



SOCIEDAD ARGENTINA DOCENTES EN ADMINISTRACION FINANCIERA

LA GESTION DE LA MEJORA  
EN EL MUNICIPIO

*Norberto Ramírez*

CUADERNOS DE FINANZAS **52**

DOCUMENTOS DE TRABAJO DE SADAF

*Octubre 2000*

# **LA GESTIÓN DE LA MEJORA EN EL MUNICIPIO**

## **La integración de la visión financiera y presupuestaria en el cuadro de mando**

**Norberto L. Ramírez**

*Universidad Nacional de Mar del Plata*

### **1. Consideraciones preliminares**

Nuestros municipios que hoy constituyen la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos de las distintas comunidades, enfrentan más que en otras épocas, enormes reclamos que den respuesta a los problemas de la gente.

A igual que la Nación y las Provincias, se ven desbordados por el pedido de satisfacción de necesidades sociales postergadas, en continuo crecimiento, fruto de la acción de un Estado neoliberal que ha dejado en gran parte en manos de cada individuo la solución de esos grandes problemas.

La cercanía con los destinatarios de sus servicios y la transferencia de servicios que la Nación y las Provincias llevaron a cabo en los últimos años, inducen a los ciudadanos a hacer llegar más fácilmente sus demandas a la institución municipal, todo lo cual torna más exigente su tarea de gobernar.

Ante esta presión externa las Comunas desnudan las debilidades y fortalezas propias de su estructura y administración. Por un lado los principios que le dan su razón de ser, como la vocación comunitaria, solidaria, integrativa, participativa, constituyen puntos fuertes por su carácter motivante; por otro, muestra debilidades que dificultan ostensiblemente su accionar: baja capacidad de gobierno, recursos económicos limitados frente a requerimientos sociales crecientes, no cobranza de cuentas por mal desempeño de sus funcionarios, inexistencia de sistemas atrayentes de premios y castigos al personal.

El panorama exterior a los municipios plantea también un grado de complejidad creciente. Las condiciones recesivas de las actividades económicas impactan en los niveles de recaudación; los problemas derivados del desempleo y la seguri-

dad, aumentan el grado de reclamos y de conflictos sociales. Y así podríamos seguir con innumerables situaciones contextuales que sobrecargan su desenvolvimiento o que lo limitan.

La mayor conciencia de lo "local" en los ámbitos de gobierno, ha producido una suerte de renacimiento de las uniones regionales y zonales, una nueva toma de organización de la cooperación interinstitucional y a su vez una nuestra de la importancia del papel de Municipio en el desarrollo local.

Este último aspecto es hoy visto por sectores políticos como una oportunidad de servicio a los ciudadanos, siendo numerosos los Municipios que en tal sentido, han creado dependencias, en algunos casos con nivel de Secretarías, que se ocupan de la problemática por ejemplo de la creación de fuentes de empleo, de apoyo a microemprendedores, de asesoramiento a Pymes.

Los fenómenos que trae consigo la globalización impactan también en la vida de los municipios, y las interdependencias, interrelaciones e influencias de los actores sociales, económicos y políticos, nos muestran permanentemente sus señales y marcas.

¿Qué tecnología de gestión necesitan nuestros intendentes y equipos político y administrativo de funcionarios, para mejorar la administración de la "institución de la ciudad", acorde con los nuevos desafíos que se presentan?

Creemos que en el ámbito del ejercicio del gobierno, que es donde detectamos puntos débiles, la incorporación de tecnologías que apunten al afloramiento de las estrategias de los gobernantes, su comunicación a los niveles inferiores, la alineación del accionar operativo a dichas estrategias y la vivificante retroalimentación hacia arriba,

puede llegar a producir ostensibles mejoramientos de la gestión.

## 2. Las limitaciones de la visión financiero-presupuestaria <sup>1</sup>

La información que provee el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos, es tal vez, la más extendida, uniformada y disponible en las distintas áreas municipales. Es común a todas, ya que en la etapa de elaboración del Presupuesto, cada una de ellas participa a través de la estimación de requerimientos y en la etapa de ejecución, la necesidad de conocer la disponibilidad de las partidas, previa a cualquier decisión de asignación de los recursos con que se cuenta, es común a todas.

La utilización de esta información se concentra generalmente en los análisis de estados de ejecución presupuestaria, tanto de recursos como de gastos, siendo de naturaleza predominantemente cuantitativa, pudiendo abarcar distintas secretarías, programas, etc. según su grado de desagregación.

La fuerte connotación formalizada y legal que conlleva el presupuesto, ha ganado espacio en la práctica municipal actual en detrimento de su capacidad técnica como herramienta de gestión. Hemos puesto de manifiesto esta situación en un trabajo anterior realizado en 10 municipios de la Provincia de Buenos Aires (Ramírez, 1998).

