución o maduración en aquellos entes públicos que lo aplicaron, por lo que representa una herramienta susceptible de mejorarse.

En el caso **australiano**,¹³⁷ a pesar de la reciente atención en el CMI en los gobiernos locales, el modelo no es bien conocido y su adopción ha sido limitada. El gobierno local representa el orden debajo de los ámbitos federal y estatal, así como el anclaje del sistema de gobierno en el ámbito comunitario. Dicho gobierno tiene un papel pequeño pero significativo en la economía australiana. Los ayuntamientos desempeñan funciones de provisión de servicios a la comunidad como salud, cultura, educación, etcétera. El estudio se centró en ayuntamientos de la zona metropolitana de Sydney.

El contexto en la aplicación del CMI, es la necesidad de un enfoque más sofisticado requerido por los administradores de los gobiernos locales, para hacer frente a presiones como la demanda de recursos y la disminución de la capacidad financiera. También existe un esfuerzo de reforma para superar deficiencias de los sistemas de medición más tradicionales. Desde la década de los años 90, el

¹³⁷ PERERA, Sujatha y Herbert Schoch: "Adopción del Cuadro de Mando Integral en organizaciones de gobierno local: un estudio exploratorio", en *Diario de contabilidad de gestión Asia-Pacífico*, volumen 2 edición 1, Australia, Universidad Macquarie, 2007.

sector local ha experimentado una serie de iniciativas de cambio, destinadas principalmente a aumentar la transparencia y rendición de cuentas y fomentar la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios públicos.

La consecuencia de la presión que ejerció la reforma para medir y mejorar el desempeño en Australia, implicó que los ayuntamientos avanzaran hacia la adopción de sistemas de medición “multidimensionales”, los cuales incorporan indicadores de resultados en varias dimensiones como el costo, la calidad, la satisfacción del ciudadano y empleados, así como prácticas innovadoras. Solo dichos sistemas pueden medir efectivamente el desempeño de los servicios realizados por los ayuntamientos.

Existen varias explicaciones para la escasa adopción del CMI en el sector público australiano, las cuales tienen que ver con el periodo de las gestiones, la falta de respaldo ejecutivo y preparación de la organización para el cambio, así como la falta de sistemas de información desarrollados. El CMI es puesto raramente en práctica si no existe apoyo de la dirección, por lo que su interés y compromiso es fundamental para la implementación y desarrollo.

Otro factor que explica la baja tasa de adopción del CMI, es que existe una ausencia de competencia en el entorno, esto es, en el sector privado las empresas adoptan las últimas mejoras para mantener su competitividad, mientras que en el sector público es menos probable que se sienta la presión competitiva. Y aunque hay requisitos y expectativas en torno al desempeño del sector público, no hay ninguna presión notable o la motivación para introducir cambios en los sistemas de medición del desempeño. Otro factor es el tiempo, ya que en general la implementación y mejora del CMI toma un año o más y requiere una comprensión global de sus operaciones, de la organización a la que se aplica y un compromiso significativo para aceptar y aplicar el cambio necesario.

Algunos aspectos adicionales que dificultaron la adopción del CMI en Australia, fueron la disposición de recursos financieros y humanos extras que se requieren para adoptar el modelo. Los ayuntamientos dependen de los gobiernos federal y estatal en materia de recursos financieros, los cuales son limitados, por lo que la asignación de fondos para la implementación del CMI es probable que sea una prioridad baja. Una dificultad más, es que los empleados del ayuntamiento estaban sobrecargados de trabajo y cualquier propuesta requería esfuerzo adicional, lo que con frecuencia generaba resistencia. Otro elemento es la ausencia de una cultura organizacional que promueva la introducción de nuevas prácticas y procedimientos, considerando que un nuevo sistema de medición de los resultados puede percibirse como el cambio de las reglas del juego y/o de la redistribución del poder en la organización.

A pesar de lo anterior, fueron observados impactos positivos con el establecimiento del CMI; por ejemplo, para mejorar la vinculación de las estrategias con las medidas de desempeño y coadyuvar en la gestión de finanzas sanas, permitiendo recursos disponibles para alcanzar los objetivos de la comunidad. En síntesis, hay evidencia limitada de la adopción y aplicación del CMI en el sector público de los ayuntamientos australianos. Algunas recomendaciones sugieren que es importante que los adoptantes potenciales y no adoptantes estén familiarizados con los aspectos del CMI, o cualquier innovación sobre la gestión, antes de tomar la decisión crítica sobre la conveniencia de adoptar o no, ya que la adopción de cualquier nuevo sistema tiene el potencial de causar trastornos no deseados en las organizaciones si no se gestiona y maneja adecuadamente.

El segundo estudio de **Australia**,¹³⁸ realizado en una Autoridad del Gobierno Local, se desarrolló para establecer la forma en que los resultados deben ser articulados para la comunidad, así como establecer la estrategia para garantizar que se produjeran esos resultados. Se observaron retos significativos en la transposición de los principios del CMI para las organizaciones del sector público,

¹³⁸ SHARMA, Bishnu y David Gadenne: *Implementación del Cuadro de Mando Integral en la Autoridad del Gobierno Local: Problemas y Desafíos*, Australia, Universidad de Costa del Sol, 2011.

donde se requerían ajustes tanto en el diseño como en la implementación, en un contexto donde ante las reformas en el sector público, los gobiernos tomaron mayor interés en la medición del desempeño, la mejora y la rendición de cuentas.

El estudio reveló algunas complicaciones al momento de instrumentar el CMI; una premisa fundamental es que no hay una “talla única” para todas las aplicaciones del CMI, ya que un cuadro de mando “prescrito” podría culminar en un sistema disfuncional de planeación central que no estimule el aprendizaje. Por otro lado, existe una tendencia a utilizar los malos resultados como medidas punitivas (y no como aprendizaje organizacional). Cabe acotar que la implementación del CMI en organizaciones del sector público, será más compleja que en el sector privado, debido entre otros factores, al reconocimiento y definición de grupos de interés involucrados. En el sector público, el objetivo principal es enfocarse y satisfacer las necesidades de la comunidad, más allá de los resultados únicamente financieros.

Los principales resultados del estudio mostraron que comunicar el concepto de CMI al personal operativo no es fácil, debido a las diferencias en sus intereses y motivaciones; que existe la necesidad de ajustar continuamente el sistema; que el CMI se encuentra cada vez mejor conceptualmente no obstante, existe una resistencia cultural y hacen falta medidas y líneas base. Asimismo, otros elementos apuntan la falta de comunicación adecuada, el uso excesivo de indicadores y formatos genera inconsistencia entre los proyectos. En el caso de los incentivos, en el sector público es difícil introducir sistemas de recompensas financieras, por lo que generalmente las medidas tienen que ver con premios de desempeño, innovación, responsabilidad social, entre otros.

La implementación del CMI en el sector público, claramente tiene sus propios desafíos derivados de la naturaleza de la rendición de cuentas ante los ciudadanos y no a los accionistas. En suma, se destacan retos en el liderazgo y motivación de los empleados, en la comunicación, dificultades en la medición,

limitaciones tecnológicas y falta de habilidades del personal. Sin embargo, para la Autoridad local analizada, también representó un aprendizaje interno al proponer un nuevo paradigma de gestión organizacional.

Finalmente, un **tercer estudio** en el caso australiano,¹³⁹ examinó si los departamentos gubernamentales hacían uso del CMI. Los resultados arrojaron que existe poca evidencia sobre los sistemas de medición del desempeño del Cuadro de Mando; no obstante, donde se aplicó el modelo, se mejoró la eficiencia del departamento de gobierno, por lo que es percibido de manera positiva para mejorar la eficiencia y la efectividad. Otra consideración es que el mayor hincapié en los productos y resultados ha aumentado la presión sobre las organizaciones del sector público para mejorar su desempeño; lo anterior permite enfocarse en lo que la institución está logrando o ha producido, situación que favorece la rendición de cuentas. Cabe acotar que las prácticas de medición del desempeño son diferentes en cada país, debido a que son distintos los marcos normativos e institucionales.

2.5 Enseñanzas derivadas de la aplicación del CMI en el sector público.

Las experiencias anteriores, arrojan elementos que pueden ser considerados en los trabajos de réplica y mejoramiento del modelo en el sector público. Un primer punto es la evaluación del desempeño de los empleados y su reconocimiento cuando se alcanzan las metas comprometidas. Otro elemento, es el apoyo necesario para la implantación del modelo por parte de altos funcionarios, que trasciende hasta la institucionalización de la metodología, a fin de que sea parte integral de la gestión y no sólo un factor temporal. Un elemento más, es la aplicación efectiva del modelo más allá de un documento meramente descriptivo. Destaca además la comunicación interna, que se convierte en un elemento

¹³⁹ HOQUE, Zahirul y Carol Adams: "Aumento y uso de medidas de Cuadro de Mando Integral en departamentos del gobierno australianos", en *Responsabilidad Financiera y Gestión* 27(3), Australia, Agosto 2011.

fundamental para hacer partícipe a toda la organización de traducir la Misión y Visión en objetivos, estrategias y resultados.

En el proceso de implantación del CMI, se observan al menos 3 factores estratégicos: a) comunicar la estrategia; b) la vinculación entre estrategia y presupuesto; c) la mejora continua.

En relación con la comunicación, el modelo es una herramienta útil para traducir la visión y la estrategia en términos operacionales. Esto resulta importante al bajar los grandes planes del gobierno, a metas específicas. En esta lógica, es fundamental que los entes públicos utilicen los canales establecidos de comunicación interna, con el fin de ayudar a los servidores públicos a entender el proceso de planificación estratégica, informar los avances y logros significativos. Esto permite una gestión más eficaz y la vinculación de las tareas diarias con el cumplimiento de la estrategia.

Por otro lado, el establecimiento de una conexión entre la estrategia y la asignación de recursos es fundamental. Las instituciones públicas que pretendan ser eficaces, no pueden establecer grandes ejes de acción sin el presupuesto necesario para su cumplimiento. Es fundamental vincular el sistema de medición del desempeño con el proceso presupuestario. Aquí se encuentra una relación en el caso de la Administración Pública mexicana, donde se impulsa el establecimiento del Presupuesto basado en Resultados, de manera que haya una vinculación no sólo con lo que se pretende hacer, sino con lo que realmente se realizó y con base en ello destinar y/o re- direccionar los recursos públicos.

En relación con la mejora continua, debe atenderse la manera en que los entes públicos responden a las necesidades de la comunidad y se preparan para el futuro. Incluso los gobiernos con los sistemas de gestión más sofisticados de rendimiento están constantemente refinando sus procesos en un esfuerzo continuo por mejorar. De acuerdo con la revisión en los apartados anteriores, el

proceso de diseño e implantación del CMI en sí, requiere ajustes constantes y adecuaciones de acuerdo con la realidad a la que se aplica. Otros elementos derivados de las experiencias internacionales se muestran en seguida y constituyen otra aproximación para aplicar el CMI en el caso de las organizaciones del gobierno mexicano.

Cuadro 7. Enseñanzas derivadas del uso del CMI en el sector público.

Experiencia del Sector público	Elementos a considerar:
Charlotte	<ul style="list-style-type: none"> - Colocación del ciudadano en la parte superior del modelo. - Evaluación y reconocimiento a los servidores públicos. - Apoyo por parte de funcionarios de primer nivel. - Comunicación interna efectiva. - Vinculación entre la estrategia y el presupuesto. - Mejora continua del modelo.
Arabia Saudita	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión del conocimiento como diferenciador competitivo. - Enfoque para el cambio cultural, que incluya sistema de incentivos. - Herramientas tecnológicas para observar el progreso del modelo.
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> - Personalización (adecuación) del modelo al ente que se aplica. - Claridad del propósito a lograr, al inicio de la aplicación del modelo.
Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Comprensión global de lo que implica el CMI. - Conocimiento de la entidad pública en la que se aplica el modelo. - Cultura organizacional que promueva la introducción de nuevas prácticas y procedimientos. - Evitar el uso indiscriminado de indicadores y formatos.

Elaboración propia a partir de la consulta de diversos autores.

Consideraciones finales del capítulo

Al revisar la evolución que ha tenido la implementación de la metodología del Cuadro de Mando Integral en México, la constante en la primera década del milenio, fue la realización de ejercicios parciales de la herramienta, específicamente en la estructura de los instrumentos de planeación. Esto significa que la puesta en marcha del modelo se ha limitado al diseño de programas, quedando pendiente entre otros aspectos, el diseño, aplicación y seguimiento de indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de las metas.

Si bien se ha realizado la tarea de gabinete de alinear misión y visión a los resultados, no hay noticias de una evaluación de las experiencias. Como se pudo apreciar en los casos mexicanos, una constante es la ausencia de líneas base como parámetro para evaluar los resultados generados con la instrumentación del CMI. Desde 2004, año base de referencia en la mención del CMI en las instituciones públicas de México, no se tenía noticia de la aplicación de la metodología. Hasta antes de 2011, el trato que se dio al modelo se limitó a la presentación de estudios y prescripciones respecto a lo recomendable de su uso, o bien, se incorporó como parte del esquema de planeación estratégica, sin concretar aspectos para su implantación.

Las evidencias indican que a partir del año 2011, en los ejercicios realizados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través del Instituto Mexicano del Transporte, y el Instituto Federal Electoral, se observó un avance importante al trascender la etapa descriptiva y prescriptiva, y transitar hacia la adopción del Sistema. Dichas experiencias constituyen ejemplos más tangibles de la adopción del modelo, al incorporar tanto los aspectos conceptuales como los aspectos metodológicos en el diseño del CMI, la formulación de indicadores de desempeño en el ámbito público, así como la adecuación en la nomenclatura y modificación de las tradicionales perspectivas del modelo de acuerdo con sus necesidades.

La estructura y los contenidos abordados hasta el año 2011, por las dos instituciones referidas, constituyen una buena señal en relación con la incorporación de la herramienta para mejorar la gestión. No obstante hacen falta instrumentos que permitan el seguimiento de los avances alcanzados, teniendo como riesgo la pérdida de experiencias valiosas de aplicación del modelo en el cambio de administración.

En relación con las experiencias, en el, mencionadas, se encontró que en la Secretaría de Economía, si bien se observa un modelo que describe las cuatro vertientes, la adecuación en la nomenclatura de dos perspectivas, el diseño de

mapas estratégicos y la identificación de indicadores, no existe evidencia del seguimiento, por lo cual la experiencia se queda en la etapa descriptiva.

En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, sólo se describió un segmento de aplicación del modelo, a través del uso de los conceptos y estructuras del CMI, por lo que el ejercicio resultó limitado al no incorporar líneas base que permitieran identificar los puntos de partida. En el SAT, por otro lado, el ejercicio realizado se ubicó en la primera fase, desde la perspectiva de la planeación estratégica y aunque desarrolla la perspectiva de procesos, aún conserva el enfoque a clientes y su desagregación se observa acotada.

En la experiencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el ejercicio fue descriptivo y el modelo nuevamente no trascendió, al igual que en el caso del Gobierno de Colima, donde se destaca la aplicación conceptual del modelo en relación con su Sistema de Gestión de Calidad, pero en relación con el CMI resultó limitado al no establecer claramente las perspectivas ni su forma de medición.

Por su parte, el Instituto de Investigaciones Eléctricas utilizó las cuatro perspectivas en su Plan Estratégico Institucional, así como la elaboración de su mapa estratégico y adicionalmente incorporó un Programa de Mejora de Gestión, aunque adolece de los indicadores que permitan cuantificar sus resultados. En el caso de la Secretaría de la Función Pública, destaca la expedición de dos manuales administrativos, en los cuales se describió la aplicación de elementos del CMI como las cuatro perspectivas y utilización de indicadores; a pesar de ello, se observa la falta de mecanismos de seguimiento y/o continuidad entre un sexenio y otro que permitan consolidar los esquemas de mejora de gestión.

Como se ha señalado, el caso del Instituto Mexicano del Transporte, resulta uno de los trabajos más completos en la aplicación del CMI, ya que no sólo enfatiza la parte descriptiva, sino que incorpora una metodología orientada a los trabajos del

Instituto. Finalmente, en la experiencia del Instituto Federal Electoral, destaca el diseño y aprobación de los indicadores estratégicos y metas de su Plan Institucional, con lo cual se fundamentan las líneas que darán seguimiento al cumplimiento de objetivos. Por ello, metodológicamente, la experiencia del IFE, también rebasa el trabajo conceptual y trasciende hasta la aplicación y establecimiento de una línea base para futuras evaluaciones; el desafío consiste en trascender el cambio institucional que conlleva el actual nacimiento del nuevo Instituto Nacional Electoral.

En el ámbito internacional, existen casos del CMI aplicados en el sector público, de los cuales se derivan elementos de aprendizaje; por ejemplo, el desarrollo de las capacidades del personal público como base de la organización; el apoyo de los altos funcionarios en la implantación de la herramienta; la transición efectiva de documentos descriptivos a la instrumentación real del modelo. De igual modo, son indispensables mecanismos de comunicación, para hacer llegar con claridad la información a toda la organización, partiendo desde la misión, visión y objetivos estratégicos, que permitan su comprensión e internalización.

En el siguiente capítulo, se abundará en torno a las cuatro perspectivas del CMI, específicamente en el ámbito público; así como las metodologías para obtener indicadores en cada una de ellas.

Capítulo 3. Análisis del Cuadro de Mando Integral, aplicado en el sector público

- Descripción del modelo.
- Descripción de las metodologías e indicadores para reforzar el modelo en el ámbito público.

Objetivo del capítulo: Analizar los componentes del Cuadro de Mando Integral, las metodologías e indicadores para su fortalecimiento en el ámbito público.

3.1. Descripción del modelo

3.1.1. Antecedentes

En 1991 Eccles¹⁴⁰ publicó en la *Harvard Business Review* "El manifiesto de medición de desempeño", un artículo que pronosticó la llegada de una revolución en materia de medición de rendimiento, en la cual los sistemas de información financiera tradicional, serían reemplazados por sistemas de información no financiera. El Cuadro de Mando Integral emergió como el catalizador de esta revolución.

Si bien el modelo nació como un conjunto de tablas divididas en cuatro secciones, etiquetadas como perspectivas: "Financiera", "Cliente", "Procesos internos" y "Aprendizaje y crecimiento", en la aplicación al ámbito público, las vertientes financiera y cliente demandan una reorientación. En el aspecto financiero, si la medida de eficiencia está en mantener el gasto dentro de las cantidades presupuestadas, se corre el riesgo de soslayar la importancia de valorar el desempeño en términos de satisfacer necesidades de los ciudadanos. De esta manera, el núcleo de atención se traslada a la perspectiva del cliente. "El éxito de las organizaciones gubernamentales y sin fines de lucro debe medirse por el grado

¹⁴⁰ ECCLES, R., G: "El manifiesto de la medición de rendimiento", *Harvard Business Review*, enero-febrero, 1991, pp. 131-137.

de eficacia y eficiencia con que satisfacen las necesidades de sus usuarios. Las consideraciones financieras pueden tener un papel facilitador o de restricciones, pero raramente serán el objetivo primordial.”¹⁴¹

Kaplan y Norton recomiendan tres métodos para alinear la estrategia y Cuadro de Mando Integral a los objetivos: a) los programas de comunicación / educación, b) los programas de ajuste de la meta, y c) los vínculos de recompensa del sistema. Asimismo, señalan que en un contexto de competencia, donde los factores intangibles dominan la vanguardia de la economía, la metodología del CMI es un sistema estratégico de gestión, ya que los enfoques de medición han demostrado su capacidad para:

1. Aclarar y traducir o transformar la visión y la estrategia. Implica la transformación de la estrategia en objetivos específicos, para dar paso a la identificación de indicadores del proceso interno.
2. Comunicar y vincular los objetivos e indicadores estratégicos. Esta tarea se realiza para hacer comprensible la estrategia a todos los integrantes de la organización.
3. Planificar, establecer objetivos y alinear las iniciativas y estrategias. Implica asociar con la presupuestación y el establecimiento de objetivos de corto plazo, que apoyen la evaluación y la posible reorientación de estrategias.
4. Aumentar el *feedback* y la formación estratégica.¹⁴²

El progreso y evolución del modelo queda reflejado en las publicaciones de Kaplan y Norton, al principio orientadas al sector privado, pero gradualmente con incorporaciones de experiencias en organizaciones públicas y sin fines de lucro. El siguiente cuadro brinda un panorama de la evolución del modelo y puede destacarse que como toda herramienta susceptible de mejora continua, en más de dos décadas de aplicación del Cuadro de Mando Integral, se han realizado

¹⁴¹ KAPLAN Robert y David Norton: *Balanced Scorecard: Traduciendo la estrategia en acción*, Barcelona, Gestión 2000, 1996, p. 194.

¹⁴²KAPLAN Robert y David Norton: *Balanced Scorecard, Op. Cit.*, p. 23.

avances y ajustes, como producto de las experiencias de adopción de la metodología, tanto en organizaciones privadas como públicas.

Cuadro 8. Evolución del Cuadro de Mando Integral 1992-2011

1992-1993	Herramienta de medición de rendimiento, utilizada para capturar además de las medidas económicas, las actividades de creación de valor de activos intangibles de una organización (Kaplan y Norton, 1992) ¹⁴³ . Un año más tarde, en un nuevo artículo, hicieron las primeras referencias sobre la relación entre parámetros de rendimiento y estrategia (Kaplan y Norton, 1993). ¹⁴⁴
1996	En 1996, el CMI fue etiquetado como un sistema de gestión de rendimiento estratégico, que formó la base de un marco de convergencia para procesos estratégicos, asignación de recursos, presupuesto y planificación, establecimiento de metas y empleado de aprendizaje (Kaplan y Norton, 1996). Este mismo año, se publicó el primer libro sobre el tema, que incluye instrucciones sobre cómo debería ser el concepto implementado (Kaplan y Norton, 1996b). ¹⁴⁵
2000-2001	El cambio hacia un uso más estratégico del CMI, fue confirmado en un nuevo artículo publicado en el año 2000 (Kaplan y Norton, 2000). ¹⁴⁶ Al año siguiente, su segundo libro (Kaplan y Norton, 2001) ¹⁴⁷ proponen el Balanced Scorecard como un todo que abarca el sistema de control y gestión estratégica.
2004-2005	La transición de la escuela de contabilidad de gestión, a la escuela de gestión de la estrategia, es confirmada por el enfoque en dos componentes del marco CMI que apoyan su papel estratégico: el mapa de la estrategia y la oficina de gestión estratégica (Kaplan y Norton, 2004, 2005). ¹⁴⁸
2008	Una nueva etapa en la evolución del concepto Balanced Scorecard, puso énfasis en la integración a partir de la alineación de la estrategia con las operaciones (Kaplan y Norton, 2008). ¹⁴⁹ El Cuadro de Mando Integral se presentó como un componente clave de la organización en la ejecución de la estrategia, que en sí mismo se presenta como una capacidad organizativa.
2010-2011	Vinculación más estrecha con la gestión de riesgos y liderazgo, como las capacidades organizacionales. El énfasis está ahora en una estrecha integración con otros sistemas organizacionales y capacidades, como Enterprise Risk Management.

3.1.2. Necesidad de un enfoque integral

Antes de abundar en cada uno de los componentes del modelo, es importante considerar algunos elementos que hicieron necesaria la utilización de las cuatro perspectivas, tanto en las organizaciones privadas como en las públicas, así como señalar otros beneficios del CMI.

¹⁴³ KAPLAN Robert y David Norton: "El Balanced Scorecard - medidas que conducen el rendimiento", *Harvard Business Review*, Vol. 70, Iss. 1, 1992, pp. 71-79.

¹⁴⁴ KAPLAN Robert y David Norton: "Poniendo el Balanced Scorecard a trabajar", *Harvard Business Review*, Vol. 71, Iss. 5, 1993, pp. 134-142.

¹⁴⁵ KAPLAN Robert y David Norton: "Cuadro de Mando..", *Op. Cit.*, p.25.

¹⁴⁶ KAPLAN Robert y David Norton: "¿Tienes problemas con tu estrategia?", *Harvard Business Review*, Vol. 78, Iss. 5, 2000, pp. 167-176.

¹⁴⁷ KAPLAN Robert y David Norton: *La organización enfocada en estrategia*, Boston, Harvard Business School Press, 2001.

¹⁴⁸ KAPLAN Robert y David Norton: "Medir la disposición estratégica de activos intangibles", *Harvard Business Review*, Vol. 82, Iss. 2, 2004, pp. 52-63 y KAPLAN Robert y David Norton: *Mapas estratégicos: conversión de activos intangibles en resultados tangibles*, Boston, *Harvard Business Press*, 2004.

¹⁴⁹ KAPLAN Robert y David Norton: "The Execution Premium: vincular la estrategia con la operación para una ventaja competitiva", *Harvard Business Review*, Boston, 2008.

El modelo plantea el desempeño de las organizaciones desde las perspectivas que considera claves y articula la visión central, la estrategia y los objetivos, antes de traducirlos en acciones específicas; de ahí que, como se exploró en el capítulo anterior, cada vez más las organizaciones privadas y públicas, están utilizando los Cuadros de Mando para vincular su estrategia con sus operaciones, de manera que exista una alineación en las actividades, lo cual proporciona un enlace entre la estrategia y la acción y, con ello, se permite a las organizaciones la implementación de la estrategia de manera efectiva, toda vez que más de la mitad de las estrategias elaboradas no se aplican de esta forma.

Al respecto, Helen Atkinson señala cómo es que el Cuadro de Mando Integral fue desarrollado para hacer frente a una serie de debilidades asociadas con los "tradicionales" sistemas de medición del desempeño, dominadas por el corto plazo e indicadores financieros rebasados y no vinculados con la estrategia organizacional. En consecuencia, una de las virtudes del modelo, considerándolo desde sus cuatro perspectivas, es que proporciona un marco para la gestión de la aplicación de la estrategia, además de facilitar su evolución como respuesta al entorno siempre cambiante.¹⁵⁰

De acuerdo con Brander Brown y McDonnell,¹⁵¹ el Cuadro de Mando Integral aborda una serie de deficiencias significativas, asociadas con los sistemas de medición del desempeño más "tradicionales". Entre otras consideraciones, proporciona una evaluación equilibrada de la organización, mediante el reconocimiento de una variedad de opiniones de los grupos de interés claves. Asimismo, incorpora la combinación de indicadores no financieros, tales como la calidad del servicio y la moral de los empleados, que permite tener una mejor idea del funcionamiento y resultados de una organización. El CMI resulta fundamental, cuando existen obstáculos como la falta de comprensión del cómo la estrategia

¹⁵⁰ ATKINSON, Helen: *Implementación de la Estrategia: Un Papel para el Cuadro de Mando Integral*, Reino Unido, Decisión de Gestión, Vol. 44 Iss: 10, 2006, p.1448.

¹⁵¹ Citado en ATKINSON, Helen: *Op. Cit.*, p. 1449.

debe ser implementada; que no se aprecie plenamente la estrategia; y el que las responsabilidades individuales sean poco claras en el proceso.

Considerando el nuevo orden mundial, el éxito de la implementación de la estrategia adquiere mayor relevancia; el enfoque del CMI, se aplica en un contexto donde los nuevos marcos de medición del desempeño están evolucionando para cubrir una brecha que venía quedando pendiente, que se da entre el presupuesto operativo y la planeación estratégica. Al ser una herramienta multidimensional de desempeño, ha sustituido gradualmente a medidas financieras tradicionales, orientándose a medidas no financieras que en su conjunto permiten mayor efectividad respecto de los objetivos organizacionales.

Esta reorientación se aprecia de forma más contundente en el ámbito público, donde las medidas financieras, si bien son esenciales para el desarrollo de los programas a través de los presupuestos, representan los medios que tienen los entes públicos para alcanzar un asunto más elevado que es la creación de valor público para el ciudadano, por lo cual este valor debe situarse en la parte superior del modelo.

Para el autor chino Li Wei, el CMI rompe con el método tradicional de gestión del desempeño, el cual se centra sólo en los indicadores financieros. Considera que la organización debería revisar su actuación dentro de las cuatro dimensiones, a fin de hacer la distribución racional de los recursos, lograr a largo plazo el desarrollo sostenible y estable y, por fin, lograr las estrategias y misiones.¹⁵²

Por otra parte, Zhang Zhi explica la necesidad del CMI desde dos perspectivas, la primera situándose en el contexto internacional actual, en el que en la era de la información, para mantener la vitalidad a largo plazo y la competitividad en el mercado, las organizaciones deben poner en práctica la gestión del desempeño

¹⁵² LI WEI: "Estudio de la Aplicación del Cuadro de Mando Integral en la Gestión del Desempeño del Departamento de Ciencia Criminal y Tecnología de Organismos Públicos de Seguridad-Con la Oficina de Seguridad Pública de Zhuhai como Ejemplo", *ProQuest LLC*, H354099, República de China, Universidad Renmin de China, 2008.

de manera efectiva. Si esta consideración se extrapola al ámbito público, el gobierno tiene la exigencia de brindar mejores resultados a la ciudadanía y no sólo ello, sino que está obligado a actuar en el marco de la transparencia y la rendición de cuentas; en ese sentido, también las organizaciones públicas encuentran presiones en su contexto para tener un desempeño más efectivo.

Desde la segunda perspectiva del autor, se considera el ámbito público y se hace un diagnóstico respecto de la situación de las organizaciones del Estado, observando que se ven afectadas, debido a la rigidez de la gestión en su desempeño. Por ello, aquellas empresas estatales que quieran ser competitivas en el mercado, así como aquellas incapaces de satisfacer el interés de los clientes, empleados y otros grupos de interés, tienen que considerar como asunto urgente, el mejoramiento de su gestión y desempeño, a través de herramientas como el CMI desde sus cuatro perspectivas.¹⁵³

Monika Grasseová señala las principales dificultades en un proceso de gestión estratégica en las organizaciones públicas, como la creación de documentos que no se implementan posteriormente; así como que las estrategias y conceptos se crean sin una relación con los presupuestos, ni con su elaboración. En suma, la gestión estratégica no es llevada a cabo de una forma integral, no se basa en los análisis de calidad realizados y las evaluaciones; el personal interesado quien prepara y ejecuta, carece de elementos esenciales de la teoría y la práctica para su implementación.¹⁵⁴ Para hacer frente a esto, sugiere la utilización del CMI.

Las consideraciones de Grasseová resultan fundamentales al hacer un diagnóstico de lo que usualmente acontece en el ámbito público, donde se presentan “grandes” documentos, que muchas veces no son aplicados al no establecer los mecanismos para su implementación y evaluación. Asimismo, pone

¹⁵³ ZHANG ZHI: “Investigación en Gestión del Desempeño en una Corporación CD Basado en el Cuadro de Mando Integral”, *ProQuest LLC*, H352287, República de China, Universidad Renmin de China, 2008.

¹⁵⁴ GRASSEOVÁ, Monika: “Utilización del Cuadro de Mando Integral dentro de la Administración Pública”, en *Revista de la Academia Fortelor Terestre Nr. 1 (57)/2010*, República Checa, Universidad de Defence, Brno, 49 – 59.

sobre la mesa el problema de la poca vinculación entre las acciones y los presupuestos asignados, generando brechas con resultados paupérrimos. Otra consideración es en torno al poco desarrollo de los servidores públicos, al no contar con la capacitación y actualización para cumplir con sus funciones. En estos problemas es donde puede ponerse a prueba la utilidad del CMI.

3.1.3. Las cuatro perspectivas del CMI

En relación con la **Perspectiva Financiera**, desde el punto de vista del sector privado, se hace hincapié en la satisfacción del accionista, metas y medidas clave (bruto y/o neto), el retorno sobre el capital empleado, el valor económico agregado, el crecimiento de las ventas, posición en el mercado, flujo de efectivo, etc.¹⁵⁵ Al respecto, Norton y Kaplan reconocen que la perspectiva financiera describe los resultados tangibles de la estrategia en términos financieros tradicionales, como el valor del accionista, rentabilidad, crecimiento de los ingresos y menores costos por unidad.¹⁵⁶

Desde el punto de vista del sector público, esta perspectiva se relaciona con los ingresos, los presupuestos, y los financiamientos; esto es, los medios económicos de los cuales disponen los entes públicos para cumplir con sus objetivos, plasmados en programas y proyectos. A nivel nacional, en el caso de México, la perspectiva financiera se vincula con la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el establecimiento de Programas Operativos Anuales (POA's), las partidas presupuestales, entre otros elementos. En el caso específico de cada ente público, la perspectiva financiera refleja su gestión y manejo del presupuesto.

En ese sentido, Monika Grasseová, al referirse al sector público, explica que la Perspectiva Financiera regularmente figura en los Mapas Estratégicos de las organizaciones del sector público y sin fines lucrativos como “la perspectiva de

¹⁵⁵ ATKINSON, Helen: *Op. Cit.*, p. 1448.

¹⁵⁶ KAPLAN Robert y David Norton: “Medir la disposición estratégica de activos intangibles”, *Op. Cit.* p. 4.

los recursos financieros” o “la perspectiva del presupuesto”, la cual les permite cumplir con las expectativas y necesidades de las partes interesadas (ciudadanos). Una de las preguntas bajo esta perspectiva es ¿Qué recursos financieros necesita un organismo público para cumplir su misión (y visión) satisfaciendo y cumpliendo al mismo tiempo los requerimientos de las partes interesadas / ciudadanos?¹⁵⁷

De esta forma, se observa que la perspectiva financiera es fundamental, pues son los recursos económicos que requieren las instituciones tanto privadas como públicas para trabajar; sin embargo, no es la única perspectiva de la cual depende el funcionamiento y éxito de las organizaciones. Al respecto se puede señalar que “a pesar de que los sistemas presupuestales son una poderosa herramienta para la comunicación, tienen un uso limitado en la implementación de estrategias, ya que están dominados por medidas de base monetaria,”¹⁵⁸ de ahí que sea fundamental la incorporación de medidas no financieras que puedan predecir la sensibilidad del crecimiento sostenible en el futuro, pero manteniendo la medida financiera.¹⁵⁹

La siguiente categoría es la **Perspectiva de Clientes**, que en las empresas privadas se concentra en la satisfacción y atención de preocupaciones como el tiempo de entrega, la calidad, el costo y el servicio al cliente. Norton y Kaplan, indican que esta perspectiva define la proposición de valor que la organización pretende usar para generar ventas y lealtad entre los consumidores. Dicha proposición moldea el contexto en el que los activos intangibles crean valor.¹⁶⁰

En el sector público, se refiere a la satisfacción del “ciudadano”, en su calidad que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, puede fungir como “usuario” de algún servicio público, como en el caso del

¹⁵⁷ GRASSEOVÁ, Monika: *Op. Cit.*, p. 52.

¹⁵⁸ ATKINSON, Helen: *Op. Cit.*, p. 144.

¹⁵⁹ LI XIN JIAN: “El Estatus y Función del EVA en el Cuadro de Mando Integral”, *ProQuest LLC*, H089977, República de China, Universidad Tsinghua, 2004.

¹⁶⁰ KAPLAN Robert y David Norton: “Medir la disposición estratégica de activos intangibles”, *Op. Cit.*, p. 4.

transporte; como “derechohabiente” en el caso de los servicios de salud; acceso a la información y, en general, se refiere a la atención y servicio a los ciudadanos por parte de las instituciones públicas. Aun cuando no se trate de servicios a usuarios directamente (exterior), el CMI también considera la atención de “clientes internos” en la organización; por ejemplo, si una dirección o subdirección tiene que entregar reportes a otra e intercambiar información, puede considerarse como su cliente o usuario (al interior).

Monika Grasseová, al referirse al caso de la perspectiva de cliente en el sector público, señala que el punto inicial de los Mapas Estratégicos de las organizaciones públicas es la misión, que a su vez es una base para la determinación de los objetivos de lo que denomina la “Perspectiva del Público y las Partes Interesadas”. Así, para la autora, la Perspectiva del Cliente en el caso del sector público, se divide en receptores de servicios (ciudadanos) y las Partes Interesadas (promotores, proveedores de fondos, etc.) Por consiguiente una de las preguntas que se busca responder es ¿Quiénes son las Partes Interesadas y cuáles son sus necesidades y expectativas?¹⁶¹

De esta manera, en el sector público, además de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, existen otros servicios que se ofrecen al interior de la organización, como en el caso del intercambio de información; pero además, no deben perderse de vista otros actores que también cumplen una función, como los proveedores y prestadores de servicios, que entran en la perspectiva de “clientes”. A pesar de ello, como se argumenta a lo largo de la investigación, en el sector público, y en función de la materia en la que se aplique el modelo, se reitera la pertinencia de transformar la nomenclatura de “cliente” por ciudadano.

La siguiente perspectiva corresponde a los **Procesos**¹⁶² **Internos**, que en el sector privado son las habilidades críticas y las competencias, los procesos y las tecnologías actuales y futuras que ofrecerá la organización (cliente / financiero)

¹⁶¹ GRASSEOVÁ, Monika: *Op. Cit.*, p.52.

¹⁶²Se entiende al proceso como un conjunto de actividades coordinadas, que persiguen un fin determinado.

para alcanzar el éxito.¹⁶³ Esta perspectiva permite que se tenga un conocimiento claro de los procesos existentes y, por consiguiente, se coadyuve en su mejoramiento. Para Norton y Kaplan, esta perspectiva identifica aquellos procesos clave que generan y entregan una propuesta de valor diferenciada del cliente.

En el sector público se vincula con aquel conjunto de actividades operativas y administrativas relacionadas con el marco jurídico, la comunicación, la simplificación de trámites, administración de la información, planeación, evaluación, transparencia en los servicios, gestión de la innovación, la calidad, gestión de la cartera de proyectos, entre otras actividades.

Para Monika Grasseová, la eficacia y la eficiencia de los procesos internos de las organizaciones del sector público y sin fines lucrativos siempre está relacionada con una mejora de la satisfacción general de las partes interesadas o los ciudadanos / clientes. Las preguntas a resolver son ¿Cuáles son los procesos principales que tienen que ser mejorados con el fin de cumplir con los requisitos de las partes interesadas (ciudadanos / clientes)? Y ¿De qué manera pueden los procesos clave ayudar a cumplir con la visión y los objetivos estratégicos?¹⁶⁴

La cuarta perspectiva corresponde al **Aprendizaje y Crecimiento**, que implica la revisión y evaluación de las tres perspectivas anteriores. De esta forma, los principales objetivos e indicadores a largo plazo corresponden al mejoramiento de la flexibilidad y la inversión para el desarrollo futuro y las nuevas oportunidades.¹⁶⁵ De acuerdo con Kaplan y Norton, esta perspectiva identifica los activos intangibles¹⁶⁶ más importantes para la estrategia y sus objetivos, al señalar qué

¹⁶³ ATKINSON, Helen: *Op. Cit.*, p. 1449.

¹⁶⁴ GRASSEOVÁ, Monika: *Op. Cit.*, p. 53.

¹⁶⁵ ATKINSON, Helen: *Op. Cit.*, p. 1449.

¹⁶⁶ A respecto de los activos intangibles, el autor chino Yu Yang Zhi, señala que en la actual era de la información y economía moderna, el activo intangible de la empresa se vuelve cada vez más importante, ya que la competencia entre las empresas ha sido más intensa que antes y con el fin de hacer que la empresa obtenga y mantenga la ventaja competitiva en la competencia, necesita más herramientas para tener a su disposición una estrategia y utilizar completamente un nuevo método para llevar a cabo la gestión estratégica. Así, el Cuadro de Mando Integral, nace en un momento histórico y se trata de un razonable método de Gestión de la Estrategia Integral. Fuente. YU YANG ZHI:

trabajos (capital humano), qué sistemas (capital de información) y qué tipo de cultura (capital organizacional) se necesitan para sustentar los procesos internos de creación de valor. Estos activos intangibles deben estar integrados y alineados a los procesos internos críticos.¹⁶⁷

En el sector público se relaciona con el aumento de las capacidades de los servidores públicos, fortalecimiento de sus competencias, identificación de capacidades necesarias, tipo de instrucción requerida, ambiente de trabajo, innovación, desarrollo tecnológico, desarrollo profesional, estímulos y reconocimientos (motivación), mejoramiento de la comunicación interna, cultura organizacional, entre otros aspectos.

Monika Grasseová señala que esta perspectiva se refiere al personal y la infraestructura organizacional necesaria para el logro de un éxito duradero. El éxito de las otras tres perspectivas se basa principalmente en las capacidades del personal, las herramientas utilizadas para la visión y aplicación de los objetivos estratégicos. Asimismo, reitera que en el sector público y sin fines de lucro la perspectiva está relacionada con tres áreas: Capacidades y Competencias del Personal, Capital de Información y la Cultura Organizacional (motivación, delegación de poderes y la participación del personal), esto es, los activos intangibles de la organización pública.¹⁶⁸

Bu Yong Mao hace una síntesis de las 4 perspectivas. En el aspecto de las Finanzas, señala que refleja el nivel de salud financiera de la organización, incluyendo los ingresos, costos, propiedad, dinero en efectivo, deuda, indicadores, etc. En el aspecto del Cliente, refleja la capacidad de la organización para ganar clientes y conservarlos. En el aspecto de los Procesos internos, reflejan la eficiencia y los recursos de funcionamiento, los cuales influyen en los indicadores vitales de los aspectos del cliente directamente, y en los indicadores vitales del

“Investigación del Cuadro de Mando Integral Basado en la Gestión de la Estrategia para la Ventaja Competitiva”, *ProQuest LLC*, H381812, República de China, Universidad Renmin de China, 2008.

¹⁶⁷ KAPLAN Robert y David Norton: “Medir la disposición estratégica de activos intangibles”, *Op. Cit.*, p. 4.

¹⁶⁸ GRASSEOVÁ, Monika: *Op. Cit.*, p. 53.

aspecto financiero indirectamente en relación con el Aprendizaje y Crecimiento, señala que refleja el resultado del crecimiento en el nivel más básico de la organización, incluyendo el carácter y la satisfacción del empleado, entre otros.¹⁶⁹

Es importante señalar que las cuatro perspectivas están estrechamente relacionadas. La lógica causal se basa en el hecho de que los objetivos de la perspectiva de aprendizaje y crecimiento apoyan la consecución de los objetivos de la perspectiva de los procesos internos, que en consecuencia apoya la consecución de los objetivos de la perspectiva de los clientes; a su vez, el logro de los objetivos de la perspectiva del cliente debe llevar al cumplimiento de los objetivos de la perspectiva financiera.¹⁷⁰

De esta manera, el trabajo conjunto de las cuatro perspectivas del CMI puede resolver problemas de la implementación de la estrategia, como la comunicación, la clarificación de las prioridades y la coordinación entre las funciones. Asimismo, el Cuadro de Mando Integral puede proporcionar objetivos claros para que la gente sepa qué hacer, para impulsar el liderazgo e interpretar la intención en acciones; la herramienta se convierte en un vehículo mediante el cual las organizaciones públicas pueden fortalecer la efectividad de su implementación y el cumplimiento de sus objetivos, sin dejar de lado la necesidad de establecer un diagnóstico en la organización gubernamental que vaya a implementarse. Sin duda, cada CMI enfrentará sus propios desafíos en función de la materia que atienda la institución.

Finalmente, reflexionando en torno al establecimiento del Cuadro de Mando, se aprecia que es un ejercicio único en cada institución pública, pues cada una enfrenta una situación diferente; por ello, su diseño e implementación deberá hacerse de acuerdo con sus propias circunstancias y seleccionando los parámetros de evaluación más adecuados. El diseño de un CMI en el sector

¹⁶⁹ BU YONG MAO: "La Aplicación del Cuadro de Mando Integral en la Educación Vocacional", *ProQuest LLC*, H153377, República de China, Universidad Renmin de China, 2004.

¹⁷⁰ GRASSEOVÁ, Monika: *Op. Cit.*, pp. 50 – 51.

público tendrá necesariamente diferencias respecto a uno de una empresa privada. Al respecto, Monika Grasseová señala que las perspectivas de una organización, no están estrictamente limitadas por las pautas dadas y, por lo tanto, pueden diferir significativamente de sus contrapartes estándar en el sector privado, sin dejar de ser confiables y concluyentes.¹⁷¹

3.1.4. Sociedad del conocimiento y activos intangibles

Como se ha señalado, la cuarta perspectiva del CMI se vincula estrechamente con los activos intangibles de un ente público. Debido a su trascendencia, vale la pena abundar sobre este punto, que se intensifica en el marco de la exigencia ciudadana por recibir más y mejores servicios, adquiriendo importancia el valor que aportan los servidores públicos, el conocimiento y el aprendizaje organizacional. Así, los enfoques actuales muestran un cambio en el papel de los activos tangibles hacia los intangibles, por lo cual se dificulta la vigencia y operatividad de los criterios de gestión tradicionales, en los cuales la parte financiera resulta el fin último.

En las organizaciones públicas, los sistemas basados en la planeación, programación y presupuestación han permanecido estables, básicamente sin cambios y resultan eficaces para la medición de activos tangibles, pero no pueden mantenerse al día con los activos intangibles; es decir, necesitan la consideración de otras perspectivas que tomen en cuenta no sólo el balance presupuestal, sino también la gestión de su conocimiento, su desarrollo interno y la innovación, esto es, los activos intangibles que constituyen los cimientos para mejorar la gestión de una organización pública.

Incluso, si la consideración de los activos intangibles la llevamos al campo de la economía, hoy en día gran parte de la valoración en el mercado se basa en estos activos, de ahí el término “economía del conocimiento” o “sociedad del

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 53.

conocimiento”, que demanda la innovación ya que los sistemas de gestión tradicionales no van a la par de las necesidades actuales. En ese sentido, las organizaciones públicas no son ajenas a esta necesidad, por lo cual la atención al desarrollo del capital humano, el conocimiento y el aprendizaje organizacional, adquieren relevancia y son elementos que agregan valor público.

La economía del conocimiento es fundamental para el crecimiento y desarrollo económico. Sólo para ejemplificar la magnitud que en la actualidad poseen los intangibles, que han potenciado la economía de las naciones, en seguida se establecen algunos datos en materia de patentes, atributo relacionado con la capacidad de innovar. De acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) en 2011, Estados Unidos fue el país con mayor número de solicitudes de patentes internacionales con 48,596 solicitudes, seguido por Japón con 38,888; le siguió Alemania (18,568) y China (16,406). México contabilizó apenas 227.¹⁷²

Otro ejemplo de la relevancia de los intangibles en la cadena de valor de empresas y gobiernos, lo aporta Juan Enríquez Cabot, “El conocimiento, por no mencionar la habilidad para usar el conocimiento, importa. En enero de 2000 Microsoft estaba valuado en 592 mil millones de dólares... Como diez veces lo que Brasil exportaba en 1998, o cinco veces más que las exportaciones del segundo socio comercial de Estados Unidos: México. Pero Brasil y México tenían 171,853,126 y 100,294,036 personas respectivamente. Microsoft empleaba 32,902 personas.”¹⁷³

Las solicitudes de patente presentadas en todo el mundo, se dan a través del procedimiento del Tratado de Cooperación en materia de Patentes o en una oficina nacional de patentes, por los derechos exclusivos sobre un invento: un producto o proceso que presenta una nueva manera de hacer algo o una nueva solución técnica a un problema. Así, en 1978 Corea era un país con el que México

¹⁷² WIPO, Propiedad Intelectual Mundial, *Revista Anual del PCT*, 2012.

¹⁷³ ENRÍQUEZ CABOT, Juan: *Mientras el futuro te alcanza*, México, Grijalbo, 4 ed., 2005, p.39.

no enfrentaba diferencias significativas en indicadores de desarrollo. En este año base, México contabilizó 817 solicitudes de patente y Corea 989. Poco más de 3 décadas después, México no ha logrado superar el nivel de mil solicitudes por año, mientras que Corea en 2010 superó las 131 mil solicitudes de patente.¹⁷⁴

En términos de generación de riqueza, la falta de innovación y competencia, marcó la creación de una brecha de gran magnitud. En 1980, el Ingreso Nacional Bruto (INB) *per cápita* por paridad del poder adquisitivo¹⁷⁵ de los mexicanos, fue de 3,750 dólares internacionales actuales y el de Corea se ubicó en 2,340 dólares internacionales. México superaba con más de 1,400 dólares el INB per cápita de Corea. 31 años después, el INB per cápita de México fue de 15,390, mientras que el de Corea fue de 30,370, con lo que Corea supera a México con casi 15,000 dólares internacionales.¹⁷⁶

Así, el motor de la economía del siglo XXI está en la innovación y en el desarrollo de intangibles, que se han constituido en los cimientos de la productividad. La era industrial se ha sustituido por la era del conocimiento, con efectos de transformación en la economía y el lugar de trabajo.

En este contexto, en lo referente a la metodología del CMI ante la innovación, el modelo representa el elemento estratégico para las nuevas necesidades de una organización pública, ya que analiza las relaciones de causa y efecto que impulsan los resultados; aporta por primera vez instrumentos prospectivos, utilizando indicadores estratégicos. De esta manera, el CMI pone la estrategia y la incorporación de los activos intangibles –el factor clave de los resultados de hoy– en el centro de la gestión.

¹⁷⁴ Banco Mundial, Solicitudes de patentes, residentes, en <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

¹⁷⁵ INB per cápita por paridad del poder adquisitivo (PPA). El ingreso nacional bruto por paridad del poder adquisitivo es el ingreso nacional bruto (INB) convertido a dólares internacionales utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo. Un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo sobre el INB que el que posee el dólar de los Estados Unidos en ese país. El INB es la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior. Los datos se expresan en dólares internacionales corrientes. Banco Mundial, en <http://datos.bancomundial.org/indicador>.

¹⁷⁶ *Ibid.*

3.2. El papel de los indicadores en el Cuadro de Mando Integral

El concepto indicador pasa por la comprensión del concepto de medición, cuya definición clásica fue acuñada por el psicólogo experimental S. S. Stevens en 1946, quien la identificó como un proceso de asignación de numerales a objetos o sucesos siguiendo ciertas reglas, es decir, es la asignación de valores a resultados.¹⁷⁷ La medición se encuadra en 4 escalas: nominal, ordinal, intervalo y proporción. La medición nominal es de característica cualitativa, describe variables de naturaleza categórica y difieren en calidad más que en cantidad. Por su parte, la escala ordinal, se define por su característica de clasificación en función del orden, es decir, describe variables que se pueden ordenar a lo largo de algún tipo de continuo.

La escala de intervalo, parte del establecimiento de puntos de referencia, como la escala *celsius* para medición de temperatura o el establecimiento de fechas. El término viene del latín *interval lum* (espacios entre paredes) y describe variables que tienen espacios iguales entre ellas. Finalmente, la escala de razón, del latín *ratio* (que significa cálculo), describe variables que tienen intervalos iguales entre ellas, pero que también tienen un cero absoluto.

Lo anterior, se relaciona con el hecho de que para dar seguimiento a los componentes financieros y a los no financieros del CMI, es necesario el establecimiento de indicadores, los cuales juegan un papel estratégico, debido a que constituyen un sistema de información que permite evaluar el progreso en las metas, a partir de la determinación de un punto base en el tiempo o el espacio. En este sentido, Salgueiro señala que, para alcanzar una estrategia, se tienen que realizar determinadas acciones; sus acciones son las que deben de medirse y, de esta forma, estarán vinculadas las medidas a la estrategia.¹⁷⁸

¹⁷⁷ STEVENS STANLEY, Smith: *Sobre la Teoría de Escalas de Medición*, Ciencia, Nuevas Series, Vol. 103, No. 2684, Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (Jun. 7, 1946), pp. 677-680.

¹⁷⁸ SALGUEIRO, Amado: *Indicadores de gestión y cuadro de mando*, España, Ediciones Díaz de Santos, 2001, p. 57.

3.2.1. ¿Qué es un indicador?

Fernández Hatre señala que “es el resultado de una medida expresada en términos matemáticos y es necesario que así sea, ya que, como señala Lord Kelvin, “cuando no puede expresarse con números lo que se sabe sobre una cuestión, es escaso e insatisfactorio”.¹⁷⁹ Además, el conjunto de indicadores permiten comunicar la información cuantitativa a través de generaciones y crear una base común de evidencias e información selecta, procesada y contextualizada.

Entre la literatura sobre el tema, destaca la obra de Robert Horn, quien define a los indicadores como “registros estadísticos, series estadísticas o cualquier forma de pronóstico, que facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto.”¹⁸⁰ Para Beltrán, un indicador se define como “la relación entre las variables cuantitativas o cualitativas, que permite observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, respecto de objetivos y metas previstas e influencias esperadas.”¹⁸¹

Por su parte, la ONU reconoce que indicadores y estadísticas son herramientas importantes para los países en sus procesos de formulación de políticas por lo siguiente: permiten una evaluación de la situación imperante; la cuantificación de los objetivos políticos específicos; y quizás lo más importante, se convierten en indicadores del progreso hacia la meta formulada. Señala que los países determinarán sus propias necesidades de indicadores y estadísticas, en función de su grado de desarrollo socio-económico y sus prioridades políticas.”¹⁸² Pero no

¹⁷⁹ FERNÁNDEZ HATRE, Alfonso: *Indicadores de Gestión y Cuadro de Mando Integral*, España, IDEPA, 2003, p. 43.

¹⁸⁰ HORN, Robert V: *Indicadores Estadísticos para las Ciencias Económicas y Sociales*, Cambridge, Reino Unido, Prensa Unversitaria, 1993, pp. 4-6.

¹⁸¹ BELTRÁN JARAMILLO, Jesús Mauricio: *Indicadores de Gestión. Guía Práctica para Estructurar acertadamente esta herramienta clave para el logro de la competitividad*, 3R Editores, 1998, p. 35-36.

¹⁸² ONU, “Una revisión Crítica de el Desarrollo de Indicadores en el Contexto de Conferencias de Seguimiento”, *Reporte de la Secretaría General*, Nueva York, mayo de 1999, en <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11>

solamente entre los países, sino también entre las organizaciones públicas es necesario determinar indicadores específicos.

La ONU ha planteado la dificultad de producir una definición de aceptación general; sin embargo reconoce dos elementos básicos que caracterizan al indicador: (a) Es una estadística, hecho, medición, series estadísticas (factores cuantitativos) o algún tipo de prueba o percepción (factores cualitativos); y (b) Tiene un propósito de aclarar y definir los objetivos, la evaluación de la dirección presente y el futuro con respecto a las metas y valores; la evaluación de programas específicos; y la medición de los cambios en una condición o situación específica con el tiempo.

La definición con la cual el Gobierno Mexicano abordó el tema de indicadores, se encuentra en el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, donde los concibe como variables que establecen una relación entre dos o más datos fundamentales para valorar, de dominios semejantes o diversos y que proporcionan información sobre el estado en que se encuentra un sistema.¹⁸³ Asimismo, para la Secretaría de la Función Pública, los indicadores realizan dos funciones: la descriptiva y la valorativa. Con la primera, aporta información sobre el estado de un sistema o proceso: con la segunda, suma a la descriptiva, un juicio de valor sobre el comportamiento del proceso.

Lo anterior se complementa con la información de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, creada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En este documento, un indicador se entiende como “un instrumento para medir el logro de los objetivos de

¹⁸³ Secretaría de la Función Pública, *Indicadores. Procesos Eficientes 2008-2009*, México, 2008, p. 2.

los programas y un referente para el seguimiento de los avances y para la evaluación de los resultados alcanzados.”¹⁸⁴

En relación con los atributos de los indicadores, para la SFP es necesario que al menos cuenten con tres: 1) Medible, en términos cuantitativos o cualitativos; 2) Preciso, es decir, debe estar definido de forma entendible, para no dar lugar a interpretaciones o dudas sobre los datos a medir; 3) Consistente, en el sentido de permitir permanentemente la medición, aunque existan cambios en las condiciones del sistema o proceso.¹⁸⁵

Si se traslada o relaciona la importancia de los indicadores con el Cuadro de Mando Integral, se observa que son las herramientas que generan información, a partir de datos en cada una de las cuatro perspectivas, brindando información vital del funcionamiento del ente público y permitiendo la toma de decisiones. De esta forma, la relación entre el CMI y los indicadores es muy estrecha, ya que el modelo ha sido definido como una herramienta de gestión, que traduce la estrategia de la organización pública en un conjunto coherente de indicadores. El hecho fundamental es que las administraciones públicas requieren la medición en sus gestiones, con el propósito de generar información sobre su desempeño.

En la construcción y selección de indicadores, un aspecto que debe cuidarse, tratándose de organizaciones públicas, es el grado de margen o flexibilidad en torno al modelo CMI. Como señala Fernández Hatre, existen indicadores que son los más comunes y aplicables a un gran número de organizaciones, pero no suponen un modelo inalterable que haya de seguirse obligatoriamente.¹⁸⁶ Lo anterior reitera una de las premisas de Norton y Kaplan, al señalar que el Modelo constituye una guía útil, más no una camisa de fuerza: de ahí la idea de flexibilidad para usar el modelo en el ámbito público.

¹⁸⁴ *Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2011, p. 26.

¹⁸⁵ Secretaría de la Función Pública, *Op. Cit.*, p. 3.

¹⁸⁶ FERNÁNDEZ HATRE, Alfonso: *Op. Cit.*, p. 33.

Fernández Hatre, también advierte que un Cuadro de Mando Integral compuesto por un excesivo número de indicadores, puede hacer confusa la estrategia y producir una dilución perjudicial de los esfuerzos. Por ello, no se trata simplemente de un acertado conjunto de indicadores financieros y no financieros, agrupados en cuatro perspectivas diferentes, sino que resulta totalmente necesario integrarlos en un conjunto razonable y equilibrado.¹⁸⁷ Finalmente, al igual que otros sistemas en las organizaciones públicas, el sistema de indicadores, como parte del Cuadro de Mando Integral, debe someterse a un proceso de mejora continua, manteniendo, modificando, suprimiendo o creando otros indicadores, a fin de que aquellos utilizados, sean un buen reflejo del funcionamiento del ente público.

En seguida se describe la metodología que puede realizarse dentro de cada una de las perspectivas del CMI, así como la determinación de sus indicadores, a fin de fortalecer su aplicación en el ámbito público.

3.2.2. Determinación de metodologías e indicadores para el fortalecimiento del CMI en una organización pública

Una característica distintiva en la definición de indicadores en la Administración Pública, es que están relacionados con el cumplimiento de los programas y proyectos que realiza el gobierno, así como con aquellas acciones derivadas de la oferta de campaña.¹⁸⁸ En esta lógica, se pueden establecer tres niveles en los indicadores; el tercer nivel está integrado por el conjunto de estadísticas de carácter social y económico; en el segundo nivel se establecen las derivadas de la toma del pulso social a partir de encuestas periódicas a la población; en el primer nivel se ubican los indicadores propios de la gestión.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹⁸⁸ De Acuerdo con la definición de Miguel Escobar Valenzuela, la Administración Pública es la acción del gobierno orientada a atender las necesidades políticamente definidas. Fuente. ESCOBAR VELENZUELA, Miguel: *Contribución al estudio del Poder*, México, UNAM, 2003.

Gráfico 24. Tipología de indicadores según nivel organizacional y planificación



Fuente: BONNEFOY, Juan Cristóbal y Mariana Armijo: *Indicadores de desempeño en el sector público*, CEPAL, Serie Manuales 45, Chile, 2005.

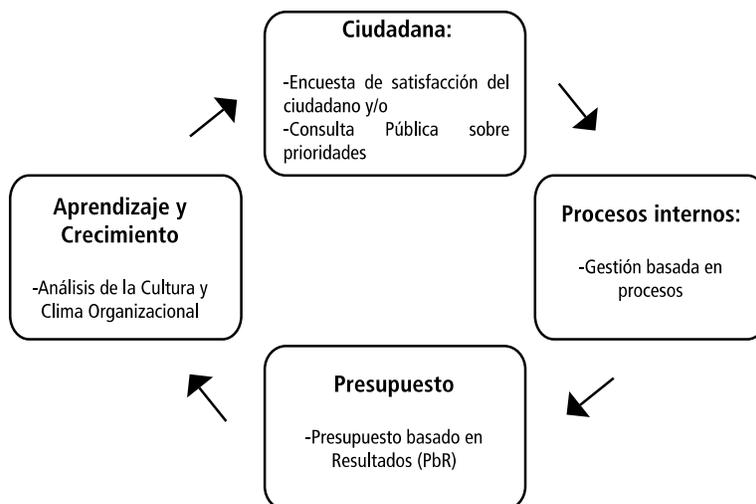
En esta visión, los indicadores seleccionados dependen del nivel organizacional; por ejemplo, en el nivel operativo se requieren indicadores operacionales; en el nivel directivo, los indicadores vinculados con la eficacia, eficiencia, economía y calidad; finalmente, la alta dirección requiere el seguimiento de indicadores de gestión global de la entidad o resultado final.

A continuación, se exploran algunas herramientas para fortalecer el Cuadro de Mando Integral en cada una de las cuatro perspectivas y se determinan sus indicadores. En general, se fortalece la perspectiva de aprendizaje y crecimiento con la aplicación y análisis de la Encuesta de cultura y clima organizacional.

En relación con los procesos, se analiza una metodología que permite identificar el conjunto de actividades de la organización pública, el establecimiento de su cadena de valor y el análisis de su criticidad. En lo referente a la perspectiva del ciudadano, se considera su sentir y opinión a partir de la aplicación de la Consulta Pública. Finalmente en la perspectiva financiera, la investigación se orienta hacia

el fortalecimiento del Presupuesto basado en Resultados, a fin de dar solidez a la relación entre el cumplimiento de objetivos y la asignación de recursos.

Gráfico 25. Herramientas para fortalecer el CMI en un ente público



Elaboración propia.

3.2.2.1. Metodologías e indicadores de la Perspectiva del Ciudadano

En esta perspectiva, la identificación de indicadores se despliegan en dos dimensiones: la primera tiene su fuente en los registros estadísticos producto de los Censos de Población y Vivienda; los indicadores de comportamiento del empleo y el ingreso - gasto de las familias; morbilidad; acceso a servicios de salud. Entre los indicadores internacionales destacan los creados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, CEPAL y la OCDE, por mencionar algunos.

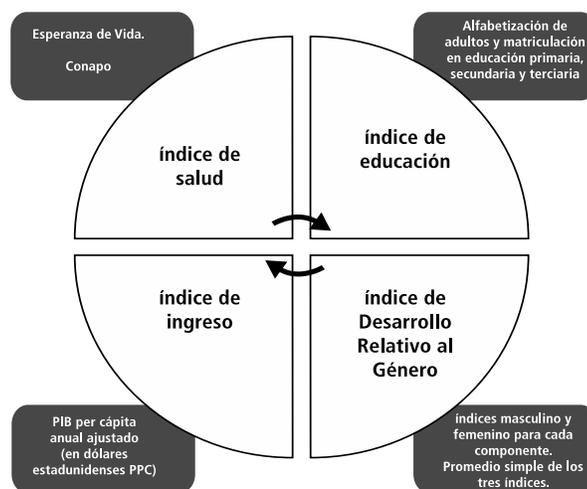
Gráfico 26. Indicadores nacionales e internacionales



Elaboración propia.

La segunda dimensión para la identificación de indicadores, se asocia al ámbito de servicios directos que presta la Administración Pública. Aquí destacan las encuestas de satisfacción de los ciudadanos, las cuales podrán tener la característica de encuestas para medir la popularidad del gobernante, la aceptación o rechazo de políticas públicas, o bien, encuestas propiamente de satisfacción del ciudadano, relativas a la prestación de servicios. Asimismo, existen otros indicadores en el marco del índice de Desarrollo Humano:

Gráfico 27. Indicadores del Índice de Desarrollo Humano (PNUD)



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2011: equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados, PNUD, ONU, 2012.

3.2.2.1.1. Censos y Encuestas como fuente para la construcción de indicadores

La creación de la estadística representa el primer esfuerzo por organizar los datos del Estado, de esa acción deriva el vocablo alemán *Statistik*, introducido por Gottfried Achenwall en 1760, para nombrar al análisis de datos del Estado que incorporaban los aspectos esenciales de recopilación de información, para guiar la acción del gobernante.¹⁸⁹ Estos datos tuvieron su origen en la realización de censos, así como en los registros de la actividad del gobierno. Dado que la realización de censos exige una gran cantidad de recursos y tiempo, en las ciencias sociales se ha recurrido a la herramienta de las muestras estadísticas y la aplicación de encuestas o estudios de opinión.

Los estudios de opinión están orientados a la construcción de indicadores o escalas de actitud de carácter periódico: mensual o anual, con cuestiones sociológicas, políticas y económicas. Estas preguntas y sus respuestas, son índices sociales de calidad de vida, valores y actitudes, condiciones objetivas de vida, bienestar subjetivo y calidad de sociedad.¹⁹⁰ La historia de los estudios de opinión es significativa, porque no tuvieron su origen para precisar objetivos de mercado, sino para efectos de predicción de las preferencias electorales.¹⁹¹

La encuesta es el instrumento de investigación capaz de dar respuestas a problemas tanto en términos descriptivos como de relación de variables, tras la recopilación de la información, de acuerdo con un diseño previamente establecido que asegura el rigor de la información obtenida.¹⁹² En relación con su papel como

¹⁸⁹ RUIZ MUÑOZ, David: *Manual de Estadísticas*, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 2004, p.5.

¹⁹⁰ ARIAS LÓPEZ, Jorge: *¿Qué son los estudios de opinión?*, en Alemera, *Revista Extremeña de Ciencias Sociales*, España, septiembre 2007 en <http://sociologiaext.wordpress.com/2007/09/25/%C2%BFque-son-los-estudios-de-opinion-un-extracto-elaborado-por-jorge-arias-lopez/>

¹⁹¹ La referencia documentada más antigua de un estudio de opinión, fue una encuesta de voto local realizada por el Harrisburg Pennsylvanian, en 1824 en la campaña por la Presidencia de los Estados Unidos. En 1916, el Literary Digest organizó una medición de carácter nacional, enviando millones de tarjetas postales y contando las que fueran regresadas, de esta forma se predijo correctamente el triunfo de Woodrow Wilson y de las siguientes cuatro elecciones presidenciales. Fuente. ARIAS LOPEZ, *Op.Cit.*

¹⁹² BUENDÍA, L., Colás, P. y Hernández, F.: *Métodos de Investigación en Psicopedagogía*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

método dentro de una investigación, las encuestas pueden cumplir tres propósitos: 1) Servir de instrumento exploratorio para ayudar a identificar variables y relaciones y sugerir hipótesis; 2) Ser el principal instrumento de la investigación, de modo que permitan la construcción de indicadores; 3) Complementar otros métodos, permitiendo el seguimiento de resultados, validando otros métodos y profundizando en las razones de la respuesta de las personas.¹⁹³

En la encuesta pueden plantearse cinco dimensiones,¹⁹⁴ que los ciudadanos toman en cuenta cuando evalúan la experiencia del servicio:

- Elementos tangibles. Es la apariencia de las instalaciones físicas, equipos, personal y materiales de comunicación (folletos, carteles).
- Fiabilidad. Habilidad para prestar el servicio prometido de forma íntegra y honesta.
- Capacidad de respuesta. Disposición y voluntad de los empleados para ayudar a los clientes – ciudadanos y ofrecerles un servicio rápido.
- Seguridad (competencia). Que los clientes no perciban peligro o riesgos en su relación con el proveedor.
- Empatía. Que los proveedores se pongan en lugar del cliente – ciudadano y se esfuercen por comprender sus necesidades.¹⁹⁵

La medición del grado de satisfacción de ciudadano, permite conocer de una manera más completa qué procesos deben ser mejorados. Como producto general de la aplicación de los cuestionarios, se pueden obtener indicadores e índices generales. Con ello, es posible comparar la situación de los diversos proveedores y del servicio ofrecido a nivel institución, lo que a su vez permite

¹⁹³ KERLINGER, F.: *Investigación del comportamiento*, México, McGraw-Hill, 1997.

¹⁹⁴ Las dimensiones se desprenden del Modelo SERVQUAL de Calidad de Servicio, que fue elaborado por ZEITHAML, PARASURAMAN Y BERRY, cuyo propósito es mejorar la calidad de servicio ofrecida por una organización. El modelo mide lo que el usuario espera de la organización que presta el servicio, contrastando esa medida con la estimación de lo que el cliente percibe de ese servicio. Así, se determina la brecha entre las dos mediciones (la discrepancia entre lo que el cliente espera del servicio y lo que percibe del mismo), con lo cual se pretende facilitar la puesta en marcha de acciones correctivas que mejoren la calidad.

¹⁹⁵ PALACIOS GÓMEZ, José Luis: "Estrategias de ponderación de respuesta en encuestas de satisfacción de usuarios de servicios", en *Metodología de Encuestas*, España, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 4, Núm 2, 2002, pp. 175-193.

monitorear la efectividad de las acciones correctivas y de mejora para el cumplimiento de metas.

3.2.2.2. Metodología e indicadores de la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento

Debido a su naturaleza, los estudios de Cultura y Clima Organizacional, son parte inherente del Cuadro de Mando Integral, concretamente de la perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, vinculada con los activos intangibles, fundamentales debido a que no basta con la adecuación de herramientas y recursos tecnológicos empleados por una organización pública, sino que deben observarse las prácticas que han surgido en la convivencia diaria entre los servidores públicos; los valores que las fundamentan; las percepciones que tienen sobre situaciones particulares; el tipo de liderazgo predominante; los espacios de cooperación; el grado de respeto a la normatividad formal, entre otros aspectos que influyen en el uso de los recursos materiales y tecnológicos disponibles (activos tangibles).

La relevancia de los estudios de Cultura y Clima Organizacional, radica en su potencial como herramienta para la toma de decisiones, respecto a los cambios que el ente gubernamental requiere; su objetivo es proporcionar información estructurada y confiable del comportamiento organizacional.¹⁹⁶ Representan un insumo para considerar adecuaciones concretas en distintos ámbitos (liderazgo, compromiso, cohesión, control, entre otros que inciden en el cumplimiento de tareas, procesos, metas y objetivos estratégicos. Lo anterior adquiere aún más relevancia, si se toma en cuenta que dichos estudios, están centrados en el activo más importante de una organización pública: sus servidores públicos.

Los procesos internos de una organización pública, son afectados por las prácticas que prevalecen en su interior, los valores y las normas, factores que a su vez repercuten en la manera de atender a los ciudadanos y de satisfacer sus

¹⁹⁶ MONTAÑO HIROSE, Luis (Coordinador): *Diagnóstico General de Clima Organizacional*, México, STPS - Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, p. 2.

demandas. Por este motivo, es importante considerar que en las organizaciones gubernamentales la adecuación e implementación del CMI debe reforzarse con el análisis de la Cultura predominante y el Clima existente, de lo contrario se corre el riesgo de realizar un diseño estratégico poco congruente y sin la consideración de los factores reales para su establecimiento.

A través de los estudios de Cultura y Clima Organizacional, se crea la posibilidad de incidir en su modificación y mejoramiento,¹⁹⁷ así como en la transformación de valores y creencias que sirven como criterios de acción. Con ello, es posible obtener un panorama claro para lograr transformaciones de fondo, dimensionando la incidencia real que tienen los aspectos sociales (valores, relaciones y prácticas), y la interrelación con el uso de la tecnologías y equipo para realizar el trabajo.

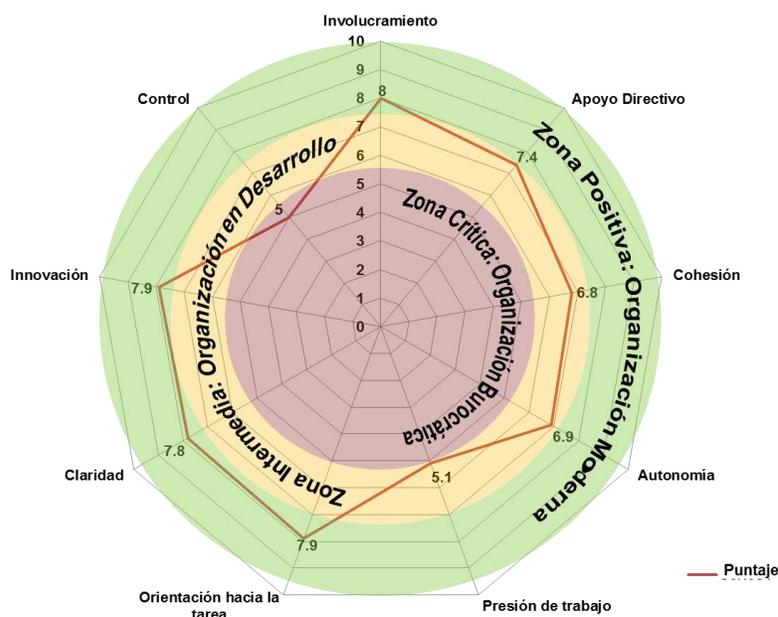
De acuerdo con Kaplan y Norton, la base de una organización es su capital humano, razón por la cual el personal con sus destrezas, entrenamiento, inventiva y capacidad para trabajar en equipo, es el motor que hace posible el funcionamiento de todos los recursos existentes dentro de las organizaciones. Por lo anterior, resultan necesarios esfuerzos permanentes por mejorar la cultura organizacional y el clima laboral. Los cuales tienen características muy particulares:

1. Ambos activos son difícilmente replicables, a diferencia de lo que ocurre con los recursos físicos y financieros.
2. No generan, ni la cultura ni el clima, valor por sí mismos, sino que requieren de su combinación con el capital humano, maquinaria, equipo técnico, entre otros recursos, para hacerlo.
3. Ambos son determinantes para los logros y/o fracasos que consigue una organización pública.

¹⁹⁷ El Clima Organizacional influye directamente en diversos aspectos del desempeño general de la organización, tales como la adquisición de competencias, la calidad y la orientación al servicio. Algunos expertos estiman que el clima da cuenta de entre el 10 y 25% del desempeño general. Fuente: MONTAÑO HIROSE, Luis (Coordinador): *Diagnóstico de Clima Organizacional*, México, STPS - Universidad Autónoma Metropolitana, 2003, p. 4.

Para el estudio de la cultura y el clima organizacional puede emplearse una metodología¹⁹⁸ a partir de la cual se sintetiza el estado de nueve componentes dentro de una agrupación de tres dimensiones de análisis: relacional, de crecimiento, y de cambio.¹⁹⁹ La idea es hacer una diferenciación entre tipos de organizaciones, según la administración dominante: a) organización moderna, b) organización en desarrollo, o c) organización burocrática.

Gráfico 28. Estudio organizacional de los nueve componentes



Elaboración propia con base en la metodología de MONTAÑO HIROSE, Luis (Coordinador): *Op. Cit.*

¹⁹⁸ Esta metodología fue aplicada en una evaluación a la CDI en 2010. La diferencia con la presente investigación, radica en que el Estudio de Cultura y Clima, fue la herramienta central de aquella tesis bajo el enfoque del neoinstitucionalismo. En la actual investigación, es únicamente la herramienta de la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, la cual se enmarca dentro del Cuadro de Mando Integral como objeto de estudio y enfoque multidimensional, es decir, acompañado de otras 3 variables y herramientas, cuyo objetivo es incidir en la mejora de la gestión gubernamental. Ver GUZMÁN GUZMÁN, Claudio: El Clima Organizacional en las instituciones públicas desde el enfoque del neoinstitucionalismo, Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública, México. UNAM, Ciudad Universitaria, 2010.

¹⁹⁹ La dimensión relacional, es el enfoque centrado en la naturaleza y calidad de los lazos existentes entre los miembros de una organización, los cuales resultan el insumo básico del clima y cultura preponderantes. Los componentes de esta dimensión son: Involucramiento, Apoyo directivo, y Cohesión.

La dimensión de crecimiento, es la perspectiva centrada en las condiciones que le permiten desarrollar su potencial a cada miembro de la organización, para lograr tanto su autorrealización como las metas y objetivos planteados en la estrategia institucional. Sus componentes son: Autonomía, Presión en el trabajo, y Orientación hacia la tarea.

La dimensión de cambio, es el aspecto analítico en el que se considera la combinación entre factores que inciden en la capacidad organizacional para generar nuevos productos y formas de trabajar; aquellos relativos a la eficacia en el cumplimiento de las responsabilidades de los diversos miembros, y las formas de evaluar, corregir y mejorar las acciones emprendidas, siendo una perspectiva fundamental para comprender la adaptación de la organización a su entorno. Sus componentes son: Claridad, Innovación, y Control.

Fuente. MONTAÑO HIROSE, Luis (Coordinador): 2001, *Op. Cit.*, p. 23.

Las divisiones en el gráfico, indican las fronteras entre un tipo de organización pública y otra, mientras que la línea muestra el puntaje de los nueve componentes. En dicho ejemplo, cuatro de los componentes se ubican en el rango de una organización moderna (involucramiento, orientación hacia la tarea, claridad e innovación), mientras que tres se localizan en la zona intermedia, propia de una organización en desarrollo (apoyo directivo, cohesión y autonomía); dos más se encuentran en la zona crítica, referente a una organización burocrática (presión de trabajo y control). En términos globales, el puntaje del ejemplo es de 7,²⁰⁰ por tanto, se considera una organización pública en desarrollo.

Para establecer el estadio organizacional de la institución pública analizada, se promedian los resultados obtenidos de los 9 componentes que conforman las tres dimensiones. La fórmula es: $E_o = [\sum_{i=1}^n (c/n)] / N_e$ Donde:

E_o = Estadio organizacional

c = Suma del puntaje de los 9 componentes de la vertiente.

n = Número de componentes.

N_e = Número de encuestados.

Continuando con el análisis del ejemplo, la institución pública requeriría poner énfasis en el alineamiento con la estrategia. Lo anterior implica dotar de mayor autonomía al personal, por lo cual podrían flexibilizarse los mecanismos de control y favorecer las iniciativas de los equipos de trabajo. Con ello, las prácticas dentro de la organización pública estarían más centradas en el cumplimiento de los objetivos estratégicos, es decir, en el logro de resultados, siendo el fundamento de una entidad flexible y más innovadora. Así, con la encuesta se pueden obtener indicadores y un índice que dé cuenta del estado del ente público.

²⁰⁰ La interpretación de los indicadores en la metodología propuesta es la siguiente:

- Valores de 0 a 5.5: Organización burocrática (zona crítica).
- Valores de 5.6 a 7.5: Organización en desarrollo (zona intermedia).
- Valores de 7.6 a 10: Organización moderna (zona positiva).

3.2.2.3. Metodología e indicadores de la Perspectiva de Procesos

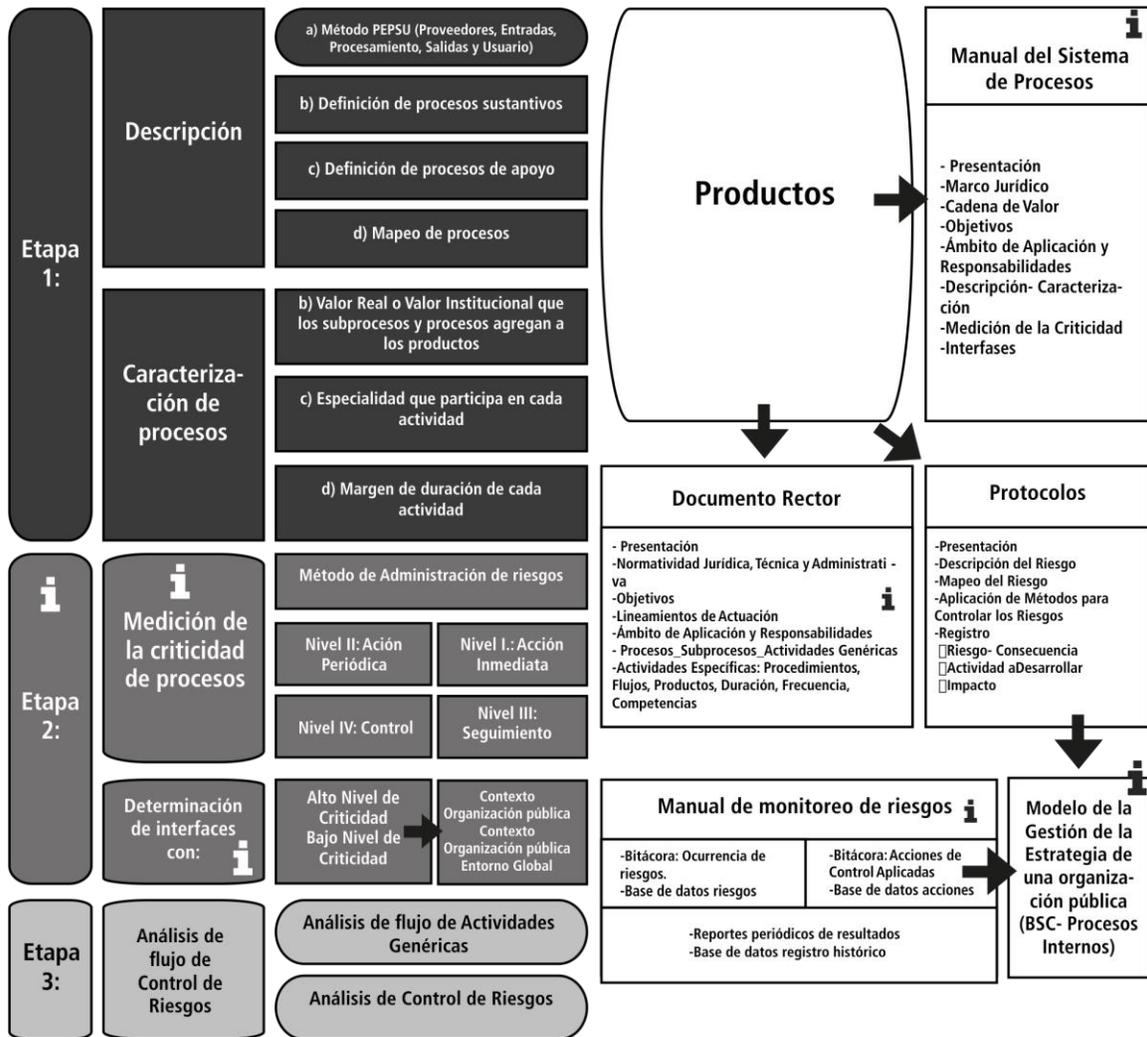
En esta perspectiva, se identifican los objetivos e indicadores estratégicos asociados a los procesos clave de la organización, que permiten la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos en sus diversas facetas (clientes, usuarios, ciudadanos.) En el caso de esta perspectiva, se conjugan esfuerzos para transitar de un paradigma orgánico-funcional, a uno por procesos orientados a resultados.²⁰¹ El análisis de procesos siempre parte del objetivo institucional y de los medios para lograr ese objetivo, de ahí que se adopte el nombre “procesos orientados a resultados”.

En términos generales, la metodología para trabajar por procesos consta de tres etapas. En la primera, se realiza la descripción y caracterización de los procesos. En la descripción, se identifican los proveedores, entradas, procesamiento, salidas y usuarios; se definen procesos sustantivos, procesos de apoyo, y su mapeo. Por su parte, la caracterización está enfocada en la determinación del valor real o valor institucional de procesos y subprocesos, así como la identificación de la especialidad que participa en cada actividad. También establece un criterio para determinar el margen de duración de esa actividad.

En la etapa dos, se mide la criticidad de los procesos, mediante el método de administración de riesgos para identificarlos y agruparlos en cuatro grandes niveles: 1) Acción inmediata para su atención; 2) Acción periódica; 3) De seguimiento; y 4) De control. También se determinan las interfaces con alto y con bajo nivel de criticidad. Finalmente, en la tercera etapa, se realiza el análisis para el control de riesgos, a partir del análisis del flujo de las actividades genéricas.

²⁰¹ En relación con el cambio de paradigmas, es importante recordar que las tecnologías para el desarrollo institucional de la 2ª Revolución Tecnológica (sustentada en sistemas manuales de información) como “proceso administrativo”, “organización y métodos”, “desarrollo organizacional”, etcétera, han sido sustituidas en la 3ª Revolución Tecnológica (sustentadas en los sistemas informáticos) por el “análisis de procesos orientados a resultados”, “calidad en el servicio público”, “benchmarking”, “outsourcing”, administración de riesgos, etcétera. Fuente: ACOSTA ESPARZA, Daniel: *Procesos orientados a resultados. Análisis de procesos*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2013.

Gráfico 29. Metodología y etapas de trabajo en la perspectiva de procesos.



Elaboración propia con base en ACOSTA ESPARZA, Daniel, Catedrático UNAM, 2013.

Para el análisis de procesos se ha empleado el método PEPSU, que significa Proveedores, Entradas, Procesos, Salidas y Usuarios. Dicho método es utilizado en el gobierno federal mexicano,²⁰² para registrar los elementos que constituyen un proceso. Indica la forma de sistematizar y analizar la información, de tal manera que se observa la especificidad de las actividades y los actores que las realizan, a fin de establecer si hay aspectos que estén entorpeciendo la operación, o bien, sean innecesarios.

²⁰² *Herramientas Para el Análisis y Mejora de Procesos*, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012, México, Secretaría de la Función Pública, 2008, p.4.

Con la identificación inicial de procesos y subprocesos, es posible iniciar con la metodología en la institución. Para ello, se asumen las actividades genéricas como las unidades de análisis. En ellas es necesario determinar las competencias (habilidades, conocimiento, experiencia) requeridas para la realización de cada actividad, así como su rango de duración. El análisis de procesos orientados a resultados, también es útil para identificar riesgos en las interrelaciones observadas entre áreas. Las interrelaciones se refieren al intercambio de información, al vínculo fundamentado en la normatividad o a cualquier insumo o producto que es necesario para el desarrollo de las operaciones cotidianas.²⁰³

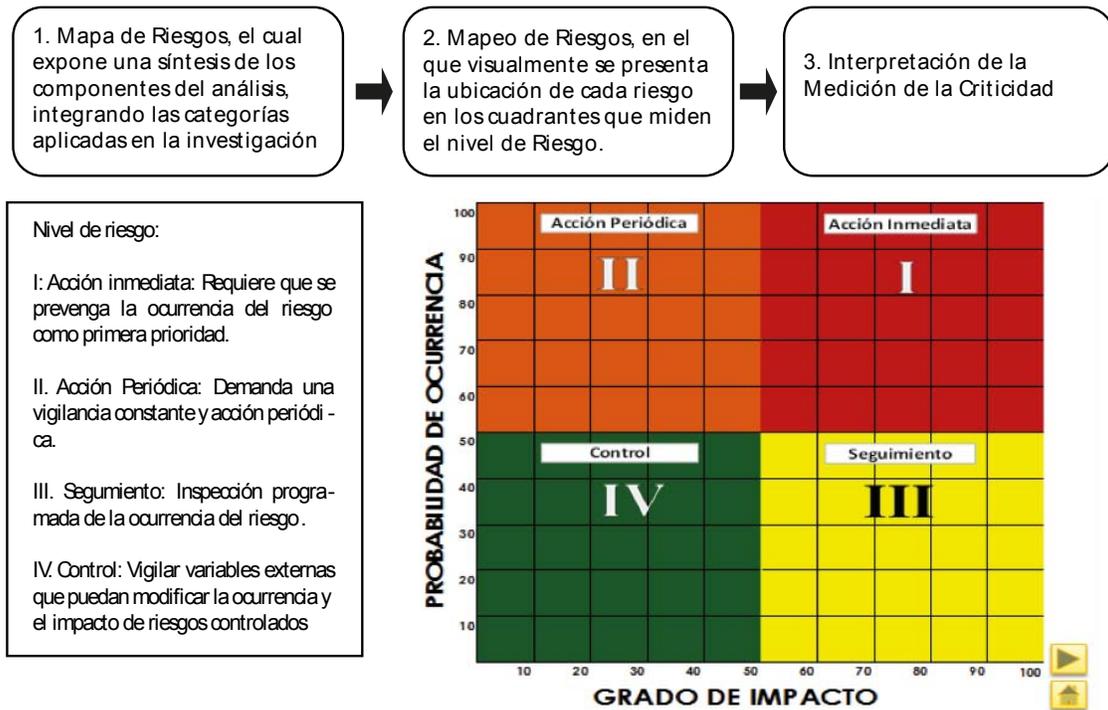
En una propuesta de procesos para una organización pública, se identifican los proveedores que intervienen; los insumos que éstos aportan; las tareas que se llevan a cabo; el producto o servicio resultante, así como el usuario. Con este nivel de detalle es posible observar fallas que pueden resolverse a una velocidad proporcional al nivel de los riesgos identificados. El análisis con esta información, permite tomar medidas para la rectificación en los procesos, con lo que se contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la perspectiva de procesos internos, y se refuerza la relación con los ciudadanos.

- Análisis de Criticidad

El tema de la identificación y resolución de problemas es fundamental en la metodología de procesos, ya que es el medio por el que se genera la información para tomar decisiones en torno a la prioridad de acciones a seguir, a fin de lograr un mejor desempeño. En ese sentido, se aplica el Análisis de Criticidad, cuya metodología se sustenta en el Modelo de Administración de Riesgo.

²⁰³ Para la identificación de las interrelaciones, se toman en cuenta los vínculos que el área ejecutora del proceso tiene con sus proveedores y usuarios.

Gráfico 30. Medición de la criticidad



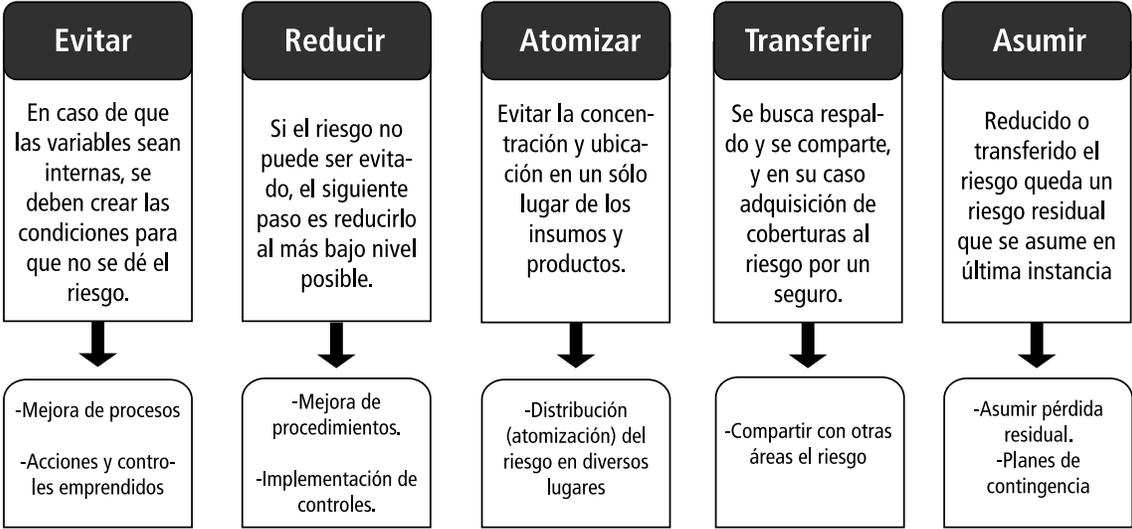
Fuente: ACOSTA ESPARZA, Daniel, Catedrático UNAM, 2013.

La idea consiste en identificar los riesgos, su fuente, probabilidad de ocurrencia, impacto, consecuencias, así como las medidas que se deben tomar, qué actor debe hacerlo y la manera de calcular su efectividad. Con ello se puede sustentar la diagramación de actividades y el análisis de procesos y subprocesos, haciendo posible la ejecución de acciones correctivas y de mejora. Derivado del análisis de criticidad, se puede generar una metodología definida como “protocolos”, que muestran las acciones generales que deben realizarse en función de la incidencia del riesgo, tales como evitar, reducir, atomizar, transferir y asumir, como se muestra a continuación.

Posteriormente, es preciso definir un monitoreo de riesgos a través del establecimiento de bitácoras. El monitoreo implica dar un seguimiento a los registros de las fuentes de riesgo. Cabe mencionar que las fuentes de riesgo principalmente son errores, omisiones u objetivos no consolidados, que son las tres principales fuentes que generan riesgos. Debido a que se requiere

información de monitoreo de riesgos, son necesarias la bitácora de errores y la bitácora de actividades. La primera, corresponde a los riesgos que se presentan en forma concreta; mientras que la segunda, corresponde a aquellas actividades aplicadas para controlar ese riesgo. De ambas, se alimenta una base de datos que será la fuente para un análisis cuantitativo.