La utilización del presupuesto como herramienta de gestión al alcance de los sectores involucrados no ha sido, sin embargo, exitosa para llenar *el vacío entre los funcionarios políticos y de carrera administrativa*.

Tengamos presente que en la gestión comunal participan distintos actores sociales: políticos, ciudadanos, el personal, los proveedores de bienes y servicios, y la preponderancia de la información de naturaleza financiero-presupuestaria reduce los alcances de la visión global que no sólo abarca aspectos que hacen a la obtención y asignación del recurso financiero sino a todo el accionar de los mencionados actores sociales.

Desde una visión estratégica global, debemos integrar y relacionar la perspectiva financiero-presupuestaria con todas las otras perspectivas.

<sup>1</sup> En el presente trabajo consideramos a los aspectos financiero y presupuestario como partes integrantes de una misma problemática, aunque en rigor de verdad, *se trata de dos conceptos diferentes*. El régimen presupuestario municipal en la Pcia. de Buenos Aires no es estrictamente de caja, ya que el principio del "percibido" rige para los recursos, mientras que para los gastos rige el del "devengado".

Con la información de origen presupuestario solamente, no alcanzamos a disponer del insumo necesario para evaluar y promover la mejora de la gestión, ya que ella es la resultante del accionar de varios actores que tienen otros requerimientos informativos.

*La información financiero-presupuestaria es necesaria para dirigir estratégicamente al Municipio, pero no es suficiente por sí sola, debiendo ser complementada con la información que requieren las otras visiones del mismo.*

## 3. La visión de los distintos actores de la vida municipal (Ramírez y otros, 1999)

Es a través de estas ideas básicas que ha sido reformulado el *Cuadro de Mando Integral o Tarjeta de valoración equilibrada*, así llamado en su origen en el campo de las organizaciones privadas, y que nosotros hemos replanteado en la administración municipal.

En el Cuadro 1 consignamos las características salientes de los actores sociales de la vida municipal, a través del análisis de cuatro variables: objetivos, medios, recursos económicos y motivación.

Observamos en el mismo, la diversidad de intereses en juego en cualquiera de los ítems analizados. Frente a la interacción de los distintos actores sociales del Municipio, la visión totalizadora muestra a los funcionarios la necesidad de neutralizar los posibles puntos de conflicto, potenciando afinidades con el solo sentido que el Municipio lleve adelante su misión.

## 4. El planeamiento estratégico y la brecha entre los funcionarios políticos y los funcionarios de carrera administrativa

El punto de partida para la elaboración del Cuadro de Mando Integral Municipal es el nivel político y en él, el pensamiento estratégico debe ser dominante para plantear y ratificar o rectificar rumbos en el plan de gobierno.

En el presente trabajo damos por supuesto que el equipo de gobierno viene trabajando desde una perspectiva estratégica, lo que le ha permitido identificar objetivos y opciones en tal sentido. Esta aseveración no es generalmente verificada en la realidad de los gobiernos comunales, lo cual dificulta la implantación de herramientas de esta naturaleza ya que se hace necesario la readecuación de principios, pautas, normas, cuestiones de profundas raíces y por ende de tiempo prolongado.

**Cuadro 1. Características de los actores sociales de la vida municipal**

Actores Variables	POLITICOS	CIUDADANOS	PERSONAL	PROVEEDORES
Objetivos	Llevar a cabo el proyecto de gobierno	Disponer de más y mejores servicios	Desarrollarse Mejores retribuciones	Proveer de bienes y servicios al Municipio
Medios	Poder legal Liderazgo	Sufragio, referéndum, asociaciones vecinales	Asociación gremial Capacidad y desempeño	Venta directa Adjudicación de Concursos y licitaciones
Recursos Económicos	Los consignados en el Presupuesto	Contribución personal, recursos de la Asociación Vecinal	Contribución personal, recursos de la organización gremial	el capital económico de su organización y de la Cámara Empresarial
Motivación	Gobernar	Mejor calidad de vida, participación	Progresar económicamente, desarrollo personal	Lucrar

La falta de pensamiento estratégico también contribuye a ahondar el “vacío” existente entre los niveles políticos y de carrera administrativa, que no terminan de comunicarse y de alinear las acciones operativas con las estratégicas.

En ocasiones como en las épocas de la elaboración del Presupuesto anual, es muy común escuchar decir a los funcionarios de carrera respecto de los políticos: “¿porqué no bajan línea?”, o “Llegaron al poder en ancas de un partido político, pero en realidad no saben para qué están ni dónde están parados?”. Y por otro lado, para patentizar un diálogo entre sordos, se escucha decir: “Si no llegamos nosotros al poder, éstos (por los funcionarios de carrera), no son capaces de mover un papel”.

Aunque tal vez exagerados y grotescos los comentarios precedentes, ponen de manifiesto que los puntos de partida, las ópticas y las expectativas diferentes, explican el divorcio existente. Mientras los funcionarios políticos que acceden al gobierno, sienten que “hay que hacer todo lo que se prometió en la campaña cueste lo que cueste”, y que “los funcionarios de carrera administrativa deberán amoldarse a estos programas y colaborar para su concreción”, éstos se preguntan si los funcionarios políticos arribados conocen los tiempos y las normas y procedimientos que rigen al Municipio, si escucharán sus postergadas peticiones, o si darán cabida a numerosos proyectos que desde tiempo atrás duermen en los escritorios y nunca se concretaron a pesar de los elogios y felicitaciones de los funcionarios políticos de turno.

Sin embargo, es mucho lo que ambos niveles pueden armonizar y volcar para el mejoramiento de la gestión. La implementación de métodos de

gobierno que ayuden a limar asperezas redundará en positivo y el Cuadro de Mando Integral se presenta en esa perspectiva.

Podrían así evitarse o neutralizarse toda una serie de disfunciones, producto de la inadecuada armonización de los niveles políticos, caso de los Secretarios y Subsecretarios que acompañan al Intendente, con los de carrera administrativa, como el caso de Directores, Jefes de Departamentos y de División. Así consignamos en aquellos municipios en los que no está claramente comunicada la estrategia del gobierno, disfunciones como las siguientes:

- ✓ *desconexión e ineficacia* de los niveles operativos y acciones que no están *alineadas* con las opciones estratégicas, ante la ausencia de la “bajada” de línea.
- ✓ *cortocircuitos* en el planeamiento presupuestario y *asintonías* entre los niveles operativos y los jerárquicos superiores.
- ✓ tendencia a que el esfuerzo de planeamiento presupuestario acuse un fuerte ingrediente de “*cumplimiento formal*”, con dificultades en la fijación de *metas* y, en su concreción en la ejecución.
- ✓ falta de implementación de *sistemas de evaluación y mejora* de los objetivos estratégicos y de la gestión operativa.
- ✓ imposibilidad de *agregar valor social* al servicio prestado al ciudadano.
- ✓ *derroche de recursos* al ralear personal jerárquico a sitios sin función específica o de menor nivel de valoración, particularmente en la etapa en que se producen los relevos de gobierno.

- ✓ orientar excesivamente al sistema de control en la gestión comunal, hacia el pasado y con nula significación para *retroalimentar* la toma de decisiones hacia el futuro.

### 5. Necesidad de una herramienta integral para la gestión de la mejora en el municipio

Intentar alcanzar las metas que el Municipio plantea como expresión de sus objetivos, valiéndose exclusivamente de información parcial, que la hay y muy valiosa, es insuficiente para una gestión de mejora desde una perspectiva estratégica. Los estados de ejecución presupuestaria de gastos y recursos, los informes de Tesorería, los informes de áreas acerca de prestación de servicios, etc., utilizados en forma individual, son muy útiles pero a la hora de comunicar estrategias, alinear acciones operativas y producir la retroalimentación necesaria, no resultan apropiados por sí solos.

Es conveniente para fortalecer el nivel de conducción de los funcionarios del mayor nivel de una *Unidad estratégica de servicios* municipal, desde el planteo que estamos realizando, disponer de una herramienta de carácter integral que posea determinadas características que la hagan compatible con su finalidad.

Llamamos *Unidad estratégica de servicios* a aquella estructura organizativa del Municipio, que teniendo una estrategia bien definida, conduce sus actividades a través de toda la cadena de prestación y cuenta con sus propios servicios, destinatarios, canales de comunicación, instalaciones. Pueden responder a esta tipología una Secretaría de Educación, de Producción, un ente descentralizado destinado a Salud, a Turismo, a Cultura, etc.

Destacamos entre las bondades de la herramienta que buscamos, las siguientes:

- ✓ surgir del consenso de los propios destinatarios, es decir de los funcionarios municipales de mayor rango, tanto sea políticos como de carrera administrativa.
- ✓ conformar un tablero que sea relativamente rápido de elaborar.
- ✓ integrar sintéticamente las principales variables que hacen a la conducción estratégica de la organización.
- ✓ dimensionar, a través de indicadores principales de cada una de las visiones, la evolución de las variables elegidas.
- ✓ facilitar la actitud de fortalecimiento y mejora de la gestión, de los funcionarios municipales.

### 6. Objetivos del cuadro de mando integral aplicado a municipios

El conocido "cuadro de mando integral" también llamada "tarjeta de valoración equilibrada", que está siendo llevado a la práctica en organizaciones privadas del contexto norteamericano y que ha comenzado también su experimentación en organizaciones públicas españolas, nos abriga la esperanza de su viabilidad en el ámbito municipal. Los objetivos de su implantación estarán entonces dirigidos a:

- Clarificar y traducir la visión y estrategia que se planteen los funcionarios políticos respecto de su proyecto de gobierno
- Comunicar esa visión y estrategia y educar a los participantes
- Establecer objetivos
- Alinear iniciativas estratégicas
- Asignar recursos y fijar metas, a través de los presupuestos anuales
- Facilitar la formación y participación entre los niveles políticos y de carrera administrativa
- Revisar la estrategia
- Comprometer a los funcionarios tanto políticos como administrativos.