Gráfico 31. Protocolos del análisis de criticidad



Fuente: ACOSTA ESPARZA, Daniel, Catedrático UNAM, 2013.

De esta manera, con la metodología propuesta para procesos, la organización pública tiene la posibilidad de adecuar y mejorar su operación a partir de criterios fundamentados en información sistematizada, específica y con sustento metodológico. Con el análisis por procesos, la criticidad en sus actividades y la revisión de las interacciones de las distintas áreas, se eleva considerablemente la probabilidad de mejorar la gestión, al tiempo que se fortalece el modelo del Cuadro de Mando Integral.

3.2.2.4. Metodología e indicadores de la perspectiva del presupuesto

En el ámbito presupuestal, se propone el indicador de contrastación de metas con los logros del sector público, que se refiere a un porcentaje obtenido de la división

del logro del estado de resultados del ejercicio, entre la meta programada y se calcula de la siguiente manera: Contrastación Meta vs Logro: $C_{ML}=(L_{ER}/M_p)*100$.

Donde: C_{ML} =Contrastación metas vs logro

L_{ER} =Logro del estado de resultados del ejercicio

M_p =Meta programada

El indicador anterior se alinea y da énfasis a una tendencia relativamente reciente en la Administración Pública en México, denominada Presupuesto basado en Resultados (PbR), aún en proceso de consolidación, el cual se da en el contexto de la Gestión para Resultados (GpR) que, desde la óptica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone el énfasis en los resultados (en lugar de los procedimientos). De esta manera, aunque interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

El PbR como instrumento metodológico, permite que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población, así como para la corrección del diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente. Con el PbR, los órganos públicos deben establecer de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas. De acuerdo con la SHCP,²⁰⁴ esta herramienta responde a la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público, por lo que se establecen las bases para un ejercicio más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles.

²⁰⁴ http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx

Abundando respecto de los antecedentes del PbR, de acuerdo con la “Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados”,²⁰⁵ a partir de 2006 y hasta 2008, se implantó en la Administración Pública Federal el PbR, procurando la alineación entre la planeación, la programación, el presupuesto, el control, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público. Del año 2009 en adelante, se estaría llevando a cabo la consolidación de la iniciativa.

A través del PbR se integran de forma sistemática, consideraciones sobre los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios y de la aplicación de los recursos asignados a éstos (DOF, 31/03/08). La idea principal es entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia.²⁰⁶

Así, el PbR es un proceso basado en consideraciones objetivas sobre los resultados esperados y alcanzados para la asignación de recursos, con la finalidad de fortalecer el diseño y gestión de las políticas, programas públicos y desempeño institucional. Este tipo de presupuesto busca elevar la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos, cuidando la asignación de recursos, particularmente a los que sean prioritarios. Cabe señalar que el PbR se acompaña de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que es un conjunto de elementos metodológicos para hacer una valoración del desempeño de programas, a través de la verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión. A través del seguimiento, se permite conocer los resultados del ejercicio de los recursos, el impacto social y económico e identificar el grado de eficacia y eficiencia.

²⁰⁵ *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2011, p. 11.

²⁰⁶ *Ibidem*.

Gráfico 32. Etapas del proceso presupuestario



Fuente. Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, *Op. Cit.* p. 11.

En síntesis, con las metodologías expuestas en este apartado, es posible fortalecer cada una de las perspectivas del Cuadro de Mando Integral en los entes de gobierno: el desarrollo de la consulta pública para conocer la percepción y prioridades del ciudadano; el análisis de la cultura y clima para ubicar las prácticas que se deben modificar o reforzar al interior; el análisis de procesos, para el reconocimiento y determinación del conjunto de actividades en operación; y la consolidación del Presupuesto basado en Resultados, para erogarlo eficaz y eficientemente.

Consideraciones finales del capítulo

En el presente capítulo, se observó la evolución del Cuadro de Mando Integral y su pertinencia en el ámbito público. Se resaltan las adecuaciones que en cada perspectiva, se han tenido que realizar al momento de aplicarse en las organizaciones públicas. Un avance importante con el modelo es traducir la

estrategia en sus componentes operativos, como los procesos, las actividades y los resultados, mismos que pueden expresarse a través de indicadores. De esta manera, el CMI llena un vacío existente en el sentido de concebirse como un enfoque multidimensional que trasciende la parte exclusivamente financiera.

Al respecto de cada perspectiva, la “financiera” constituye básicamente los presupuestos de las organizaciones públicas. En el caso de la perspectiva de los “ciudadanos”, se concreta en el servicio que se les brinda, así como a otros agentes relacionados con el gobierno, como los proveedores, los promotores, etc. La perspectiva de “procesos”, se relaciona con el conjunto de actividades que permiten que las organizaciones públicas satisfagan las necesidades de los ciudadanos. Finalmente la perspectiva de “aprendizaje y crecimiento”, se vincula con el personal y la infraestructura organizacional, adquiriendo relevancia los activos intangibles. Este capítulo se suma al esfuerzo de aplicar y adecuar el modelo a la dinámica compleja del ámbito público.

Si se parte de la premisa que declararon Kaplan y Norton, respecto de que “si no puedes medirlo, no puedes gestionarlo”, se clarifica la importancia que tienen los indicadores en la aplicación del modelo. En este sentido, no basta con emitir declaraciones de buenos deseos, o diseñar objetivos que no se cuantifican, sino que las administraciones públicas contemporáneas requieren tener claro el grado de avance y los resultados de sus gestiones. Así, los indicadores son las herramientas que, al insertarse dentro del CMI, cuantifican el trabajo, los esfuerzos y dan una idea del rumbo que llevan las instituciones públicas, siendo estratégicos para los tomadores de decisiones. A su vez, los resultados arrojados legitiman a la organización y dan la posibilidad de contar con asignaciones presupuestales.

El siguiente capítulo, permitirá retomar y aplicar los elementos teóricos y metodológicos para reforzar cada perspectiva del CMI en una organización pública mexicana: la Delegación Estatal de la CDI, en el Estado de Campeche.

Capítulo 4. Herramientas teóricas y metodológicas en el marco del Cuadro de Mando Integral, en la Delegación Estatal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en Campeche

- Marco normativo e institucional que fundamenta la labor de la Delegación Estatal.
- Descripción de la Delegación de la CDI en Campeche.
- Diagnóstico de la problemática en la Delegación Estatal.
- Herramientas teóricas y metodológicas en el marco del CMI para la organización pública.

Objetivo del capítulo: Fortalecer el CMI con el desarrollo de herramientas teóricas y metodológicas en una organización pública mexicana.

4.1 Contexto

Los gobiernos tienen la necesidad de transformarse constantemente, pues los múltiples problemas que enfrentan terminaron por erosionar su legitimidad y la confianza ciudadana, como agentes para efectuar los resultados de valor que sus sociedades requieren y reclaman,²⁰⁷ traducidos en servicios de calidad, eficaces y eficientes.

A la par de la situación anterior, se han desarrollado mecanismos, que tienen el objetivo de incidir en beneficio de los ciudadanos; es el caso del Cuadro de Mando Integral que, como se analizó en los capítulos anteriores, ha transitado hacia el mundo de lo público como una herramienta para mejorar la gestión. Su aplicación tiene el desafío de darse en un contexto en el que existe un mayor dinamismo en la cantidad de asuntos públicos que deben resolverse, en comparación con la capacidad de respuesta gubernamental, por lo cual todos los recursos de los que

²⁰⁷ GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro (coordinador): *¿Gobernar por resultados? implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, Gestión Social y Cooperación (GESOC A.C), 2008, p. 11.

disponen (humanos, materiales, financieros y tecnológicos) requieren ser optimizados, pero a la vez, entregando resultados a la ciudadanía.

Después de la exploración teórica y metodológica en los capítulos que anteceden, el presente capítulo propone la revisión de los elementos que apalanquen el Cuadro de Mando Integral, a fin de mejorar los resultados en la gestión de una organización pública mexicana: la Delegación Estatal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en Campeche.

El diseño de un modelo de gestión organizacional con base en el CMI, constituye la principal herramienta metodológica para traducir la misión y la visión, en una estrategia, objetivos estratégicos, un conjunto de indicadores y medidas de actuación, conformando la estructura de un sistema de gestión y medición para mejorar su desempeño. De la misma manera, derivado del análisis de experiencias en la aplicación del modelo, es preciso seguir promoviendo la creación de valor público, situando a la cabeza del modelo la perspectiva del ciudadano.

La población a la que se refiere la perspectiva del ciudadano, es la población indígena de Campeche que, de forma similar a otras entidades federativas, constituye un gran número de pueblos y comunidades que preservan su identidad y su lengua; sin embargo, como lo señala el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México del PNUD 2010, también se han caracterizado por ser el grupo poblacional con mayor rezago y marginación. Su situación no sólo se debe al acceso diferenciado que han tenido a los bienes públicos, sino también a la discriminación y exclusión de las que son objeto.²⁰⁸

²⁰⁸ *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2010, p. 6.

4.1.1 Marco Normativo e Institucional que fundamenta la labor de la Delegación Estatal

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentran establecidos los derechos de los pueblos indígenas y la mención de instituciones para su garantía, como lo indica el Artículo 2 apartado A, mismo que señala: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”²⁰⁹ y en seguida señala diversos rubros como:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución; VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; y VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

El mismo Artículo 2, en el apartado B, señala: “La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”

²⁰⁹ *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto vigente, Última reforma publicada DOF 26-02-2013.

No obstante los derechos citados en la Carta Magna, la administración federal, en el Pacto por México, reconoce en el apartado 1.6 Derechos de los pueblos indígenas, que “El Estado mexicano tiene una deuda histórica con los pueblos indígenas. Las últimas cifras de pobreza en México confirman lo que ha sido una constante en el desarrollo de nuestro país: los indígenas están mayoritariamente excluidos del mismo. Casi siete de cada 100 mexicanos son hablantes de una lengua indígena. De éstos, ocho de cada diez son pobres, la mitad de los cuales vive en pobreza extrema.”²¹⁰

Para atender el problema que atañe a los pueblos indígenas, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es la organización que coadyuva con el Estado Mexicano para que ejerzan en la práctica los mismos derechos y oportunidades que el resto de los mexicanos. La CDI fue creada el 21 de mayo de 2003, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF), no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México. La Comisión sustituyó al Instituto Nacional Indigenista de México, cuya creación fue en el año de 1948 por el presidente Miguel Alemán.

La CDI se estableció como instancia de consulta obligada en materia indígena para el conjunto de la APF, así como de evaluación de los programas y acciones de gobierno y de capacitación de servidores públicos federales, estatales y municipales con la finalidad de mejorar la atención a la población indígena. Asimismo, la Comisión realiza tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas y de concertación con los sectores social y privado.²¹¹

²¹⁰ ACUERDO de Modificación a las Reglas de Operación del Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI) a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena para el ejercicio fiscal 2013, Miércoles 27 de febrero de 2013, p. 2.

²¹¹ ¿Quiénes somos?, Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas en <http://www.cdi.gob.mx/>

Cabe señalar que una de las inconsistencias que detectó la presente investigación, fue que no se observaba una alineación entre la misión, visión y objetivos estratégicos de la CDI, con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, por lo cual la Comisión venía operando de forma inercial respaldada en el Plan Nacional de Desarrollo de la administración anterior; fue hasta el 30 de abril de 2014, prácticamente un año después que se publicó el PND,²¹² cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprobó el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018²¹³ elaborado por la CDI, en el cual se actualizó el diagnóstico y se alineó conforme a las directrices del PND. Dicho programa es el instrumento de política pública del Gobierno Federal, para la promoción del desarrollo de los pueblos indígenas. La problemática indígena se encuentra en la meta nacional “México incluyente”, de las cinco que establece el PND.²¹⁴

Después del análisis del Programa Especial se encontró que, aunque ya existe una alineación con el PND, de los 6 objetivos que presenta, no se atiende de manera sólida al desarrollo organizacional de la Comisión ni de las delegaciones estatales; además, no se habla sobre el mejoramiento de los procesos internos, ni tampoco abunda sobre la perspectiva de desarrollo y aprendizaje. Podría decirse que se enfoca en la perspectiva del ciudadano indígena, pero para cumplir con ésta es preciso fortalecer a la organización desde su interior.

Por otra parte, en materia de la perspectiva del presupuesto, el Programa Especial afirma que, para el cumplimiento eficiente y oportuno, los recursos federales estarán supeditados a la disponibilidad presupuestaria aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero tampoco se abunda sobre los mecanismos para hacer más eficaz y eficiente el presupuesto, sino que sólo se

²¹² El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013 y contiene los objetivos, estrategias, indicadores y metas que regirán la actuación del Gobierno Federal durante la presente administración.

²¹³ *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 30 de abril del 2014.

²¹⁴ Las cinco metas son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México próspero y México con Responsabilidad Global.

declara de manera enunciativa. En este sentido, el presente capítulo plantea algunos aspectos orientados al reforzamiento organizacional bajo el enfoque del Cuadro de Mando Integral.

4.1.2 Problemática general en la gestión de programas y proyectos a la población indígena

El país lleva décadas tratando de impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas con escasos resultados. Cada institución, incluso cada programa, ha operado bajo sus propios criterios para caracterizar a su sujeto de atención y desplegar diversos tipos de acciones en cada administración, lo que desarticula la presencia pública, reduce su eficacia y, muchas veces, no considera la participación de las comunidades indígenas, afectando la definición de prioridades y acciones, provocando que los derechos de esta población no se ejerzan ni se cumplan. Algunos de los retos y dificultades que enfrentan los programas son:²¹⁵

- Las políticas que se han llevado a cabo son asistencialistas.
- Los Fondos Regionales a organizaciones campesinas, se daban por presiones a grupos radicales.
- Las reglas de operación para acceder a los programas de la CDI eran demasiado estrictas, por lo que no se ejercían los recursos.
- El presupuesto de la CDI anualmente asciende aproximadamente a 10 mil mdp pesos.
- A partir de 2014, los programas ya con reglas simplificadas se redujeron de 22 a 10.
- En la Cruzada Nacional contra el Hambre, la CDI apoya a 212 de los 400 municipios seleccionados, pero con proyectos productivos y no con paquetes de alimentos.

²¹⁵ Entrevista con, Nuvia Mayorga Delgado, Directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Diario El Universal, Sección Nación, 6 de septiembre de 2013, Mariana León (Reportera) en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/-34fondos-para-indigenas-a-quienes-mas-protestaban-34-948430.html>

- Se da prioridad a la construcción de infraestructura y dotación de agua potable. Al respecto, Nuvia Mayorga señaló que “Para sacar adelante a los pueblos indígenas se tiene que trabajar primero en llevar agua y después con proyectos productivos”, por ello se trabaja con la Comisión Nacional del Agua, con la Comisión Federal de Electricidad y con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.²¹⁶ (Ver **Anexo 1**).

Se observa que algunos desafíos se vinculan con las perspectivas del Cuadro de Mando Integral. Por ejemplo, sobresale la falta de solidez en materia de procesos internos; en la perspectiva financiera, prevalece ineficiencia en la forma de ejercer el presupuesto. La problemática anterior, se refrenda en el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, donde se destaca que “se encuentra que la asignación del gasto público federal se ha focalizado hacia los municipios con población indígena con menor desarrollo humano. Sin embargo, no existe evidencia contundente de que estos recursos estén beneficiando a los indígenas, lo cual abre una brecha de análisis sobre la planeación eficiente y eficaz del uso de los recursos públicos”.²¹⁷

Aunado a lo anterior, el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014 – 2018, reconoce que han sido muchos los obstáculos para contar con datos precisos sobre las características étnicas, lingüísticas y culturales de los pueblos, en tanto representan una minoría numérica a nivel local, regional, estatal y nacional. Además, los indígenas mexicanos no son un cuerpo homogéneo, constituyen un fenómeno complejo, diverso y la mayoría de los asentamientos se caracterizan por su gran dispersión territorial.

Las áreas de mayor concentración indígena se encuentran en regiones interiores del país, regiones de difícil acceso y en zonas desérticas, montañosas o selva y

²¹⁶ Cabe señalar que en lo referente al Programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas (PIBAI), la CDI modificó las reglas de operación para fortalecer la focalización en la asignación de los recursos, incrementando los montos y porcentajes a los servicios básicos de electrificación (10%), agua potable (30%), drenaje y saneamiento (20%), y comunicación terrestre (40%). El presupuesto para inversión en 2013, ascendió a 6,050.5 millones de pesos.

²¹⁷ Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas, *Op. Cit.*, 7.

sin el beneficio de servicios básicos. Destaca, además, la condición de pobreza en la que se encuentra la mayor parte de esta población, factor que reproduce condiciones de atraso y limita alternativas de desarrollo.²¹⁸ Por otro lado, hasta la década de los noventa del siglo pasado, el único indicador con el que se contaba para identificar a esta población, eran aquellos que declararon hablar alguna lengua indígena mayores a cinco años.²¹⁹

Cabe señalar que tanto el marco normativo, como la revisión de la problemática general en torno a los programas para los indígenas, constituyen un referente contextual necesario para entender lo que sucede en la Delegación Estatal.

Gráfico 33. Justificación del estudio en Campeche



Elaboración propia.

4.2 Características de la Delegación Estatal en Campeche

En materia de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, establece entre sus funciones, coordinarse con los gobiernos de las entidades

²¹⁸ El CONEVAL reporta que en 2012 del total de la población indígena 72.3% se encuentran en pobreza, 8.2 millones de personas y 30.6% se encuentran en situación de pobreza extrema.

²¹⁹ *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación, miércoles 30 de abril de 2014.

federativas y de los municipios; asesorar y apoyar en materia indígena a las instituciones federales, estados, municipios; y establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas.²²⁰

Derivado del Artículo 14 de la Ley, se establece que la CDI podrá contar con las unidades administrativas centrales y en el interior de la República, que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto y funciones. Así, existe una cobertura nacional **a través de Delegaciones Estatales**.²²¹ Para efectos de la presente investigación, se considera la Representación Estatal de Campeche. Antes de describir su estructura organizacional, es importante señalar algunas cifras que brinda el INEGI a nivel nacional en materia indígena.

En México 6,695,228 personas de 5 años y más, hablan alguna lengua indígena. Esto es, 6 de cada 100 habitantes de 5 años y más, hablan alguna lengua indígena.²²² La cifra anterior aumenta si se toma en cuenta que de acuerdo con los criterios de la CDI, se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un “hogar indígena”, el cual se caracteriza porque el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de sus ascendientes, declaró ser hablante de lengua indígena; además, se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.

Conforme al criterio anterior, en el Censo de Población y Vivienda 2010, el INEGI estimó una población de 15.7 millones de indígenas en México, de los cuales **11.1 millones** viven en un hogar indígena, que son ubicables geográficamente y son el entorno (o universo) poblacional de las políticas públicas en materia indígena. Así, de los 15.7 millones de indígenas, 6.6 son hablantes de lengua indígena y 9.1 no

²²⁰ *Ley de la CDI*, nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

²²¹ El Acuerdo citado en el apartado 4.1.1., define a las Delegaciones Estatales como “Las representaciones de la CDI, en las entidades federativas donde se tiene cobertura.”

²²² <http://cuentame.inegi.org.mx/>

hablan lengua indígena.²²³ Cabe acotar que, de acuerdo con el mismo censo, la población total de México fue de 112,336,538 personas, por lo cual 11,132,562 de personas indígenas, representan el **9.9%** del total de la población de nuestro país. Por lo anterior, puede señalarse que prácticamente 10 de cada 100 personas en México, vive en un hogar indígena.

En el caso de Campeche, existen 11 municipios y su población total en 2010 fue de 822,441 habitantes, de los cuales 91,094 mayores de 5 años hablaban alguna lengua indígena.

Cuadro 9. Municipios de Campeche

Clave del municipio	Municipio	Cabecera municipal	Habitantes (año 2010)
001	Calkiní	Calkiní	52 890
003	Campeche	Capital San Francisco de Campeche	259 005
003	Carmen	Ciudad del Carmen	221 094
004	Chamotón	Chamotón	83 021
005	Hecelchakán	Hecelchakán	28 306
006	Hopelchén	Hopelchén	37 777
007	Palizada	Palizada	8 352
008	Tenabo	Tenabo	9 736
009	Escárcega	Escárcega	54 184
010	Calakmul	Xpujil	26 882
011	Candelaria	Candelaria	41 194

Fuente: <http://cuentame.inegi.org.mx/>

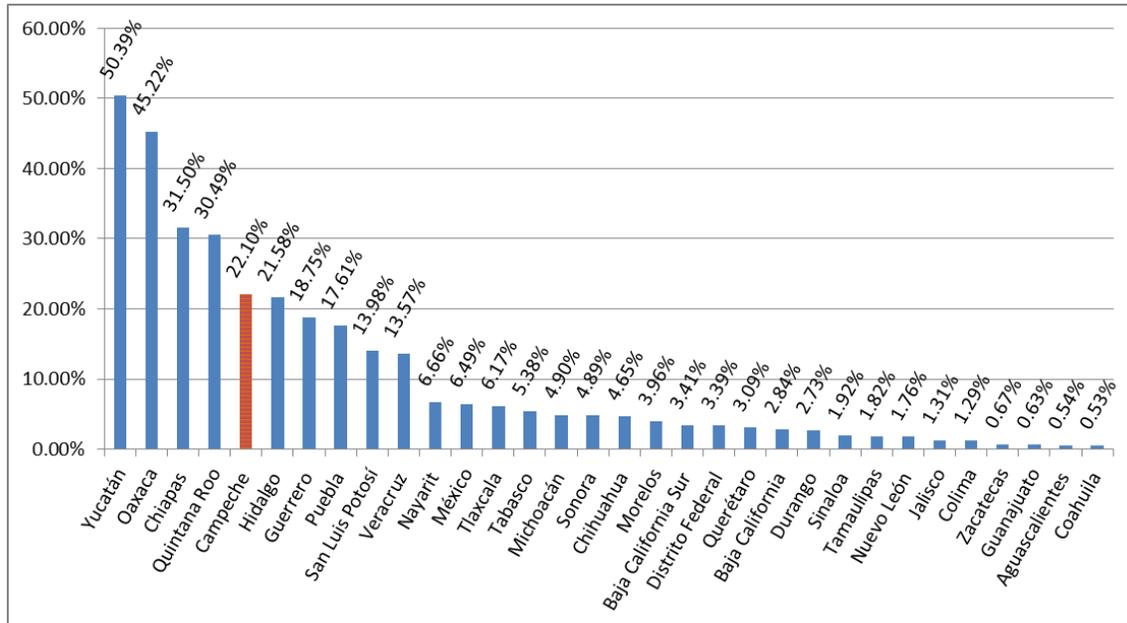
Al tomar como criterio la categoría de “hogar indígena”, la población indígena total en 2010 fue de **181,805** personas, cifra que representa el **22.1%** de la población.

En el siguiente gráfico, destacan los estados de Hidalgo y Campeche que superan el 20% de población indígena; Quintana Roo y Chiapas que superan el 30%; Oaxaca que rebasa el 45% y Yucatán con más del 50% de la población. En este

²²³ Programa Especial de los Pueblos Indígenas, *Op. Cit.* Sección II. Diagnóstico.

contexto Campeche ocupa el quinto lugar con el 22.1% de población considerada indígena.

Gráfico 34. Población indígena por entidad federativa (%) 2010



Elaboración propia con base en datos de la CDI e INEGI, 2010.

A continuación se describe la estructura y mecanismos con los cuales la Delegación Estatal aplica los programas en materia indígena. La representación cuenta con un Consejo Técnico Estatal, conformado por 21 integrantes como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Integrantes del Consejo Técnico Estatal

No.	Cargo	Función
1	Delegado Estatal.	Presidente
2	Jefe del Departamento Jurídico.	Secretario Técnico
3	Director del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de X'pujil.	Vocal
4	Director del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Calkiní.	Vocal
5	Director del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Hopelchén.	Vocal
6	Director de la Radio de X'pujil.	Vocal
7	Director del Módulo de la CDI en Candelaria.	Vocal
8	Responsable del Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI) y Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas (MCRNZI).	Vocal
9	Responsable del Departamento de Investigación y Promoción cultural.	Vocal

10	Departamento de Seguimiento y Control.	Vocal
11	Administrador del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Hopelchén.	Vocal
12	Responsable del Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas (PIBAI).	Vocal
13	Responsable Capacitación y Difusión.	Vocal
14	Responsable de Albergues Escolares Indígenas.	Vocal
15	Jefe de Depto. Operativo.	Vocal
16	Responsable del Programa de Organización Productiva Para Mujeres Indígenas (POPMI).	Vocal
17	Administrador del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Xpujil.	Vocal
18	Administrador del Centro Coordinador de Desarrollo Indígena de Calkini.	Vocal
19	Jefe del Departamento Administrativo.	Vocal
20	Responsable de Solicitudes de atención.	Vocal
21	Responsable de Programación.	Vocal

Fuente. *Carpeta Técnica correspondiente a la Segunda Sesión Ordinaria de Consejo Técnico Estatal 2013*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Delegación Campeche, 17 mayo 2013.

Se observa que la Delegación Estatal se apoya de 3 Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena (CCDI), que son CCDI de Calkini, CCDI de Hopelchen y CCDI de Xpujil, además de Directores, Administradores y Responsables de Programas.

En relación con su forma de operación, existe un Manual de Integración y Funcionamiento de los Consejos Técnicos Estatales y un calendario anual de sesiones aprobado para el ejercicio anual. Del Manual, se desprende la integración de una carpeta técnica, que permite dar seguimiento a las actividades y presupuestos; además, da seguimiento a los acuerdos (establece el número de acuerdo, descripción, fecha de sesión, unidad administrativa, responsable del seguimiento, fecha propuesta de conclusión, estatus -en proceso, concluido, % de avance- y acciones desarrolladas). También existe un apartado de seguimiento a las observaciones determinadas por los órganos de fiscalización.

4.2.1 Diagnóstico de la problemática en la Delegación Estatal de la CDI en Campeche

A continuación se enlistan los programas que operan en la Delegación:

1.- PROGRAMA DE DERECHOS INDÍGENAS.

- 1.1 Proyectos para el ejercicio de derechos indígenas de acceso a la justicia.
- 1.2 Atención a Indígenas en materia penal y administrativa.
- 1.3 Apoyos para el acceso a los derechos de Indígenas desplazados.
- 1.4. Ejercicio de derechos culturales y de comunicación.
- 1.5. Derecho a la igualdad de género.
- 1.6. Apoyo para el acceso a la atención médica de tercer nivel.

2.- PROGRAMA PARA MEJORAMIENTO DE LA PRODUCCIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD INDÍGENA.

- 2.1. Mujer Indígena.
- 2.2. Turismo de naturaleza.
- 2.3. Proyectos productivos comunitarios.

3. - PROGRAMA DE APOYO A LA EDUCACIÓN INDÍGENA.

- 3.1. Albergues y comedores escolares indígenas.
- 3.2. Albergues y comedores comunitarios.
- 3.3. Apoyo de becas a estudiantes indígenas de nivel superior.

4.- PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA INDÍGENA.

- 4.1. Caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares
- 4.2. Electrificación.
- 4.3. Agua potable.
- 4.4. Drenaje y saneamiento.
- 4.5. Elaboración de proyectos y estudios.
- 4.6. Erogaciones que se deriven de autorizaciones ambientales.
- 4.7. Edificación de vivienda.

En seguida se hace un análisis de los problemas detectados en los programas de la Delegación, con el fin de integrar un diagnóstico que permita conocer las principales fallas donde se requiere intervenir y mejorar los procesos de la organización pública. Los documentos revisados fueron las Carpetas Técnicas correspondientes a la Segunda y Tercera Sesión ordinarias de Consejo Técnico estatal 2013 y se agrupan bajo las cuatro perspectivas del CMI.²²⁴ De acuerdo con las carpetas, existen tres tipos de informes: el Informe de transversalidad, el

²²⁴ *Carpeta Técnica correspondiente a la Segunda Sesión Ordinaria de Consejo Técnico Estatal 2013, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Delegación Campeche, 17 mayo 2013; y Carpeta Técnica correspondiente a la Tercera Sesión Ordinaria, 9 agosto de 2013.*

Informe cuantitativo y el cualitativo, que se integran por los programas que operan en la Delegación. La problemática se describe a continuación.

Cuadro 11. Problemáticas detectadas, agrupadas por perspectiva del CMI, correspondientes a los Informes de Transversalidad, Cuantitativo y Cualitativo.

PERSPECTIVA	PROBLEMÁTICA
CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos políticos han interrumpido las gestiones de proyectos estratégicos, ocasionando un ambiente de desconfianza hacia la CDI, lo cual repercute en la perspectiva ciudadana. • En materia jurídica se desconocen los derechos de los indígenas. • Se requiere promover mayor participación de las comunidades.
FINANCIERA	<ul style="list-style-type: none"> • Los altos costos presentados en los proyectos, denotan una falta de consideración de la realidad regional en que se aplicarán. • Los recursos para la movilización son limitados. • Las ejecutoras no hacen la aportación comprometida en los acuerdos y convenios firmados. • Falta disponibilidad presupuestal de la CDI para atender los requerimientos de las autoridades solicitantes. • Necesidad de mayor cobertura y/o ampliaciones de becas. • Los recursos no han estado ministrándose conforme a lo programado y se han tenido problemas con los proveedores.
PROCESOS	<ul style="list-style-type: none"> • Desfasamiento de los recursos por los tiempos. • Al ir por etapas, los proyectos requieren de diversos financiamientos que tendrían que irse incorporando a lo largo de esas diferentes etapas. • Los procesos organizativos son débiles. • Las reglas de operación de los programas no son acordes para trabajar como microrregión. • La revisión e integración de expedientes de propuestas es tardada. • Alto riesgo de tener resultados negativos en proyectos de restauración, debido al lapso que se lleva tener el recurso en la Delegación Estatal. • El sistema de información presenta constantes fallas o cierres que conlleva a que los procesos lleven más tiempo. • Los comités de las microrregiones no se han apropiado del proceso, debido a que no gestionan los proyectos surgidos del plan. • Necesidad de sostener reuniones con dependencias para aligerar los trámites, reconsiderar resoluciones y estar en vías de concluir los expedientes. • Falta de habilitación de la Red del Sistema Integral de Mujeres (SIM). • Para el seguimiento de convenios, es necesario vigilar el apego de la normatividad federal vigente y el cumplimiento con los formatos requeridos. • Necesidad de visitas de campo a cada una de las obras para su inspección. • Faltan definiciones en la forma de operación de los albergues. • Limitación de tiempo para la integración de los proyectos, debido al atraso de la publicación de las reglas de operación de los programas. • Cambio en las reglas de operación respecto del año anterior. • En cada una de las actividades, se espera que se concluya alguno o varios procesos para proseguir en la ejecución de las mismas. • Falta de agilidad y poca claridad con el esquema de asignación y entrega de

	recursos a los beneficiarios.
APRENDIZAJE Y CRECIMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> • La instancia de gestión y seguimiento al plan requiere de capacitación y sensibilización en políticas públicas y en lo administrativo financiero. • Se pide que el personal de apoyo en las unidades administrativas, ponga más interés y atención en la revisión de expedientes de los proyectos. • Falta de capacitación al consejo directivo y a la contraloría social. • Se requiere capacitación a los responsables de los albergues comunitarios. • Necesidad de programas de capacitación con el Congreso del Estado. • Fortalecimiento de la promoción institucional de los espacios de radio.

En el cuadro se observa un mayor número de problemas en la perspectiva de procesos, debido principalmente a la falta de solidez organizacional. A su vez, debido a la problemática en los procesos, se ven afectados los ciudadanos indígenas, situación que incide en la falta de mayor participación de las comunidades. En la perspectiva financiera, los recursos además de ser limitados para ampliar coberturas de servicios, son erogados de forma deficiente. Finalmente, en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, destaca la falta de capacitación y motivación de los servidores públicos de la Delegación Estatal. Además de los informes, existen otras evidencias producto de observaciones realizadas, por conducto del órgano interno de fiscalización.

Cuadro 12. Evidencias detectadas en las observaciones hechas por los órganos de fiscalización y observaciones del Órgano Interno de Control.

Descripción de la observación	Rubro o programa	Perspectiva implicada
<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de expedientes o expedientes mal integrados. 	Infraestructura básica .	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos
<ul style="list-style-type: none"> • Cuentas pendientes de depuración o conciliación. Hay saldos pendientes de depurar. 	N/A	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Financiera
<ul style="list-style-type: none"> • No se llevó a cabo el procedimiento de adquisición correspondiente de los bienes conforme a La ley de Adquisiciones. • Falta de evidencia documental del ingreso a cuenta bancaria de los recursos que la CDI le transfirió a una sociedad civil, así como evidencia documental de pago a proveedores por compra de equipamiento. • Omisión del procedimiento de licitación pública. 	Adquisiciones, arrendamientos y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Aprendizaje y crecimiento
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de documentación donde se autoriza y contrata a una empresa. • Falta de análisis, cálculo e integración de precios unitarios en 2 presupuestos. • Falta de documentación de la contratación de supervisión externa. • Irregularidades detectadas en la adjudicación, ejecución y en los pagos realizados en los ejercicios 2010, 2011 y 2012 de 2 obras públicas, de construcción de albergues escolares indígenas. 	Obra pública	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Financiera • Aprendizaje y crecimiento

<ul style="list-style-type: none"> • Irregularidades detectadas en la evaluación y adjudicación de 2 contratos de prestación de servicios relacionados con obra pública. • No implementar el uso de la Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEOP), para los contratos en los ejercicios 2011 y 2012, y falta de autorización por parte de la Secretaría de la Función Pública para la utilización de medios de comunicación convencional. • Incumplimiento de las metas programadas. • Falta de documentación en los expedientes de obra para su correcta integración. 	Programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas:	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Aprendizaje y crecimiento
<ul style="list-style-type: none"> • Conciliar y depurar el saldo de la cuenta de bancos. • Falta de análisis detallado de 25 saldos en la cuenta de acreedores diversos (pasivos). • No se realizaron los pagos en forma oportuna a cada beneficiario. • Falta de registros contables correspondientes de las fichas de ingreso a caja pendientes de contabilizar. • Las fichas de ingreso a caja del ejercicio 2011, no se registraron. • Irregularidades determinadas en las transferencias de recursos de las cuentas bancarias. • Irregularidades en la comprobación de los recursos. 	Disponibilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Financiera
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de cumplimiento del personal de la delegación estatal de la CDI en Campeche, con el horario establecido. • Gastos pendientes de aclarar del ejercicio 2011. 	Presupuesto gasto corriente	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje y crecimiento • Financiera
<ul style="list-style-type: none"> • Reintegro de los recursos por no haber ejecutado el proyecto y no aplicarlos conforme a lo programado y autorizado, así como los intereses que se generaron, para que a su vez se reintegren a la CDI y posterior entero a la TESOFE. • Falta de comprobación de los grupos de mujeres beneficiarias del gasto. 	Actividades específicas institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos • Financiera

Fuente. Orden de Auditoría No. OIC/00625/OA/05/2013, Delegación Campeche.

Aun cuando en la mayoría de las observaciones se enviaron las respuestas al Órgano Interno de Control de la CDI, es importante trabajar en las causas que las originaron, a través de la mejora en los procesos internos; sobre todo considerando que en algunas de las observaciones se establece que, “por ser actos consumados, el Órgano Interno de Control en la CDI, verificará, analizará y evaluará la documentación correspondiente, a fin de determinar si existen presuntas responsabilidades por los actos u omisiones de los servidores públicos involucrados”, lo cual va en detrimento de la solidez organizacional y la imagen institucional.

Asimismo, una consecuencia del incorrecto manejo de los procesos internos, repercute en la perspectiva financiera, ya que al no erogarse y comprobarse los recursos, deben reintegrarse a la Dirección de Programación y Presupuesto de la CDI y posteriormente entregarse a la Tesorería de la Federación, con lo que dejan

de aplicarse recursos financieros que bien podrían ser utilizados para mejorar la cobertura de los programas de la Representación Estatal.

Se puede ver en el cuadro, que la mayoría de las observaciones implicaron fallas en los procesos internos, así como en la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, debido a la falta de capacitación y conocimiento en ciertas materias, como la Ley de Adquisiciones, situación que, a su vez, incide de manera negativa en el manejo eficaz y eficiente de los recursos financieros.

En lo que respecta a la forma de presentar informes sobre los logros obtenidos, la Delegación se encuentra anquilosada en la gestión por funciones, la cual se caracteriza por su deficiencia en la capacidad de medir resultados, que son descritos de manera cualitativa, sin marco de referencia respecto al punto de partida; al no existir claridad en la meta, se limita a la enunciación de acciones. Lo anterior lo ejemplifica el informe 2012 de la Delegación Estatal en el cual, como ejemplos, se señala que “se trabajó en los 11 municipios del estado a través de diversas acciones de los programas” o bien “Se coordinaron acciones con instituciones federales, estatales y municipales mediante la ejecución de proyectos específicos”. Estos ejemplos en realidad no brindan información que se pueda cuantificar o permita la comparación.

Como parte del diagnóstico, y derivado de los hallazgos del análisis de los cuadros anteriores, a continuación se construye un análisis FODA que identifica Fortalezas y Debilidades al interior, así como las Oportunidades y Amenazas en el entorno de la Delegación. A partir de ello, se plantean estrategias generales de mejora.

Cuadro 13. Análisis FODA aplicado a la problemática de Delegación Estatal en Campeche

<p>ANÁLISIS</p> <p>F O D A</p>	<p style="text-align: center;">FORTALEZAS -F- (Interior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de la Ley de la CDI que establece la coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades. 2. Existencia de un Consejo Técnico Estatal. 3. Existencia de 3 Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena. 4. Existencia de programas de apoyo a personas indígenas en operación. 	<p style="text-align: center;">DEBILIDADES -D- (Interior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de capacitación en materia de políticas públicas y en lo administrativo -financiero. 2. Insuficiencia presupuestal para ampliar cobertura de programas y proyectos. 3. Procesos organizativos y administrativos débiles. 4. Reglas de operación de programas poco claras y con cambios constantes. 5. Exceso de trámites para apoyar los proyectos. 6. Fallas o cierres constantes en el sistema, que contiene la información de los proyectos. 7. Pocas visitas de campo para inspeccionar las obras (falta de evaluación).
<p style="text-align: center;">OPORTUNIDADES -O- (Exterior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organización y participación creciente de las comunidades indígenas. 2. Realización de una Consulta sobre prioridades de desarrollo de las comunidades indígenas. 3. Aumento del compromiso institucional con los pueblos indígenas. 4. Desarrollo de la Cruzada Nacional contra el Hambre. 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS -FO- (Usar fuerzas para aprovechar oportunidades)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aprovechar los programas en operación para promover mayor participación de las comunidades. 2. Apoyar institucionalmente las propuestas hechas por las comunidades indígenas. 3. Aprovechar los espacios de radio de la comunidad, para promover la difusión de programas institucionales. 4. Apoyar a comunidades con proyectos productivos, en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre. 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS -DO- (Superar debilidades aprovechando oportunidades)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Generar capital humano, de las comunidades indígenas para apoyar la inspección y evaluación de las obras. 2. Tomar en cuenta las propuestas de las comunidades, para mejorar los procesos organizativos y administrativos. 3. Aprovechar la creciente atención a las comunidades indígenas, para reforzar los Programas y proyectos.
<p style="text-align: center;">AMENAZAS -A- (Exterior)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos políticos que interrumpen la gestión de proyectos estratégicos. 2. Presiones de grupos radicales para recibir Fondos de Apoyo. 3. Desconocimiento de los derechos de las personas indígenas. 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS -FA- (Usar fuerzas para evitar las amenazas)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer los procesos de evaluación y fiscalización de los proyectos desde su inicio hasta su conclusión, independientemente de los tiempos políticos. 2. Entregar Fondos de apoyo a personas con nombre, apellido, localidad y con expediente técnico valorado. 3. Aprovechar los espacios de comunicación institucional para difundir los derechos de las personas indígenas. 	<p style="text-align: center;">ESTRATEGIAS -DA- (Reducir debilidades y evitar amenazas)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer las reglas de operación de los proyectos para evitar afectaciones en procesos políticos. 2. Transparentar y fiscalizar los apoyos otorgados a organizaciones indígenas. 3. Fortalecer los programas de capacitación, partiendo de los derechos que tienen las personas indígenas.

Elaboración propia con base en las carpetas técnicas de Campeche.

A continuación se complementa el cuadro anterior, a través de la alineación de las cuatro perspectivas del Cuadro de Mando Integral con los elementos del análisis FODA, que permite ir perfilando los objetivos estratégicos para la delegación.

Cuadro 14. Análisis FODA categorizado por Perspectiva del CMI

Perspectiva	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Ciudadano Indígena	Operación de programas de apoyo a indígenas.	Participación creciente de las comunidades indígenas.	Cambios constantes de las reglas de operación de programas.	Desconocimiento de los derechos de las personas indígenas.
Procesos Internos	Equipo de trabajo conformado por el Consejo Técnico Estatal.	Nuevas herramientas organizativas para fortalecer la gestión de procesos.	Procesos organizativos débiles.	Procesos políticos que interrumpen la gestión de proyectos.
Presupuesto	Asignación de recursos anuales.	Desarrollo de la Cruzada Nacional contra el Hambre.	Insuficiencia presupuestal para ampliación de programas.	Presiones de grupos para recibir fondos de apoyo.
Aprendizaje y Crecimiento	Interés de los servidores públicos por la problemática indígena.	Nuevas tecnologías de la información.	Falta de solidez en la cultura y clima organizacional.	Falta de interés a nivel estatal y federal por programas de desarrollo del personal.

Elaboración propia con base en ARANIBAR Sapiencia, Juan Carlos: *La convergencia entre Business Intelligence y Balance Scorecard*, Bolivia, Gráfica Holding s.r.l., 2013, p. 140.

4.3 Herramientas metodológicas para la Delegación Estatal, en el marco del Cuadro de Mando Integral

La utilización del Cuadro de Mando Integral hace posible emprender acciones de mejora en cada una de las cuatro perspectivas. Cabe acotar que, como en toda herramienta aplicada en el ámbito público, es importante tener una visión reflexiva y crítica en torno al modelo y su adaptación a las organizaciones del gobierno.²²⁵

²²⁵ En relación con las adecuaciones del CMI, de acuerdo con el tipo de organización al que se aplica, la tesis doctoral de MUÑOZ DUEÑAS, Ma. del Pilar, denominada “Evolución del modelo de empresa económica al modelo de empresa social. Una propuesta de adaptación del Cuadro de Mando Integral (CMI)”, de la Universidad de Vigo del año 2008, propone una adaptación del CMI, donde las tradicionales perspectivas financiera, clientes, procesos internos, y aprendizaje y crecimiento, amplían su contenido para incorporar variables de tipo social y medioambiental. **Fuente:** Base de datos TESEO, **Tesis doctorales** en: <https://www.educacion.es/teseo/mostrarRef.do?ref=616719>. En ese mismo sentido, BANCHIERI, Lucía Clara, en su tesis doctoral “El Cuadro de Mando Integral: de la teoría a su implantación práctica”, de la Universidad

De igual modo, cabe señalar la posible resistencia al iniciar la implementación del CMI, por lo que debe hacerse hincapié en la socialización de la técnica, así como en la voluntad política de los mandos directivos de formular e implementar el modelo, ya que se trata de un cambio en la forma de llevar a cabo la gestión pública; también hay que enfatizar la previsión de tiempo suficiente para realizar el proceso en todas sus etapas.²²⁶

De esta forma, a continuación se analizan herramientas metodológicas para reforzar el CMI y utilizarlo en la Delegación Estatal de la CDI en Campeche. En lo referente a la **perspectiva del ciudadano**, se examina el Informe Final de la Consulta sobre las Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes, a fin de revalorar el sentir de la población indígena con respecto al rumbo que tendría que seguir el gobierno. La idea es clarificar la brecha entre lo que los ciudadanos necesitan y lo que les ofrece el ente público, pero también fortalecer la idea de la gobernanza indígena, en la que se requiere la cooperación entre gobierno y las comunidades para llevar a cabo las políticas.

En lo que se refiere a la **perspectiva de aprendizaje y crecimiento**, se analizará la información obtenida de la Encuesta de Cultura y Clima organizacional, aplicada a los servidores públicos de la representación estatal. En relación con la **perspectiva de procesos**, se establece el conjunto de actividades que lleva a cabo la Delegación Estatal, con el objetivo de transitar de una organización por funciones, a otra por procesos, que permitan clarificarlos y fortalecerlos en beneficio de la población indígena. En el marco de la **perspectiva financiera**, el análisis se encamina al fortalecimiento del Presupuesto basado en Resultados (PbR), a fin de promover la erogación eficaz y eficiente de los recursos públicos en la delegación.

Rovira I Virgili, del año 2012, concluye que académicamente se ha ido mejorando el modelo y que es necesario que el CMI esté adaptado a la realidad de la organización que lo implanta. **Fuente:** Base de datos **TESEO, Tesis doctorales** en <https://www.educacion.es/teseo/mostrarRef.do?ref=998637>

²²⁶ SIERRAALTA, Nephthalí y Otros: *Tablero de Comando en Iberoamérica*, Argentina, Club Tablero de Comando, 2012, pp. 39-41.

4.3.1 Perspectiva del Ciudadano Indígena²²⁷

El Informe Final de la Consulta sobre las Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes,²²⁸ es un documento que presenta los resultados de la consulta que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas realizó en el marco de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal, con el fin de construir el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEPI). El informe recoge las preocupaciones de los pueblos, las cuales se ven reflejadas en sus propuestas. Así, la revisión de este informe constituye un ejercicio reflexivo en torno a la perspectiva del ciudadano, ya que incorpora las necesidades y expectativas de las comunidades.