### 7. ¿En qué consiste la formulación básica de un Cuadro de mando integral aplicado a Municipios?

Sobre la base de los fundamentos de esta herramienta, hemos replanteado el análisis de las cuatro perspectivas con que fue creada para las empresas privadas (financiera, del cliente, del proceso interno, y del aprendizaje y crecimiento), acorde con la naturaleza y fines del organismo público que nos ocupa.

En tal sentido hemos denominado a estas perspectivas:

- ◆ financiero-presupuestaria
- ◆ del usuario-ciudadano
- ◆ del proceso interno
- ◆ de aprendizaje y desarrollo
- ◆ y la perspectiva política, que la distingue de la organización privada y es de notoria gravitación en el ámbito de la administración pública.

Con respecto a los cuatro primeros, no se trata simplemente de un cambio de denominación, sino fundamentalmente de contenidos, ya que la naturaleza de la misión municipal y sus valores, hace que se exterioricen rasgos específicos. Por ejemplo

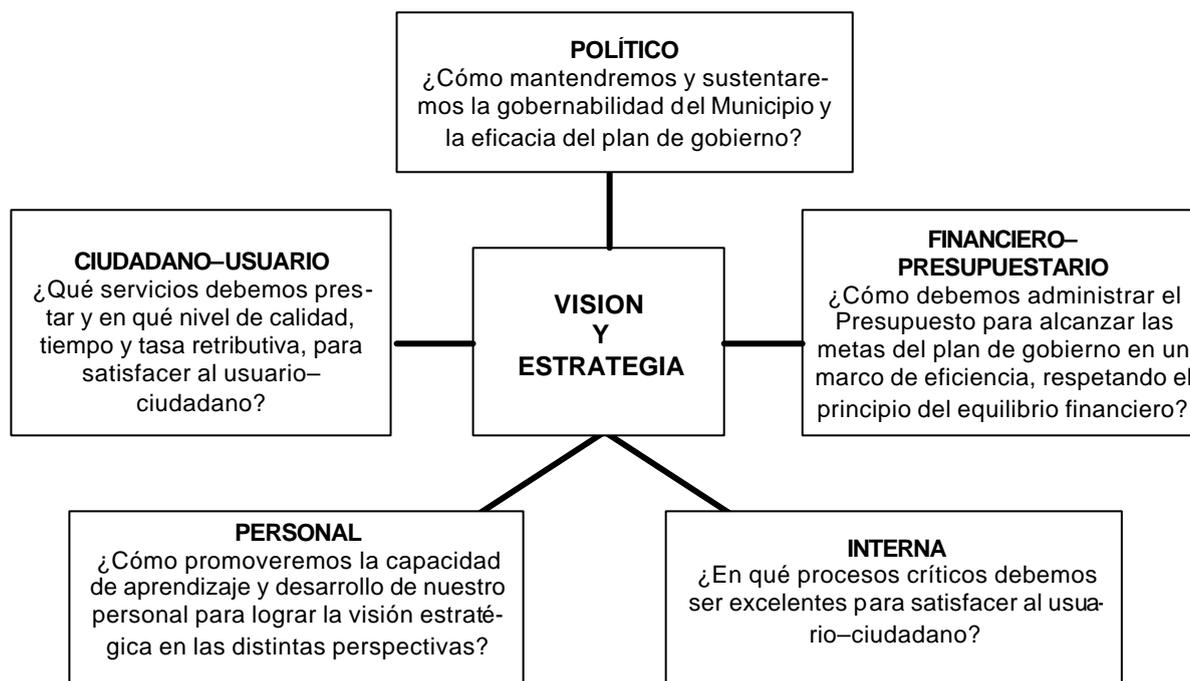
pló la transparencia de la información de gobierno y la responsabilidad por los actos de gobierno, son derechos que cobran otra magnitud en el sector público con respecto al privado.

## 8. Las preguntas clave del equipo de gobierno desde las 5 perspectivas

El Cuadro 2 resume los interrogantes centrales de la gestión integral de gobierno. En él aparece

las cuestiones que más interesan a cada una de las visiones, y que surgen de situarse en la conducción municipal con los actores sociales que dan vida al municipio, teniendo como finalidad el armonizar y potenciar las expectativas propias de cada una de ellos, hacia un objetivo común: ir evaluando el alcance de las metas que se han ido definiendo a través del planeamiento estratégico de su misión.

**Cuadro 2. Las preguntas clave del equipo de gobierno desde las 5 perspectivas**



## 9. Las cinco perspectivas del Cuadro de Mando Integral Municipal

**a) Política.** La visión política del Municipio, es un rasgo diferencial con respecto a la organización de capital privado, ya que en ella intervienen los representantes de los ciudadanos que han surgido del voto popular y que conforman el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo.

La gravitación es significativa. Hemos visto gobiernos municipales con proyectos muy valiosos, pero con un estado de ingobernabilidad tal, que les resultó imposible la aprobación y puesta en práctica de dichos proyectos por la pérdida de adhesión en el Concejo Deliberante y su incapacidad para generar apoyos y consensos.

Desde la *visión política* percibimos las siguientes cuestiones estratégicas:

- la gobernabilidad del sistema

- la eficacia y efectividad del gobierno
- la honestidad y responsabilidad por el desempeño de los funcionarios de gobierno
- la transparencia de la gestión de gobierno
- la participación ciudadana
- la equidad

La *gobernabilidad* constituye un valor central desde esta visión y la importancia relativa de estos indicadores en el tablero general será mayor, en la medida que nos ubiquemos en el nivel estratégico más alto, es decir el del Intendente Municipal.

La consideración del estado de gobernabilidad será conveniente analizarlo no sólo en la elaboración del Cuadro de Mando Integral del Municipio como un todo, sino también cuando se trate de una unidad estratégica menor como por ejemplo una Secretaría o una Dirección, pues condicionará sobremanera los aspectos relacionados con la

aprobación de normas relacionadas con la actividad específica, pedidos de informes a funcionarios, control político de cuentas, designación de funcionarios.

La gobernabilidad se manifiesta por la superación permanente de las situaciones de conflicto de las fuerzas políticas representadas en el Concejo Deliberante y/o que participe activamente en la sociedad local, dependiendo ello en gran medida de la capacidad de consenso y apoyo del oficialismo. Es cierto también que cuando el oficialismo cuenta con el quórum suficiente, puede aprobar más fácilmente las iniciativas que hacen a su plan de gobierno y por ende, su capacidad negociadora está en posición ventajosa.

Un oficialismo con quórum propio puede con el simple voto de sus representantes, imponer los proyectos que sustenta; mientras que un oficialismo que no cuenta con ese poder en el Concejo Deliberante, necesita la vía de las alianzas, para llevar adelante sus iniciativas. Sin embargo, la última palabra la dirán los ciudadanos, pues percibidos los abusos de poder, harán sentir su opinión en la próxima contienda electoral.

La *eficacia* y la *efectividad* hacen al compromiso del político en relación con el cumplimiento de sus anuncios electorales y su plan de gobierno, y conllevan en la medida del acierto de sus acciones, a la legitimación fáctica del poder que se le ha confiado a través de las urnas.

Conceptualmente, *eficacia* no es lo mismo que *efectividad*. En este trabajo aceptamos que la primera se refiere a la capacidad de alcanzar objetivos en términos de impacto sobre las necesidades a satisfacer, mientras que la segunda está dirigida a indicar el grado de concreción de los objetivos fijados por la organización.

En esta concepción, se puede estar en presencia de una acción efectiva, en cuanto cumplió con los objetivos previstos, pero de un grado de eficacia relativamente menor.

Cuando decimos por ejemplo que el ente o secretaría municipal de vialidad ha pavimentado 10.000 cuadras de la ciudad en el 1er semestre del 2000 y que ello representa una reducción del 70% del total sin pavimentar al inicio de la campaña, estamos expresándonos en el concepto de eficacia; y cuando decimos que las 10.000 cuadras pavimentadas representan el 100% del objetivo propuesto, lo hacemos en términos de efectividad con respecto al objetivo fijado en el presupuesto.

En el Cuadro 3, que se acompaña más adelante se proponen, sólo a título ejemplificativo, algunos indicadores de las cuestiones estratégicas desde esta visión y su formulación genérica:

**b) Financiero-presupuestaria.** Al hablar de la visión financiero-presupuestario, debemos aclarar que consideramos al aspecto financiero y al presupuestario como partes integrantes de una misma problemática, aunque en rigor de verdad, se trata de dos conceptos diferentes. El régimen presupuestario municipal en la Pcia. de Buenos Aires no es estrictamente de caja, ya que el principio del “percibido” rige sólo para los recursos, mientras que para los gastos rige el del “devengado”. En un trabajo anterior hemos analizado detalladamente esta cuestión, por lo que nos remitimos a ella (Ramírez, 1998, punto III).

La visión financiero-presupuestaria pone de manifiesto el carácter facilitador que tiene el contar con la disponibilidad financiera, pero a su vez el carácter limitador que surge de los créditos autorizados al no poder exceder los mismos bajo pena de responsabilidad pecuniaria.