En términos generales de cobertura, se consultó a 27 entidades federativas; 297 municipios; 736 localidades sedes; 1,420 localidades asistentes; 12,469 hombres y 10,541 mujeres, siendo un total de 23,010 personas. Para el caso específico de la población consultada en el estado de Campeche, el total fue de 1,572 personas, que representa el 6.83% de la población total consultada. De ellos, 684 fueron hombres y 888 mujeres, por lo que se notó mayor participación de la población femenina. Asimismo, la consulta fue realizada en 10 de los 11 municipios, siendo una muestra representativa del estado. La consulta se realizó en los meses de marzo, abril y mayo del año 2013 (**Anexo 2**).

²²⁷ Al respecto del nombre de la perspectiva, existe otra experiencia de aplicación del CMI en Bolivia realizada durante el periodo 2008-2011, en el Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI), donde la perspectiva de cliente, fue definida como "perspectiva destinatario" por considerar que IFFI no mantenía una relación de tipo empresarial con su grupo meta de servicio. Fuente. SIERRAALTA, Nephthalí y Otros: *Op. Cit.* pp. 13-43. En ese mismo sentido, LAMEDA MONTERO, Ingrid, en su tesis doctoral "La variable medioambiental en el cuadro de mando integral", de la Universidad de Zaragoza en España, del año 2009, concluye que los resultados de la investigación confirmaron que al incorporar la variable ambiental en el CMI, fue necesario redefinir las cuatro perspectivas propuestas por Kaplan y Norton quedando como: desarrollo sostenible, grupos de interés, procesos internos y aprendizaje y crecimiento. **Fuente:** Base de datos **TESEO, Tesis doctorales** en: <https://www.educacion.es/teseo/mostrarRef.do?ref=631743> Los ejemplos anteriores indican la necesidad de ajustes del modelo de acuerdo con la organización a la que se aplique y su naturaleza.

²²⁸ *Informe final de la Consulta sobre las Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013.

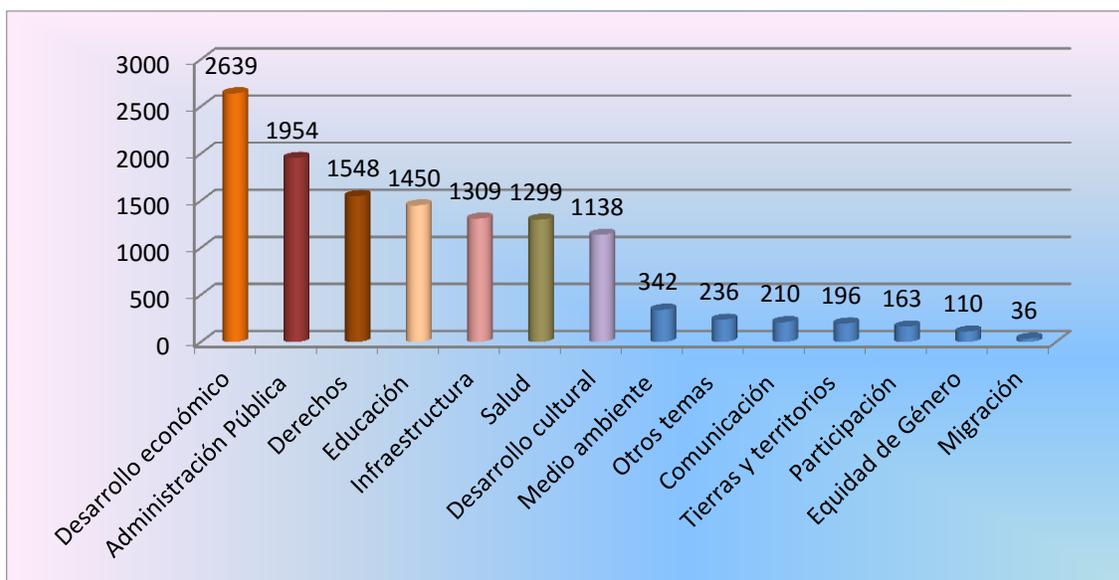
Cabe señalar que cada tema de la consulta, se integró por diversos subtemas para su sistematización y análisis, quedando como sigue:

- Derechos (Acceso a la justicia, armonización legislativa, consulta, difusión, libre determinación y autonomía, patrimonio cultural, policías comunitarias, sistemas normativos internos, sujeto de derecho y traductores e intérpretes).
- Medio ambiente (Conservación de la biodiversidad, contaminación, ecotecnias, explotación de recursos naturales y pago por servicios ambientales).
- Migración (Jornaleros, migración, migración internacional y tránsitos migratorios).
- Educación intercultural (Educación intercultural y bilingüe, servicios educativos, comedores y albergues escolares indígenas, currículas educativas y profesionalización).
- Administración Pública (Indicadores, programas, reglas de operación, sensibilización y capacitación a funcionarios, acceso a la información y acciones institucionales).
- Desarrollo económico (Desarrollo del campo, turismo, empleo, proyectos productivos, comercio informal, capacitación técnica, comercialización, empresas comunitarias y financiamiento).
- Desarrollo cultural (casas de cultura, conocimientos tradicionales, desarrollo cultural, difusión cultural, expresiones culturales, investigación y documentación, lengua y patrimonio cultural).
- Tierras y territorios (Derechos agrarios y territorio y sitios sagrados).
- Salud (Alcoholismo y drogadicción, fomento a la actividad física, medicina tradicional, mortalidad materna infantil, nutrición, salud sexual y reproductiva y servicios de salud).

- Equidad y género (Discriminación por género, equidad y género y violencia de género).
- Infraestructura comunitaria (Agua, carreteras, drenaje, infraestructura comunitaria, luz y vivienda).
- Participación y representación (Contraloría social y representación política).
- Red de comunicaciones (Acceso a tecnologías informáticas, radios comunitarias y mejoramiento del servicio de telecomunicaciones).
- Temas específicos (Infancia, jóvenes, pueblos binacionales, seguridad, violencia por crimen organizado, capacidades diferentes y tercera edad).

En total se recibieron 12,630 propuestas. Al organizarlas de mayor a menor, se observan las mayores preocupaciones por parte de los pueblos indígenas:

Gráfico 35. Propuestas por cada eje temático.



Elaboración propia con base en el Informe Final de la Consulta Indígena sobre las Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013, p. 91.

Destaca, en primer lugar, la preocupación de las comunidades indígenas por el Desarrollo económico con 2,639 propuestas, lo cual engloba factores como el desarrollo del campo, turismo, empleo, proyectos productivos, comercio informal,

capacitación técnica, comercialización, empresas comunitarias y financiamiento. En segundo lugar, se encontró el tema de la Administración Pública con 1,954 propuestas; lo anterior implica la atención de indicadores, programas, reglas de operación, sensibilización y capacitación a funcionarios, acceso a la información y acciones institucionales.

El tercer lugar fue para el tema de derechos, con 1,548 propuestas, con elementos como acceso a la justicia, armonización legislativa, consulta, difusión, libre determinación y autonomía, patrimonio cultural, policías comunitarias, sistemas normativos internos, sujeto de derecho, y traductores e intérpretes. El cuarto tema más importante es la educación con 1,450 propuestas, con rubros como educación intercultural y bilingüe, servicios educativos, comedores y albergues escolares indígenas, currículas educativas, y profesionalización.²²⁹

El quinto tema fue el de infraestructura, con 1,309 propuestas y tópicos como agua, carreteras, drenaje, infraestructura comunitaria, luz y vivienda. El sexto tema más importante es el de salud con 1,299 propuestas, del cual se desglosan rubros como alcoholismo y drogadicción, fomento a la actividad física, medicina tradicional, mortalidad materna infantil, nutrición y salud sexual y reproductiva.

Un dato interesante que se alinea con las cifras señaladas, con respecto a prioridades y retos a nivel nacional, lo proporciona la Agenda Ciudadana de Ciencia, Tecnología e Innovación, que es una consulta a nivel nacional realizada por primera vez en México, en la que la población elige los retos que considera se deben afrontar con la participación de la ciencia y la tecnología con un horizonte al 2030, a fin de alcanzar una mejor calidad de vida. El dato es que de los resultados que arroja, si se consideran los 6 primeros rubros con mayor puntuación, existe

²²⁹ De acuerdo con información del Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT), con base en datos del INEGI, el análisis del “Promedio de escolaridad (en años) por estado 2000-2010”, de la población de 15 años y más, indica que el promedio para Campeche en 2010 fue de 8.5 años. En contraste el D.F., muestra un promedio de escolaridad de 10.5 años, es decir dos años más. Otro dato en materia educativa, es la “Tasa de analfabetismo por estado 2000-2010”, donde se muestra que Campeche tuvo una tasa en 2010 de 9.1; en contraste, el D.F. en el mismo año tuvo una tasa del 3.0, una diferencia de 6 puntos. Estos datos muestran el desafío que enfrenta en la actualidad la población de Campeche en materia educativa. **Fuente.** FCCyT en http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/acertadistico/indicadores_sociales/educacion_mexico.pdf

una constante en temas que también mostró la consulta a los pueblos indígenas, específicamente se repite el problema educativo; el abasto de agua potable y energía (infraestructura); un campo más productivo y seguridad alimentaria (desarrollo económico); así como el tema de salud.²³⁰

Cuadro 15. Coincidencias entre la Consulta sobre las prioridades de desarrollo de las comunidades indígenas y la Consulta de la agenda ciudadana de ciencia, tecnología e innovación

TEMAS EN LAS CONSULTAS	CONSULTA SOBRE LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS	CONSULTA DE LA AGENDA CIUDADANA DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.
DESARROLLO ECONÓMICO	Prioridad 1. Desarrollo económico	Prioridad 4. Lograr un campo más productivo y alcanzar seguridad alimentaria.
DERECHOS	Prioridad 3. Derechos	Prioridad 9. Sociedad informada y sensibilización de derechos.
EDUCACIÓN	Prioridad 4. Educación	Prioridad 1. Modernizar sistema educativo.
INFRAESTRUCTURA	Prioridad 5. Infraestructura	Prioridad 2. Asegurar abasto de agua potable. Prioridad 5. Contar con un sistema de energía limpia, sustentable.
SALUD	Prioridad 6. Salud	Prioridad 6. Conformar un sistema integral de salud.
MEDIO AMBIENTE	Prioridad 8. Medio ambiente	Prioridad 3. Recuperar y conservar el medio ambiente. Prioridad 7. Prevención y adaptación al cambio climático

Elaboración propia.

En suma, se puede señalar que la preocupación más importante de los pueblos indígenas fue el desarrollo económico, con implicaciones tan importantes como el empleo, el desarrollo del campo y los proyectos productivos; le sigue la preocupación relacionada con la Administración Pública, que permite el establecimiento de programas, reglas de operación y actividades institucionales, con lo que se observa la relación empleo - actividad gubernamental. También destaca la preocupación por los derechos de las comunidades, que va desde el acceso a la justicia hasta la libre determinación. Asimismo, sobresale el tema de la educación, que se coloca dentro de las cuatro preocupaciones de las

²³⁰ Fuente. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Políticas públicas, Agenda Ciudadana, en <http://www.foroconsultivo.org.mx/home/index.php/politicas-publicas/agenda-ciudadana>

comunidades, como factor para su desarrollo. Finalmente, destaca el tema de la infraestructura, con temas de servicios básicos como energía eléctrica, agua y vivienda.

Dichas preocupaciones tienen un antecedente muy similar en el Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México 2010, donde se reconoce que “los hallazgos de este informe muestran que la población indígena se encuentra en clara desventaja en los logros en salud, educación y particularmente en las oportunidades de generación de ingreso.”²³¹

En el análisis de la perspectiva ciudadana, vale la pena rescatar algunas condiciones necesarias para el desarrollo de los pueblos indígenas, señaladas en el propio Informe Final de la consulta: “Las propuestas recogidas... consideran que este desarrollo debe ser Integral, Sostenible, Sustentable e Intercultural, fundamentado en estrategias de planeación democrática aplicando el procedimiento de Consulta Indígena, considerando sus iniciativas respecto a sus derechos humanos, individuales y colectivos, el ejercicio de control de sus propias formas de desarrollo económico, político, social y cultural, en el respeto a la gestión interna de sus espacios territoriales, materiales y simbólicos, patrimonio de los pueblos indígenas y de la nación y el reconocimiento y valoración de la presencia de los indígenas en nuevos contextos producto de la migración.”²³²

De esta forma, la acción gubernamental no debe soslayar las opiniones y propuestas vertidas por los grupos y comunidades indígenas y, en cambio, sí tiene la oportunidad de aprovechar la participación de las comunidades que persiguen objetivos legítimos de desarrollo y bienestar, ya que en este ejercicio consultivo, las comunidades mostraron preocupación por tener empleo, mejores apoyos del gobierno y respeto a sus derechos. Con herramientas como el Cuadro de Mando Integral que enfatiza la perspectiva del ciudadano, el gobierno encuentra un aliado

²³¹ Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, *Op. Cit.*, 7.

²³² Informe final de la Consulta sobre las Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas, *Op. Cit.*, p. 11.

de gestión para mejorar los servicios que lleva a la población indígena, importante no sólo por ser parte del México social, sino también por lo que representa en términos humanos y culturales.

Para efectos del análisis y reflexión de la perspectiva ciudadana, es necesario relacionar la idea de gobernanza, revisada en el capítulo 1 de la presente investigación, con el tema indígena. Al respecto, el sitio web “territorio indígena y gobernanza”²³³ da cuenta de la categoría de gobernanza indígena. Señala que los pueblos indígenas tienen sus propias estructuras e instituciones y que al mismo tiempo, sus instituciones interactúan con las estructuras de gobierno, a nivel nacional, regional o municipal, y de cuya relación dependen posibilidades de desarrollo sostenible y efectivo para las comunidades.

Desde la óptica anterior, los indígenas deben tener la oportunidad de participar en la toma de decisiones de sus países, como cualquier ciudadano. Pero, además, tienen derecho a participar desde su propia visión o cosmovisión, lo cual muchas veces encuentra obstáculos; de ahí que la gobernanza indígena implica que en la forma de gobernar sean reconocidas la diversidad de cosmovisiones, valores y tradiciones culturales que caracterizan a los pueblos, de tal forma que se propicie una toma de decisiones auténtica y efectiva.

Por su parte, el documento “Análisis de la gobernanza indígena”, señala que la gobernanza; como concepto y contenido, da a la gobernabilidad las características de construcción democrática, participativa e inclusiva. En términos generales, la gobernanza o buen gobierno tendría al menos las siguientes características: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia, eficiencia y sensibilidad.²³⁴ En la gobernanza interactúan estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo el poder y las responsabilidades son

²³³ El sitio es un espacio donde las organizaciones indígenas e instituciones que colaboran con ellas, encuentran información sobre los territorios indígenas de América Latina. En <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/>

²³⁴ SILVA Cynthia, REYES Patricia y otros: *Análisis de la gobernanza indígena, la gestión del territorio y los recursos naturales en Bolivia*, UKAID, Comité Boliviano, 2010.

ejercidas, cómo se toman las decisiones y cómo los ciudadanos y otros grupos de poder participan en el diseño e implementación de las políticas públicas.

La gobernanza también hace referencia a las capacidades de acción colectiva necesarias para promover la transición hacia el desarrollo autónomo. Se perfila como la acción de un sujeto colectivo legítimo y capaz de ejercitar su autodeterminación en un territorio bajo control. Es el ser de un pueblo, proyectado en su visión de vida, partiendo de su pasado histórico y de su presente, donde inciden fundamentos como la participación, la toma de decisiones, el diálogo de saberes y el consenso, que son ejercidos por su gobierno autónomo, con base en su autodeterminación como pueblos.²³⁵

Las concepciones anteriores llevan a la reflexión de que la Consulta sobre las Prioridades de Desarrollo Indígena, realizada por la CDI, constituye un ejercicio en la construcción de la gobernanza indígena en México, ya que representa un instrumento para escuchar a las comunidades. No obstante, también debe advertirse que, para que la práctica de la gobernanza se consolide, será necesaria la instrumentación de acciones en las que la población indígena tenga un papel activo, junto con las instancias de gobierno y que las acciones tengan un impacto favorable en los habitantes indígenas. Para el seguimiento sistemático de tales impactos, el CMI constituye una herramienta viable al establecer como prioridad la perspectiva ciudadana y la construcción de sus indicadores.

²³⁵ FLORES GONZALES, Elba Nilda: *Gobernanza y Gestión Territorial en el Pueblo Indígena Chiquitano de Monte Verde una experiencia en construcción*, Bolivia, Centro de Estudios e Investigación Social (CEJIS), 2005.

4.3.2 Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento

En el capítulo tercero, se definieron los indicadores dentro de la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento para organizaciones públicas, donde se identificaron las implicaciones y beneficios del estudio de Cultura y Clima organizacional. El objetivo consiste en conocer lo que sucede al interior del organismo público y plantear acciones de mejora.²³⁶ Con ello, se espera que al atender las necesidades de los servidores públicos, se brinde un mejor servicio a la ciudadanía, en este caso, a la población indígena de Campeche.

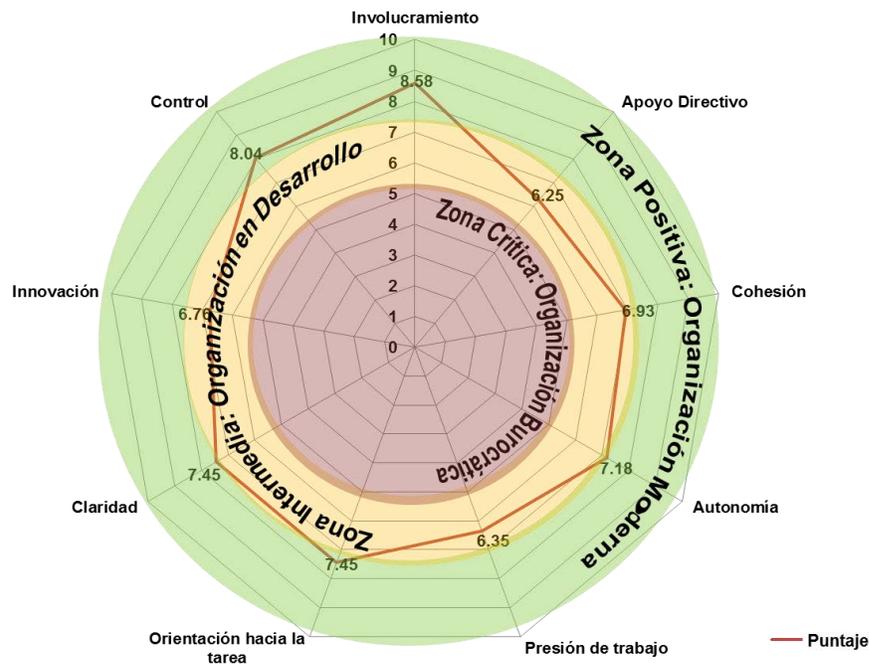
De esta manera, a continuación se presentan algunas consideraciones y reflexiones derivadas del Diagnóstico de Cultura y Clima Organizacional en la Delegación Estatal (Ver **Anexo 3**).

4.3.2.1 Consideraciones para la Delegación Estatal en Campeche

En términos generales se puede establecer que la cultura y clima organizacional en la Delegación se ubica en una zona intermedia, que corresponde a una organización en desarrollo. El indicador general que da cuenta de la cultura y clima prevalientes, se denomina Indicador del Estadio Organizacional (IEO).

²³⁶ En relación con el aprendizaje y conocimiento al interior de las organizaciones del sector público, la tesis doctoral de RIQUELME MIRANDA, Adriana: "Gestión del conocimiento para el desarrollo de la capacidad de aprendizaje y su relación con el Cuadro de Mando Integral en la administración pública de Chile", de la Universidad de Sevilla, del año 2010, hace un análisis del conocimiento y su importancia en la organización pública como recurso intangible, profundiza en el aprendizaje y culmina con lo que denomina "gestión del conocimiento" desde la perspectiva de la gestión de factores facilitadores del aprendizaje. Asimismo, en la misma línea del sector público, señala la aparición de nuevos desafíos de la modernización del Estado, el rol que cumple el aprendizaje, así como los usos y beneficios de la gestión del conocimiento. **Fuente:** Base de datos TESEO, **Tesis doctorales** en: <https://www.educacion.es/teseo/mostrarRef.do?ref=882678>

Gráfico 36. Tipo de organización de la Delegación Estatal



Elaboración propia con base en la metodología de MONTAÑO HIROSE, Luis (Coordinador): *Op. Cit.*

El IEO se basa en las 3 dimensiones del clima analizado (relacional, crecimiento y cambio), las cuales arrojaron un promedio de 7.22, correspondiendo a una organización en desarrollo.²³⁷

Por los resultados obtenidos, a continuación se establece una serie de consideraciones para la Delegación Estatal a fin de mejorar la cultura y clima organizacional.

A. Compromisos.

- Es necesario comunicar a todos los servidores públicos de la Delegación, los principales resultados obtenidos en el estudio.

²³⁷ La fórmula para determinar el Indicador del Estadio Organizacional (IEO), es $IEO = \frac{\sum_{i=1}^n i}{n}$ donde IEO= Indicador del Estadio Organizacional; R1 a R9= Cada uno de los componentes que conforman a las tres dimensiones (tres por dimensión); n= número de personas encuestadas. Asimismo, es importante comentar que los resultados de cada componente van de 0 a 10. El umbral de cada categoría relativa a los diferentes estadios organizacionales es el siguiente: 0 a 5.5= Zona crítica, es decir, organización burocrática; 5.6 a 7.5= Zona intermedia, por tanto, organización en desarrollo; 7.6 a 10= Zona positiva, equivalente a una organización moderna.

- Una plática a nivel colectivo en torno al diagnóstico de la cultura y clima organizacional permitirá analizar la pertinencia de acciones específicas en cada área.
- Acciones que coadyuven a mejorar la cultura y el clima organizacional, incluyendo la puntualización de compromisos, así como la revisión de los resultados en el lapso de un año, como mecanismo de evaluación y seguimiento institucional.

B. Ambiente de trabajo.

- Trabajo en equipo. A fin de fomentar la cohesión y la cooperación, se requiere un programa de actividades de integración y trabajo en equipo entre los servidores públicos de la Delegación.
- Espacios adecuados e infraestructura tecnológica. Los Programas Operativos Anuales subsiguientes, deben prever recursos que sean destinados a mejorar las instalaciones de la Delegación Estatal, así como para la adquisición de infraestructura tecnológica, a fin de propiciar un ambiente más adecuado.

C. Capacitación.

- Un Programa de capacitación, para el personal operativo y de mandos medios de la Delegación Estatal, en función de sus responsabilidades y necesidades incidirá en la eficacia de su labor.

D. Estilos de dirección.

- Incrementar el número de visitas y diálogo de los directivos con el personal, fortaleciendo el acompañamiento directivo en la realización de las actividades que se realizan de forma cotidiana.
- Propiciar la descentralización de las decisiones, a través de la adopción de una estructura y trabajo más horizontales y la delegación de responsabilidades.
- Incentivar la innovación para que, dentro del ámbito de sus actividades, los servidores públicos de la representación tengan la posibilidad de realizar

mejores prácticas administrativas. Lo anterior a través de la revisión y reducción de mecanismos excesivos de control.

E. Comunicación.

- El problema más resentido por parte del personal de la Delegación Estatal fue el de comunicación, que es una constante a lo largo del análisis de Cultura y Clima: Aspectos más desfavorables (lugar 4); principales problemas (lugar 1); obstáculos al cambio (lugar 3); desempeño (lugar 3); para mejorar desempeño (lugar 1); y problemas resentidos (lugar 1). Por esta razón, se convierte en el elemento más urgente para la delegación, razón por la cual debe considerarse una estrategia integral con al menos los siguientes elementos:
 - Un programa de difusión de objetivos y políticas dentro de la Delegación Estatal.
 - Información confiable y oportuna en relación con los cambios y/o transformaciones de la CDI en general y de la Delegación de Campeche en particular, con el fin de reducir los niveles de incertidumbre entre los servidores públicos y afrontar con mayor confianza y disposición el cambio.
 - Reuniones de forma regular con los servidores públicos operativos, con el fin de comunicar el plan de trabajo, acciones y seguimiento de las mismas y generar retroalimentación, y finalmente:
 - Un sistema de recopilación y gestión de sugerencias para mejorar la comunicación y la cultura organizacional.

4.3.3 Perspectiva de Procesos.

El análisis de los cuadros de diagnóstico de la Delegación Estatal, en términos generales arrojó la siguiente problemática: Procesos organizativos y administrativos débiles; trabajo orientado a funciones y no a procesos; nivel de responsabilidad fragmentado o seccionado; poca delegación a los empleados en

la toma de decisiones sobre el proceso; falta de estrategias y colaboración entre los procesos.²³⁸

La visión del trabajo por procesos puede representarse de la siguiente forma:

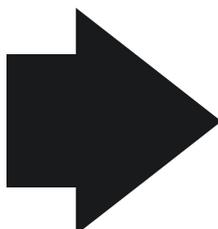
Organización por funciones

Procesos desintegrados
No planeación
Organización hacia adentro
Enfocada a la operación
Enfoque en actividades

Confusión de roles

Inadecuada distribución de cargas
Burocracia
Enfoque intra áreas
Individualismo

Renuente a las críticas



Organización por procesos

Procesos integrados
Cultura de planeación
Organización hacia el indígena
Enfocada en resultados
Enfoque en eficiencia

Claridad de roles

Equilibrio de cargas
Simplificación administrativa
Enfoque inter áreas
Trabajo en equipo

Apertura de aprendizaje

Elaboración propia.

Así, el trabajo orientado a procesos, busca que las actividades tengan una orientación al ciudadano indígena. En lo que respecta al personal, se promueve que los servidores públicos conozcan los procesos de la organización en general y aquellos en los que intervienen en particular; que identifiquen a los responsables de los mismos; conozcan cuáles son las necesidades del ciudadano; que ubiquen en dónde se está generando conflicto; y que compartan la responsabilidad de los procesos basándose en el trabajo en equipo.

La relación entre los resultados y los procesos de una organización se resume en una explicación realizada por el Instituto Andaluz de Tecnología: “el enfoque basado en procesos enfatiza cómo los resultados que se desean obtener se

²³⁸ Este diagnóstico en materia de procesos, se respalda con un estudio realizado por el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), a un Programa de la CDI, donde se señala que “a pesar de sus virtudes, también existen oportunidades para mejorar los procesos y la efectividad general del Programa. Las principales recomendaciones en esta evaluación están ligadas con 1) una mejor alineación de los procesos del Programa con sus objetivos; 2) la simplificación de los procesos del Programa; 3) el aumento en la eficacia de los procesos; y 4) mejorar la consistencia interna y claridad de las Reglas de Operación del Programa y de su aplicación.” **FUENTE:** VERNOS, Ricardo (Coordinador de la Evaluación): *Evaluación de Procesos del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI) 2009*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, 30 de noviembre de 2009, p. 16.

pueden alcanzar de manera más eficiente si se consideran las actividades agrupadas entre sí, considerando a su vez, que dichas actividades deben permitir una transformación de unas entradas en salidas y que en dicha transformación se debe aportar valor (público), al tiempo que se ejerce un control sobre el conjunto de actividades”²³⁹.

Transitar a un sistema de gestión por procesos en la Delegación Estatal de la CDI, representa un cambio de raíz en su funcionamiento. No se trata solamente de analizar y establecer procesos, sino que implica realizar al menos tres transformaciones:

- 1) El cambio técnico, que requiere mapear los procesos, su modelación, documentación, integración de equipos de proceso y el diseño de indicadores;
- 2) Nuevas competencias, que requiere aumentar la eficacia y eficiencia, mejorar la calidad, aumentar la capacidad de respuesta y crear equipos de trabajo;
- 3) Asumir el cambio cultural, con implicaciones en la sensibilización, participación y compromiso del personal de la Delegación.

La herramienta utilizada para la perspectiva de procesos, es la construcción y determinación con base en el mapeo, es decir la localización y establecimiento de procesos, para lo cual es esencial trabajar junto con las personas involucradas en los mismos. Posteriormente, con la técnica PEPSU²⁴⁰ se identifican cuáles son las actividades que se realizan; quiénes son responsables de llevarlas a cabo; qué insumos se requieren para efectuarlas; quién provee dichos insumos; qué producto debe obtenerse al realizar determinada actividad y quién es el usuario (interno o externo) del producto o servicio generado.

²³⁹ BELTRÁN SANZ, Jaime y otros: *Guía para una gestión basada en procesos*, España, Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión, Instituto Andaluz de Tecnología, 2009, p. 18.

²⁴⁰ Este método es utilizado por el Gobierno Federal Mexicano para el registro de los elementos que constituyen un proceso, así como para sistematizar y analizar la información. Fuente: *Herramientas Para el Análisis y Mejora de Procesos, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012*, México, Secretaría de la Función Pública, 2008, p.4.

Gráfico 37. Elementos del método PEPSU



Elaboración Propia con base en el método PEPSU.

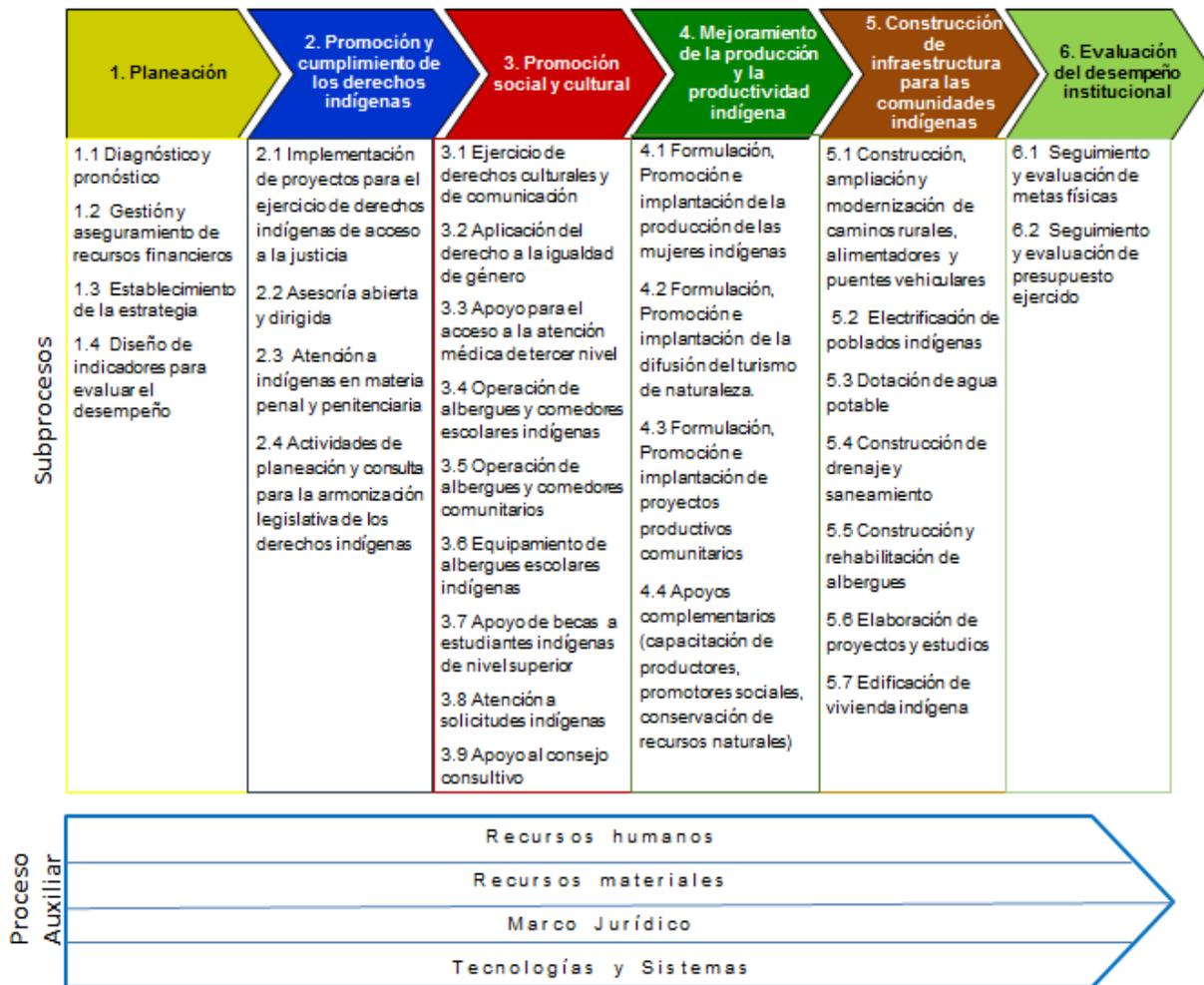
4.3.3.1 Descripción y Caracterización de Procesos en la Delegación Estatal

Existen tres principios metodológicos para obtener un esquema de procesos en una organización del sector público. El primero es el de “Proporcionalidad”, que implica tener un punto de referencia que dé proporción al conjunto de procesos; el segundo, es que debe ser “mutuamente excluyente”, a fin de considerar procesos diferentes; y el tercero, es que debe “abarcarse todas las probabilidades” dentro del universo que se está clasificando.²⁴¹ De acuerdo con dichos principios y el trabajo conjunto con el personal en la Delegación Estatal de Campeche, se ha construido la cadena de valor público, conformada por 6 procesos y 30 subprocesos.

El primer proceso se vincula con la elaboración de los diagnósticos, la gestión financiera y los indicadores; el segundo proceso, se vincula con los derechos indígenas y acceso a la justicia; el tercero tiene que ver con la promoción cultural y social que incluye la salud, albergues y becas; el cuarto proceso, se relaciona con la producción y productividad indígena a través de proyectos y capacitación; el quinto proceso se refiere a la construcción de infraestructura como caminos, puentes, luz, agua, drenaje y vivienda; y el sexto, es un proceso que cierra la cadena de valor público y corresponde a la evaluación, donde se analiza el avance en las metas y la ejecución presupuestal.

²⁴¹ Los principios fueron retomados de Acosta Esparza, Daniel, catedrático de la FCPyS, UNAM.

Gráfico 38. Cadena de Valor Público, Procesos y Subprocesos de la Delegación Estatal de la CDI en Campeche



Elaboración Propia.

Por cada proceso, se reconocieron y/o determinaron los proveedores, entradas, procesamiento (subprocesos), responsable, salidas y usuarios. Por ejemplo, dentro del proceso 1: “planeación”, se encuentra el subproceso 1.1 “Diagnóstico y pronóstico”. Con el análisis, se determinó que los proveedores son el gobierno del estado, los municipios, la Delegación Estatal, la población indígena y organizaciones civiles. Las entradas corresponden a la cartera de proyectos, los planes micro regionales, solicitudes directas, etc. El procesamiento corresponde al nombre del subproceso, en este caso “diagnóstico y pronóstico”. La salida es la propuesta de programas, proyectos, acciones y eventos. Adicionalmente, la

investigación hace hincapié en el área responsable, que en este caso corresponde a las áreas de la Delegación.

Otro ejemplo, para el proceso 5 “Construcción de infraestructura para las comunidades indígenas”, en el subproceso 5.2 “electrificación de poblados indígenas”. Los proveedores corresponden al gobierno del estado, municipios y la Delegación Estatal. Las entradas son el expediente técnico de la obra, permisos normativos, oficio de autorización, solicitud de anticipos, etc. El procesamiento es el subproceso que en este caso es “electrificación de poblados indígenas”. La salida es la entrega de la obra. Los usuarios son las comunidades y población indígena a la que llega la obra. Finalmente, el área responsable es la Coordinación de infraestructura.

Profundizando en el análisis de procesos, se realizó un análisis de criticidad, con la idea de establecer los riesgos de los procesos de la Delegación, las fuentes y consecuencias en caso de que se presenten y el establecimiento del nivel de criticidad de cada uno de ellos. A partir de ello, se tiene la posibilidad de tomar decisiones en la Representación Estatal respecto de la acción que debe establecerse de acuerdo con el grado de urgencia o prioridad: I. Acción inmediata, II. Periódica, III. Seguimiento o, IV Control.

Por ejemplo, en el proceso 1 “Planeación”, subproceso 1.1 “Diagnóstico y pronóstico”, se encontraron 3 riesgos. El riesgo 1.1.B, es la deficiencia en el conocimiento para la aplicación de los instrumentos; la fuente de riesgo, es la selección inadecuada de personal; la consecuencia, es que el diagnóstico no refleje la situación real de la comunidad; la probabilidad de ocurrencia y grado de impacto es del 28 y 30% respectivamente, por lo que se tiene un nivel de riesgo IV, es decir de control; la acción específica es capacitar y aumentar la plantilla de personal; y finalmente, el indicador es la evaluación de las capacidades.

Siguiente ejemplo. En el proceso 3 “Promoción social y cultural”, subproceso 3.8 “Atención a solicitudes indígenas”, se encontró 1 riesgo, el desfase en la respuesta a las solicitudes ya canalizadas; la fuente del riesgo es el desfase en la contestación por parte de las áreas responsables; la consecuencia es la atención desfasada a los beneficiarios; la probabilidad de ocurrencia y grado de impacto son del 60 y 40% respectivamente, por lo cual el riesgo se encuentra en el nivel II (acción periódica); por ello, la acción específica es diseñar el formato que contemple todos los datos del ciudadano con la finalidad de contactarlo; las áreas participantes son la Oficina Central, la Delegación y la CCDI; Finalmente, el indicador es: solicitudes capturadas vs solicitudes respondidas.

Así, a través de esta herramienta se puede realizar el análisis de los riesgos en los procesos; pero, además, determinar acciones específicas y el establecimiento de indicadores. En el **Anexo 4**, se establece la aplicación del método anterior, en los procesos ejemplificados. Lo anterior muestra una “radiografía” interna de su funcionamiento y constituye la base para determinar acciones de mejora en la gestión local.

Adicionalmente, el análisis de procesos, se alinea con un Programa del Plan Nacional del Desarrollo 2013 - 2018: el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, en cuyo objetivo 4: “Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF”, se indica que “es prioritario mejorar los procesos y la calidad de los servicios”. Asimismo, entre las líneas de acción se encuentran la alineación de los procesos de las dependencias; generación de los mapas de los procesos para facilitar su análisis y mejora; estandarización; implementación de proyectos de mejora para eficientar procesos; así como evaluar los resultados de los mismos a través de indicadores.²⁴² Por tal razón, la herramienta metodológica desarrollada en la presente investigación, aporta al cumplimiento de dicho programa.

²⁴² Programa Para un Gobierno Cercano y Moderno, Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, Gobierno de la República, p. 50.

4.3.4 Perspectiva del Presupuesto

Uno de los objetivos que persigue este apartado, es encauzar a la Delegación Estatal a la gestión basada en resultados, la cual tiene como una de sus características la vinculación del presupuesto con los objetivos. Las características centrales de la gestión orientada a resultados son las siguientes:

- Identificación de objetivos, indicadores y metas a fin de evaluar los resultados, generalmente a través de la planeación estratégica.
- Identificación de niveles concretos de responsables del logro de metas.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde se definen los procesos de retroalimentación en la toma de decisiones.
- Vinculación del presupuesto institucional con el cumplimiento de objetivos.
- Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño.²⁴³

En materia de asignaciones presupuestales, tradicionalmente en la Administración Pública, los Planes Operativos Anuales (POA's) son herramientas utilizadas en el presupuesto por programas y constituyen un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para su realización.

Para fortalecer el concepto de Presupuesto basado en Resultados (PbR), es necesario señalar que el resultado es el producto, el principal bien o servicio que la institución proporciona a un ciudadano o usuario, en este caso a la población indígena. La característica principal del producto, es que la organización pública es responsable de su generación y provisión, de ahí la importancia de mejorar la gestión. Bajo dicho esquema, un punto clave para la asignación de recursos y la rendición de cuentas, es definir cuáles son los bienes y/o servicios que se entregan a los ciudadanos, esto es, la definición de metas específicas. Asimismo,

²⁴³ ARMIJO, Mariana: *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, ILPES/CEPAL, 2009, p. 7.

es importante la definición de indicadores y el proceso de decisión presupuestaria, orientando la asignación de recursos al desempeño comprometido y logrado.

Para construir una propuesta en torno de la Perspectiva del presupuesto, es necesario conocer la manera en que se aplican los recursos en la Delegación Estatal. Así, el presupuesto para el año 2012, fue de \$363,023,838.37. De dicha cantidad, el programa con mayor asignación presupuestal correspondió al de Infraestructura con el 78.49%, mientras que los programas con menos asignación fueron la Excarcelación de presos y Atención al tercer nivel. Destaca el Apoyo a proyectos de comunicación indígena, al que no le fue asignado presupuesto.

Para el año 2013, el total del presupuesto asignado fue de \$214,823,070.46. Cabe resaltar que se redujo dramáticamente \$148,200,768.37, es decir el 40.82% con respecto al 2012, lo cual lleva a pensar en criterios discrecionales en la asignación del presupuesto desde el ámbito federal. Otra consideración es que, en ambos años, tanto el presupuesto aprobado como el ejercido, es exactamente el mismo. A pesar de ello, esta información no dice nada en relación con el cumplimiento de metas específicas. Continúa la forma “tradicional” de asignar el presupuesto, la cual no se basa en el costo de las actividades, tampoco se establece cuáles son las tendencias de incremento de costos, ni el margen de seguridad para acciones imprevistas.

La manera en la que se presenta el cuadro siguiente, refleja un manejo basado en programas para asignar el presupuesto y no en resultados. En contraposición, para construir un Presupuesto basado en Resultados, es necesario que esté ligado a metas físicas, de lo contrario no se tienen los datos para hacer una evaluación de lo que se consiguió, contra aquello que se planeó originalmente.

Cuadro 16. Presupuesto 2012 y 2013, Delegación Campeche

P P	Ejercicio fiscal Denominación	2012		2013	
		Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
F031	Comunicación intercultural	1,076,855.03	1,076,855.03	772,999.99	772,999.99
F032	Fortalecimiento de capacidades indígenas	1,249,007.00	1,249,007.00	1,497,210.00	1,497,210.00
P013	Planeación y Participación Indígena	1,813,652.80	1,813,652.80	2,347,800.06	2,347,800.06
P014	Acciones de control de las unidades centrales y foráneas				
S178	Programas albergues escolares indígenas (PAEI)	2,528,378.59	2,528,378.59	3,614,135.11	3,614,135.11
S179	Programa de infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas (PIBAI)	17,016,842.85	17,016,842.85	9,686,924.81	9,686,924.81
S180	Programas fondos regionales indígenas (PFRI)	284,939,540.16	284,939,540.16	153,353,121.65	153,353,121.65
S181	Programa organización productiva para mujeres indígenas (POPMI)	22,758,382.92	22,758,382.92	13,972,950.00	13,972,950.00
S182	Programa promoción de convenios en materia de justicia (PPCMJ)	6,249,115.48	6,249,115.48	3,337,750.39	3,337,750.39
S183	Programa de fomento y desarrollo de las culturas indígenas (PFDCI)	1,509,477.00	1,509,477.00	1,259,050.00	1,259,050.00
S184	Programa turismo alternativo en zonas indígenas (PTAZI)	1,080,368.00	1,080,368.00	722,521.15	722,521.15
S185	Programa de coordinación para el apoyo a la producción indígena (PROCAPI)	6,459,128.00	6,459,128.00	4,347,983.29	4,347,983.29
S239	Acciones para igualdad de género con población indígena				
U004	Apoyo a proyectos de comunicación indígena	13,016,221.60	13,016,221.60	15,313,163.00	15,313,163.00
U007	Atención a tercer nivel				
U008	Manejo y conservación de recursos naturales en zonas indígenas	820,188.80	820,188.80	2,944,884.00	2,944,884.00
U009	Excavación de presos indígenas	0.00	0.00	-----	-----
	Total	450,000.00	450,000.00	345,531.09	345,531.09
		1,613,500.00	1,613,500.00	525,865.68	525,865.68
		443,180.14	443,180.14	781,180.24	781,180.24
		363,023,838.37	363,023,838.37	214,823,070.46	214,823,070.46

Fuente. Base de datos del Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP) 2013. CDI, Coordinación Generación de Administración y Finanzas, Dirección de Programación y Presupuesto, Presupuesto 2012 y 2013 Campeche.

Considerando las limitaciones expuestas, la herramienta propuesta con miras al fortalecimiento del Presupuesto basado en Resultados, consiste en que, a partir del análisis de procesos, se aplique el concepto de Unidad de Costo Programático

(UCP). La idea fundamental es establecer el costo actual, el costo proyectivo y el margen de seguridad.

Cabe acotar que el establecimiento del Presupuesto basado en Resultados, se alinea con la Perspectiva de procesos revisada anteriormente, debido a que el PbR implica conocimiento de los subprocesos; sus actividades genéricas; el tipo de factor humano requerido; los recursos materiales y tecnológicos utilizados para esa actividad; y la traducción a recursos financieros presupuestales. Posteriormente debe establecerse el costo actual (diagnóstico), el costo proyectivo (pronóstico) y el margen de seguridad (predicción), teniendo como resultado la Unidad de Costo Programático por actividad. Para profundizar en esta categoría, es conveniente describir la metodología de gestión del presupuesto público:

1. Planeación. Se considera la misión y visión institucionales, de lo cual se derivan los objetivos estratégicos. Para conseguir los objetivos, es preciso establecer indicadores. Lo que debe medirse son las metas viables, que son aquellas políticamente deseables y factibles, es decir, con disponibilidad de recursos y tiempo. En la fase de planeación debe considerarse el diagnóstico, el pronóstico (escenarios) y la previsión que es el margen de seguridad.

2. Programación. En este rubro se considera la estructura programática, hasta llegar a la Actividad Genérica, cuyo costeo se realiza a través de la Unidad de Costo Programático a través del análisis de las actividades genéricas, el personal y los recursos requeridos.

3. Presupuestación y 4. Estructura del registro contable. En la presupuestación se establece la partida presupuestal y en la estructura del registro contable, se establece la cuenta contable. El motivo de establecer en paralelo ambos elementos, es que se da un proceso de conciliación y armonización.

En relación con las sumatorias de la estructura programática, se tiene lo siguiente: la sumatoria de costos de las actividades genéricas, da el costo del proyecto o proceso; la sumatoria de costos del proyecto o proceso, da el costo del programa; la sumatoria de costos del programa, da el costo de la actividad institucional; la sumatoria de actividades institucionales, da el costo de la subfunción; la sumatoria de costos de las subfunciones da el costo de la función; y la sumatoria de las funciones, da el costo del Plan global.