En esta visión las *cuestiones estratégicas relevantes* que hacen a la obtención del financiamiento municipal, y a la asignación de los recursos a los programas de gobierno, son las siguientes:

- esfuerzo tributario
- nuevas fuentes de financiamiento
- costos
- productividad de los recursos aplicados
- equilibrio financiero

Los asuntos relativos al *esfuerzo tributario*, *costos* y *productividad* son utilizados generalmente para satisfacer *objetivos de eficiencia*, es decir, de ponderación de los productos obtenidos con respecto a los medios empleados.

El *resultado financiero equilibrado*, más precisamente el resultado no deficitario, ha pasado a ser en los últimos años, una cuestión capital por las responsabilidades emergentes y consiguientes penalidades dispuestas en la legislación específica que aprobó el Parlamento de la Provincia de Buenos Aires a partir de 1995.

Más allá de la obligación legal, la sana práctica financiera aconseja el equilibrio de caja, justamente para evitar los efectos negativos no deseados, que en el caso de los municipios de esta Provincia ha llegado a numerosas situaciones graves.

Se proponen en el Cuadro 3, ejemplos de indicadores de cada una de estas dimensiones y su formulación básica.

**c) Ciudadano-usuario.** La visión del ciudadano-usuario es la que más espacio ha ganado en los últimos años en la consideración de funcionarios políticos y de carrera administrativa. Ya se ha hecho “eslogan” de campañas electorales aquello

de “hay que gobernar para la gente”. A igual que el cliente viene ocupando el centro del marketing de la empresa privada, el ciudadano–usuario también ha pasado a ser el centro de la preocupación de los gobernantes.

Hablamos de ciudadano–usuario para ampliar el concepto de beneficiario de las acciones del gobierno, ya que no sólo se trata del habitante del partido o de la ciudad, sino también de la persona jurídica que puede ser la destinataria del servicio o de la acción municipal: empresas, cámaras, asociaciones, fundaciones, sindicatos, etc.

A diferencia de la actividad privada, en las que las unidades económicas *empresas* entran en un sistema de competencia, en el sector público existe una suerte de *monopolio* en la prestación de los servicios. Salvo casos de excepción como determinados trámites, en los que existe la alternativa de elegir entre comunas de una misma jurisdicción provincial, como por ejemplo el “carnet de conductor”, en la gran mayoría de los servicios municipales, la Comuna sigue siendo el único prestador.

La cuestión estratégica clave en esta perspectiva del *usuario–ciudadano*, es la *satisfacción del usuario* la cual está orientado por tres tipos de intereses:

- ◆ la *calidad del servicio* que le prestan
- ◆ el monto de la *tasa retributiva* de determinado servicio, o denominación equivalente
- ◆ el *tiempo* que demanda su prestación

La *calidad de servicio*, factor esencial de la *satisfacción del usuario* puede estar referida tanto al aseguramiento de la misma mediante la instrumentación de procedimientos y procesos que garanticen el cumplimiento de ciertos recaudos (*enfoque objetivo*), como a la medición del grado de satisfacción que perciba el usuario (*enfoque subjetivo*).

El universo de ciudadanos–usuarios es *segmentable* atendiendo a la distintos grupos de servicios que presta el Municipio, pasando a ser este procedimiento un medio de profundizar el análisis de la calidad que se busca alcanzar.

El monto de la *cuota retributiva de un determinado servicio* que percibe el municipio no siempre se condice con el costo real incurrido. La poca claridad de algunos sistemas de información, no hace exteriorizar este desfasaje, pero es muy conocido por ejemplo el generalizado desequilibrio del servicio de “alumbrado, barrido y conservación de la vía pública” o denominaciones similares, que en muchos Municipios experimenta una recaudación mayor que su costo, con lo que coexiste junto con la tasa, un verdadero impuesto.

Intentos serios de reducción de “*tiempos empleados*”, una de las formas típicas de criticar la “burocracia”, requieren el estudio de los distintos pasos en que se descomponen los procedimientos en uso, con miras a la eliminación de superposiciones o pasos innecesarios, la modificación de la normativa que la sustenta, la incorporación de hardware/software específico u otro arbitrio que tienda a ese objetivo.

**d) Interna.** La perspectiva interna se fundamenta en que los procesos críticos, repercuten directamente en el ciudadano–usuario, en lo que hace a su satisfacción y en los objetivos financiero–presupuestarios, porque pueden facilitar o dificultar la gestión de asignación y financiamiento de los recursos.

Una metodología que cuenta con experimentación probada y resultaría apta para profundizar la visión interna de las organizaciones es la del “análisis de las actividades”.

El uso de esta técnica permite identificar los procesos críticos de los factores claves de éxito de una organización, en nuestro caso sería para una unidad estratégica de servicios, para luego concentrarse en las actividades que componen esos procesos críticos. La formulación de *inductores*, es decir, indicadores de causas que hacen variar la actividad crítica, y su inclusión en el cuadro de mando integral, aportaría elementos de análisis para la mejora de tiempos.<sup>2</sup>

La resultante del análisis práctico de los procesos críticos de la perspectiva interna es la *mejora e innovación*, que según los casos pueden estar referidos a aspectos diversos:

- procedimiento administrativo
- planeamiento presupuestario
- sistema de compras, aprovisionamiento y proveedores
- sistema de información municipal
- sistema de selección y promoción del personal
- control interno
- atención del control externo
- incorporación de nuevos servicios

Comentaremos aspectos de algunos de ellos.

El *procedimiento administrativo municipal*, se encuentra muy pautado en la normativa contenida en leyes, decretos y otras disposiciones (Ley Orgánica Municipal, Reglamento de Contabilidad y

<sup>2</sup> Recomendamos la lectura de “El control de gestión estratégico” de Philippe Lorino, especialmente capítulos 6 a 10.

Disposiciones de Administración, ordenanzas generales aún vigentes, ordenanzas propias, etc.).

Se conocen escasas experiencias dedicadas a la búsqueda de mejoras en los itinerarios y en los tiempos de los procedimientos, tema en el que seguramente puede avanzarse mucho con la ayuda de la computación y de las técnicas de análisis descriptivo y cursogramas.

Asimismo el aprovechamiento de las ventajas de las tecnologías de la computación en otras cuestiones administrativas, se encuentra a mitad de camino.

El *sistema presupuestario municipal* en la Provincia de Buenos Aires tiene un claro énfasis formal en su dinámica real y está aprovechada sólo parcialmente en las posibilidades que brinda como herramienta de gestión, ya sea en la versión "por programas", que es la que rige actualmente, o "base cero" por programas (En Ramírez, 1998, se amplía esta opinión). Nuestra "cultura municipal" se caracteriza por un bajo grado de capacidad de gestión por resultados.

El *sistema de compras, aprovisionamiento y proveedores* merece también una consideración especial. Tal el caso de organismos descentralizados municipales, que gozan de las ventajas de contar con un área propia para ello, a diferencia de las secretarías del Departamento Ejecutivo que comparten el área de compras con todas las otras secretarías, hecho que las lleva a acumular retrasos mayores, por la dimensión de clientes internos y volumen de trabajo, a satisfacer

La relativa independencia que en este aspecto da la descentralización, no debe impedir negociar compras en común, no sólo entre organismos descentralizados y la administración central, sino también entre municipios vecinos, para buscar mejores precios o calidades de adquisición.

Se advierten también los errores propios originados en aspectos, nuevos como por ejemplo la confección de Pliegos de Bases y Condiciones destinados a encarar nuevas acciones de tercerización y/o privatización de ciertos servicios, o de nuevas actividades del municipio.

El *sistema de información contable* que responde a los lineamientos dispuestos por la Provincia de Buenos Aires, con un claro perfil presupuestario por programas, requiere ser redimensionado para dar información de carácter desagregada y de utilidad para la elaboración de indicadores que respondan al análisis del Cuadro de Mano Integral.

Son muchos los municipios que cuentan con normativa que establece el sistema de *selección y promoción del personal*, la que no siempre es respetada a raíz de interferencias de tipo político.

El *sistema de control interno*, es parte del "talón de Aquiles" de los Municipios de esta Provincia. Se trata de un área que organizada y puesta en funcionamiento, no sólo contribuiría al proceso de dirección estratégica y operativa, sino que aliviaría la pesada carga de quien nominalmente es el responsable de esta función, el Contador Municipal, y que por esa razón no alcanza a llevarla a cabo.

**e) Aprendizaje y desarrollo del personal.** La consideración de la perspectiva del aprendizaje y desarrollo del personal en el Cuadro de Mando Integral, encuentra su fundamento en la correspondencia entre la capacidad de los miembros de una organización y la productividad y los resultados que ella genere.

Los creadores de la técnica destacan el carácter causal del personal en las restantes perspectivas. Así dicen «...Los objetivos de la perspectiva de crecimiento y aprendizaje son los inductores necesarios para conseguir unos resultados excelentes en las tres primeras perspectivas del cuadro de mando» (Kaplan y Norton, 1997, pág. 139).

Son cuestiones estratégicas de interés en la consideración del aprendizaje y desarrollo del personal, las siguientes:

- el nivel de competencias
- la capacidad de los sistemas de información
- el clima para la motivación y la delegación

El *nivel de competencias*, entendiendo por éstas al conjunto de conocimientos, habilidades, aptitudes y otros elementos necesarios para el trabajo, están sujetos a una constante adecuación dada la dinámica del entorno en que se mueven nuestras instituciones municipales. En el marco de la contención y/o reducción de personal de nuestros días, el desafío consiste en desarrollar las competencias del personal con que se cuenta, de manera de afrontar los nuevos retos y aprovechar las oportunidades del entorno.