5. Ejercicio Presupuestal. En esta fase se da la asignación presupuestal POA; se aprueba por la SHCP; se establece el techo financiero y los ajustes si es el caso; se establece la cobertura de compromisos; se da el ejercicio de las partidas de acuerdo con las disponibilidades; se registra en partidas el presupuesto ejercido y se da el registro en cuentas contables al gasto realizado.

6. Seguimiento y evaluación. Esta fase implica diversas actividades como el acopio de información sobre avances Programático-Presupuestales de metas y tiempos parciales; establecimiento de resultados periódicos y parciales de la evaluación de indicadores-metas; la detección de desviaciones y aplicación de medidas correctivas; la elaboración del informe de seguimiento; realización del acopio de información al final del período programático-presupuestal de las metas y tiempos totales, entre otros.

La idea de revisar las fases del presupuesto público, es reiterar la importancia de la Unidad de Costo Programático que implica traducir las actividades de las organizaciones públicas en pesos. Con ello, se esperan proyecciones reales en la gestión financiera y; por lo tanto, el establecimiento de ejercicios presupuestales enfocados en el cumplimiento y logro de metas, con lo que se fortalece el paradigma de Presupuesto basado en Resultados, dándole mayor eficacia y eficiencia a la erogación de recursos públicos.

Adicionalmente, otro ejercicio que se suma al Presupuesto basado en Resultados, es la construcción de una matriz en la cual se establecen indicadores para la evaluación del Cuadro de Mando Integral, por cada uno de los 6 procesos reconocidos y analizados en la Delegación Estatal. Dicho ejercicio incorpora los elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR): Fin, Propósito, Componentes y Actividades. Cabe destacar que existe un elemento inédito en la matriz realizada, que consiste en identificar tres tipos de cuadros de decisión:

- El Cuadro de Mando Estratégico (CME), que tiene como responsable al Delegado de la representación estatal. Se vincula al Fin, es decir las estrategias, acciones e impactos globales.
- El Cuadro de Mando Táctico (CMT), tiene como responsable a los coordinadores de los CCDI. Se vincula con el Propósito, es decir los objetivos y logro de metas.
- El Cuadro de Mando Operativo (CMO), se desarrolla con los responsables de los programas y se vincula con las acciones y recursos aplicados.

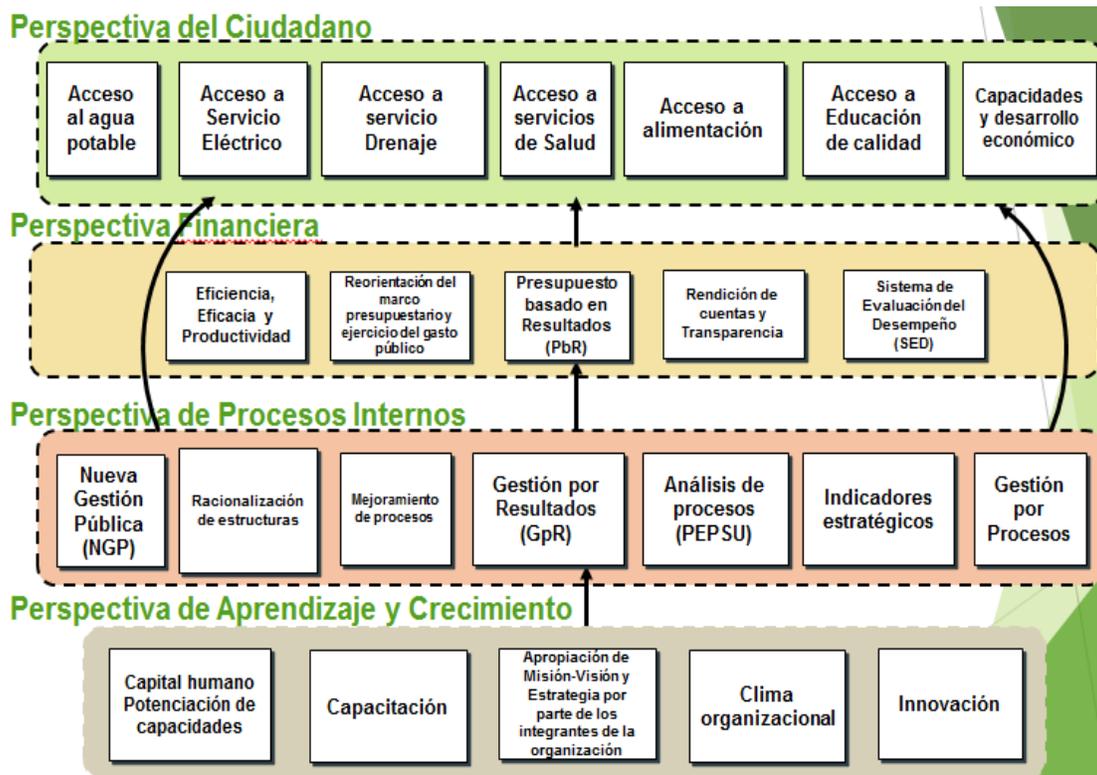
Como ejemplos de la matriz se describen los siguientes. En el proceso 1 “Planeación”, subproceso 1.1 “Diagnóstico y pronóstico”, el indicador para el Cuadro de Mando Estratégico (CME) es: objetivos y metas cumplidas año base / objetivos y metas fijadas para el año base X 100. En el mismo proceso, subproceso 1.3 “establecimiento de la estrategia”, el indicador para el Cuadro de Mando Táctico (CMT) es: estrategias efectivas para la realización del objetivo / total de estrategias–objetivo X 100. Finalmente, en el mismo proceso, subproceso 1.4 “diseño de indicadores para evaluar el desempeño”, el indicador para el Cuadro de Mando Operativo (CMO) es: indicadores diseñados con resultados no asertivos / indicadores con resultados asertivos X 100.

En el **Anexo 5**, se presenta la matriz de indicadores del tablero para la evaluación del CMI, en el cual se profundiza en cada uno de los subprocesos y su clasificación por tipo de cuadro de decisión y los indicadores correspondientes.

4.4 Contrastes entre el mapa estratégicos hipotético y el mapa real de la Delegación Estatal y establecimiento de indicadores finales

Después del análisis documental de la Delegación Estatal, el mapa estratégico hipotético se observó rebasado, tanto en la nomenclatura como en el posicionamiento de las perspectivas.

Gráfico 39. Mapa Estratégico HIPOTÉTICO de la Delegación Estatal

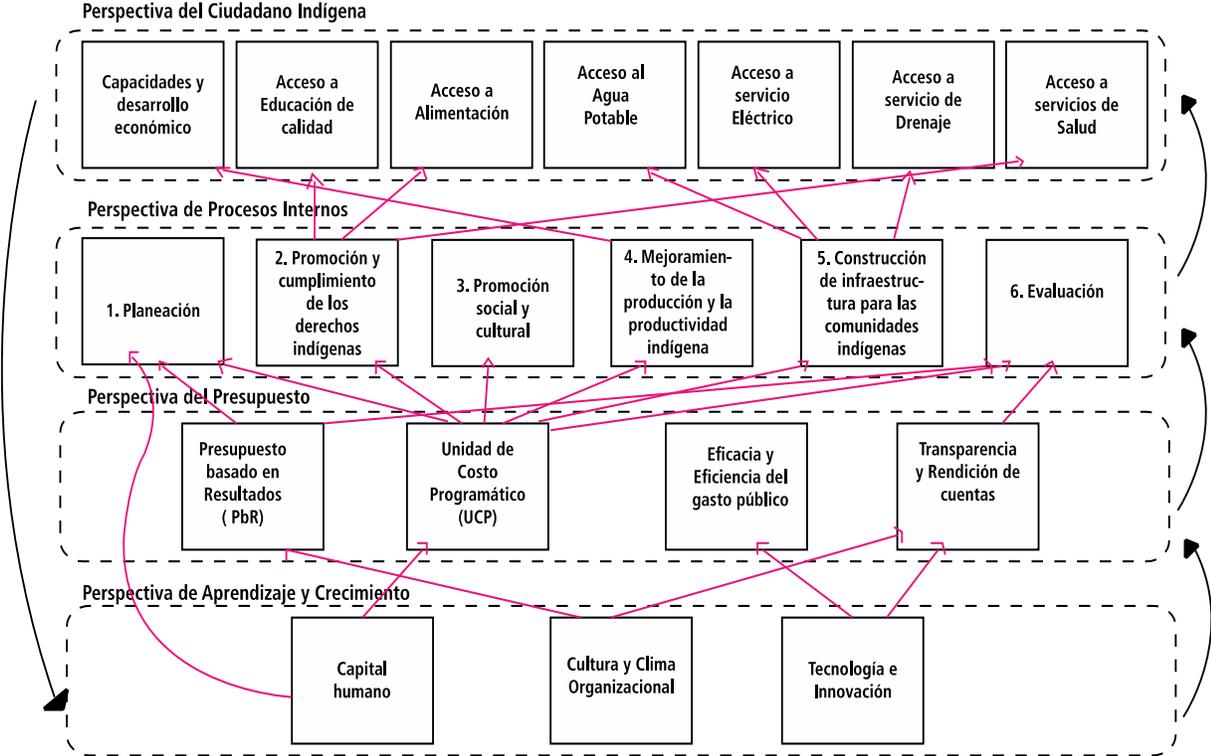


Elaboración Propia

El Mapa estratégico tuvo que evolucionar, al considerar la realidad que vive la Representación estatal. En la primera perspectiva, la nomenclatura cambió para quedar como “Perspectiva del Ciudadano Indígena”, a fin de focalizar el marco de actuación. Asimismo, a raíz del análisis de la Consulta a los Pueblos indígenas, se modificó el orden de las prioridades, siendo la primera el fortalecimiento de las capacidades y desarrollo económico. La segunda perspectiva, fue la de Procesos Internos y se reconocieron 6 procesos en la labor diaria de la Delegación Estatal.

La perspectiva financiera, cambió su nomenclatura por “Perspectiva del Presupuesto” y se dio énfasis al Presupuesto basado en Resultados y al enfoque de Unidad de Costo Programático. Finalmente, en la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, el énfasis se da en primer lugar a los servidores públicos (Capital humano), seguido del Capital Organizacional (Cultura y Clima) y el Capital tecnológico. Así, el Mapa Estratégico se transformó para quedar como sigue:

Gráfico 40. Mapa Estratégico REAL de la Delegación Estatal



Elaboración Propia

En lo concerniente a la **explicación de la relación causal** entre las perspectivas, se observa que la que se encuentra en la base del Mapa estratégico, es la de **Aprendizaje y Crecimiento**, toda vez que agrupa los activos intangibles más importantes de la institución (personal, cultura y tecnología). El capital humano se relaciona con la Unidad de Costo programático, debido a que los servidores públicos tienen que capacitarse para aplicar dicha categoría; la cultura organizacional se relaciona con el PbR y con la transparencia y rendición de

cuentas, debido a que para su instrumentación se requiere una nueva forma de pensamiento; a su vez, la tecnología y la innovación influyen en la eficacia, eficiencia y transparencia del gasto público. Cabe señalar que el capital humano también impacta en la realización de cada uno de los procesos definidos en la Delegación, debido a las competencias que pueden adquirir los servidores públicos. De esta forma, la perspectiva de Aprendizaje, alimenta a la del Presupuesto y a la de Procesos Internos.

En la **Perspectiva del Presupuesto**, se aprecia que el PbR se vincula tanto con la planeación como con la evaluación de toda la cadena de valor, dado que se tienen que hacer las previsiones y proyecciones considerando dicha herramienta; la Unidad de Costo Programático se relaciona con cada Proceso de la Delegación, porque es el instrumento de enlace entre el establecimiento de metas y la asignación monetaria; la transparencia y rendición de cuentas también alimentan a la Evaluación, ya que ésta da cuenta de lo conseguido durante la gestión. Así, la Perspectiva del Presupuesto alimenta a la de Procesos internos.

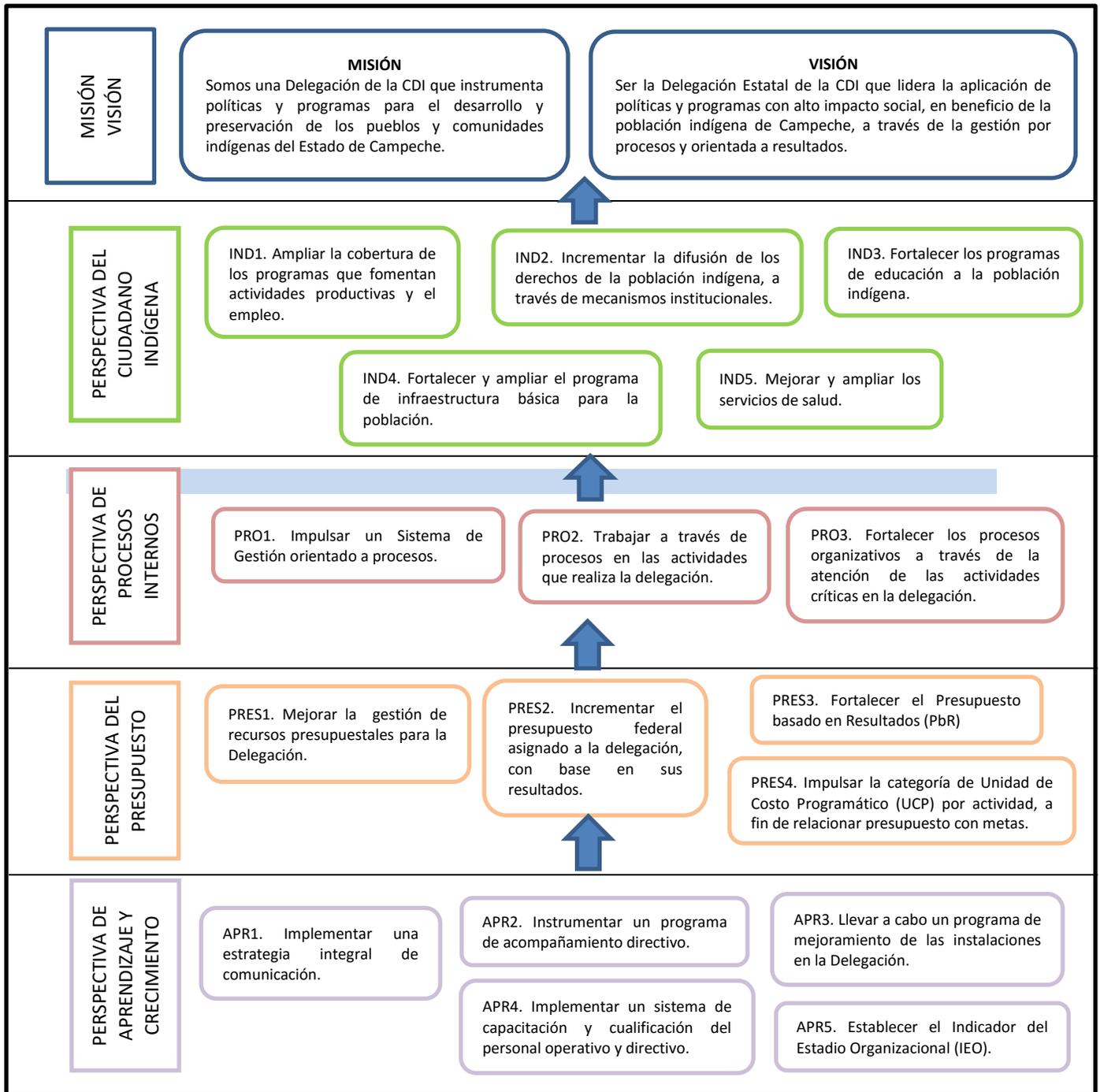
En la Perspectiva de **Procesos Internos**, el proceso de la Promoción y el cumplimiento de los derechos indígenas, se relaciona con la educación, la alimentación y la salud, como derechos legítimos de los pueblos; el proceso de Mejoramiento de la producción y la productividad indígena, se vincula con la primera prioridad para los pueblos, que es el fortalecimiento de sus capacidades y desarrollo económico; el proceso de Construcción de Infraestructura, se relaciona con los servicios de agua, servicio eléctrico y drenaje. De esta forma, la Perspectiva de Procesos alimenta a la del Ciudadano Indígena.

Finalmente, con los resultados del análisis de la Perspectiva del Ciudadano indígena, a través de la Consulta Pública, se vuelve a retroalimentar la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento, con lo cual comienza de nueva cuenta la relación causal del Mapa Estratégico. En ese sentido, cabe hacer énfasis que el trabajo realizado desde la Perspectiva de Aprendizaje, pasando por la del Presupuesto y

la de los procesos, tiene como fin último impactar al destinatario final en el marco de una organización pública como la CDI en Campeche: los ciudadanos indígenas que se colocan como la Primera Perspectiva del Cuadro de Mando Integral.

Adicionalmente, el Mapa Estratégico real se complementa con un Mapa que contiene los **objetivos estratégicos** propuestos para la Delegación, luego del análisis de cada una de sus perspectivas. Asimismo, se propone una misión y una visión en la que por un lado, se concibe a la Delegación como un ente que instrumenta políticas y programas para el desarrollo de los pueblos y comunidades de Campeche, y por otro, la proyección es llegar a ser la Representación estatal que lidera la aplicación de políticas y programas de alto impacto en beneficio de la población indígena, a través de la gestión por procesos y orientada a resultados.

Gráfico 41. Mapa de Objetivos Estratégicos propuestos para la Delegación Estatal



Elaboración Propia.

El presente capítulo, cierra con los indicadores propuestos para la Delegación Estatal por cada una de sus perspectivas y tomando como base cada objetivo estratégico.

4.4.1 Indicadores de corto plazo

Los indicadores cubren dos vertientes: el corto plazo y el mediano plazo. El primer grupo está enfocado al seguimiento de la operación y comportamiento de la cobertura. Este grupo se integra por cuatro arreglos de elementos:

- Indicadores finales para la perspectiva del ciudadano indígena.
- Indicadores finales para la Perspectiva de Procesos Internos.
- Indicadores finales para la Perspectiva del Presupuesto.
- Indicadores finales para la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento.

El segundo grupo está conformado por los indicadores de mediano plazo, éstos son fundamentalmente indicadores asociados a los datos aportados por los Censos de Población y Vivienda,²⁴⁴ Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2014,²⁴⁵ Anuario estadístico y geográfico de Campeche 2014;²⁴⁶ Indicadores educativos para preescolar, primaria y secundaria de la Secretaría de Educación Pública; Estadísticas de mortalidad materno-infantil,²⁴⁷ los indicadores de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);²⁴⁸ el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe²⁴⁹ así como las publicaciones del Panorama Social de América Latina,²⁵⁰ estos dos últimos de la CEPAL.

Este conjunto de indicadores son los que representan los elementos de vinculación entre la misión de la institución y los objetivos estratégicos. Estos datos son lo que aportan dirección y luz para valorar si los esfuerzos están siendo orientados en la dirección correcta.

²⁴⁴ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, México, INEGI, 2010

²⁴⁵ INEGI, Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2014, México, INEGI, 2014

²⁴⁶ INEGI, Panorama sociodemográfico de Campeche 2011, México, INEGI, 2011

²⁴⁷ Información del Observatorio de Mortalidad Materna en México. <http://www.omm.org.mx/>

²⁴⁸ PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2014, NY. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014

²⁴⁹ CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2014 (LC/G.2634-P), Santiago de Chile, 2014.

²⁵⁰ CEPAL, Panorama Social de América Latina 2014, Santiago de Chile, 2014.

Gráfico 42. Indicadores finales para la Perspectiva del Ciudadano Indígena



Gráfico 43. Indicadores finales para la Perspectiva de Procesos Internos

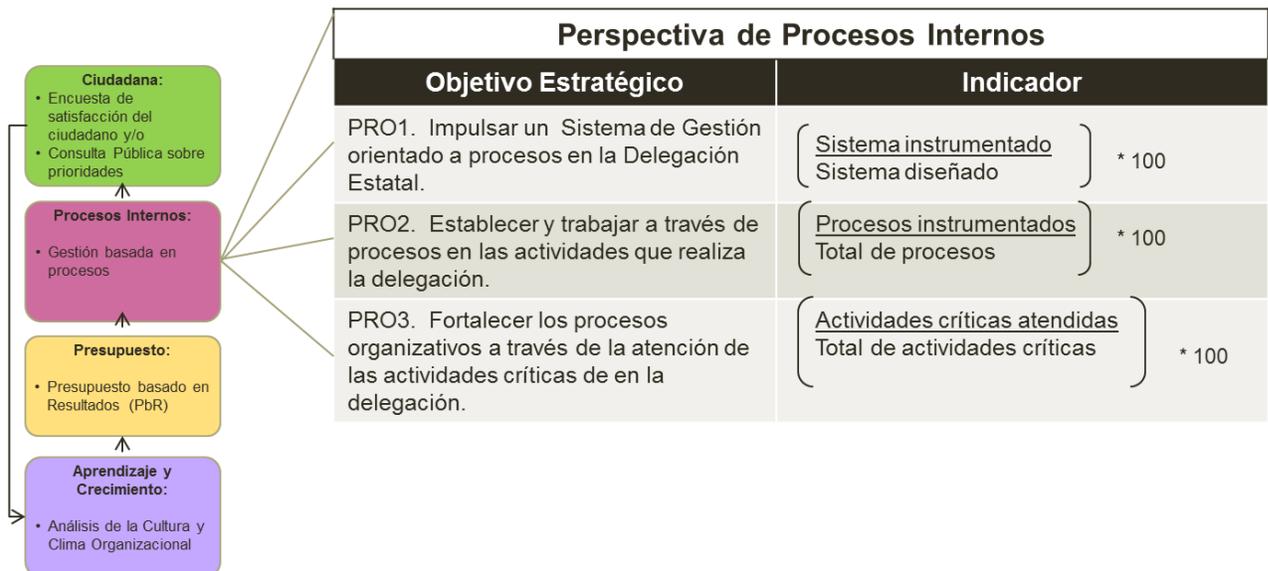
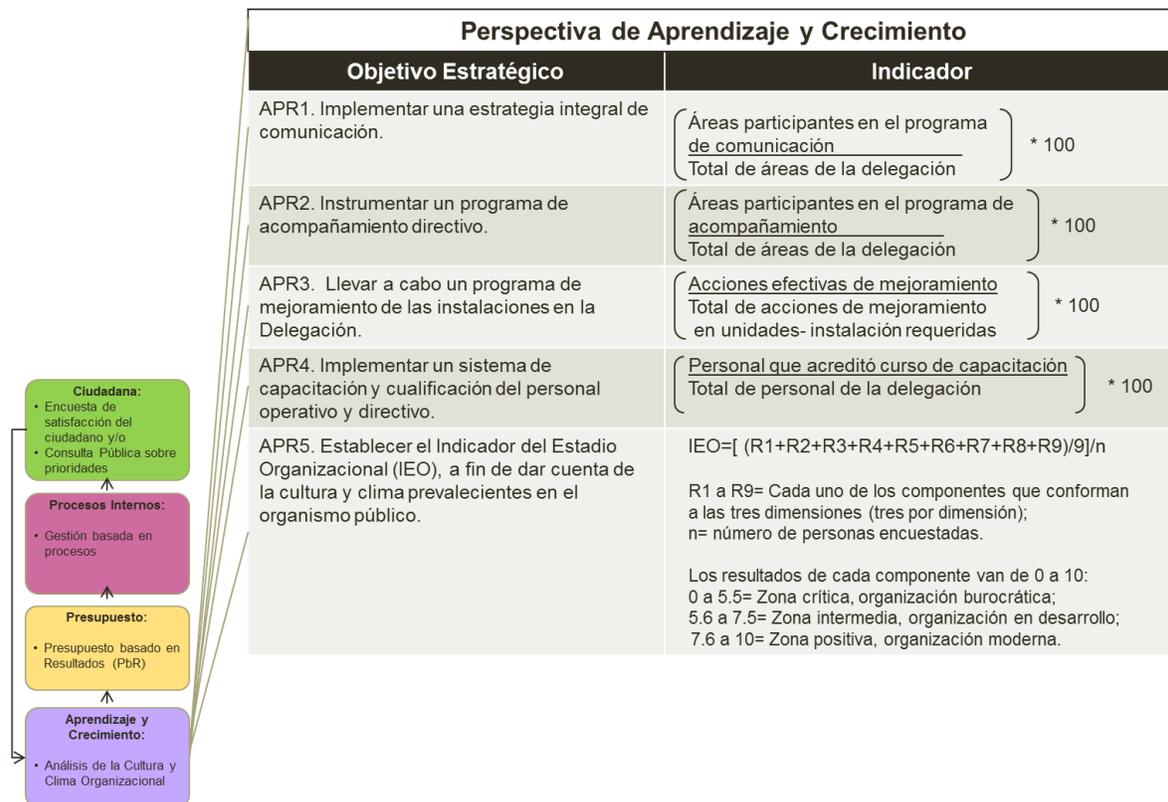


Gráfico 44. Indicadores finales para la Perspectiva del Presupuesto



Gráfico 45. Indicadores finales para la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento



Cabe señalar que los indicadores de corto plazo, se alinean con aquellos que establece el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 (**Anexo 6**); no obstante, la propuesta de la investigación no solamente abarca la perspectiva del ciudadano indígena, sino que abarca las 4 perspectivas del CMI, razón por la cual la propuesta tienen un enfoque holístico e integrador, dado que para conseguir los objetivos para la población indígena, es un imperativo el fortalecimiento al interior de la organización pública.

Cuadro 17. Alineación de indicadores y propuesta para la Delegación Estatal

	Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018				Propuesta para la Delegación Estatal en CAMPECHE en el marco del CMI			
	Nombre del indicador	Metodo de cálculo	Línea base 2012	Meta 2018	Nombre del indicador	Metodo de cálculo	Línea base 2015	Meta 2018
PERSPECTIVA CIUDADANA	Indicador 1	X	X	X	CIUD.1	X	X	X
	Indicador 2	X	X	X				
	Indicador 3	X	X	X	CIUD.2	X	X	X
	Indicador 4	X	X	X	CIUD.3	X	X	X
	Indicador 5	X	X	X	CIUD.4	X	X	X
					CIUD.5	X	X	X
					CIUD.6	X	X	X
	Indicador 6	X	X	X	CIUD.7	X	X	X
Indicador 7	X	X	X	CIUD.8	X	X	X	
Indicador 8	X	X	X					
PERSPECTIVA PROCESOS INTERNOS					PROC.INT.1	X	X	X
					PROC.INT.2	X	X	X
					PROC.INT.3	X	X	X
PERSPECTIVA DEL PRESUPUESTO					PRES.1	X	X	X
					PRES.2	X	X	X
					PRES.3	X	X	X
					PRES.4	X	X	X
PERSPECTIVA DE APRENDIZAJE Y CRECIMIENTO					APR.1	X	X	X
					APR.2	X	X	X
					APR.3	X	X	X
					APR.4	X	X	X

Elaboración Propia.

4.4.2. Indicadores de mediano plazo

Del conjunto de indicadores que orientan los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, dos están asociados a los indicadores que nos ocupan:

- a) Indicadores del Programa Nacional de Desarrollo Social, 2014-2018 y su vinculación con la planeación nacional.

- b) Indicadores del Programa Especial de los Pueblos Indígenas, 2014-2018 y su vinculación con la planeación nacional.

Este conjunto de indicadores está, a la vez, relacionado con los indicadores del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el índice de desarrollo humano. Es decir, se identifica una relación de dependencia entre las variables de alcance nacional, que corresponden a la población en general, con los progresos en la atención del cumplimiento de las metas en el campo de la atención al cierre de brechas de bienestar que corresponden a las comunidades indígenas.

Índice de desarrollo humano y Plan Nacional de Desarrollo

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: disfrutar de una vida larga y saludable, acceso a educación (identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación) y nivel de vida digno.²⁵¹ El impacto en estos indicadores de largo plazo confrontan los progresos nacionales en el marco internacional. En la medida en que México escale a mejores posiciones en el ranking internacional, se tendrán resultados positivos en el cumplimiento de los grandes objetivos, más allá de las mediciones que aportan los datos de corto plazo, esos que informan exclusivamente del ritmo de ejercicio del gasto y la cobertura de población en la que éste se dispersa, sin que se tenga posibilidad de conocer los beneficios concretos en los que se traduce el gasto público.

En los siguientes dos cuadros se registran los datos de los principales indicadores para el seguimiento y evaluación de los avances del CMI en su dimensión nacional general (población nacional); y, el segundo en lo que corresponde a población

²⁵¹ El PNUD explica que “El concepto de desarrollo humano se concentra en los fines y no en los medios de desarrollo y progreso. El objetivo verdadero del desarrollo debería apuntar a crear un ambiente propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa. Esto parece una verdad sencilla, pero muchas veces se pasa por alto por dar prioridad a cuestiones más inmediatas”. PNUD, Índice de Desarrollo Humano 2014, NY, 2014.

indígena en particular. El primer cuadro comprende los indicadores relacionados con el objetivo de garantizar el acceso a una alimentación adecuada a las personas en condición de pobreza alimentaria (Indicador 1: Porcentaje de la población con seguridad alimentaria; Porcentaje de la población en condición de pobreza multidimensional y con carencia por acceso a la alimentación); Mejorar el acceso y permanencia en los servicios educativos, así como impulsar la inclusión y equidad educativa (Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional con rezago educativo; Índice de rezago educativo de la población de 15 años y más, medido de acuerdo a la metodología de la Secretaría de Educación Pública; y, Eficiencia terminal de los alumnos de primaria en los servicios educativos comunitarios e indígenas); y, Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que garantice la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud (Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud; Porcentaje de Población con aseguramiento público en salud que usa servicios públicos de atención médica; Porcentaje de hogares del primer quintil de ingreso con gasto catastrófico en salud).

Cuadro 18. Indicadores del Programa Nacional de Desarrollo Social, 2014-2018 y su vinculación con la planeación nacional

Concepto	Unidad de Medida	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Referencias del Programa Transversal	
										Línea Base en 2013	Meta 2018
OBJETIVO PND 2.1. GARANTIZAR EL EJERCICIO EFECTIVO DE LOS DERECHOS SOCIALES PARA TODA LA POBLACIÓN											
Objetivo 1. PNDS Garantizar el acceso a una alimentación adecuada a las personas en condición de pobreza											
Porcentaje de la población con seguridad alimentaria	%	n.d.	53.9	n.d.	55.7	n.d.	56.1	n.d.	n.d.	56.1	60.1
Porcentaje de la población en condición de pobreza multidimensional y con carencia por acceso a la alimentación	%	n.d.	n.d.	n.d.	18.1	n.d.	17.1	n.d.	n.d.	17.1	14
Productividad laboral en el sector agropecuario y pesquero	Pesos de 2008	62,785.4	63,004.7	60,541.6	59,656.0	58,002.1	60,236.8	60,044.0	60,613.1	59,753.0	62,944.0
OBJETIVO PND 3.2. GARANTIZAR LA INCLUSIÓN Y LA EQUIDAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO											
Objetivo 2. PNDS Mejorar el acceso y permanencia en los servicios educativos, así como impulsar la inclusión y equidad educativa											
Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional con rezago educativo	%	n.d.	13.9	n.d.	13.9	n.d.	12.9	n.d.	n.d.	12.9	11.5
Índice de rezago educativo de la población de 15 años y más, medido de acuerdo a la metodología de la Secretaría de Educación Pública	%	43.4	42.1	41	40.2	39.5	38.5	37.6	36.6	37.6	33.1
Eficiencia terminal de los alumnos de primaria en los servicios educativos comunitarios e indígenas	%	76.7	82.7	82.8	83.5	84.6	85.4	86.3	87.1	85.4	89.3
OBJETIVO PND 2.3. ASEGURAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD											
Objetivo 3. PNDS Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal que garantice la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud											
Porcentaje de población con carencia por acceso a los servicios de salud	%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	21.5	n.d.	21.5	6
Porcentaje de Población con aseguramiento público en salud que usa servicios públicos de atención médica	%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	53.8	n.d.	53.8	80
Porcentaje de hogares del primer quintil de ingreso con gasto catastrófico en salud	%	n.d.	4.8	n.d.	4	n.d.	n.d.	4.6	n.d.	4.6	3.5

Fuente: Presidencia de la República. Segundo Informe de Gobierno 2014. Secretaría de Desarrollo Social

1/ Estimaciones al cierre de ese año.

2/ Para este indicador Línea Base en 2012.

3/ Para 2008, estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, no se considera el componente de combustible.

4/ El indicador es la suma de los índices de la población analfabeta, sin primaria terminada y sin secundaria terminada al 31 de diciembre del año de referencia.

5/ Se considera que un hogar incurre en gasto catastrófico en salud cuando efectúa un pago de bolsillo para atender su salud mayor al 30% de su ingreso efectivo (ingreso total menos gasto en alimentos).

6/ Para este indicador Línea Base en 2013.

7/ Cifras estimadas con base en la proyección del PIB Agropecuario y Pesquero anual.

n.d. No disponible.

En lo que corresponde al segundo cuadro, este desglosa los indicadores específicos de seguimiento al Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Donde se identifican cuatro indicadores directamente asociados al CMI

propuesto, estos son “Porcentaje de población indígena con carencias básicas de salud”, asociado al indicador de corto plazo “Mejorar y ampliar los servicios de salud”; “Tasa de abandono escolar en educación primaria indígena”, asociado a “Fortalecer los programas de educación a la población indígena”; “Porcentaje de población indígena que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional”, asociado a “Fortalecer y ampliar el programa de infraestructura básica para la población”; y, “Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo”, relacionado con “Ampliar la cobertura de los programas que fomentan actividades productivas y el empleo”.

Cuadro 19. Indicadores del Programa Especial de los Pueblos Indígenas, 2014-2018 y su vinculación con la planeación nacional

Concepto	Unidad de Medida	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Referencias del Programa Sectorial	
																	Línea Base en 2013	Meta 2018
OBJETIVO PND 2.2 TRANSITAR HACIA UNA SOCIEDAD EQUITATIVA E INCLUYENTE																		
Objetivo Especial 1. Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los pueblos indígenas																		
Porcentaje de entidades federativas que en sus constituciones y legislaciones establecen los derechos indígenas	Porcentaje	9.4	9.4	9.4	15.6	25	31.3	31.3	37.5	43.8	43.8	50	53.1	62.5	62.5	65.6	62.5	100
Objetivo Especial 2. Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los pueblos indígenas																		
Porcentaje de población indígena con carencias básicas de alimentación	Porcentaje	n.d.	39.7	n.d.	34.4	34.4	n.d.	34.4	0-5									
Porcentaje de población indígena con carencias básicas de salud	Porcentaje	n.d.	36	n.d.	24.3	24.3	n.d.	24.3	14									
Tasa de abandono escolar en educación primaria indígena	Tasa	n.d.	1.3	1.3	n.d.	1.3	0.7											
Objetivo Especial 3. Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a los pueblos indígenas																		
Porcentaje de población indígena que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional	Porcentaje	n.d.	65.3	n.d.	59.7	59.7	n.d.	59.7	48									
Objetivo Especial 4. Mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos																		
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	Porcentaje	n.d.	42.4	42.4	n.d.	42.4	35											
Objetivo Especial 5. Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los pueblos indígenas																		
Porcentaje de municipios indígenas que cuentan con un plan elaborado participativamente a través de asambleas o comités comunitarios con apoyo institucional	Porcentaje	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12	18.3	21.6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	38.8	38.8	38.8	80
Objetivo Especial 6. Preservar y fortalecer la cultura de los pueblos indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional																		
Percepción de las personas indígenas de la conservación de las costumbres como una ventaja cultural	Porcentaje	n.d.	9.4	n.d.	n.d.	9.4	n.d.	9.4	16									

Fuente: Presidencia de la República. Segundo Informe de Gobierno 2014. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

1/ Estimaciones al cierre de ese año.

2/ Se trata de cifras acumuladas.

3/ Considera a 2012 como año de línea base.

4/ Considera a 2011-2012 como año de línea base.

5/ Los datos de 2005 a 2007 se refieren a una etapa anterior de planeación, enfocada a municipios de Oaxaca, utilizando otra metodología.

6/ Considera a 2010 como año de línea base.

n.d. No disponible.

p/ Cifras preliminares a agosto.

Consideraciones finales del capítulo

De esta manera, el análisis concluye con la definición de indicadores operacionales (corto plazo) y estratégicos (mediano plazo) para cada perspectiva que, junto con la aplicación de las herramientas descritas en el marco del CMI, permitirán mejorar la gestión de la Delegación Estatal. Para ello, es necesario que se lleve a cabo un ejercicio de evaluaciones y revisiones periódicas a fin de realizar ajustes y propiciar la mejora continua de las herramientas. Dicha revisión, por lo menos, tiene que ser anual.

Vale la pena reflexionar entorno a que el tablero que representa el Cuadro de Mando Integral, es un instrumento básico que permite establecer tres elementos: una visión, una conceptualización, y una definición. La visión se materializa a través de los indicadores; la conceptualización permite establecer las metas; mientras que la definición corresponde a los resultados, de tal modo que, al contrastar los resultados con las metas, se pueden establecer las brechas, determinar desviaciones y plantear medidas correctivas y objetivos de mejora continua, y todo ello, tomando como punto de partida el tablero que representa el CMI.²⁵²

Además de la herramienta que constituye el tablero, como instrumento específico, para conseguir la mejora en la gestión, la práctica de la gobernanza será un ejercicio fundamental para dar efectiva y legítima solidez al ejercicio de la Representación Estatal. Dicho ejercicio consiste en el fortalecimiento de las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas, ya que el mejoramiento de su calidad de vida no sólo debe responder al trabajo institucional de la organización pública, sino a la concatenación de sinergias que incluye el trabajo de los propios pueblos. Todo ello dirigido a un fin común: el fortalecimiento de la perspectiva del ciudadano indígena.

²⁵² ACOSTA ESPERZA, Daniel. Catedrático de la UNAM, México, 2015.

Cabe señalar que la instrumentación y el seguimiento de las herramientas que propone la investigación, dependerán en buena medida de la voluntad política de las Autoridades de la Representación Estatal. Las evidencias empíricas muestran que sí es posible mejorar la gestión en la Delegación y que, a través de la evaluación y revisión periódicas, será posible determinar en mayor medida los impactos directos con la aplicación de las herramientas.

Finalmente, en la medida que los servidores públicos directivos, mandos medios y operativos se apropien de los conocimientos, herramientas y bondades del modelo en torno a una estrategia común, será posible generar mayores evidencias que permitan la replicación del modelo en otras representaciones del país, a fin de conseguir mejores gestiones y resultados para la población indígena.

Capítulo 5. Hacia la consolidación del Cuadro de Mando Integral como herramienta para la mejora en el sector público mexicano

A partir de los hallazgos teóricos y empíricos identificados a lo largo de la investigación, este capítulo pretende aportar a la discusión académica y al acervo de las experiencias mexicanas, la consideración de los factores, requerimientos y condicionantes para la construcción de un Modelo de Gestión Integral a partir del Cuadro de Mando acorde a las organizaciones públicas mexicanas.

5.1 Viabilidad para consolidar la aplicación del CMI en el sector público

La viabilidad de utilizar el CMI en el sector público, se construye a partir de la consideración de las transformaciones de la Administración Pública y el nuevo contexto ciudadano; el análisis de las experiencias de utilización por parte de organizaciones públicas mexicanas, que arrojan elementos que orientan la utilización del modelo; pero además, con base en los elementos anteriores, otro elemento para la viabilidad del modelo, es la necesidad de proponer instrumentos específicos que fortalezcan el Cuadro de Mando Integral como una práctica efectiva de gestión en el marco de la Nueva Gestión Pública.

5.1.1 De las transformaciones de la Administración Pública y el Cuadro de Mando Integral

En la actualidad es vigente el paradigma de la Nueva Gestión Pública, debido a la crisis de eficacia y eficiencia que cobra factura a la legitimidad de los gobiernos. El enfoque centra su atención en el ciudadano y en los resultados, razón por la que se aplican diversas técnicas que gradualmente permean la gestión pública.

Hoy en día también se discuten las implicaciones y alcances de la gobernanza, una categoría que explica las nuevas realidades sociales que son un reflejo de la compleja relación sociedad – Estado de las democracias contemporáneas. El

enfoque se ha fortalecido debido a que el gobierno es rebasado por los problemas públicos, tanto en capacidades organizacionales como por la insuficiencia de recursos, aunado a la forma ineficiente de aplicarlos. Así, cada vez más se evidencia que la participación de los sectores social y privado es indispensable para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, a la vez que se constituye como un elemento de legitimación para el gobierno.

En México los ejercicios participativos indican que si bien la gobernanza no ha llegado a su pleno desarrollo, ya que la participación es incipiente e incluso en algunos lugares inexistente, hay una tendencia en los ejercicios de participación; no obstante, se requieren mecanismos sólidos de seguimiento y evaluación; también debe reconocerse que dichos ejercicios representan un cambio cultural, por lo que las resistencias al cambio no son menores.

En el contexto de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza, se inserta una herramienta para mejorar la gestión: el Cuadro de Mando Integral. Después de su exploración y análisis, puede señalarse que es una herramienta que agrega valor organizacional a los entes públicos, debido a que posterior a su aplicación existe mayor claridad respecto a los procesos, a las necesidades de los servidores públicos y a la forma en la que se eroga el presupuesto, además de enfocar su principal atención en el ciudadano.

Así, la idea que subyace es la concepción multidimensional que resulta atractiva para los entes públicos, al considerar los elementos que hacen viable a la institución, tanto financieros como no financieros, estableciendo como eje principal la misión social determinada por el enfoque al ciudadano. A pesar de ello, existen obstáculos para afianzar el modelo en el ámbito público, por ejemplo, la falta de una cultura organizacional adecuada, el uso de paradigmas tradicionales y resistencia al cambio, aunado a la falta de continuidad de los avances entre un sexenio y otro.

En torno al estado del arte del Cuadro de Mando Integral, su análisis teórico y académico ha sido amplio, lo cual se comprueba con la existencia de estudios de la herramienta CMI en Norteamérica (principalmente como influencia de Kaplan y Norton), Europa, Asia y Oceanía. A pesar de lo anterior, la revisión documental mostró que, si bien la herramienta ha sido analizada y discutida en el plano académico, no se tiene ese mismo desarrollo en la *praxis* del sector gubernamental, a través de casos que muestren más allá de las formas descriptivas y con estudios comparativos y de seguimiento, la aplicación en torno a la herramienta. En otras palabras, el estudio teórico del CMI es más amplio que las aplicaciones prácticas en los gobiernos, de ahí que la herramienta tiene el espacio y el potencial para replicarse y desarrollarse en el ámbito público.

5.1.2 De las experiencias en el Gobierno Mexicano

La aplicación del CMI en la Administración Pública mexicana comenzó 12 años después de que Kaplan y Norton propusieran el modelo en la empresa privada. La implementación se ha dado de manera paulatina con poca planificación y seguimiento. La fase en la que se encuentra actualmente la aplicación del modelo en México, se caracteriza por el establecimiento de mapas estratégicos bien estructurados, la visualización de cada una de las cuatro perspectivas, la aplicación de rubros de la planeación estratégica como la misión, la visión y los objetivos estratégicos; no obstante, es claro el predominio descriptivo, adoleciendo de líneas base que permitan la comparación, indicadores por cada una de las perspectivas, así como la falta de mecanismos de evaluación y seguimiento para mejorar el modelo.

Las experiencias analizadas del caso mexicano no presentan homogeneidad en su aplicación y avances. Mientras algunas muestran adecuación en la nomenclatura de las perspectivas, otras la conservan como si se tratara de una empresa privada, es decir, sigue faltando la adaptación del modelo al ámbito público. Por otra parte, no todas las experiencias establecen indicadores, y las que

lo hacen, no definen un sistema de seguimiento, situación que dificulta la medición.

Cabe señalar que, en materia de indicadores, la experiencia mexicana se encuentra apenas en un nivel básico, utilizando predominantemente medidas porcentuales, las cuales se obtienen al hacer la operación de un numerador sobre un denominador y multiplicarlo por 100 ($N/D*100$), hecho que contrasta con otros países como Japón, donde se posee un nivel más desarrollado en la aplicación de indicadores, que es la estadística explicativa, a través de correlaciones. Para llegar a ese nivel, México tendría que avanzar tanto en el diseño de indicadores como en la cultura, la capacitación y el desarrollo de los activos intangibles.

En suma, se puede señalar que en la experiencia mexicana existe un avance en cuanto a la concepción y utilidad del Cuadro de Mando, pero el potencial que puede tener al establecer herramientas específicas por cada perspectiva, indicadores y mecanismos de evaluación periódica, así como su concepción dentro de un enfoque integral de la Administración Pública, no ha sido plenamente desarrollado. Aunado a lo anterior, otro desafío en la aplicación del modelo es que como consecuencia del cambio de administración en cada sexenio, suele desaprovecharse la experiencia acumulada y aprendizaje de dicha aplicación.

En general, las experiencias mexicanas analizadas no cuentan con reportes de seguimiento, y el cambio sexenal sigue siendo una prueba de la falta de continuidad de herramientas e instrumentos de mediano y largo plazos, que trasciendan la temporalidad de cada administración; por ello, se carece de información y datos duros que permitan comparar los avances, tomando como punto de partida el año en que se trató de implementar el modelo y que dé alguna luz respecto de la instrumentación de otras fases, más allá de lo descriptivo.

5.1.3 Del CMI aplicado en el sector Público e instrumentos para su consolidación

Las perspectivas del CMI aplicadas en el ámbito público requieren ajuste y reorientación respecto del modelo original. El modelo en el sector público permite reflexionar que una organización pública es más que el presupuesto para su buen funcionamiento y éxito. En la actualidad es indispensable e inaplazable que las organizaciones públicas consideren como prioritario mejorar su gestión y brindar resultados a la ciudadanía, por ello se requiere fortalecer a las organizaciones públicas en su interior para mejorar el trabajo hacia el exterior.

En este marco, se propone aplicar un instrumento específico por cada una de las cuatro perspectivas del CMI, a fin de propiciar su sensibilización y fortalecimiento en el ámbito público. En la perspectiva del ciudadano, la herramienta es la aplicación y análisis de la consulta ciudadana a la población objetivo, de la cual se desprende la percepción que tiene la comunidad, sus demandas y necesidades.

En la perspectiva de aprendizaje y crecimiento se propone el estudio de Cultura y Clima Organizacional a fin de conocer el ambiente, las relaciones y las percepciones que tienen los servidores públicos, a fin de mejorar la organización desde su activo humano.

En la perspectiva de procesos, la herramienta propuesta es la gestión por procesos, con el objetivo de establecer la cadena de valor público, conformada por los procesos y subprocesos de la organización, a través del mapeo del conjunto de actividades que la hacen funcionar. En materia presupuestal, se propone consolidar el Presupuesto basado en Resultados, a fin de fortalecer su eficacia y eficiencia, pero también la transparencia y rendición de cuentas.

La propuesta de la investigación se enfoca en la aplicación de un instrumento por cada perspectiva del CMI; pero además contempla otras variables que perfilan un

Modelo de Gestión Integral, a partir del Cuadro de Mando. Los motivos de esta denominación, provienen del hecho de que para mejorar la gestión en la Administración Pública, no existen recetas, tampoco pueden proponerse soluciones unidimensionales o unilaterales, sino que para cerrar las brechas de lo que se requiere contra aquello que se obtiene, es preciso pensar la gestión de forma integral u holística, y fortalecer el interior de las organizaciones públicas, y los mecanismos de participación ciudadana.

Dicho fortalecimiento tendrá resultados e impacto social, en la medida que también se mejoren los puentes para conjuntar las sinergias de ambos actores: gobierno y ciudadano, todo ello en el marco de una cultura política – administrativa y, por supuesto ciudadana. En seguida se abunda sobre los instrumentos y las variables requeridas para la arquitectura del Modelo de Gestión Integral, a partir del Cuadro de Mando.

En la Perspectiva del **Ciudadano**, cabe advertir que no basta con conocer cuáles son las preocupaciones sociales, sino que a partir de este conocimiento, es preciso diseñar e instrumentar políticas públicas que las atiendan. Si los gobiernos realizan consultas, pero no toman en cuenta los resultados, entonces se convierte en un ejercicio de simulación. Este riesgo hace reflexionar sobre la importancia de aprovechar el conocimiento integrado, para hacer surgir programas que generen valor público y permitan avanzar hacia la gobernanza. Lo importante es trascender el esquema en el que las políticas se elaboran atrás del escritorio y sin la consideración de la opinión ciudadana.

El análisis a la luz del CMI muestra que se puede sumar al establecimiento de prácticas de gobierno que aumenten las capacidades de gestión, a fin de que los ejercicios gubernamentales sean más eficaces y eficientes y tengan un impacto en el desarrollo social. La aplicación del Cuadro de Mando Integral coadyuva en la línea de la rendición de cuentas, en la medida que se fijan prioridades y se miden

los resultados, elementos que han representado un reto constante para la mayoría de los gobiernos.

En la perspectiva de **Aprendizaje y Crecimiento**, el estudio de Cultura y Clima Organizacional permite explorar elementos neurálgicos al interior de las organizaciones, de manera específica las características y motivaciones de sus servidores públicos, que son los encargados de poner en marcha los objetivos, las estrategias y las metas de la institución. El estudio y sus resultados revelan factores de la dinámica de las organizaciones públicas mexicanas. Se requiere socializar entre todos los servidores públicos de la organización los resultados del análisis de Cultura y Clima, ya que ocurre que los estudios que llegan a realizarse en la Administración Pública, rara vez son dados a conocer y no se toman en cuenta las recomendaciones, por lo que la información que guarda la herramienta se queda en el papel y no se produce la retroalimentación que cierre las brechas para mejorar la cultura que prevalece. Al no revelarse los hallazgos, no existen posibilidades de comparación y por lo tanto no se cuenta con informes periódicos de seguimiento.

Hay evidencias de que el trabajo dentro de los entes públicos, corre el riesgo de efectuarse sólo por las inercias burocráticas, con predominio de la cultura orgánico- funcional. Por ello, para fortalecer cada perspectiva del CMI, se necesita revisar y fortalecer la cultura de forma integral, es decir, tanto en el ámbito estratégico (funcionarios de alto nivel), como en el táctico (mandos medios) y operativos. De esta forma, si no se logra mover o transformar la cultura, no habrá un cambio real o significativo que permita mejorar la gestión pública.

Así, la cultura constituye un elemento básico para promover procesos de transformación organizacional. Una nueva cultura en la gestión pública, implica fortalecimiento y práctica de valores, costumbres, normas y roles en beneficio de la organización y del ciudadano como fin último. Sólo con el cambio cultural se puede reorientar el sentido de la acción pública. Metafóricamente, la cultura es el

“cemento” que mantiene unida a una organización pública y para que se transforme, los cambios deben proyectarse desde la cotidianidad y de forma incremental.

En relación con la **perspectiva de procesos**, se puede mencionar que a pesar de que en el Gobierno Federal se ha introducido la categoría de “proceso”, en la práctica no se trabaja de esta manera, es decir, se utiliza el lenguaje pero la forma sigue siendo la tradicional; esto significa la persistencia del enfoque orgánico - funcional. Se puede señalar que en la práctica, la categoría “función” sigue siendo la que prevalece: se analiza una institución, el organigrama y sus funciones, en lugar de analizar los objetivos y determinar las acciones que se requieren para lograrlos. Trabajar mediante procesos consiste en visualizar las actividades de la organización pública de forma clara y sistemática, a fin de construir la cadena de valor. Asimismo, es fundamental conocer el proceso en el que cada servidor público participa y su influencia respecto a la totalidad de dicha cadena.

En relación con la **perspectiva del presupuesto** en el marco del Cuadro de Mando Integral, se propone la consolidación de un instrumento que ya existe, pero que no se aplica de forma contundente: el Presupuesto basado en Resultados. Y es que el marco legal y normativo incluye disposiciones para implantar un presupuesto con enfoque en el logro de resultados en los tres órdenes de gobierno; disposiciones que van desde la Carta Magna, hasta diversas leyes como la de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, etcétera. Desafortunadamente no se ha consolidado el PbR, situación que refleja la falta de información, de socialización del conocimiento y de seguimiento de las experiencias con algún grado de desarrollo.

Otra reflexión del presupuesto, es la necesidad de fortalecer el conocimiento del aspecto legal y hacer cumplir la norma, que no tiene que ver con la creación de

más leyes, pues éstas existen, sino de establecer mecanismos que permitan clarificar lo que ya está y bajar la información para aplicarla, de manera que pueda fortalecerse la cultura del Presupuesto basado en Resultados, convirtiéndose realmente en un artífice de valor público.

Por otro lado, hay un elemento básico para poder aplicar el Presupuesto basado en Resultados: es necesario relacionarlo con metas físicas. Para tener factibilidad se tiene que medir; si no se mide no se conoce; si no se conoce no se puede controlar; y sin control no se pueden hacer cambios. Se hace este señalamiento, debido a que los informes del presupuesto de la Delegación estatal, establecen que el monto aprobado y el ejercido fueron los mismos, a pesar de ello, esto no arroja datos que permitan la comparación sobre los resultados obtenidos.

De esta manera, lo fundamental de un informe en materia de presupuesto, tiene sentido en función de metas programadas contra logros. El Presupuesto basado en Resultados es, entonces, un presupuesto orientado al logro de metas. El presupuesto tiene sentido sí y sólo sí está relacionado con una meta física; debe advertirse que tradicionalmente en la asignación presupuestal se arrastran datos históricos que no tienen relación con costos, ni con metas.

Dado que el presupuesto tradicionalmente no se basa en resultados, la metodología propuesta para fortalecer el CMI, es la incorporación de la categoría de Unidad de Costo Programático, obtenida a partir del análisis de procesos. La unidad de costo programático vincula los procesos con la gestión del presupuesto. Para construirla, se requiere el conocimiento de los subprocesos; de las actividades genéricas; el tipo de factor humano requerido; y los recursos materiales y tecnológicos utilizados para la actividad. Estos elementos se traducen en recursos financieros presupuestales.

Para lo anterior, se analiza el costo actual de la actividad (diagnóstico), el costo proyectivo (pronóstico) y el margen de seguridad (previsión), teniendo como

resultado el costo unitario programático por actividad. Al tener el costo por actividad, se tiene la posibilidad de integrar los costos de subprocesos que equivalen a subprogramas; y cuando se tienen integrados los costos por subprograma o subproceso, se integran a programas. Esta metodología básica permite una aproximación real respecto del financiamiento para los programas públicos y, de esta manera, estar en la posibilidad de hablar de Presupuestos basados en Resultados.

Cabe advertir que la propuesta puede enfrentar diversos obstáculos relacionados con la forma de realizar la planeación, la programación y la presupuestación, por ejemplo, los criterios discrecionales al momento de asignar los recursos. Lo anterior, se vincula con la cultura predominante en el ejercicio del presupuesto, en el que existe poca planeación, la integración se realiza de forma deficiente y la evaluación prácticamente no existe. En seguida se hace un comparativo entre la forma de presupuestación tradicional y a través de la Unidad de Costo Programático:

Cuadro 20. Contrastación de métodos de formulación presupuestal

Presupuestación del modelo tradicional	Presupuestación de la Unidad de Costo Programático
1.- El método se basa en la tendencia del presupuesto ejercido.	1.- El método se basa en la investigación de costos reales a partir de un diagnóstico (tendencias).
2.- No considera las tendencias reales de incremento de costo, las variables imprevistas y el costo de mala calidad.	2.- Se controla el incremento en costos con el componente pronóstico (escenarios), y las variables imprevistas y costos de mala calidad con el componente previsión (margen de seguridad).
3.- Organización puramente formal de partidas presupuestales orientadas a resultados.	3.- Organización real de cuentas contables y partidas presupuestales en función de los productos de cada actividad, subproceso y proceso.
4.- Inconsistencia en la evaluación contable y la evaluación presupuestal.	4.- Armonización de la evaluación contable y la evaluación presupuestal.
5.- Opacidad por los ajustes contables y presupuestales que obstaculizan la transparencia y la rendición de cuentas.	5.- Claridad y fácil acceso a la información contable y presupuestal para la transparencia y rendición de cuentas.

Fuente. Acosta Esparza, Daniel, cátedra UNAM, 2015.

De esta forma, el establecimiento de la Unidad de Costo Programático, inclusive es un ejercicio que debe llegar a la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de visualizar y analizar el ejercicio presupuestal vinculándolo con metas. ¿Qué es lo que mide y significa una meta? También permite establecer, del universo, en qué parte se avanzará y por lo tanto, estar en la posibilidad de determinar costos. Adicionalmente, es fundamental impulsar las dimensiones de cobertura e impacto, a fin de que los resultados sean cuantificables, medibles y publicables (transparencia y rendición de cuentas); así, las metas permiten establecer el punto de arranque y proyectar el de llegada.

Una de las tendencias actuales en la Administración Pública Federal, que esta investigación no puede soslayar en materia presupuestal, es el Presupuesto Base Cero (PBC). Al respecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha señalado la necesidad de aplicar dicho presupuesto, el cual requiere la justificación de los componentes de cada partida presupuestal, explicando el sustento no sólo cuantitativo de cada importe a gastar, sino también la forma en la cual se orienta el logro de objetivos y metas.

El primer elemento para la comprensión del PBC es señalar que ha existido un método tradicional para la formulación presupuestal, el cual se basa en la “tendencia” del presupuesto. Lo anterior significa que se dan por sentados o preestablecidos los montos, situación que puede estar alejada de la realidad al sobrevaluar costos de las actividades o bien encarecer otras que son prioritarias.

Así, la forma tradicional presenta dos disfunciones: la primera, es que el cálculo de las partidas no se sustenta en un diagnóstico, pronóstico y una previsión (elementos de la Unidad de Costo Programático), sino por criterios de la autoridad, que incluso llegan a ser discrecionales; la segunda disfunción es que los componentes de una partida incluyen costos rutinarios, que acriticamente se van incluyendo en cada ejercicio presupuestal, esto es, costos que sin mayor análisis

se van adicionando al presupuesto. En contraste, las actividades que incluye el método del PBC son las siguientes:

1. Establecimiento de Objetivos y Metas viables.
2. Identificación y análisis del valor de cada una de las diferentes actividades existentes y nuevas de la Institución.
3. Depuración de actividades que no aportan valor.
4. Integración de las actividades que aportan valor en paquetes o conjuntos de decisión por área o unidad departamental.
5. Aplicación de la Unidad del Costo Programático a cada actividad a presupuestar.
6. Evaluación financiera y/o económico—social para categorizar los conjuntos de decisión por medio de un estudio de costos-beneficio y su coherencia interna con el PND y con el Programa Sectorial.
7. Establecimiento de las distintas alternativas y ordenamiento de prioridades, y
8. Toma de decisiones.²⁵³

Destaca el análisis del valor de cada actividad, así como la depuración de aquellas que no aportan valor; de esta manera, se observa que el PBC es un método alternativo en el marco de los esfuerzos por erogar los recursos públicos de manera eficaz y eficiente y adquiere relevancia en un contexto donde existen ajustes al presupuesto, el escenario económico es volátil, hay depreciación del peso frente al dólar y caída en los precios del petróleo en una economía petrolizada como la mexicana. De acuerdo con el titular de la SHCP: “tenemos que gastar menos y gastar mejor y por eso estamos trabajando ahora en la preparación del presupuesto con una metodología de base cero que implica revisar la estructura programática completa del presupuesto”.²⁵⁴

En la literatura destacan algunos autores que han caracterizado el PBC. Mukdad Ibrahim, da ciertos matices al señalar que ninguno de los presupuestos puede ser

²⁵³ ACOSTA ESPARZA, Daniel: Catedrático UNAM, México, marzo de 2015.

²⁵⁴ VIDEGARAY Luis, Secretario de Hacienda y Crédito Público, *Notimex*, 4 de marzo de 2015.

considerado como una solución completa a los problemas presupuestarios, sino que cada método conlleva fortalezas y debilidades, y por lo tanto no puede aplicarse indiscriminadamente a cualquier situación o entorno financiero... por lo que requerirá de una evaluación exhaustiva de su entorno operativo, antes de ser llevado a cabo.²⁵⁵

Por su parte, Chris Leslie y Hilary Benn en el Reino Unido, brindan algunos elementos por los cuales se ha establecido el PBC, como la presión financiera; las finanzas públicas en mal estado, a pesar de recortes en los servicios públicos esenciales; y la existencia de déficit, incluso con los recortes adicionales en el gasto público. De esta forma, la concepción del uso del PBC implica una revisión de la raíz y rama de cada libra que el gobierno gasta de abajo hacia arriba, en el caso del Reino Unido. La premisa central es que el gobierno debe buscar el mejoramiento de los servicios, tomando decisiones difíciles sobre las prioridades y obtener el máximo valor del dinero que se gasta de los contribuyentes.²⁵⁶

Shayne Kavanagh,²⁵⁷ brinda elementos para entender el porqué del nombre de base cero, señalando que es un proceso presupuestario que solicita a los gerentes públicos la construcción de un presupuesto desde el principio, es decir, a partir de cero. No obstante, matiza que ha sido objeto de una buena cantidad de controversias en los últimos años. A pesar de ello, un número creciente de gobiernos que muestran liderazgo en prácticas de presupuesto, aunque todavía una minoría, están considerando elementos del PBC y su incorporación en los procesos presupuestarios.

De esta manera, la construcción de un paradigma de Gestión Integral para el caso mexicano, puede iniciarse tomando como referencia las 4 perspectivas analizadas (Ciudadana, Procesos, Presupuesto, y Aprendizaje y Crecimiento), ya que ellas

²⁵⁵ IBRAHIM, Mukdad: *Enfoques de los Presupuestos Comparativos en las Organizaciones Públicas*, Universidad Ittihad, Emiratos Árabes Unidos, 2013.

²⁵⁶ LESLIE Chris y Hilary Benn: *Informe Provisional de Revisión del Presupuesto Base Cero Laboral No. 3. (Un nuevo trato para las comunidades y el gobierno local)*, Partido Laboral, Reino Unido, 2012.

²⁵⁷ KAVANAGH Shayne: *Presupuesto Base Cero: Experiencias Modernas y Perspectivas Actuales*, Canadá - Estados Unidos de Norteamérica, Asociación de Funcionarios de Finanzas del Gobierno, 2012.

dan cuenta de los aspectos esenciales de una organización pública, y a partir de ello, la aplicación de instrumentos por cada perspectiva: Análisis de la Consulta Ciudadana, Estudio de Cultura y Clima Organizacional, Establecimiento y Análisis de Procesos, y el fortalecimiento del Presupuesto basado en Resultados, con la aplicación de la Unidad de Costo Programático.

5.2 Elementos y condicionantes adicionales para la arquitectura del Modelo de Gestión Integral, a partir del Cuadro de Mando

Además de la utilización de herramientas para fortalecer y trascender cada una de las perspectivas que conforman el CMI, es preciso reconocer la complejidad en la que se desarrolla el Cuadro de Mando Integral, inherente al ámbito público. Por esta razón, una buena práctica de gobierno reclama la consideración de otros elementos que van más allá de la técnica, para conformar un Modelo de Gestión Integral. Por esta razón, en seguida se describen los factores complementarios para su arquitectura.

5.2.1 Voluntad política y sensibilización

Una de las reflexiones más importantes que deja la investigación, es que sí es posible realizar gestiones más eficaces y eficientes en la Administración Pública mexicana y que existen herramientas de gran utilidad para este fin. No obstante, hay que matizar que uno de los elementos principales es la voluntad política y administrativa. Por ejemplo, con la decisión al más alto nivel de poner en marcha el Modelo de Gestión Integral, es factible realizar cambios al interior de una organización pública.

Cualquier herramienta que se elija para aplicarse en la Administración Pública, requiere un pre requisito básico: la sensibilización, como condicionante para generar el cambio. En ese sentido, es fundamental que el primer nivel, es decir los altos funcionarios, estén convencidos de la aplicación del instrumento para que, a

su vez, puedan impulsar y poner en la misma sintonía a los servidores públicos de mandos medios y operativos. Así, al ser visibles los cambios en esa organización, el Modelo de Gestión Integral a partir del Cuadro de Mando puede evolucionar, aprovechando la experiencia y la retroalimentación, de manera que con la aplicación de cada experiencia haya más sensibilidad y conocimiento, y se avance en el fortalecimiento del modelo para la gestión pública.

También debe haber sensibilidad en el hecho de que cada organización gubernamental es única, y una buena experiencia puede dar luz a otra en cuanto a los principios generales, mas no necesariamente en la materia específica que atiende cada institución, por ello, la utilización del modelo es un proceso único que debe abordar cada ente público.

5.2.2 La ética pública

Uno de los grandes desafíos para la aplicación del Modelo de Gestión Integral en cada una de las perspectivas tiene que ver con un problema de herencia cultural en materia política y administrativa: la simulación. Se piensa que las organizaciones públicas se modernizan y en la práctica se sigue trabajando de la forma tradicional; los esfuerzos, por ejemplo, en materia de evaluación, de establecimiento de procesos y de presupuestos basados en resultados, son desechados al no existir continuidad. Hoy en día aún se aplica el “rito” del formato y la tramitología a pesar de los avances en áreas como la informática.

Así, la simulación es una variable dependiente de factores culturales como la opacidad, la falta de equilibrio entre los valores internalizados y la no aplicación del derecho que sanciona la conducta. Aunado a ello, las herramientas para mejorar la gestión en la Administración Pública, en el mejor de los casos, avanzan lentamente y no están exentas de intereses de grupos. Por ejemplo, en materia de presupuesto, continúan acciones discrecionales en la asignación de los recursos que contravienen la transparencia y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que

los sistemas de información y validación se enfrentan a problemas de desactualización y seguimiento.

Una condicionante que influye en el mejoramiento de toda gestión gubernamental, es el fortalecimiento de la ética pública. El problema no está en la definición y establecimiento de más valores, pues éstos ya están establecidos. Ya están definidos los principios que deben regir el servicio público: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, previstos en la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas de los Servidores Públicos. Asimismo, existe el Código de ética de los servidores públicos: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. El problema tiene que ver con un cambio de actitud personal y colectiva en torno al trabajo realizado en la Administración Pública.

Al respecto, la reflexión es que no hace falta agregar valores, se trata de un asunto de internalización y práctica, representan una decisión personal que se toma a diario, desde los servidores públicos de primer nivel, hasta los mandos operativos. De esta manera, la práctica de la ética pública es una variable que influye no sólo en la construcción y fortalecimiento de nuevos paradigmas como el Modelo de Gestión Integral, sino en la mejora de la gestión pública en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, ya que al incorporar y trabajar con valores, se fortalece la conciencia de lo que es un servidor público, aquel que con su actuar cotidiano trabaja por el interés colectivo.

Conclusiones

La diversidad de necesidades y la pluralidad es una de las características distintivas de las sociedades modernas y fuente de diversas demandas sociales; ante el cúmulo de necesidades y expectativas, se ha puesto en evidencia la incapacidad de respuesta gubernamental que sustenta su accionar en modelos administrativos tradicionales y poco efectivos, por lo que es menester recurrir a la adopción de nuevas herramientas de gestión. La Nueva Gestión Pública, como paradigma alternativo para el funcionamiento de las estructuras administrativas del Estado, ofrece distintos medios, eminentemente gerenciales, pero no por ello incompatibles con la Administración Pública, entre los que destaca el Cuadro de Mando Integral, para poder lograr mejor desempeño institucional y mejores resultados en el ámbito público.

El Cuadro de Mando Integral es una herramienta de gestión que, a pesar de haber demostrado su utilidad en el sector privado, aún es objeto de posturas escépticas desde el sector público; en este sentido, habría que señalar que, si el propósito, de la presente investigación, es aplicar este mecanismo con cierto grado de éxito en las organizaciones de la administración pública, habría que partir del origen: lo público y lo privado pueden apoyarse en instrumentos similares, pero tiene que realizarse el debido proceso de adecuación de los medios a los fines que se persiguen; por ello, una simple transposición de lo privado a lo público no tiene más derrotero que el fracaso. Para obtener los beneficios esperados del CMI en las organizaciones administrativas del Estado, se debe tomar en cuenta que, a diferencia de las empresas privadas que tienen como fin máximo a la ganancia o rentabilidad económica, el axioma valorativo último de la Administración Pública es el bienestar social y la legitimidad de los gobernados, es decir el valor público, por lo que el CMI, por sí mismo, no constituye una panacea ni un remedio único para todos los males administrativos, sino un medio que debe ser complementado con otros de carácter técnico, político, jurídico y cultural para contribuir al logro de ese fin supremo.

Al revisar la evolución que ha tenido la implementación de la metodología del Cuadro de Mando Integral en México, la constante en la primera década del milenio, fue la realización de ejercicios parciales de la herramienta, específicamente en la estructura de los instrumentos de planeación. Esto significa que la puesta en marcha del modelo se ha limitado al diseño de programas, quedando pendiente entre otros aspectos, el diseño, aplicación y seguimiento de indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de las metas.

En el ámbito internacional, existen casos del CMI aplicados en el sector público, de los cuales se derivan elementos de aprendizaje; por ejemplo, el desarrollo de las capacidades del personal público como base de la organización; el apoyo de los altos funcionarios en la implantación de la herramienta; la transición efectiva de documentos descriptivos a la instrumentación real del modelo. De igual modo, son indispensables mecanismos de comunicación, para hacer llegar con claridad la información a toda la organización, partiendo desde la misión, visión y objetivos estratégicos, que permitan su comprensión e internalización.

En la actualidad es indispensable e inaplazable que las organizaciones públicas consideren como prioritario mejorar su gestión y brindar resultados a la ciudadanía, por ello se requiere fortalecer a las organizaciones públicas en su interior para mejorar el trabajo hacia el exterior.

En un plano estrictamente organizacional, el CMI se convierte en el tablero básico para poder tener una visión, una conceptualización y una definición. La visión son los indicadores, la conceptualización son las metas y la definición son los resultados; en esta lógica, permite contrastar los resultados con las metas para conocer desviaciones y plantear medidas correctivas y objetivas para la mejora continua, pero el punto de partida es el tablero. Así, el CMI se vincula con el proceso Planeación-Programación-Presupuestación, permitiendo la coherencia entre los grandes propósitos y rumbos de acción de las organizaciones públicas, las acciones programáticas y los recursos empleados; pero no sólo eso, sino que funciona como un mecanismo de retroalimentación para lograr la mejora continua.

En relación con **el objetivo general** que planteó la investigación, éste se consiguió al proponer al CMI como una herramienta de gestión para mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas. Las evidencias mostraron que aunque en la mayoría de los casos el modelo no ha terminado de consolidarse, sí se observaron mejoras respecto a la forma de concebir la gestión dentro de la organización pública, visualizándola a través de un engranaje multidimensional y con una relación interdependiente entre las cuatro perspectivas.

Las organizaciones públicas que aplicaron el modelo, mostraron una evolución en cuanto a la forma en que se realizó su gestión, atendiendo no sólo a los activos tangibles, sino también a los intangibles, entre los que destacan las capacidades de los servidores públicos y el manejo de la información. El modelo clarificó el propósito de las organizaciones públicas y los factores involucrados que las hacen viables. De esta forma, la utilización del modelo significó agregar valor organizacional a los entes públicos que lo utilizaron.

En relación con la **hipótesis**, ésta se comprobó y resultó tener más matices. En primer lugar, el CMI tiene potencial para mejorar la gestión al desarrollar las cuatro dimensiones esenciales de las organizaciones públicas, no obstante, requiere complementarse con otras herramientas y otras prácticas y actitudes, como la voluntad política y administrativa a los más altos niveles, acompañada de la sensibilización en los mandos tácticos y operativos. De esta forma, el CMI es un instrumento perfectible dentro de la gestión pública.

En cuanto a la falta de “adecuación” del modelo en el caso mexicano, las evidencias muestran que la herramienta requiere de mayor comprensión, toda vez que se trata de un cambio de paradigma en la forma de llevar a cabo la gestión, que tiene que ver con la consideración del ciudadano para generar valor público; el desarrollo de las capacidades del personal; el trabajo mediante procesos; y la erogación de los recursos públicos de forma eficaz y eficiente.

En relación con la limitación que ha tenido el CMI, efectivamente, uno de los principales obstáculos son las barreras culturales, pero no sólo al interior de las organizaciones, sino de una cultura institucional que permea a la Administración Pública de manera más global y que se materializa con las inercias de viejos paradigmas (como el orgánico – funcional) y de vicios, como la simulación.

Finalmente, la variable de la hipótesis que plantea la perspectiva del ciudadano como aquella que encabece al modelo, es acertada, no obstante para poder alcanzar las metas y objetivos que plantea dicha dimensión, es indispensable el fortalecimiento de las capacidades al interior de la propia organización pública.

El Cuadro de Mando Integral es una herramienta de gestión y medición del desempeño utilizada en el sector público, teniendo diferentes grados de avance y desarrollo. Ha cobrado auge básicamente por ser un enfoque con otras perspectivas además de la financiera, así como por el actual énfasis en la medición del desempeño y el enfoque al ciudadano. El contexto en el que se desenvuelve es la Nueva Gestión Pública, donde los resultados y la rendición de cuentas son los principales retos para los gobiernos.

Si bien es cierto que el CMI es una herramienta que proviene del sector privado, su uso ofrece beneficios al sector público; no obstante, el éxito de las organizaciones públicas tampoco puede circunscribirse o acotarse al uso exclusivo de alguna herramienta o instrumento, tomando en cuenta la complejidad y desafíos del ámbito público. De esta forma, se insiste en que la aplicación de toda herramienta para mejorar la gestión pública debe ser analizada cuidadosamente y adecuarse a la naturaleza de lo público, con el fin de no caer en concepciones simplistas, poco acordes a la realidad o sin una rigurosidad metodológica.

Es importante no perder de vista las relaciones y contribuciones que se pueden desarrollar entre el tema del CMI, con los grandes procesos contemporáneos y necesarios para la Administración Pública, como la transparencia y rendición de

cuentas, a través de fortalecer el Presupuesto basado en Resultados y la participación ciudadana; así como las aportaciones que los resultados a la ciudadanía y la gobernanza pueden brindar a la gobernabilidad y legitimidad en un contexto democrático.

La conformación del CMI en sus cuatro perspectivas ofrece beneficios a las organizaciones gubernamentales siempre y cuando se cuiden aspectos específicos; hay que considerar la adecuación de la técnica al ámbito público, lo que conlleva a hacer ajustes en el lenguaje o nomenclatura, enfocados en un primer momento al ámbito público y posteriormente al caso específico en el que se aplique.

La primera perspectiva del CMI en el contexto de la investigación, es la del “ciudadano” y debe situarse en la parte superior del modelo, a diferencia del original, que situaba en primer lugar a la perspectiva financiera. Al realizar esta adecuación, se tiene la posibilidad de focalizar los objetivos, estrategias y acciones para crear valor público al ciudadano. Esto es fundamental, toda vez que el servicio a la ciudadanía es la razón de ser de las organizaciones públicas; asimismo, esta perspectiva permite reiterar que la razón social, más que una simple etiqueta, debe entenderse como el beneficio a la sociedad, a partir del cual se orienta el servicio público, a fin de conformar y ajustar la agenda de gobierno, de acuerdo con sus necesidades y los recursos con los que se disponga.

En relación con la satisfacción de las necesidades y demandas, es preciso reflexionar en torno al esquema de una pirámide invertida, donde la organización pública enfoca sus estrategias y gestión en función de las necesidades de los ciudadanos, que se colocan a la cabeza de dicha pirámide, pasando por el fortalecimiento de los servidores públicos que se ubican en el centro, hasta llegar a la punta inferior, donde se encuentra el trabajo de la Dirección. Con ello, se motiva el cambio de pensamiento y el cambio en la manera en que se toman decisiones de forma tradicional (jerárquica de arriba hacia abajo).

En lo que se refiere a la perspectiva de procesos, también hay un cambio de paradigma en la Administración Pública, que va de un enfoque orgánico – funcional a un enfoque de procesos que se orientan a resultados. Esta transición resulta fundamental para los entes públicos debido a la necesidad de mayor eficacia, eficiencia y legitimidad. Trabajar por procesos es una tendencia capaz de ofrecer beneficios al sector gubernamental, ya que de acuerdo con las evidencias empíricas, representa una “radiografía interna” del conjunto de sus actividades. Se parte de la premisa de que, para mejorar los procesos, primero hay que reconocerlos, analizar sus interrelaciones y con base en ello determinar las oportunidades de mejora.

En relación con la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, ésta permite la atención de necesidades de los servidores públicos en materia de capacitación para su desarrollo, situándose como un activo intangible fundamental. De ahí que los estudios de cultura y clima organizacional, son un insumo que permite fomentar mejoras al interior de la organización pública, al considerar las expectativas, quejas, sugerencias y motivaciones del personal.

En lo que concierne a la perspectiva del presupuesto, si bien las organizaciones gubernamentales requieren mantener un buen desempeño financiero, y a pesar de que la disponibilidad y el uso adecuado del presupuesto pueden representar indicadores de éxito, de ninguna manera reflejan su razón de ser; un sistema de medición que solamente se enfoque en los indicadores financieros, es inadecuado para los entes gubernamentales. Lo anterior no significa que dicha perspectiva deba ser relegada y menos aún cuando en la Administración Pública existen constantes reducciones en el presupuesto.

Por lo anterior, las organizaciones públicas deben administrar eficazmente los recursos que reciben de los contribuyentes, a fin de favorecer la ampliación de la cobertura de programas de corte social. De esta manera, bajo el enfoque del Presupuesto basado en resultados, la intención es ir cerrando brechas en los tres

órdenes de gobierno, entre aquellas metas que se planean alcanzar contra aquellas que realmente se consiguen bajo la erogación eficaz y eficiente de los recursos públicos.

Otra consideración respecto del modelo CMI es que debe poseer la flexibilidad para adaptarse a las necesidades y al contexto que rodee a la organización pública en la que se aplique. De esta manera, el CMI representa un instrumento viable y un aliado para mejorar la gestión pública.

Fuentes de Consulta

- ❖ ACOSTA ESPARZA, Daniel: **Metodología de Investigación Social I. Diseño de investigación. Guía técnica**, México, Restauro Compas y Canto S.A. de C.V., 2013.
- ❖ ACOSTA, Miguel: **Teoría General del Derecho Administrativo**, México, Porrúa, 12ª ed., 1995.
- ❖ APAZA, Mario: **Balanced Scorecard, gerencia, estrategia y del valor**, Lima, Instituto Pacífico, 3. ed, 2010.
- ❖ ARANIBAR Sapiencia, Juan Carlos: **Sistemas de información gerencial para la administración del desempeño empresarial. La convergencia entre Bussiness Intelligence y Balance Scorecard**, Bolivia, Gráfica Holding s.r.l., 2013.
- ❖ ARAÚJO SILVA Freire de, Roseane Patricia: **El Clima Organizacional en la Gestión Empresarial: Su consideración en el diseño del Balanced Scorecard**, Universidad de Granada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 2009.
- ❖ ARISTÓTELES: **Política**, Madrid, Altaza, 1993.
- ❖ ARREDONDO PÉREZ, L.G: **Administración Hospitalaria: Planeación Estratégica en Hospitales**, Bogotá, Colombia, Ed. Médica Panamericana, 2000.
- ❖ ARRIAGADA, Ricardo: **Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica**, CEPAL, Serie Manuales 20, julio de 2002, pp. 15-35.
- ❖ BALE MALCOLM and Tony Dale: **Reforma del Sector Público en Nueva Zelanda y su Relevancia para Países en Desarrollo**, Banco Mundial de Observadores e Investigaciones, Prensa de la Universidad de Oxford, vol. 13, No. 1, feb., 1998, en <http://dc315.4shared.com/doc/DzMXILSI/preview.html#2>
- ❖ BALLAS, Apostolos y Theodorakis Vasilis: **Exploración de la Diversidad en la contabilidad a través de la facultad diaria de percepciones. Investigación en Contabilidad Contemporánea**, Canadá, 2003.
- ❖ BALLVÉ, Alberto: **Cuadro de mando: organizando información para crear valor**, España, Gestión 2000, 2002.
- ❖ BANCHIERI, Lucía Clara: **El Cuadro de Mando Integral: de la teoría a su implantación práctica**, (tesis doctoral), España, Universidad Rovira I Virgili, 2012.
- ❖ BARZELAY, Michael: **Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública**, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- ❖ BASTIDAS BERMÚDEZ, Eunice Loida: **El Cuadro de Mando Integral como modelo alternativo para la gestión del proceso de cambio en las organizaciones de servicios**

- públicos. Estudio de casos en el sector ferroviario español y venezolano**, (tesis doctoral), España, Universidad de Valencia, 2010.
- ❖ BEARD, Deborah F.: **Successful applications of the balanced scorecard in higher education**, Cape Girardeau, Missouri, Southeast Missouri State University, 2009.
 - ❖ BELTRÁN JARAMILLO, Jesús Mauricio: **Indicadores de Gestión. Guía Práctica para Estructurar acertadamente esta herramienta clave para el logro de la competitividad**, 3R Editores, 1998.
 - ❖ BELTRÁN SANZ, Jaime y otros: **Guía para una gestión basada en procesos**, España, Centro Andaluz para la Excelencia en la Gestión, Instituto Andaluz de Tecnología, 2009.
 - ❖ BERNAL, Augusto: **Proceso administrativo para las organizaciones del Siglo XXI**, México, Pearson Prentice Hall, 2008.
 - ❖ BOBBIO, Norberto y Michelangelo Bovero: **Sociedad y estado en la filosofía moderna, el modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano**, México, FCE, 1986.
 - ❖ BOBBIO, Norberto: **Diccionario de Política**, México, Editorial Siglo XXI, 1999.
 - ❖ BOBBIO, Norberto: **Estado, Gobierno y Sociedad**, México, FCE, 1989.
 - ❖ BOBBIO, Norberto: **El problema del positivismo jurídico**, México, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, 2004.
 - ❖ BONNEFOY, Juan Cristóbal y Marianela Armijo: "Indicadores de Desempeño en el Sector Público", en **Serie Manuales 45**, CEPAL-ILPES, Chile, noviembre de 2005.
 - ❖ BORQUEZ, Ricardo: **Desarrollo de una metodología para proyectar indicadores de desempeño: el caso del Plan TIC Colombia**, CEPAL, Documento de Proyecto, noviembre de 2010.
 - ❖ BRIGITTE RICK, Katharina: **Corporate Governance and Balanced Scorecard. A Strategic Monitoring System for Swiss Boards of Directors**, Swiss, EUL Verlag.
 - ❖ BUENDÍA, L., Colás, P. y Hernández, F.: **Métodos de Investigación en Psicopedagogía**, Madrid, McGraw-Hill, 1998.
 - ❖ CABRERO MENDOZA, Enrique: **Del Administrador al Gerente Público**, México, INAP, 1997.
 - ❖ CABRERO MENDOZA, Enrique, Estudio Introductorio y Barry Bozeman (coordinador): **La Gestión Pública su Situación Actual**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, 1998.
 - ❖ CAMPBELL, J.P., y M.D. Dunnette: **Managerial Behavior, Performance, and Effectiveness**, New York, McGraw-Hill, 1970.
 - ❖ CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí: **La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia**, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
 - ❖ CHEVALIER, Jacques y Daniel Loschak: **La ciencia administrativa**, México, INAP-FCE, 1983.
 - ❖ CHIAVENATO, Idalberto: **Administración de Recursos Humanos**, Colombia, Editorial McGraw Hill, Quinta Edición, 2000.

- ❖ CONSTANT, Benjamín: **La libertad de los antiguos comparada a la de los modernos**, México, UNAM, Cuadernos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1978.
- ❖ Comisión Federal de Electricidad, **División de Distribución Centro Occidente**, México, CFE, 2007.
- ❖ DAVIS Keith. y John Newstrom: **Comportamiento humano en el trabajo**, México, Mc. Graw-Hill, 1999.
- ❖ **Diccionario de la lengua española**, Real Academia Española, 2001.
- ❖ DINI, Marco (Compilador): **El aporte de FUNDES a las pymes en América Latina: una evaluación de impacto**, CEPAL-FUNDES, septiembre de 2005.
- ❖ DUARTE CASTILLO, José Luis: **Calidad de Servicio. Revisión de corrientes y propuestas para investigación futura**, España, Universidad Autónoma de Barcelona, en www.keisen.com/documentos/Corrientes%20de%20Calidad%20en%20Servicio.pdf&ei=TglAUy7iL8fj2QWvo4DwAQ&usg=AFQjCNH6-RwI3okLiT0kAXM5NGt7hrrMRw&bvm=bv.43287494,d.b2l
- ❖ ENRÍQUEZ CABOT, Juan: **Mientras el futuro te alcanza**, México, Grijalbo, 4 ed., 2005, p.39.
- ❖ **Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT)**, en <http://www.foroconsultivo.org.mx>
- ❖ NORTH, Douglass: **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, Cambridge University Press, 1971.
- ❖ EDVINSSON, Leif y Kivikas, Mart: **La nueva perspectiva de la creación de valor en Medición, Control y Gestión de los intangibles**, Deusto, España, 2004.
- ❖ ESCOBAR VALENZUELA, Miguel: **Contribución al Estudio del Poder**, México, UNAM, 1988.
- ❖ FERNÁNDEZ HATRE, Alfonso: **Indicadores de Gestión y Cuadro de Mando Integral**, España, IDEPA, 2003.
- ❖ FLORES GONZALES, Elba Nilda: **Gobernanza y Gestión Territorial en el Pueblo Indígena Chiquitano de Monte Verde una experiencia en construcción**, Bolivia, Centro de Estudios e Investigación Social (CEJIS), 2005.
- ❖ FRANCÉS, A.: **Estrategia y Planes para la Empresa con el Cuadro de mando integral**, EUA, Pearson-Prentice Hall, 2006.
- ❖ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo: **Introducción al Estudio del Derecho**, México, Porrúa, 34ª edición, 1982.
- ❖ Gobierno del Estado de Colima, **Manual de Gestión de Calidad ISO 9001:2008**, México, 2009.
- ❖ GONZÁLEZ ARREOLA, Alejandro (coordinador): **¿Gobernar por resultados? implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano**, México, Gestión Social y Cooperación (GESOC A.C), 2008.
- ❖ GORE, Albert: "Creando un Gobierno que Funcione Mejor y Cueste Menos", **Informe de la Revista Nacional de Desempeño**, Washington, Imprenta de Gobierno, 1993.
- ❖ GUERRA, Francois-Xavier: **Del antiguo régimen a la Revolución**, México, FCE, 1988.

- ❖ GUERRERO, Omar: **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001.
- ❖ GUZMÁN GUZMÁN, Claudio: **El Clima Organizacional en las instituciones públicas desde el enfoque del neoinstitucionalismo**, Tesis para obtener el grado de Maestro es Administración Pública, México, Ciudad Universitaria, 2010, p. 37.
- ❖ **Herramientas Para el Análisis y Mejora de Procesos, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012**, México, Secretaría de la Función Pública, 2008.
- ❖ HODGETTS Richard M. y Steven Altman: **Comportamiento en las organizaciones**, México, Mc Graw Hill, 1995.
- ❖ HORN, Robert V: **Indicadores Estadísticos para las Ciencias Económicas y Sociales**, Cambridge, Reino Unido, Prensa Univarsitaria, 1993.
- ❖ HORVÁTH & Partners: **Dominar el Cuadro de Mando Integral: Manual práctico basado en más de 100 experiencias**, España, Gestión 2000, 2003.
- ❖ HUSELID y Becker: **El cuadro de mando del capital humano**, España, HBS Press, Deusto, 2005.
- ❖ **Informe final de la Consulta sobre las Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes**, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013.
- ❖ **Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades**, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2010.
- ❖ **Informe sobre Desarrollo Humano México 2011: equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, ONU, 2012.
- ❖ Instituto de Investigaciones Eléctricas, **Plan estratégico Institucional 2009-2013**, México, 2009.
- ❖ Instituto Federal Electoral, **Plan Estratégico Institucional 2012-2015, Indicadores y metas**, México, enero de 2012.
- ❖ Instituto Federal Electoral, **Plan Integral del Proceso Electoral 2011-2012**, México, IFE, 2011.
- ❖ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, **Boletín 13**, Cepal-lpes, noviembre de 2003.
- ❖ Instituto Mexicano Del Transporte, **Diseño del Cuadro de Mando Integral aplicado a la integración del transporte en la cadena de suministro (La quinta perspectiva del Balanced Scorecard)**, México, SCT, 2011.
- ❖ KAPLAN, Robert S.: “Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard”, **Working Paper, 10-074**, Harvard Business School, Harvard University, 2010.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **Alineamiento**, Harvard Business School Press, España, Gestión 2000, 2006.

- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **Balanced Scorecard: Traduciendo la estrategia en acción**, Barcelona, Gestión 2000, 1996.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **Como Utilizar el Cuadro de Mando Integral**, España, Harvard Business, 2ª. Ed., 2009.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **Mapas Estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en Resultados Tangibles**, Boston, Escuela de Negocios de Harvard, 2004.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **La organización enfocada en la estrategia. Cómo las compañías con un Cuadro de Mando Integral luchan en el nuevo ambiente de los negocios**, Boston EUA, Escuela de Negocios de Harvard, 2000.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **The Execution Premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas**, España, Deusto, Palladium Executing Strategy, 2008.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **El Cuadro de Mando Integral**, España, Gestión 2000, 1997.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **Mapas Estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en Resultados Tangibles**, España, Gestión 2000, 2004.
- ❖ KERLINGER, F.: **Investigación del comportamiento**, México, McGraw-Hill, 1997.
- ❖ KOLB, D. I. Rubin y J. McIntyre: **Psicología de las organizaciones: Problemas contemporáneos**, España, Dossat, 1977.
- ❖ KOYS, D.J. y De Cotiis, T.A.: "Inductive measures of psychological climate", en **Human Relations**, no. 44, 1991, pp. 265-285.
- ❖ LAMEDA MONTERO, Ingrid: **La variable medioambiental en el cuadro de mando integral**, (tesis doctoral), España, Universidad de Zaragoza, 2009.
- ❖ LITWIN G. y Stinger H.: **Organizational climate**, New York, Simon & Schuster, 1978.
- ❖ LÓPEZ, Arturo: **Reinventando los Gobiernos con apoyo de los Tableros de Comando y Control**, México, Centro de Excelencia "Sector Gobierno y Entidades Públicas" del "Club Tablero de Comando", 2004.
- ❖ LÓPEZ, María Teresa y Natacha Gentile: "Sistema de indicadores económicos y sociales: la importancia del análisis integrado", Centro de Investigación, Seguimiento y Monitoreo del Desarrollo, Fac. de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad Nacional de Mar del Plata: http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20C/06-Lopez-Gentili%203.pdf
- ❖ LÓPEZ VIÑEGLA, Alfonso: **Gestión estratégica y medición. El cuadro de mando como complemento del Balanced Scorecard**, España, AECA, 2003.
- ❖ MARTINEZ PEDROS, Daniel y Artemio Milla: **La Elaboración del Plan Estratégico a través del Cuadro de Mando Integral**, España, Editorial Díaz de Santos, 2005.
- ❖ MARTÍNEZ RIVAS, Marelia: "Aspectos determinantes del estado de la facilitación del transporte en América Latina: los casos de Colombia y el Perú (Comunidad Andina de Naciones)", **Serie estudios y perspectivas 8**, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, diciembre de 2010.

- ❖ MAYNTZ, Renate: **Nuevos desafíos de la teoría de la Gobernanza**, Florencia Italia, Universidad Europea, Centro Robert Schuman, Centro de artículos-Jean Monet Chaire, No, 50, 1998.
- ❖ MAYNTZ, Renate: **Sociología de la organización**, España, Alianza Editorial, Primera Edición, 1996, (Primera Edición en Alemán: 1963).
- ❖ MAYO, Elton: **Los Problemas Sociales de una Civilización Industrial**, EUA, Escuela de Negocios de Harvard, 1945.
- ❖ MEDINA VÁSQUEZ, Javier y Edgar Ortegón: “Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe”, en **Serie Manuales 51**, Chile, CEPAL-ILPES, septiembre de 2006.
- ❖ MONTAÑO HIROSE, Luis (Coordinador): **Diagnóstico de Clima Organizacional**, México, STPS - Universidad Autónoma Metropolitana, 2003.
- ❖ MONTAÑO HIROSE, Luis (Coordinador): **Diagnóstico General de Clima Organizacional**, México, STPS - Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.
- ❖ MOORE, Mark H. **Creación de Valor Público. Gestión Estratégica en el Gobierno**. Harvard University Press. 1995.
- ❖ MOOS R., P. Insel y B. Humphrey: **Work Enviroment Scale, USA**, Consulting Psychological Press, 1974.
- ❖ MUÑIZ y Monfort: **Aplicación práctica del cuadro de mando integral**, España, Gestión 2000, 2005.
- ❖ MUÑOZ DUEÑAS, Ma. del Pilar: **Evolución del modelo de empresa económica al modelo de empresa social. Una propuesta de adaptación del Cuadro de Mando Integral (CMI)**, (tesis doctoral), España, Universidad de Vigo, 2008.
- ❖ NAVA NEGRETE, Alfonso: **Derecho Administrativo Mexicano**, México, FCE, 2ª edición, 2001.
- ❖ NILS-GÖRAN, Olve: **El cuadro de mando en acción: equilibrando estrategia y control**, España, Deusto, 2004.
- ❖ NIVEN, Paul R.: **El cuadro de Mando Integral Paso a Paso. Maximizar la gestión y Mantener los resultados**, España, Gestión 2000, 2003.
- ❖ NIVEN, Paul R.: **Cuadro de Mando Integral. Paso a Paso para Organismos Gubernamentales y Sin Fines de Lucro**, EUA, John Wiley & Sons, Inc, 2003.
- ❖ NORREKLIT, Hanne: **El Cuadro de Mando Integral: ¿Cuál es la Puntuación? Un Análisis Retórico del Cuadro de Mando Integral**, Dinamarca, Departamento de Negocios Internacionales, Escuela de Negocios Aarhus, Fuglesangs Alle´, 2003.
- ❖ NORREKLIT, Hanne: **El Cuadro de Mando Integral. Un análisis crítico de algunas de sus asunciones. Gestión de la Investigación Contable**, Dinamarca, 2000.
- ❖ OCDE, Gastos Sociales, 1960-1990. *Problemas de crecimiento y control*. OCDE, 1985.

- ❖ OLVE NILS GÖRAN, Wetter Magnus: **Implantando y gestionando el Cuadro de Mando Integral: Guía práctica del Balanced Scorecard**, España, Gestión 2000, año 2000.
- ❖ ONU, "Una revisión Crítica de el Desarrollo de Indicadores en el Contexto de Conferencias de Seguimiento", *Reporte de la Secretaría General*, Nueva York, mayo de 1999, en <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11>
- ❖ OSBORNE, DAVID y Ted Gaebler: **La Reinención del Gobierno**, New York, Addison-Wesley, 1992.
- ❖ OTLEY, David: **Gestión del Rendimiento: Un marco para el Control de Gestión en la Investigación de Sistemas. Contabilidad de Gestión e Investigación**, Gran Bretaña, 1999.
- ❖ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.: **Gestión por procesos**, España, Alfaomega 4ª. Ed., 2010.
- ❖ PIETERSEN, W.: **Las 4 etapas de la estrategia efectiva**, México, Panorama, 2011.
- ❖ PINEDA GUADARRAMA, Juan de Dios: **Enfoques Contemporáneos de la Administración Pública**, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Sección Campeche del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2002.
- ❖ **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**, Presidencia de la República, México, 2013.
- ❖ PORPORATO Marcela y Norberto García: **Analysis of the limitations of scorecard: literature review and implications for practice**, York University (Canadá) Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
- ❖ PRATS I CATALÁ, Joan: **De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza**, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
- ❖ PRITCHARD R.D. y B. W. Karasick: "The Effects of Organizational Climate on Managerial Job Performance and Job Satisfaction", en **Organizational Behavior and Human Performance**, 1973, pp. 110- 119.
- ❖ ¿Quiénes somos?, **Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas** en <http://www.cdi.gob.mx/>
- ❖ RADIN, Bill: **La teoría y la práctica de la medición del desempeño en Australia**, Nueva Zelanda y los EE.UU, 2002.
- ❖ RAFFNER, Michael: "Descripción General de Resultados Enfocados de Gestión y Presupuestación en los Estados Miembros de la OCDE", en **Series, Seminarios y Conferencias, Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual**, ILPES-CEPAL, 2003.
- ❖ RIQUELME MIRANDA, Adriana: **Gestión del conocimiento para el desarrollo de la capacidad de aprendizaje y su relación con el Cuadro de Mando Integral en la administración pública de Chile**, (tesis doctoral), España, Universidad de Sevilla, 2010.
- ❖ RODRIGUES QUESADO, Patricia: **Factores determinantes de la implementación del Cuadro de Mando Integral en organizaciones públicas y privadas portuguesas**, (tesis doctoral), España, Universidad Santiago de Compostela, 2010.

- ❖ RUIZ MUÑOZ, David: **Manual de Estadísticas**, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 2004.
- ❖ RUSSELL, Bertrand: **Autoridad e Individuo**, México, FCE, 1949.
- ❖ SÁNCHEZ MARTORELLI, Jesús: **El Balanced Scorecard para Organizaciones del Sector público: enfoques para definición de arquitectura de perspectivas**, Venezuela, NGR Consultores, 2008.
- ❖ SALGUEIRO, Amado: **Indicadores de gestión y cuadro de mando**, España, Ediciones Díaz de Santos, 2001.
- ❖ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **Programa Nacional de Desarrollo Aeroportuario 2007-2030**, México, SCT, 2008.
- ❖ Secretaría de Economía, **Quinto Informe Anual de Labores 2004-2005**, México, 2005.
- ❖ Secretaría de Economía, **Sexto Informe Anual de Labores 2005-2006**, México, 2006.
- ❖ Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Guía para el diseño de indicadores estratégicos**, México, junio de 2010.
- ❖ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Plan Estratégico 2007-2012 del Servicio de Administración Tributaria**, SHCP, 2007.
- ❖ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados**, México, 2011.
- ❖ Secretaría de la Función Pública, **Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones**, México, Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 2010.
- ❖ Secretaría de la Función Pública, **Acuerdo por el que se reforma y adiciona el diverso por el que se establecen las disposiciones administrativas en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en esa materia y en la de Seguridad de la Información**, México, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2011.
- ❖ Secretaría de la Función Pública, **Guía para la elaboración del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (PETIC) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, México, enero de 2010.
- ❖ Secretaría de la Función Pública, **Indicadores. Procesos Eficientes 2008-2009**, México, 2008.
- ❖ SHACK YALTA, Nelson: "Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú", en **Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual**, Chile, CEPAL-ILPES, Serie Seminarios y Conferencias 29 y 30 de enero de 2003.
- ❖ SIERRAALTA, Nephthalí y Otros: **Tablero de Comando en Iberoamérica**, Argentina, Club Tablero de Comando, 2012.
- ❖ SILVA Cynthia, REYES Patricia y otros: **Análisis de la gobernanza indígena, la gestión del territorio y los recursos naturales en Bolivia**, UKAID, Comité Boliviano, 2010.

- ❖ SMITH, Ralph: **Gestión por Procesos de Negocio y el Cuadro de Mando Integral: Enfoque en los procesos estratégicos impulsores**, EUA, Wiley, New Jersey, 2007.
- ❖ UVALLE BERRONES, Ricardo: **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.
- ❖ VALLADO FERNÁNDEZ, Raúl: **Estado de resultados**, México, Universidad Autónoma de Yucatán, Facultad de Contaduría y Administración, 2003.
- ❖ VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y Carlos Matute González: **Nuevo Derecho administrativo**, México, Porrúa, 2003.
- ❖ VARELA ÁLVAREZ, Enrique José: “Gestión y Gobernanza local en perspectiva comparada: Las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el Norte de Portugal”, **Memoria para optar al grado de Doctor**, Universidad Complutense de Madrid, 2010.
- ❖ VERNOS, Ricardo (Coordinador de la Evaluación): **Evaluación de Procesos del Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas (PROFODECI) 2009**, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, 30 de noviembre de 2009.
- ❖ VILLAJUANA, Carlos: **Cómo tejer el Balanced Scorecard**, Perú, ESAN Ediciones. 2010.
- ❖ VILLAJUANA, Carlos: **El Tablero de Gestión Estratégica: Cómo impulsar y medir los intangibles**, Lima, ESAN Ediciones, 3ra. Edición, 2007.
- ❖ WARREN MITCHELL, Sheryl: **Un Estudio Exploratorio del Presupuesto Basado en la Prioridad: Identificación de los Valores Públicos y Prioridades Públicas a través de la Participación Ciudadana en las Decisiones de Presupuestación Gubernamentales**, E.U.A., Universidad Tecnológica Lawrence, 2014.
- ❖ WEBER, Max: **Economía y Sociedad**, México, FCE, 1964.
- ❖ WOMACK, James: **La máquina que cambió el mundo**, España, McGraw-Hill / Interamericana, 1992.
- ❖ YAZDI, Amir Karbassi y Mir B. Arya Ne zhad: **Using Multi-Attribute Decision Making For Designing Revised Balanced Scorecard In National Iranian Oil Products Distribution Company**, Tehran, Iran, Department of Industrial management, Islamic Azad University, 2011.
- ❖ ZULOAGA, Félix: “Plan de Tacubaya 1857”, en MATUTE, Alvaro: **México en el Siglo XIX**, México, UNAM, fuentes e interpretaciones históricas, 1984.

Artículos

- ❖ ACOSTA ESPARZA, Daniel: **Procesos orientados a resultados. Análisis de procesos**, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2013.
- ❖ ACOSTA ESPARZA, Daniel. Planeación Estratégica, Módulo 2, Diplomado Presupuesto Base Cero, Gobierno y Gestión, 2015.
- ❖ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.
- ❖ ALHAMOUDI, Salwa: “Estrategias de Gestión del Conocimiento y Sistemas de Cuadro de Mando en el Sector Público”, **Conferencias Académicas & Publicidad International Ltd.**, Riyadh, Arabia Saudita, Instituto de Administración Pública, 2010.
- ❖ ALVEIRO MONTOYA, César: “El Balanced Scorecard como Herramienta de Evaluación en la Gestión Administrativa”, en **Revista Visión Futuro**, julio-diciembre, Vol. 15 No. 2, 2011, en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082011000200003&lng=es&nrm=iso
- ❖ ARIAS LÓPEZ, Jorge: ¿Qué son los estudios de opinión?, en **Alemara, Revista Extremeña de Ciencias Sociales**, España, septiembre 2007 en <http://sociologiaext.wordpress.com/2007/09/25/%C2%BFque-son-los-estudios-de-opinion-un-extracto-elaborado-por-jorge-arias-lopez/>
- ❖ ARIAS MONTOYA, Leonel, CASTAÑO BENJUMEA, Juan Carlos y LANZAS DUQUE, Ángela María: “Balanced Scorecard en Instituciones de Educación Superior”, en **Revista (en línea) Scientia et Técnica, XI (27)**, Universidad tecnológica de Pereira, Colombia, 2005.
- ❖ ATKINSON, Helen: **Implementación de la Estrategia: Un Papel para el Cuadro de Mando Integral**, Reino Unido, Decisión de Gestión, Vol. 44 Iss: 10, 2006.
- ❖ Banco Mundial, Solicitudes de patentes, residentes, en <http://datos.bancomundial.org/indicador>.
- ❖ BANDA CHEUQUEPÁN, Freddy: “El Cuadro de Mando Integral en planes de desarrollo rural: Una aplicación para construir una hipótesis de planificación en la Comuna de Negrete” en **Revista (en línea) Horizontes Empresariales**, Chile, Dirección General de Planificación y Estudios, Universidad del Bío-Bío, Concepción, 2009.
- ❖ BARROS, Joao y Ricardo Rodríguez: “Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el sector público”, en **Revista iberoamericana de contabilidad de gestión**, España, Universidad de Valladolid, 2004.
- ❖ BASTIDAS BERMÚDEZ, Eunice Loida y Vicente Ripoll: “Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público”, en **Revista Compendium 6 (11)**, Barquisimeto Venezuela, Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado, 2003.

- ❖ BASTIDAS BERMÚDEZ, Eunice Loida y Zahira Moreno: “El Cuadro de Mando Integral en la gestión de las organizaciones del Sector Público. Caso: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado”, en **Revista Compendium**, **10(18)**, Venezuela, 2007.
- ❖ BATISTA, JOAO y Ricardo Rodriguez: “Una Nueva Visión del Cuadro de Mando Integral para el Sector Público”, en **Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión**, España, Universidad de Valladolid. 2007.
- ❖ BU YONG MAO: “La Aplicación del Cuadro de Mando Integral en la Educación Vocacional”, **ProQuest LLC**, H153377, República de China, Universidad Renmin de China, 2004.
- ❖ CÁCERES, José y María González: “Hacia una gestión estratégica de los departamentos universitarios: propuesta de un Cuadro de Mando Integral”, en **Revista Auditoría Pública**, España, Universidad de Granada, 2005.
- ❖ CALIGIORE Irene y Arturo Díaz: “Clima organizacional y desempeño de los docentes en la ULA. Estudio de Caso”, en **Revista Venezolano de Gerencia**, Venezuela, Universidad de Zulia, Año 8 no. 24, 2003.
- ❖ CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo Héctor: “Exploración conceptual sobre gerencia pública y su reforma”, en GUERRERO, Omar (Coord.): **Gerencia Pública: Una aproximación plural**, México, UNAM-FCPS, 2004, pp. 191-194.
- ❖ CEBRIÁN, Mónica y Esther Fidalgo: “Un análisis de la flexibilidad del Cuadro de Mando integral (CMI) en su adaptación a la naturaleza de las organizaciones”, **Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión**, España, Universidad Complutense de Madrid, Vol II - Nº 4, Julio-Diciembre 2004.
- ❖ Charlotte City, FY2013, “Strategic Focus Area Plan, 2013”, en www.charmeck.org/cibudget.
- ❖ CHICA VÉLEZ, Sergio: “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”, **Administración & Desarrollo. Temas de administración y gestión pública**, 39.53, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2011, pp. 55-74.
- ❖ DARREL W. Stephens: “Problemas Comunitarios Policiales Orientados: La Experiencia de Charlotte-Mecklenburg”, **ponencia**, diciembre de 2003.
- ❖ DÁVILA, Antonio: “El cuadro de mando integral”, en **Revista de Antiguos Alumnos del IESE**, Barcelona, nº 75, 1999.
- ❖ **Diplomado de presupuesto basado en resultados, metodología de Marco Lógico**, Módulo 5, SHCP. Ver: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/4/images/Modulo-5_metodologia-del-marco-logico.pdf
- ❖ EAGLE, Kim y otros: “La estrategia se traduce en resultados. Las aplicaciones del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público: los orígenes y evolución del Cuadro de mando Corporativo de la Ciudad de Charlotte”, en **Revista de Finanzas y Gobierno**, EUA, 2004.
- ❖ ECCLES, R., G: “El manifiesto de la medición de rendimiento”, *Harvard Business Review*, enero-febrero, 1991, pp. 131-137.

- ❖ ENRÍQUEZ, Guadalupe y Julia Rodríguez: “La Exploración de Senderos para la Administración Pública Mexicana”, en **Revista Conmemorativa del Colegio, México**, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.
- ❖ Entrevista con la Directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, **Diario El Universal**, Sección Nación, 6 de septiembre de 2013, Mariana León (Reportera) en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/-34fondos-para-indigenas-a-quienes-mas-protestaban-34-948430.html>
- ❖ GRASSEOVÁ, Monika: “Utilización del Cuadro de Mando Integral dentro de la Administración Pública”, en **Revista de la Academia Fortelor Terestre Nr. 1 (57)/2010**, República Checa, Universidad de Defence, Brno, 49 – 59.
- ❖ GRIFFLHS, John: “Cuadro de Mando Integral Empleado en Departamentos Gubernamentales y Entidades de la Corona de Nueva Zelanda”, en **Revista Australiana de Administración Pública**, Australia, Consejo Nacional del Instituto de Administración Pública, 2003.
- ❖ GUERRERO, Omar: “El Management Público: una torre de Babel”, **Revista Convergencia, Revista de Ciencias Sociales**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Año 5 Núm. 17, septiembre–diciembre de 1998.
- ❖ GUERRERO, Omar: “El Management Público: una torre de Babel”, en **Revista Convergencia, Revista de Ciencias Sociales**, Año 5 Núm. 17, México, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre–diciembre de 1998.
- ❖ HOQUE, Zahirul y Carol Adams: “Aumento y uso de medidas de Cuadro de Mando Integral en departamentos del gobierno australianos”, en **Responsabilidad Financiera y Gestión 27(3)**, Australia, Agosto 2011.
- ❖ **Instituto de Investigaciones Jurídicas** de la UNAM, Biblioteca Virtual, Capítulo Segundo, “El Concepto de Gobernanza”, pp. 21 – 51, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf>
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: “El Balanced Scorecard - medidas que conducen el rendimiento”, en **Harvard Business Review**, Vol. 70, Iss. 1, 1992, pp. 71-79.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: “Poniendo el Balanced Scorecard a trabajar”, **Harvard Business Review**, Vol. 71, Iss. 5, 1993, pp. 134-142.
- ❖ KAPLAN, Robert S.: **Ciudad de Charlotte (A)**, Harvard Business School, no. 9-199-036, Cambridge, Mass, 05 de febrero de 1999.
- ❖ KAPLAN, Robert S.: **Ciudad de Charlotte (B)**, Harvard Business School, no. 9-199-043, Cambridge, Mass, 29 de marzo de 1999.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: “¿Tienes problemas con tu estrategia?”, **Harvard Business Review**, Vol. 78, Iss. 5, 2000, pp. 167-176.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **La organización enfocada en estrategia**, Boston, Harvard Business School Press, 2001.

- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: **Alineamiento: Usando el Cuadro de Mando Integral para crear Sinergias Corporativas**, Boston, EUA, Harvard Business School Press, 2001.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: "Balanced Scorecard: Medidas que conducen al Desempeño", en **Harvard Business Review**, EUA, Enero- Febrero 1992.
- ❖ KAPLAN Robert y David Norton: "Medir la disposición estratégica de activos intangibles", **Harvard Business Review**, Vol. 82, Iss. 2, 2004, pp. 52-63.
- ❖ KLIKSBURG, Bernardo: "Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en la Década de los Noventa", en **Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública II**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- ❖ "Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores del desempeño", Ecuador, *ILPES*, CEPAL, ver http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/41470/INDICADORES_IEN.pdf
- ❖ LIPE, Marlys y Steve Salterio: "Los Efectos del juicio de la información del Cuadro de Mando Integral en su organización y diversidad" en **Revista de Contabilidad**, Núm. 75, EUA, Universidad del Sur de Florida, 2000.
- ❖ LI WEI: "Estudio de la Aplicación del Cuadro de Mando Integral en la Gestión del Desempeño del Departamento de Ciencia Criminal y Tecnología de Organismos Públicos de Seguridad-Con la Oficina de Seguridad Pública de Zhuhai como Ejemplo", **ProQuest LLC**, H354099, República de China, Universidad Renmin de China, 2008.
- ❖ LI XIN JIAN: "El Estatus y Función del EVA en el Cuadro de Mando Integral", *ProQuest LLC*, H089977, República de China, Universidad Tsinghua, 2004.
- ❖ LÓPEZ AVILA, César Omar y Norma Pontet Ubal: **La teoría institucional en el Cuadro de Mando Integral: factor de éxito en una institución financiera**, en http://www.revistaic.org/articulos/num11/articulo6_esp.pdf
- ❖ RHODES, Roderick: "La Nueva Gobernanza: Gobernando Sin Gobierno", en **Estudios de Política**, Reino Unido, Universidad de Southampton, 2006.
- ❖ RODRÍGUEZ BOLÍVAR, Manuel Pedro y Antonio M. López Hernández: "Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services", en **Revista latinoamericana de administración**, 45, 2010, España, Universidad de Granada, 2010, pp. 116-139.
- ❖ LÓPEZ, Ricardo: "Una nueva visión del Balanced Scorecard desde la perspectiva del entorno y el mapa entrópico organizacional", en **Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión**, España, Universidad Autónoma de Madrid, 2007.
- ❖ MANGANELLI, RAYMOND L. & Klein, Mark M."Manual de reingeniería. Una guía paso a paso para la transformación de negocios. *AMCOM (American Management Association)* 1994.
- ❖ MONDEN, Yasuhiro: **El Just in Time en Toyota**, Deusto, 2007.
- ❖ MOORE, Mark H.: "El Cuadro de Mando del Valor Público: Una Contrarréplica y una Alternativa a la Medición del desempeño y la Gestión Estratégica en Organizaciones sin Fines de Lucro "

- por Robert Kaplan, **Documento de Trabajo #18**, El Centro Hauser para las Organizaciones Sin Fines de Lucro, Escuela de Gobierno Kennedi, Universidad de Harvard, May 2003,
- ❖ MORENO ESPINOZA, Roberto: “La Gestión Pública: Actualidad y Prospectiva, en El Estado del Arte de la Administración Pública,” en **Revista Conmemorativa del Colegio**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.
 - ❖ MUÑOZ, Edith Carmen: Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard) para la gestión bibliotecaria: Pautas para una aplicación, en **Investigación bibliotecológica**, México, Vol. 23 Núm. 48, mayo-agosto, 2009, pp. 105-126.
 - ❖ Norma UNE 66175:2003, **Guía para la implantación de indicadores**.
 - ❖ NÚÑEZ, Georgina (Coordinadora): “Cambio y Oportunidad: Responsabilidad Social Corporativa como Fuente de Competitividad en Pequeñas y Medianas Empresas en Latinoamérica y el Caribe”, en **Estudios de Series y Perspectivas**, Washington D.C., ECLAC, Agosto 2010.
 - ❖ PALACIOS GÓMEZ, José Luis: “Estrategias de ponderación de respuesta en encuestas de satisfacción de usuarios de servicios”, en **Metodología de Encuestas**, España, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 4, Núm 2, 2002, pp. 175-193.
 - ❖ PERERA, Sujatha y Herbert Schoch: “Adopción del Cuadro de Mando Integral en organizaciones de gobierno local: un estudio exploratorio”, en **Diario de contabilidad de gestión Asia-Pacífico**, volumen 2 edición 1, Australia, Universidad Macquarie, 2007.
 - ❖ RODRÍGUEZ APONTE, Deysi Yasmín: “Algunos conceptos básicos sobre los indicadores, Foro taller virtual sobre Indicadores de Transporte para América Latina”, julio de 2007, en www.ifrtd.org/spanish/proj/Conceptos%20basicos%20indicadores.doc
 - ❖ RODRIGUEZ M., Dario: “Diagnostico de la cultura organizacional”, en **Diagnóstico organizacional**, México, Alfaomega, 2005.
 - ❖ SHACK YALTA, Nelson: “Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú”, en **Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual**, Chile, CEPAL-ILPES, Serie Seminarios y Conferencias 29, 30 de enero de 2003, pp. 39-59.
 - ❖ SHARMA, Bishnu y David Gadenne: “Implementación del Cuadro de Mando Integral en la Autoridad del Gobierno Local: Problemas y Desafíos”, en **Diario Australiano de Administración Pública**, vol. 70, no. 2, Australia, Universidad de Costa del Sol, 2011, pp. 167-184.
 - ❖ SCHUMACHER, Lisa: “EL Cuadro de Mando Integral de Charlotte: Alineando la Estrategia con el Desempeño Gubernamental, Ciudad de Charlotte”, 2007, en www.charmeck.org/cibudget
 - ❖ SCHNEIDER, Benjamin y Mark G. Ehrhart: “Organizational Climate and Culture”, en **Reviews in Advance, Annual Review of Psychology**, Julio, 2012.
 - ❖ SHCP-CONEVAL, **Guía para el diseño de indicadores estratégicos**, México, 2010.

- ❖ STEVENS STANLEY, Smith: “*Sobre la Teoría de Escalas de Medición*, **Ciencia, Nuevas Series**, Vol. 103, No. 2684, Asociación Americana para el Avance de la Ciencia (Jun. 7, 1946), pp. 677-680.
- ❖ TERÁN, Omar Ernesto, Idalia Sánchez del Rosario y Martha Elba Ruiz: Cuadro de Mando Integral (CMI) como herramienta para identificar el comportamiento del capital humano, en **Omnia**, año 18, Universidad del Zulia, Venezuela. No. 1, enero-abril 2012, pp. 121-134.
- ❖ TRUJILLO DÁVILA, María Andrea: “Reseña del libro de Elton Mayo, los Problemas Sociales de una Civilización Industrial”, en **Innovar Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, Universidad de Colombia, vol. 20, núm. 38, sep.-dic. de 2010.
- ❖ TRULLENQUE, Francisco: “Balanced Scorecard, Nuevo Enfoque de Implantación Estratégica”, en **Estrategia Financiera**, No.162, Mayo 2000.
- ❖ TURULL I NEGRE, JODI y Carlos Vivas Urieta: “El Cuadro de Mando Integral en la Administración Pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Valles”, en **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 28-31 oct. 2003. p.13.
- ❖ UGALDE BINDA, Nadia: “Calidad en la gestión: Administración por Procesos, Costeo por Actividades y el Cuadro de Mando integral”, Costa Rica, **Ciencias Económicas** 29-No. 2: 2011 / 429-447 / ISSN: 0252-9521.
- ❖ UVALLE BERRONES, Ricardo: “Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública”, en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México**, México, 1991.
- ❖ WIPO, **PCT Yearly Review**, 2012.
- ❖ WIPO, Propiedad Intelectual Mundial, **Revista Anual del PCT**, 2012.
- ❖ YU YANG ZHI: “Investigación del Cuadro de Mando Integral Basado en la Gestión de la Estrategia S para la Ventaja Competitiva”, **ProQuest LLC**, H381812, República de China, Universidad Renmin de China, 2008.
- ❖ ZHANG ZHI: “Investigación en Gestión del Desempeño en una Corporación CD Basado en el Cuadro e Mando Integral”, **ProQuest LLC**, H352287, República de China, Universidad Renmin de China, 2008.

Otras fuentes

- ❖ **ACUERDO de Modificación a las Reglas de Operación del Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI) a cargo de la Coordinación General de Fomento al Desarrollo Indígena para el ejercicio fiscal 2013**, Miércoles 27 de febrero de 2013.
- ❖ **ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio**

- Profesional de Carrera**, Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010.
- ❖ **Carpeta Técnica correspondiente a la Segunda Sesión Ordinaria de Consejo Técnico Estatal 2013**, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Delegación Campeche, 17 mayo 2013.
 - ❖ **Carpeta Técnica correspondiente a la Tercera Sesión Ordinaria de Consejo Técnico Estatal 2013**, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Delegación Campeche, 9 agosto de 2013.
 - ❖ **CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2014** (LC/G.2634-P), Santiago de Chile, 2014.
 - ❖ **CEPAL, Panorama Social de América Latina 2014**, Santiago de Chile, 2014.
 - ❖ **Club Tablero de Comando**, <http://www.tablerodecomando.com/>
 - ❖ **CONEVAL, Estimaciones para 2008** con base en el MCS-ENIGH.
 - ❖ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto vigente, Última reforma publicada DOF 26-02-2013.
 - ❖ **El Cuadro de Mando Integral aplicado en el Sector Público:** en http://www.deinsa.com/cmi/module_9.htm
 - ❖ <http://cuentame.inegi.org.mx/>
 - ❖ **INEGI, Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2014**, México, INEGI, 2014.
 - ❖ **INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010**, México, INEGI, 2010.
 - ❖ **INEGI, Panorama sociodemográfico de Campeche 2011**, México, INEGI, 2011.
 - ❖ **INEGI**, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/default.aspx>
 - ❖ **Información del Observatorio de Mortalidad Materna en México.** <http://www.omm.org.mx/>
 - ❖ **Instituto del Cuadro de Mando Integral**, en <http://balancedscorecard.org/>
 - ❖ **Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas**, nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003.
 - ❖ **Planeación y Presupuesto Participativo**, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2011.
 - ❖ **PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2014**, NY. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.
 - ❖ **Territorio indígena y gobernanza** en <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/>

Índice de siglas y acrónimos

A

APF: Administración Pública Federal.

B

BEOP: Bitácora Electrónica de Obra Pública.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

BSC: Balanced Scorecard.

C

CCDI: Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena.

CDI: Comisión de Desarrollo de los pueblos Indígenas.

CEJIS: Centro de Estudios e Investigación Social.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CFE: Comisión Federal de Electricidad.

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económica.

CME: Cuadro de Mando Estratégico.

CMI: Cuadro de Mando Integral.

CMO: Cuadro de Mando Operativo.

CMT: Cuadro de Mando Táctico.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CRIM: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

D

DOF: Diario Oficial de la Federación.

F

FCCyT: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas.

FUNDES: Fundación para el Desarrollo Sostenible de América Latina.

G

GpR: Gestión para Resultados.

I

IEO: Indicador del Estadio Organizacional.

IFE: Instituto Federal Electoral.

IFFI: Instituto de Formación Femenina Integral.

IIE: Instituto de Investigaciones Eléctricas.

IJJ: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

IMT: Instituto Mexicano del Transporte.

INB: Ingreso Nacional Bruto.

INE: Instituto Nacional Electoral.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

M

MAP: Módulo de Adecuaciones Presupuestarias.

MCRNZI: Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas.

N

NGP: Nueva Gestión Pública.

O

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OIC: Órgano Interno de Control.

OMPI: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

P

PbR: Presupuesto basado en Resultados.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

PEPI: Programa Especial de los Pueblos Indígenas.

PEPSU: Proveedores, Entradas, Procesos, Salidas y Usuarios.

PETIC: Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

PIB: Producto Interno Bruto.

PIBAI: Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los pueblos Indígenas.

PIPEF: Plan Integral del Proceso Electoral Federal.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POA: Programa Operativo Anual.

POPMI: Programa de Organización Productiva Para Mujeres Indígenas.

PROFODECI: Programa Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas.

PTAZI: Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas.

S

SAT: Servicio de Administración Tributaria.

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SE: Secretaría de Economía.

SED: Sistema de Evaluación del Desempeño.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SIM: Sistema Integral de Mujeres.

SIP: Sistema Integral de Planeación.

STPCE: Secretariado Técnico de Planeación, Comunicación y Enlace.

STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

T

TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

TESOFE: Tesorería de la Federación.

U

UCP: Unidad de Costo Programático.

UTIC: Unidades de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Índice de gráficos y cuadros

GRÁFICO/CUADRO	TÍTULO	PÁG.
CAPÍTULO 1		
Cuadro 1	Principales enfoques en la Nueva Gestión Pública.	28
Gráfico 1	Elementos del Cuadro de Mando Integral.	44
Gráfico 2	Articulación entre el modelo empresarial y el modelo orientado a la gestión pública.	44
Gráfico 3	Modelo de Paul Niven aplicado al sector público.	49
Gráfico 4	El modelo de Moore.	51
CAPÍTULO 2		
Gráfico 5	El CMI y las mediciones del desempeño.	70
Cuadro 2	Corrientes actuales de administración.	71
Gráfico 6	Medición de la responsabilidad social y ambiental con la metodología CMI.	72
Gráfico 7	Áreas críticas del negocio que influyen en la integración de la responsabilidad social y ambiental.	73
Gráfico 8	Ejes transversales y verticales del Plan TIC.	74
Gráfico 9	Fases para la implantación del Cuadro de Mando Integral	76
Gráfico 10	Mapa estratégico del Patronato Municipal de Deportes de Granada.	82
Gráfico 11	CMI institucional, Instituto de Normalización Previsional	83
Cuadro 3	Modelo de Cuadro de Mando Integral ajustado al Sistema de Innovación.	84
Gráfico 12	Modelo de Cuadro de Mando Integral.	86
Cuadro 4	Perspectiva y objetivos en el Cuadro de Mando Integral.	86
Gráfico 13	Mapa Estratégico de la Secretaría de Economía.	90
Gráfico 14	Indicadores estratégicos de resultados.	92
Gráfico 15	Mapa estratégico en el Servicio de Administración Tributaria.	93
Gráfico 16	Esquema del Programa de Gran Visión del Desarrollo Litoral, incluyendo la perspectiva CMI.	94
Gráfico 17	Estructura documental para el desarrollo del Sistema de	

	Gestión de Calidad.	95
Gráfico 18	Mapa estratégico del Instituto de Investigaciones Eléctricas.	96
Cuadro 5	Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012.	97
Gráfico 19	Comportamiento de las relaciones causa-efecto en un CMI.	101
Gráfico 20	Estructura del Cuadro de Mando Integral en la perspectiva del Instituto Mexicano del Transporte.	103
Gráfico 21	Mapa Estratégico Institucional.	104
Gráfico 22	Mapa del proceso electoral federal.	105
Gráfico 23	Proceso Electoral Federal 2011-2012. Macro Proceso.	106
Cuadro 6	Los usuarios de CMI en los E.U.	108
Cuadro 7	Enseñanzas derivadas del uso del CMI en el sector público.	118
CAPÍTULO 3		
Cuadro 8	Evolución del Cuadro de Mando Integral 1992-2011.	124
Gráfico 24	Tipología de indicadores según nivel organizacional y planificación.	142
Gráfico 25	Herramientas para fortalecer el CMI en un ente público.	143
Gráfico 26	Indicadores nacionales e internacionales.	144
Gráfico 27	Indicadores del Índice de Desarrollo Humano (PNUD).	144
Gráfico 28	Estudio organizacional de los nueve componentes.	149
Gráfico 29	Metodología y etapas de trabajo en la perspectiva de procesos.	152
Gráfico 30	Medición de la criticidad.	154
Gráfico 31	Protocolos del análisis de criticidad.	155
Gráfico 32	Etapas del proceso presupuestario.	158
CAPÍTULO 4		
Gráfico 33	Justificación del estudio en Campeche.	167
Cuadro 9	Municipios de Campeche.	169
Gráfico 34	Población indígena por entidad federativa (%) 2010.	170
Cuadro 10	Integrantes del Consejo Técnico Estatal.	170
Cuadro 11	Problemáticas detectadas, agrupadas por perspectiva del CMI, correspondientes los Informes de Transversalidad, Cuantitativo y Cualitativo.	173
Cuadro 12	Evidencias detectadas en las observaciones hechas por los órganos de fiscalización.	174
Cuadro 13	Análisis FODA aplicado a la problemática de la Delegación Estatal en Campeche.	177

Cuadro 14	Análisis FODA categorizado por Perspectiva del CMI.	178
Gráfico 35	Propuestas por cada eje temático.	182
Cuadro 15	Coincidencias entre la Consulta sobre las prioridades indígenas, y la Consulta de la agenda ciudadana de ciencia, tecnología e innovación.	184
Gráfico 36	Tipo de organización de la Delegación Estatal.	189
Gráfico 37	Elementos del método PEPSU.	194
Gráfico 38	Cadena de Valor Público, Procesos y Subprocesos de la Delegación Estatal de la CDI en Campeche.	195
Cuadro 16	Presupuesto 2012 y 2013, Delegación Campeche.	200
Gráfico 39	Mapa Estratégico hipotético de la Delegación Estatal.	204
Gráfico 40	Mapa Estratégico real de la Delegación Estatal.	205
Gráfico 41	Mapa de Objetivos Estratégicos propuestos para la Delegación.	208
Gráfico 42	Indicadores finales para la Perspectiva del Ciudadano Indígena.	210
Gráfico 43	Indicadores finales para la Perspectiva de Procesos Internos.	210
Gráfico 44	Indicadores finales para la Perspectiva del Presupuesto.	211
Gráfico 45	Indicadores finales para la Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento.	211
Cuadro 17	Alineación de indicadores y propuesta para la Delegación Estatal.	212
Cuadro 18	Indicadores del Programa Nacional de Desarrollo Social, 2014-2018 y su vinculación con la planeación nacional.	215
Cuadro 19	Indicadores del Programa Especial de los Pueblos Indígenas, 2014-2018 y su vinculación con la planeación nacional	216
CAPÍTULO 5		
Cuadro 20	Contrastación de métodos de formulación presupuestal.	228

ANEXOS

ANEXO 1

Entrevista con la Directora General de la CDI

A continuación se transcriben las respuestas de la Directora, por considerarse trascendentes en la conformación de un diagnóstico al inicio de la administración federal 2012-2018.

1) ¿Cómo encontró a su llegada la CDI?

- En todas las áreas se hacía de todo, no había área de evaluación.
- Se dio la instrucción para que el área jurídica sólo se encargara de realizar temas jurídicos.
- Todo el trabajo se realizaba a través de correos electrónicos, no se salía mucho a campo y es uno de los aspectos que se ha revolucionado para dar ejemplo a los trabajadores.

2) ¿Qué problema hubo con el presupuesto al principio del año?

- Los recursos estaban etiquetados, así tenía que ser, desde que se presentó a la Cámara de Diputados.
- Las reglas de operación estaban para que no se ejercieran los recursos y no bajarlos a la localidad. Se tuvo que visitar los 24 estados, reorganizando la estructura de la CDI, para cambiar la cultura, una de compromiso con los pueblos indígenas.

3) Si los recursos no se ejercían en campo, ¿en qué los ejercía la administración pasada? ¿Tenían un uso discrecional?

- Tenían otra forma de usarlos. Pero los recursos de la CDI no son discretos, si no que se pretende que tengan nombre y apellido, de quiénes van a ser los beneficiarios.

4) ¿En qué programas se tuvieron que endurecer las reglas de operación?

- En Fondos Regionales, por eso ha habido descontento de organizaciones que recibían esos recursos, pero no se podía seguir beneficiándolos año con año, como si fuera un subsidio; hay que darle oportunidad a otras organizaciones de contar con esos recursos; y no se les hace a un lado, pero ya deben pasar a otra instancia, como Financiera Rural, para que consigan un crédito, para que se hagan más responsables.

5) ¿Cómo funcionaba y cómo se busca que funcione ahora?

- Los fondos nacieron desde hace 40 años; se les daban a ciertas organizaciones para realizar proyectos productivos, pero se les daba por la toma de oficinas, por manifestarse afuera de la Cámara de Diputados, en el Senado, en la Secretaría de Gobernación o Hacienda, y por eso las reglas de operación no se cumplían y se les seguían dando a los mismos, como una obligación de un millón 350 mil pesos por proyecto; principalmente organizaciones de Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Chiapas. Ahora se busca que quien reciba el apoyo tenga nombre, apellido, localidad y un expediente técnico perfectamente valorado.

6) ¿Por eso existió subejercicio al principio del año?

- Existía, porque no es lo mismo que llegue una organización al escritorio y traiga 20 proyectos, a que se busque en las localidades que están muy lejos, en la montaña. Ahora tenemos brigadas con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) para validar acciones que cumplen con llegar a los más necesitados.

7) ¿Cuáles serán las acciones de la CDI en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre?

- Se busca primero, atender a los 212 municipios con población indígena, darles proyectos productivos, agua como prioridad, y no por eso desatender caminos, electrificaciones, drenajes y todos los demás programas transversales como las brigadas médicas o llevarles una mejor educación, que ya se trabaja con la Secretaría de Educación Pública.

Fuente: Diario El Universal, Sección Nación, 6 de septiembre de 2013, Mariana León (Reportera) en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/-34fondos-para-indigenas-a-quienes-mas-protestaban-34-948430.html>

Anexo 2

Población indígena del Estado de Campeche participante en la Consulta sobre Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas

ESTADO	MUNICIPIO	LOCALIDAD SEDE	LOCALIDADES ASISTENTES	FECHA	POBLACIÓN CONSULTADA		
					TOTAL	H	M
Campeche	Calakmul	8	8	Abril 2013	207	138	69
Campeche	Calkiní	8	8	Abril 2013	134	43	91
Campeche	Campeche	9	9	Mayo 2013	301	101	202
Campeche	Candelaria	2	2	Abril 2013	57	14	43
Campeche	Carmen	4	4	Abril 2013	79	29	50
Campeche	Chamotón	4	4	Mayo 2013	145	88	57
Campeche	Escárcega	6	6	Abril 2013	227	102	125
Campeche	Hecelchakán	4	4	Abril 2013	51	12	39
Campeche	Hopelchén	12	12	Mayo 2013	281	123	158
Campeche	Tenabo	4	4	Abril 2013	90	34	56
TOTAL					1572	684	888

Fuente. Informe final de la Consulta sobre las Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013, p. 97.

ANEXO 3

Estudio de Cultura y Clima Organizacional

Características de la muestra.

- En la Delegación Estatal laboran 30 personas. Para la elaboración del estudio, se aplicaron 17 cuestionarios, que representan el 56.66% del universo.
- En relación con el género, se observa una mayoría masculina representada con el 81.25%, mientras que el porcentaje de mujeres, corresponde al 18.75%.
- En lo relativo a la escolaridad, destaca el hecho de que el 100% de la muestra, cuenta con el título de licenciatura, factor que representa una fortaleza organizacional.
- En cuanto a la conformación por edad en la Delegación, se observa que el rango predominante es el que se encuentra hasta los 30 años con el 43.75%, seguido del personal que se ubica entre los 31 y 40 años con el 31.25%.
- En materia de antigüedad en la institución, predomina el personal de incorporación reciente, esto es, con menos de un año en la Delegación con el 53.33%, seguido del personal que lleva de 1 a 5, de 16 a 20, y de más de 20 años laborando, con el 13.33% respectivamente.
- En materia de puestos de trabajo en la aplicación del cuestionario, se observó una distribución similar entre los Jefes de Unidad y Auxiliares con 31.25%; seguido de los responsables (25%); y finalmente los asesores voluntarios con 12.50%.

Principales resultados.

A continuación se presentan los resultados más significativos que arrojó el estudio. Se abordan en primer lugar los aspectos más favorables y desfavorables; posteriormente, se analizan los principales problemas determinados por el personal encuestado. El análisis se centra en las tres dimensiones organizacionales descritas también en el capítulo tercero (relacional, de crecimiento y de cambio). Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio para la Delegación Estatal.

Aspectos más favorables.

En esta materia, destacan los objetivos institucionales bien comprendidos, con el puntaje más alto (9.76); le sigue el orgullo de pertenencia (9.41), e institución donde vale la pena

trabajar, y visión compartida, con 9.41, respectivamente. Estos resultados representan una fortaleza organizacional, ya que el personal tiene claridad respecto de los objetivos de la Delegación Estatal; siente orgullo de pertenecer, y considera que vale la pena trabajar en ella. Cabe acotar que en último lugar, aparece el apoyo por parte de los compañeros con un valor de 8.38.

No.	ASPECTOS MÁS FAVORABLES	INDICADOR
1	OBJETIVOS INSTITUCIONALES BIEN COMPRENDIDOS	9.76
2	ORGULLO DE PERTENENCIA	9.41
3	INSTITUCIÓN DONDE VALE LA PENA TRABAJAR	9.41
4	VISION COMPARTIDA	9.41
5	IMPORTANCIA DE VALORES	9.39
6	TRABAJO INTERESANTE	9.29
7	IMPORTANCIA DE LA INSTITUCION EN LA SOCIEDAD	9.06
8	RELACIONES SUFICIENTES DE TRABAJO	8.82
9	OPORTUNIDAD DE CRECER COMO PERSONA	8.59
10	APOYO DE MIS COMPAÑEROS	8.38

Aspectos más desfavorables.

El aspecto más desfavorable, es la falta de reuniones de los supervisores con los empleados (8.0), seguido de la importancia de problemas (8.0), difusión de objetivos y políticas (7.88), y la comunicación institucional (7.88). Estos resultados indican un problema de difusión y comunicación, como algunos de los aspectos más desfavorables en la Delegación Estatal.

No.	ASPECTOS MÁS DESFAVORABLES	INDICADOR
1	REUNIONES DE SUPERVIDORES CON EMPLEADOS	8.00
2	IMPORTANCIA DE PROBLEMAS	8.00
3	DIFUSION DE OBJETIVOS Y POLITICAS	7.88
4	COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL	7.88
5	OBSTACULOS AL CAMBIO	7.44
6	BAJO SALARIO	7.25
7	RECURSOS DE LA INSTITUCION BIEN APROVECHADOS	7.18
8	INYECCION DE CONFIANZA A LOS EMPLEADOS	6.94
9	CREDITO A LAS IDEAS NOVEDOSAS	6.71
10	RECONOCIMIENTO POR PARTE DE LOS SUPERIORES	6.71

11	FELICITACIONES DE LOS SUPERVISORES	6.71
12	MOTIVACIÓN PARA DECISION AUTONOMA DEL TRABAJADOR	6.59
13	NUMERO DE CURSOS DE ACTUALIZACION	6.12
14	NIVEL DE TOLERANCIA A LOS ERRORES	5.65
15	CRITICA A LOS TRABAJADORES	4.59
16	CONFIANZA PARA SOLICITAR AUMENTO DE SALARIO	4.38

Principales problemas.

El estudio muestra que el principal problema detectado por el personal, es la falta de comunicación (8.59). Le sigue los espacios físicos inadecuados (8.35); la falta de cooperación y trabajo en equipo (8.24), así como la falta de preparación y actualización en el personal (8.12). Lo anterior se traduce a una forma de trabajo con poca comunicación, en instalaciones poco adecuadas, la falta de colaboración en conjunto y de capacitación en el personal.

No.	PRINCIPALES PROBLEMAS	INDICADOR
1	FALTA DE COMUNICACIÓN	8.59
2	ESPACIOS FISICOS INADECUADOS	8.35
3	FALTA DE COOPERACION Y TRABAJO EN EQUIPO	8.24
4	FALTA DE PREPARACION Y ACTUALIZACION EN EL PERSONAL	8.12
5	CENTRALIZACION DE LAS DECISIONES	8.12
6	PLANEACION INADECUADA	8.00
7	FALTA DE ESPIRITU DE GRUPO	8.00
8	BAJOS SALARIOS	8.00
9	FALTA DE EQUIPO TECNICO	7.76
10	REGLAMENTOS INOPERANTES	7.65
11	AMBIENTE DE TRABAJO ESTRESANTE	7.18

Principales obstáculos al cambio.

El principal obstáculo al cambio²⁵⁸, fue el conformismo (8.24); le sigue las consecuencias negativas que acarrea (8.00); la falta de comunicación (8:0); y la incertidumbre (7.88), es

²⁵⁸ De acuerdo con la tesis doctoral de BASTIDAS BERMÚDEZ, Eunice Loida: "El Cuadro de Mando Integral como modelo alternativo para la gestión del proceso de cambio en las organizaciones de servicios públicos. Estudio de casos en el sector ferroviario español y venezolano", de la Universidad de Valencia, del año 2010, el Cuadro de Mando Integral o *Balanced Scorecard*, puede ser adaptado como un modelo multidimensional al ámbito de las organizaciones públicas, y utilizado para gestionar el cambio con menor grado de resistencia y mayor estímulo para el aprendizaje organizacional. **Fuente:** Base de datos TESEO, **Tesis doctorales** en: <https://www.educacion.es/teseo/mostrarRef.do?ref=860523>

decir, aquel estado de duda y/o falta de certeza con respecto al cambio. Estos resultados, indican que falta motivación, comunicación e información al momento de afrontar el cambio dentro de la Delegación Estatal.

No.	OBSTÁCULOS AL CAMBIO	INDICADOR
1	EL CONFORMISMO	8.24
2	LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS QUE ACARREAN	8.00
3	LA FALTA DE COMUNICACIÓN	8.00
4	LA INCERTIDUMBRE	7.88
5	LA FALTA DE PREPARACION	7.88
6	LA PESADEZ DE LAS ESTRUCTURAS	7.76
7	LA TRANSFORMACION DEL JUEGO POLITICO	7.29
8	LA COMPLEJIDAD DEL CAMBIO	6.94
9	LA IRRELEVANCIA DE LOS CAMBIOS	6.82

Valores.

En lo referente a los valores, la honradez y la lealtad fueron los que tuvieron la puntuación más alta (9.76); le sigue la equidad de género, y la eficacia, con 9.65 respectivamente. Estos valores son indicativos de un personal preocupado por la honestidad, la lealtad a la institución, la cuestión de género, así como los resultados de su labor.

No.	VALORES	INDICADOR
1	HONRADEZ	9.76
2	LEALTAD	9.76
3	EQUIDAD DE GENERO	9.65
4	EFICACIA	9.65
5	ENTUSIAMO	9.41
6	RESPETO AL ENTORNO	9.29
7	INCLUSION SOCIAL	9.06
8	IMPARCIALIDAD	9.06
9	DILIGENCIA	8.82

Desempeño.

En el análisis en materia de desempeño, el puntaje más alto correspondió a la capacitación (8.82); le sigue una mejor infraestructura tecnológica (8.47); y enseguida

aparece más comunicación (8.12). Lo anterior refleja la necesidad de continuar fomentando la preparación y desarrollo del capital humano y la necesidad de mejorar la infraestructura tecnológica y la comunicación al interior de la Delegación Estatal.

No.	DESEMPEÑO	INDICADOR
1	MAS CAPACITACION	8.82
2	MEJOR INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA	8.47
3	MÁS COMUNICACIÓN	8.12
4	MAYOR APOYO DE SU JEFE	8.00
5	MAYOR APOYO DE SUS EMPLEADOS	8.00
6	MAYOR CONDUCTA ETICA	8.00
7	MAYOR CLARIDAD EN LOS OBJETIVOS INSTITUCIONALES	8.00
8	MAYOR APOYO DE SUS COMPAÑEROS	7.65
9	MAYOR AUTONOMIA	6.82

Resultados para supervisor.

Enseguida, se presentan resultados vinculados con el supervisor, los requerimientos para mejorar el desempeño, y los problemas resentidos por el personal. En relación con los supervisores, el puntaje más alto fue que se reúnen regularmente con los empleados (8.00); seguido de que hablan cordialmente a los empleados (7.76); y que estimulan sus esfuerzos (7.06). Estos resultados muestran una convivencia respetuosa entre supervisores y empleados en la delegación, no obstante, cabe acotar que en el último lugar se encontró el que no aceptan las críticas (5.65), factor que podría influir en la comunicación.

No.	LOS SUPERVISORES:	INDICADOR
1	SE REÚNEN REGULARMENTE CON LOS EMPLEADOS	8.00
2	HABLAN CORDIALMENTE A LOS EMPLEADOS	7.76
3	ESTIMULAN LOS ESFUERZOS DE LOS EMPLEADOS	7.06
4	INYECHAN CONFIANZA A LOS EMPLEADOS	6.94
5	FELICITAN A LOS EMPLEADOS POR EL TRABAJO BIEN HECHO	6.71
6	DAN CRÉDITO A LAS IDEAS AJENAS	6.71
7	NO ACEPTAN LAS CRÍTICAS	5.65

Para mejorar el desempeño de los empleados, el principal requerimiento es mayor comunicación (8.12), seguida del apoyo del supervisor (8.0).

No.	PARA MEJORAR MI DESEMPEÑO REQUIERO DE:	INDICADOR
1	MAYOR COMUNICACIÓN	8.12
2	MAYOR APOYO DEL SUPERVISOR	8.00
3	MAYOR APOYO DE MIS EMPLEADOS	8.00
4	MAYOR AUTONOMÍA	6.82

En lo que respecta a los problemas resentidos, vuelve a colocarse en primer lugar la falta de comunicación (8.59); le sigue la falta de cooperación y trabajo en equipo (8.24) y la centralización de las decisiones (8.12). La situación anterior, muestra que además de la comunicación y la falta de trabajo conjunto, se percibe una forma de trabajo vertical.

No.	PROBLEMAS RESENTIDOS:	INDICADOR
1	FALTA DE COMUNICACIÓN	8.59
2	FALTA DE COOPERACIÓN Y TRABAJO EN EQUIPO	8.24
3	CENTRALIZACIÓN DE LAS DECISIONES	8.12
4	FALTA DE ESPÍRITU DE GRUPO	8.00

Dimensiones del Clima Organizacional.

A) Dimensión relacional.

Esta dimensión tiene tres componentes: el involucramiento, la cohesión y el apoyo directivo. El involucramiento hace referencia al nivel en el que los empleados se sienten interesados y/o incluidos por su trabajo; la cohesión es el grado de unión entre los empleados; y el apoyo directivo es el nivel en el cual los jefes y/o responsables dan soporte y motivan a los empleados. En ese sentido, el puntaje más alto es para el involucramiento (8.58), seguido de la cohesión (6.93) y al final el apoyo directivo (6.25). Con tales puntuaciones, se detecta la percepción de un buen involucramiento en el trabajo, un nivel medio de cohesión entre el personal; pero falta de mayor apoyo directivo.

No.	RELACIONAL	INDICADOR
1	INVOLUCRAMIENTO	8.58
2	COHESION	6.93
3	APOYO DIRECTIVO	6.25

B) Dimensión de crecimiento.

Esta dimensión tiene tres componentes: la autonomía, la orientación hacia la tarea y la presión del trabajo. La autonomía es el nivel en el cual los empleados son motivados para lograr la auto-suficiencia y tomar sus propias decisiones. La orientación hacia la tarea, es el énfasis para la ejecución de las acciones. Y la presión de trabajo, es el nivel de urgencia y de tiempo para realizarlo. Así, el puntaje más alto fue la orientación hacia la tarea (7.45), seguida de la autonomía (7.18) y en tercer lugar la presión de trabajo (6.35). Lo anterior es un indicativo de que el personal se decanta más hacia la ejecución de su actividad, teniendo un grado medio de autonomía y presión de trabajo.

No.	CRECIMIENTO	INDICADOR
1	ORIENTACION HACIA LA TAREA	7.45
2	AUTONOMIA	7.18
3	PRESION DE TRABAJO	6.35

C) Dimensión de cambio.

Tiene tres componentes: la claridad, control, e innovación. La claridad es el nivel en el cual los empleados tienen conocimiento de sus expectativas diarias en el trabajo. El control es el grado en el cual la Dirección utiliza reglas y mecanismos de supervisión del trabajo. Y la innovación es el énfasis en la variedad, en el cambio y en el desarrollo de nuevas perspectivas y procedimientos. En este marco, el puntaje más alto lo tuvo el control (8.04), seguido de la claridad (7.45) y finalmente la innovación (6.76). De lo anterior, se desprende que los empleados perciben más los mecanismos de supervisión y control, situación que se traduce en la limitación de las oportunidades de innovar, desplazadas al tercer lugar.

No.	CAMBIO	INDICADOR
1	CONTROL	8.04
2	CLARIDAD	7.45
3	INNOVACION	6.76

ANEXO 4

Procesos, Subprocesos y Análisis de Criticidad de la Representación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en Campeche

Esta sección incluye la relación de procesos y subprocesos que integran la CDI en Campeche, así como la descripción de los mismos, destacando sus elementos fundamentales, a través del método PEPSU: Proveedor, Entrada, Procesamiento, Salida y Usuario.

Para el análisis y definición de los procesos en la representación, se llevó a cabo una sesión de trabajo el día 3 de junio del presente año, en la cual se definió la relación de procesos en la CDI-Campeche, misma que se integra por seis procesos que se indican enseguida:

1. Planeación.
2. Promoción y cumplimiento de los derechos indígenas.
3. Promoción social y cultural.
4. Mejoramiento de la producción y la productividad indígena.
5. Construcción de infraestructura para las comunidades indígenas.
6. Evaluación del desempeño institucional.

Asimismo, derivados de cada proceso, se encontraron 30 subprocesos. La cadena de valor integrada por los procesos y subprocesos de la CDI en Campeche, se muestran en el siguiente gráfico.

Procesos y Subprocesos de la Delegación Estatal de la CDI en Campeche



Descripción de los procesos

Proceso 1. Planeación

Proceso 1. Planeación					
PROVEEDORES	ENTRADAS	PROCESAMIENTO	ÁREA RESPONSABLE DE LA ACTIVIDAD	SALIDAS	USUARIO
A. Gobierno del Estado, municipios, B. CDI Campeche y C. Población indígena D. Organizaciones civiles	A. Cartera de proyectos (estado y municipios) B. Planes micro regionales y C. Solicitudes directas D. Diagnósticos de la problemática indígena	1.1 Diagnóstico y pronóstico	Todas las áreas de la Delegación CDI Campeche	Propuestas de programas, proyectos, acciones y eventos. Propuesta de presupuesto	Áreas de la Delegación CDI Campeche
Áreas de la Delegación CDI Campeche	Propuestas de programas, proyectos, acciones y eventos. Propuesta de presupuesto	1.2 Gestión y aseguramiento de recursos financieros	Delegación CDI Campeche	Oficios de autorización de montos autorizados Acuerdos institucionales firmados o autorizados Proyectos validados por los diversos órganos	Gobierno del Estado, municipios, CDI Campeche población indígena Organizaciones civiles
A. CDI oficina central B. Gobierno del estado y municipios C. Gobierno Federal y gobierno estatal	A. Oficios de autorización de montos autorizados A. Acuerdos institucionales firmados o autorizados B. Proyectos validados por los diversos órganos C. Normatividad vigente y aplicable (PND, PED, RO Programas de Apoyos Indígenas PEI, LOP, CNCH)	1.3 Establecimiento de la estrategia	Delegación CDI Campeche	Acciones específicas propias de cada programa y proyecto	Delegación CDI Campeche
A. Gobierno Federal y gobierno estatal B. CDI Delegación Campeche C. Contraloría social	A. Normatividad vigente y aplicable (PND, PED, RO Programas de Apoyos Indígenas PEI, LOP, CNCH) B. Acciones específicas propias de cada programa y proyecto C. Guía de indicadores	1.4 Diseño de indicadores para evaluar el desempeño.	Delegación CDI Campeche	Indicadores de desempeño	Delegación CDI Campeche

Proceso 5. Construcción de infraestructura para las comunidades indígenas

Proceso 5. Construcción de infraestructura para las comunidades indígenas					
PROVEEDORES	ENTRADAS	PROCESAMIENTO	ÁREA RESPONSABLE DE LA ACTIVIDAD	SALIDAS	USUARIO
A. Gobierno del estado y municipios B. CDI Delegación Campeche	A. Expediente técnico de obra A. Permisos normativos B. Oficio de autorización del recurso B. Solicitud de anticipos B. Reporte de avances físicos financieros B. Autorización de pago de estimaciones A. Finiquito de obra	5.1 Construcción, ampliación y modernización de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares.	Coordinación de Infraestructura	Entrega de obra	Comunidades y población indígena
A. Gobierno del estado y municipios B. CDI Delegación Campeche	A. Expediente técnico de obra A. Permisos normativos B. Oficio de autorización del recurso B. Solicitud de anticipos B. Reporte de avances físicos financieros B. Autorización de pago de estimaciones A. Finiquito de obra	5.2 Electrificación de poblados indígenas.	Coordinación de Infraestructura	Entrega de obra	Comunidades y población indígena
A. Gobierno del estado y municipios B. CDI Delegación Campeche	A. Expediente técnico de obra A. Permisos normativos B. Oficio de autorización del recurso B. Solicitud de anticipos B. Reporte de avances físicos financieros B. Autorización de pago de estimaciones A. Finiquito de obra	5.3 Dotación de agua potable.	Coordinación de Infraestructura	Entrega de obra	Comunidades y población indígena

Proceso 5. Construcción de infraestructura para las comunidades indígenas

PROVEEDORES	ENTRADAS	PROCESAMIENTO	ÁREA RESPONSABLE DE LA ACTIVIDAD	SALIDAS	USUARIO
A. Gobierno del estado y municipios B. CDI Delegación Campeche	A. Expediente técnico de obra A. Permisos normativos B. Oficio de autorización del recurso B. Solicitud de anticipos B. Reporte de avances físicos financieros B. Autorización de pago de estimaciones A. Finiquito de obra	5.4 Construcción de drenaje y saneamiento.	Coordinación de Infraestructura	Entrega de obra	Comunidades y población indígena
CDI Delegación Campeche	Expediente técnico de obra Permisos normativos Solicitud de anticipos Reporte de avances físicos financieros Autorización de pago de estimaciones Finiquito de obra	5.5 Construcción y rehabilitación de albergues	Coordinación de Infraestructura	Entrega de obra	Comunidades y población indígena
CDI Delegación Campeche	Oficio de autorización del recurso Solicitud de anticipos Reporte de avances físicos financieros Autorización de pago de estimaciones Finiquito de estudio de proyecto	5.6 Elaboración de proyectos y estudios	Coordinación de Infraestructura	Estudios y proyectos	Comunidades y población indígena
A. Gobierno del estado y municipios B. CDI Delegación Campeche	A. Expediente técnico de obra A. Permisos normativos B. Oficio de autorización del recurso B. Solicitud de anticipos B. Reporte de avances físicos financieros B. Autorización de pago de estimaciones A. Finiquito de obra	5.7 Edificación de vivienda indígena	Coordinación de Infraestructura	Estudios y proyectos	Comunidades y población indígena

Medición de la Criticidad de los Procesos de la Representación de la CDI en Campeche

En esta sección se indica cuáles son los riesgos de los subprocesos de la CDI-Campeche, señalando las fuentes que los originan y las consecuencias que tienen lugar cuando el riesgo se materializa.

Asimismo, se establece el nivel de criticidad de cada riesgo, el cual se define a través de su probabilidad de ocurrencia y grado de impacto, cuya materialización podría significar la interrupción del proceso y la no obtención del producto o servicio. De esta manera, a mayor grado de impacto y probabilidad de ocurrencia resulta un mayor nivel de criticidad. Las categorías de “probabilidad de ocurrencia” y “grado de impacto” permiten determinar cuatro niveles de riesgo.

- Nivel I: Acción Inmediata: Requiere que se prevenga la ocurrencia del riesgo como primera prioridad.
- Nivel II: Acción Periódica: Demanda una vigilancia constante y acción periódica.
- Nivel III: Seguimiento: Requieren inspección programada de la ocurrencia del riesgo.
- Nivel IV: Control: Vigilar variables externas que pueden modificar la ocurrencia y el impacto de riesgos controlados.

La técnica de ponderación del riesgo consiste en asignar un valor a la probabilidad de ocurrencia y grado de impacto para cada riesgo identificado. Dicho valor debe estar en un rango comprendido de 1 a 100, donde:

- Probabilidad de Ocurrencia. 1 significa que la materialización del riesgo es casi nula y 100 que el riesgo seguramente se materializará.
- Grado de impacto. 1 es el de menor jerarquía y, por lo tanto, es insignificante y no afecta el cumplimiento de los objetivos; 100, es el de mayor jerarquía y afecta significativamente el cumplimiento de los objetivos.
-

En esta sección también se expone información relacionada con las acciones que pueden implementarse para enfrentar el riesgo, tomando en cuenta que éstas se orientan a evitar reducir, atomizar, transferir o asumir el riesgo, definiendo las áreas responsables de la aplicación de dichas acciones y, finalmente, proponiendo un indicador para el seguimiento de las mismas.

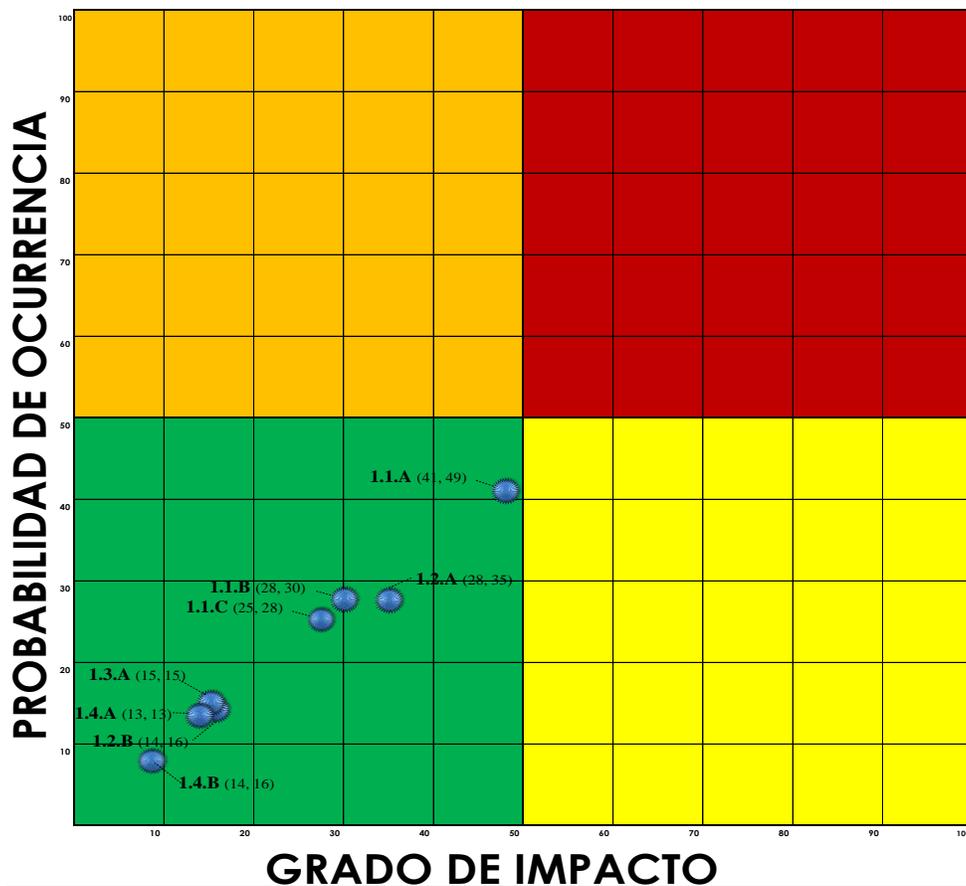
El análisis de criticidad se realizó durante la sesión de trabajo, realizada el día 10 de junio de 2014, con personal de la Representación de la CDI en Campeche.

Proceso 1. Planeación

Subproceso	Riesgo	Fuente de Riesgo	Consecuencias	Probabilidad de ocurrencia	Grado de impacto	Nivel de Riesgo	Acción Específica	Áreas Participantes	Indicador
1.1 Diagnóstico y pronóstico	1.1.A. Insuficiencia presupuestal	Falta de asignación de presupuesto por parte de la Federación	Resultados inciertos	41%	49%	IV Control	Capacitar y aumentar la plantilla de personal	Delegación CDI Campeche	Personal actual vs. Personal anterior
	1.1.B. Deficiencia en el conocimiento para la aplicación de los instrumentos	Selección inadecuada de personal.	Que el diagnóstico no refleje la situación real de la comunidad	28%	30%	IV Control	Capacitar y aumentar la plantilla de personal	Delegación CDI Campeche	Evaluación de las capacidades
	1.1.C. Que el diagnóstico no refleje la situación real de la comunidad	Consultar a fuentes de información no confiables	Acciones ineficaces para alcanzar los objetivos planteados	25%	28%	IV Control	Seguimiento y supervisión al momento de recabar la información	Delegación CDI Campeche	Seguimiento actual vs. Seguimiento anterior
1.2 Gestión y aseguramiento de recursos financieros	1.2.A. Recursos desfasados	Atraso en los trámites administrativos / exceso de trámites	Obras, proyectos, eventos y acciones que no se ejecutan o que se ejecutan parcialmente / inconformidad de la población por no atender su inconformidad / pérdida de credibilidad Desvío de recursos No se atienden las demandas de la comunidad	28%	35%	IV Control	Anticipar la planeación en la ministración de recursos	Delegación CDI Campeche	Año actual vs. Año anterior
1.2 Gestión y aseguramiento de recursos financieros	1.2.B. Cancelación y/o devolución de recursos	Subejercicio / ejecutoras se retractan en la aportación de recursos	Obras, proyectos, eventos y acciones que no se ejecutan o que se ejecutan parcialmente / inconformidad de la población por no atender su inconformidad / pérdida de credibilidad Desvío de recursos No se atienden las demandas de la comunidad	14%	16%	IV Control	Contar con alternativas de inversión	Delegación CDI Campeche	Número de proyectos propuestos vs. Número de proyectos autorizados

Subproceso	Riesgo	Fuente de Riesgo	Consecuencias	Probabilidad de ocurrencia	Grado de impacto	Nivel de Riesgo	Acción Específica	Áreas Participantes	Indicador
1.3 Establecimiento de la estrategia	1.3.A. Falta de sustento de la planeación	No se revisan ni aplican los resultados del diagnóstico	Desarrollo de proyectos sin sustento social	15%	15%	IV Control	Integrar la información y documentación de campo y de gabinete para definir una planeación estratégica	Delegación CDI Campeche	Programas de trabajo con planes de trabajo por cada situación
1.4 Diseño de indicadores para evaluar el desempeño	1.4.A. Indicadores no definidos de acuerdo con los objetivos	Deficiencia en la interpretación de los resultados del proceso	Resultados no reales	13%	13%	IV Control	Revisión de los planes actuales (PND, PED Planes regionales etc.,)	Delegación CDI Campeche	Análisis de los planes de desarrollo contra los objetivos que plantean
1.4 Diseño de indicadores para evaluar el desempeño	1.4.B. Falta de medición en lo planeado con lo alcanzado	Inexistencia de indicadores bien definidos	Desconocimiento de avances en los objetivos	8%	9%	IV Control	Crear una herramienta de medición inicio-final	Delegación CDI Campeche	Instrumento medible

Representación gráfica de los riesgos del Proceso 1. Planeación

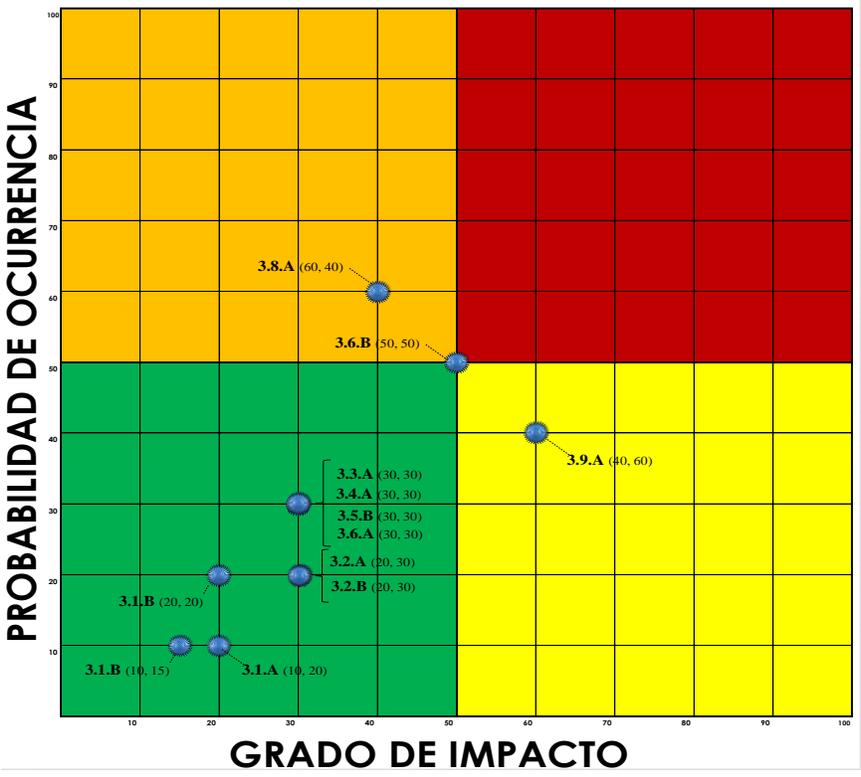


Proceso 3. Promoción social y cultural

Subproceso	Riesgo	Fuente de Riesgo	Consecuencias	Probabilidad de ocurrencia	Grado de impacto	Nivel de Riesgo	Acción Específica	Áreas Participantes	Indicador
3.1 Ejercicio de derechos culturales y de comunicación	3.1.A. Falta de seguimiento a los programas	Falta de asignación de presupuesto para gastos operativos	Resultados inciertos / pérdida de identidad	10%	20%	IV Control	Reuniones con organizaciones comunitarias	Delegación CDI y CCDI	Número de reuniones o visitas realizadas en el ejercicio fiscal
	3.1.B. Falta de continuidad en el financiamiento del proyecto	Falta de apropiamiento por parte de los beneficiados	Resultados inciertos / pérdida de identidad	10%	15%	IV Control	Vinculación con otras instituciones	Delegación CDI y CCDI	Número de instituciones que se sumen al proyecto
3.2 Aplicación del derecho a la igualdad de género	3.2.A. Ejercicio inadecuado de los recursos autorizados	Desconocimiento de los procedimientos para el ejercicio del recurso	No alcanzar los objetivos planteados / Fincamiento de responsabilidades a las ejecutoras / suspensión de apoyos futuros	20%	30%	IV Control	Realizar reuniones con ejecutoras para dar a conocer el procedimiento y guía para el ejercicio de los recursos	Delegación CDI	Número de reuniones realizadas en el ejercicio fiscal
	3.2.B. Falta de apego a las metas y objetivos por parte de las ejecutoras	Falta de coordinación interna por parte de las ejecutoras	No alcanzar los objetivos planteados / Fincamiento de responsabilidades a las ejecutoras / suspensión de apoyos futuros	20%	30%	IV Control	Reuniones de seguimiento con ejecutoras de proyectos / supervisiones de campo	Delegación CDI y CCDI	Número de reuniones realizadas en el ejercicio fiscal / informes parcial y finales por ejecutora / visitas de campo realizadas por ejecutoras
3.3 Apoyo para el acceso a la atención médica de tercer nivel	3.3.A. Desfase en la entrega del apoyo	Atraso en la ministración de los recursos	Pérdida de credibilidad / afectación en la economía de los usuarios	30%	30%	IV Control	Solicitud oportuna de los recursos	Oficinas centrales, Delegación y CCDI	Meses de desfasamiento
3.4 Operación de albergues y comedores escolares indígenas	3.4.A. Desfase en la ministración de los recursos	Comprobación anticipada de recursos ante la Coordinación General de Administración y Finanzas de la CDI	Pérdida de credibilidad ante los proveedores, comités de padres de familia y autoridades locales	30%	30%	IV Control	Solicitud oportuna de los recursos	Oficinas centrales	Meses de desfasamiento

Subproceso	Riesgo	Fuente de Riesgo	Consecuencias	Probabilidad de ocurrencia	Grado de impacto	Nivel de Riesgo	Acción Específica	Áreas Participantes	Indicador
3.5 Operación de albergues y comedores comunitarios	3.5.A. Desfase en la ministración de los recursos	Comprobación anticipada de recursos ante la Coordinación General de Administración y Finanzas de la CDI	Pérdida de credibilidad ante los proveedores, comités de padres de familia y autoridades locales	30%	30%	IV Control	Solicitud oportuna de los recursos	Oficinas centrales	Meses de desfasamiento
3.6 Equipamiento de albergues escolares indígenas	3.6.A. Desfase en la ministración de los recursos	A. Mala planeación y calendarización de los recursos federales	A. Incumplimiento en la entrega de los equipos	30%	30%	IV Control	A. Solicitud oportuna de los recursos	A.y B Oficinas centrales / Delegación	A. Meses de desfasamiento
3.6 Equipamiento de albergues escolares indígenas	3.6.B. Incumplimiento de las especificaciones del equipo por parte de los proveedores	Falta de compromiso y seriedad por parte de los proveedores	Equipamiento inadecuado para los albergues	50%	50%	IV Control	Selección oportuna y adecuada de proveedores de gobierno	Oficinas centrales / Delegación	Lo programado contra lo entregado
3.7 Apoyo de becas a estudiantes indígenas de nivel superior	3.7.A. Inadecuada integración de expedientes	Desfase en la entrega de documentos que integran el expediente	Pérdida del apoyo de becas para los estudiantes	20%	20%	IV Control	Seguimiento a la documentación y medición de los expedientes	Delegación y CCDI	Integración adecuada de expedientes
3.8 Atención a solicitudes indígenas	3.8.A. Desfase en la respuesta a las solicitudes ya canalizadas	Desfase en la contestación por parte de las áreas responsables	Atención desfasada a los beneficiarios	60%	40%	II Acción periódica	Diseñar formato que contemple todos los datos del ciudadano con la finalidad de contactarlo	Oficina central, delegación y CCDI	Solicitudes capturadas vs. solicitudes respondidas
3.9 Apoyo al consejo consultivo	3.9.A. El Consejo Consultivo no incluya en su planeación las necesidades de la región	Desconocimiento de las necesidades de las regiones / falta de recursos	A. Falta de un desarrollo integral en las comunidades	40%	60%	III Seguimiento	Reuniones y asambleas con representantes e las etnias en las regiones	Delegación y CCDI	Actas de asamblea y minutas de trabajo

Representación gráfica de los riesgos del Proceso 3. Promoción social y cultural



ANEXO 5

INDICADORES DEL TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL					
Denominación del Proceso	Subproceso	Cuadro de Mando Estratégico (CME) - Delegado o Coordinador General	Cuadro de Mando Táctico (CMT) - Coordinadores de CCDI	Ubicación del indicador en cuadro de mando de acuerdo a su globalidad	Cuadro de Mando Operativo (CMO) - Responsables de Programas de CCDI
		Fin Estrategias, acciones e impactos globales	Propósito Objetivos y logro de metas	Componente Productos y servicios, asignación de recursos	Acción Acciones y recursos aplicados
1.Planeación	1.1 Diagnóstico y pronóstico 1.2 Gestión y aseguramiento de recursos financieros 1.3 Establecimiento de la estrategia 1.4 Diseño de indicadores para evaluar el desempeño	Objetivos y metas cumplidas año base / Objetivos y metas fijadas para el año base * 100	Estrategias efectivas para la realización del objetivo/Total de estrategias – objetivo * 100	Monto de recursos globales gestionados/ Monto de recursos globales asignados *100 (CME) Monto de recursos por programa gestionados/monto de recursos por programa asignados*100 (CMO)	Indicadores diseñados con resultados no asertivos/ Indicadores con resultados asertivos * 100
2. Promoción y cumplimiento de los derechos indígenas	2.1 Implementación de proyectos para el ejercicio de derechos indígenas de acceso a la justicia 2.2 Asesoría abierta y dirigida 2.3 Atención a Indígenas en materia penal y penitenciaria		Población indígena cubierta por proyectos de cumplimiento de los derechos indígenas/ total de población indígena * 100	Casos exitosos de cumplimiento de derecho indígena/ total de demandas de cumplimiento de derechos indígenas *100 (CMO) Asesorías solicitadas vs. Asesorías atendidas * 100 (CMO) Casos atendidos en materia penal y penitenciaria / total de atenciones solicitadas * 100 (CMT)	Acciones ejercidas con éxito/ total de acciones implementadas * 100

INDICADORES DEL TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL					
Denominación del proceso	Subproceso	Cuadro de Mando Estratégico (CME) - Delegado o Coordinador General	Cuadro de Mando Táctico (CMT) - Coordinadores de CCDI	Ubicación del indicador en cuadro de mando de acuerdo a su globalidad	Cuadro de Mando Operativo (CMO) - Responsables de Programas de CCDI
		Fin Estrategias, acciones e impactos globales	Propósito Objetivos y logro de metas	Componente Productos y servicios, asignación de recursos	Acción Acciones y recursos aplicados
	2.4 Actividades de planeación y consulta para la armonización legislativa de los derechos indígenas	Propuestas legislativas en favor de los derechos indígenas/ actos legislados en favor de los derechos indígenas * 100			
3. Promoción social y cultural	3.1 Ejercicio de derechos culturales y de comunicación	Nivel de desarrollo humano de la población indígena año actual/nivel de desarrollo humano de la población indígena año anterior * 100	Proyectos y acciones gubernamentales cuyo objetivo incluye la igualdad de género/ total de proyectos y acciones gubernamentales * 100	Logros en la igualdad de género en los proyectos y acciones gubernamentales / total de metas de proyectos y acciones gubernamentales * 100 (CMT)	Acciones fallidas encaminadas a lograr la igualdad de género / acciones con éxito aplicadas para lograr la igualdad de género * 100
	3.2 Aplicación del derecho a la igualdad de género			Recursos asignados a los proyectos y acciones gubernamentales que incluyen igualdad de género / total de recursos asignados a los proyectos * 100 (CMT)	
	3.3 Apoyo para el acceso a la atención médica de tercer nivel		Resultados de población atendida en la atención médica de tercer nivel / objetivos – metas de atención médica en el tercer nivel*100	Localidades con clínicas de tercer nivel que prestan atención médica / total de localidades que requieren clínicas de tercer nivel * 100 (CMO)	Atenciones médicas realizadas/ total de requerimientos de atenciones médicas *100

INDICADORES DEL TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL					
Denominación del proceso	Subproceso	Cuadro de Mando Estratégico (CME) - Delegado o Coordinador General	Cuadro de Mando Táctico (CMT) - Coordinadores de CCDI	Ubicación del indicador en cuadro de mando de acuerdo a su globalidad	Cuadro de Mando Operativo (CMO) - Responsables de Programas de CCDI
		Fin Estrategias, acciones e impactos globales	Propósito Objetivos y logro de metas	Componente Productos y servicios, asignación de recursos	Acción Acciones y recursos aplicados
	3.4 Operación de albergues y comedores escolares indígenas	Total de beneficiarios de primaria y/o secundaria que concluyeron el ciclo escolar vigente/total de beneficiarios de primaria y/o secundaria inscritos durante el ciclo escolar vigente * 100	Metas cumplidas de albergues escolares equipados y funcionando/ metas programadas de albergues equipados funcionando * 100	Localidades con albergues y comedores escolares indígenas / total de localidades con albergues y comedores escolares indígenas * 100 (CMO)	Indígenas de 6 a 14 años que reciben servicios de educación / total de población indígena de 6 a 14 años * 100
	3.5 Operación de albergues y comedores comunitarios	Total de beneficiarios de albergues y comedores comunitarios/total de población que requiere este beneficio*100		Localidades con albergues y comedores comunitarios / total de localidades con albergues y comedores comunitarios * 100 (CMO)	Indígenas que reciben el beneficio de albergues y comedores comunitarios / total de población que requieren este beneficio * 100
	3.6 Equipamiento de albergues escolares indígenas			Localidades con albergues escolares equipados y funcionando / total de localidades * 100 (CMO)	
	3.7 Apoyo de becas a estudiantes indígenas de nivel superior			Indígenas de nivel superior con beca/ total de indígenas en el nivel superior * 100 (CMT)	
	3.8 Atención a solicitudes indígenas			Recursos ejercidos en apoyo a becas / recursos asignados a becas * 100 (CMT)	Solicitudes atendidas / total de solicitudes recibidas * 100

INDICADORES DEL TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL					
Denominación del proceso	Subproceso	Cuadro de Mando Estratégico (CME) - Delegado o Coordinador General	Cuadro de Mando Táctico (CMT) - Coordinadores de CCDI	Ubicación del indicador en cuadro de mando de acuerdo a su globalidad	Cuadro de Mando Operativo (CMO) - Responsables de Programas de CCDI
		Fin Estrategias, acciones e impactos globales	Propósito Objetivos y logro de metas	Componente Productos y servicios, asignación de recursos	Acción Acciones y recursos aplicados
	3.9 Apoyo al Consejo Consultivo		Objetivos y metas propuestas por el Consejo Consultivo / total de objetivos y metas de los programas * 100	Recursos asignados al Consejo Consultivo/ recursos solicitados * 100 (CME)	
4. Mejoramiento de la producción y la productividad indígena	4.1 Formulación, Promoción e implantación de la producción de las mujeres indígenas	Mujeres con capacidad productiva independiente que recibieron capacitación / total de mujeres capacitadas * 100	Mujeres indígenas que demostraron capacidad en toma de decisiones asertivas/ total de mujeres capacitadas * 100	Mujeres indígenas capacitadas/ total de mujeres indígenas * 100 (CMO)	Eventos de capacitación impartidos / eventos de capacitación programados * 100
	4.2 Formulación, Promoción e implantación de la difusión del turismo de naturaleza.	Mujeres con capacidad productiva independiente año actual / mujeres con capacidad productiva independiente año anterior * 100	Proyectos de turismo de naturaleza implantados y difundidos / total de proyectos de turismo de naturaleza formulados * 100	Turistas de naturaleza registrados año actual / Turistas de naturaleza registrados año anterior * 100 (CMO)	Acciones de difusión nacional e internacional de eventos turísticos de naturaleza / total de eventos turísticos de naturaleza * 100
	4.3 Formulación, Promoción e implantación de proyectos productivos comunitarios	Incremento de los ingresos y calidad de vida de la población indígena año actual / Incremento de los ingresos y calidad de vida de la población indígena año anterior	Resultado de los proyectos de producción / metas fijadas de producción * 100	Recursos financieros asignados a los proyectos productivos / recursos requeridos por los proyectos productivos * 100 (CMT)	Proyectos promovidos e implantados / proyectos formulados * 100
	4.4 Apoyos complementarios (capacitación de productores, promotores sociales, conservación de recursos naturales)				Cursos de capacitación para la producción realizados / total de cursos programados * 100 Productores organizados de proyectos específicos / total de proyectos * 100

INDICADORES DEL TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL

Denominación del proceso	Subproceso	Cuadro de Mando Estratégico (CME) - Delegado o Coordinador General	Cuadro de Mando Táctico (CMT) - Coordinadores de CCDI	Ubicación del indicador en cuadro de mando de acuerdo a su globalidad	Cuadro de Mando Operativo (CMO) - Responsables de Programas de CCDI
		Fin Estrategias, acciones e impactos globales	Propósito Objetivos y logro de metas	Componente Productos y servicios, asignación de recursos	Acción Acciones y recursos aplicados
5. Construcción de infraestructura para las comunidades indígenas	5.1 Construcción, ampliación y modernización de caminos rurales, alimentadores y puentes vehiculares	Población de localidades indígenas que se encuentran a menos de 3 kms de una carretera pavimentada o revestida año actual /Población total de las localidades año anterior * 100	Objetivos y metas de infraestructura logradas / objetivos y metas de infraestructura programadas * 100	Kms construidos de caminos rurales y alimentadores en las poblaciones indígenas construidos en el año / total de kms en las localidades y poblaciones indígenas * 100 (CMT)	Localidades beneficiadas con inversión en infraestructura / total de localidades * 100
	5.2 Electrificación de poblados indígenas	Población de localidades indígenas que cuentan con electrificación año actual /Población total de las localidades que contaron con electrificación año anterior * 100	Población beneficiada/ población programada a beneficiar	Inversión en vías de comunicación / total de inversión * 100 (CMT)	
	5.3 Dotación de agua potable	Población de localidades indígenas que cuentan con agua potable año actual /Población total de las localidades que contaron con agua potable año anterior * 100	Población beneficiada/ población programada a beneficiar	Inversión en agua potable / total de inversión * 100 (CMT)	
	5.4 Construcción de drenaje y saneamiento	Población de localidades indígenas que cuentan con drenaje y saneamiento año actual/Población total de localidades que contaron con drenaje y saneamiento año anterior * 100	Población beneficiada/ población programada a beneficiar	Inversión en drenaje y saneamiento / total de inversión *100 (CMT)	

INDICADORES DEL TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL					
Denominación del proceso	Subproceso	Cuadro de Mando Estratégico (CME) - Delegado o Coordinador General	Cuadro de Mando Táctico (CMT) - Coordinadores de CCDI	Ubicación del indicador en cuadro de mando de acuerdo a su globalidad	Cuadro de Mando Operativo (CMO) - Responsables de Programas de CCDI
		Fin Estrategias, acciones e impactos globales	Propósito Objetivos y logro de metas	Componente Productos y servicios, asignación de recursos	Acción Acciones y recursos aplicados
	5.5 Construcción y rehabilitación de albergues	Población de localidades indígenas en las que se construyeron o rehabilitaron albergues /Población total de las localidades * 100	Población beneficiada/ población programada a beneficiar	Inversión en construcción y rehabilitación de albergues / total de inversión * 100 (CMT)	
	5.6 Elaboración de proyectos y estudios			Inversión en elaboración de proyectos y estudios / total de inversión * 100 (CMT)	Proyectos implantados con éxito / proyectos formulados y aprobados * 100
	5.7 Edificación de vivienda indígena	Población de localidades indígenas donde se construyó vivienda /Población total de las localidades * 100	Población beneficiada/ población programada a beneficiar	Inversión en edificación de vivienda indígena / total de inversión * 100 (CMT)	
6. Evaluación del desempeño institucional	6.1 Seguimiento y evaluación de metas físicas	Proyectos en el año actual que tuvieron una mejora continua resultado de la evaluación / Proyectos en el año actual que tuvieron una mejora continua resultado de la evaluación año anterior * 100	Objetivos y metas cumplidas por proyecto / total de objetivos y metas programadas en los proyectos * 100	Proyectos con desviaciones detectadas / total de proyectos implantados * 100 (CMT) Proyectos con medidas correctivas aplicadas / total de proyectos con desviaciones detectadas * 100 (CMO)	Evaluaciones de seguimiento realizadas / Evaluaciones de seguimiento programadas * 100

INDICADORES DEL TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL CUADRO DE MANDO INTEGRAL					
Denominación del proceso	Subproceso	Cuadro de Mando Estratégico (CME) - Delegado o Coordinador General	Cuadro de Mando Táctico (CMT) - Coordinadores de CCDI	Ubicación del indicador en cuadro de mando de acuerdo a su globalidad	Cuadro de Mando Operativo (CMO) - Responsables de Programas de CCDI
		Fin Estrategias, acciones e impactos globales	Propósito Objetivos y logro de metas	Componente Productos y servicios, asignación de recursos	Acción Acciones y recursos aplicados
	6.2 Seguimiento y evaluación de presupuesto ejercido	Presupuesto federal asignado al desarrollo de los pueblos indígenas año actual / Presupuesto federal asignado al desarrollo de los pueblos indígenas año anterior * 100 Incremento porcentual en el desarrollo humano de los pueblos indígenas / incremento porcentual en el presupuesto asignado al desarrollo de los pueblos indígenas * 100		Presupuesto ejercido por cada proyecto / presupuesto programado por cada proyecto * 100 (CMO) Presupuesto ejercido en cada proyecto con desviaciones en el logro de metas / total de presupuesto ejercido en cada proyecto * 100 (CMT y CMO)	

Anexo 6

Indicadores del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018

Nombre del indicador	Método de cálculo	Línea base 2012	Meta 2018
Porcentaje de entidades federativas que en sus constituciones y legislaciones establecen los derechos indígenas. Fuente: CDI	(Número de entidades federativas que incorporan los derechos indígenas en sus Constituciones/Total de Entidades Federativas)*100.	62.50%	100%
Porcentaje de población indígena con carencias básicas de alimentación. Fuente: CONEVAL	(Población indígena con carencia por acceso a la alimentación / Población Indígena Total)*100	34.40%	0-5%
Porcentaje de población indígena con carencias básicas de salud. Fuente: CONEVAL	(Población indígena con carencia por acceso a los servicios de salud/Población Indígena Total)*100	24.30%	14%
Tasa de abandono escolar en educación primaria indígena. SEP, Dirección General de Planeación y Estadística Educativa (DGPyEE).	(Matrícula total del tipo de servicio y nivel determinado para el ciclo, menos la Matrícula de nuevo ingreso a primer grado del nivel determinado para el tipo de servicio en el ciclo, más la matrícula de egresados de educación del nivel educativo en el tipo de servicio en el ciclo escolar/ Matrícula total del tipo de servicio para el ciclo del nivel educativo determinado)*100	1.30%	0.70%
Porcentaje de población indígena que padece carencia por acceso a servicios básicos en la vivienda a nivel nacional. Fuente: CONEVAL	(Población indígena con carencia a los servicios básicos en la vivienda/Población total indígena)*100	59.70%	48%
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo. Fuente: CONEVAL	(Total de la de población indígena con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo/total de la población indígena) *100	42.40%	35%
Porcentaje de municipios indígenas que cuentan con un plan elaborado participativamente. Fuente: CDI.	(Municipios indígenas que mediante procesos participativos elaboraron un documento de planeación del desarrollo / Total de municipios indígenas)*100.	38.80%	80%.
Percepción de las personas indígenas de la conservación de las costumbres como una ventaja cultural. Fuente: CONAPRED	(Número de respuestas de personas indígenas encuestadas en la ENADIS que responden que la conservación de sus costumbres es una ventaja/ total de personas indígenas encuestadas en la ENADIS) *100	9.40%	16%

Los ocho indicadores del Programa constituyen los parámetros base o marco de referencia para la Delegación estatal.