El enfoque estratégico del desarrollo de personal implica identificar las competencias necesarias y conducir el proceso de aprendizaje de los empleados. Este concepto de desarrollo de personal es más amplio que el de capacitación, que generalmente se lo asocia a un perfil operativo. (Puede ampliarse esta concepción de "desarrollo de personal" en Iacovello, 1999).

La *capacidad de los sistemas de información* debe orientarse a brindar la información acerca de contribuyentes, usuarios y procesos internos, y su incidencia financiera, de manera de aportar datos que faciliten las mediciones que se pretendan hacer para implementar mejoras.

El *clima para la motivación* y delegación se plantea desde el principio simple que "el empleado motivado y con márgenes de libertad de acción, está más dispuesto a contribuir a los objetivos de la organización que aquél que no lo está".

Los valores de solidaridad, participación, democracia, propios de la gestión pública, son factores esenciales de motivación, que a manera de fuerte palanca interna contribuye a crear un clima adecuado para estimular esa mística de trabajo. En sentido inverso, la ausencia de un *sistema adecuado de premios y castigos* predispone a los empleados con iniciativa y empuje a optar entre la espera de concursos que les posibiliten aspirar a promociones y ascensos, y el desánimo, apatía y caída de la moral de trabajo.

De los *indicadores* que se proponen para las cuestiones mencionadas sobre *aprendizaje y desarrollo del personal*, se destacan tres de ellos:

- ◆ *satisfacción del empleado*: medida preferentemente a través de encuestas que contemplen aspectos tales como participación, reconocimiento, acceso a la información, apoyo, estímulo.
- ◆ *retención*: parte del fundamento que la organización hace inversiones a largo plazo en sus empleados, cuestión que habrá que corroborar en la práctica. La retención, ¿debe interpretarse en la unidad estratégica de servicios comunales o en el marco de todas ellas?. Entendemos que en el último alcance resulta más adecuado. Es común observar cómo dependencias que se crean y que cuentan con planta de personal a recién aprobada, "absorben" a empleados destacados de otras, que encuentran en ella mejores cargos o las perspectivas de acceder a vacantes mejor remuneradas.
- ◆ *productividad*: se trata de una medida de eficiencia, que en la perspectiva estratégica debe reflejar el impacto de la capacitación así como el de la innovación y mejora de los procesos críticos y de la satisfacción de los usuarios.

## 10. La formulación de los indicadores

En el Cuadro 3 se indican a título, sólo ejemplificativo, formulaciones genéricas de los indicadores seleccionados. No constituyen una receta, ya que no existen dos Municipios iguales en todos los aspectos que lo componen (recursos, personal, estructura, infraestructura, universo de ciudadanos que atiende). Por otra parte, la esencia del Cuadro de Mando reside en involucrar a los propios funcionarios para que ellos mismos sean los que se-

leccionen y formulen los indicadores de las distintas perspectivas.

En algunos casos, podrá resultar más preciso y ventajoso, que la formulación de indicadores se construya, no ya sobre la base de una o dos variables cuantitativas sino sobre la base del resultado de Encuestas (como en "satisfacción del usuario" o en "satisfacción del empleado") o a Informe técnicos (asuntos judiciales por ejemplo), con los cuales se pueda construir luego un índice de evolución de fundamento cualitativo

## 11. Bondades y limitaciones del método

Habida cuenta de las interrelaciones recíprocas que surgen entre las distintas perspectivas, el Cuadro de Mando Integral permite *vincular* las mismas a través de la combinación de indicadores.

Una de las mayores ventajas resulta de la inclusión de *inductores*, o sea indicadores que sirven, como ya dijimos, para medir causas de las variaciones del objeto bajo análisis. Así por ejemplo, si en el ente descentralizado municipal dedicado al turismo, reconocemos a la actividad promocional, como actividad crítica para su éxito, y dentro de ella, la publicitaria, los indicadores que midan las causas del impacto publicitario resultarán claves en búsqueda causal y en el objetivo buscado.

En la medida que el cuadro integral, contenga dosis adecuadas de indicadores históricos como de futuro esperado, y de situaciones de proceso como de salidas, la herramienta será más apta para evaluar con el propósito permanente de la mejora y no tanto, de la performance desarrollada.

Sin embargo, el panorama que se nos presenta para implementar herramientas de esta naturaleza, tiene serias limitaciones.

Percibimos en primer lugar, la falta de una cultura de administración estratégica en el nivel político, que se manifiesta en la ausencia de un método de pensamiento estratégico, su clarificación y comunicación, que pueden tornarle inviable en muchas de nuestras instituciones municipales.

Únese a ello, la natural resistencia al cambio de los niveles intermedios y operativos, que sólo una firme voluntad política, puede movilizar y provocar adhesiones.

Aún aceptando contar con el apoyo y madurez de gestión de los dirigentes políticos y de carrera, el éxito de esta herramienta va a depender de los indicadores seleccionados, la calidad de los datos obtenidos y la capacidad de interpretación de los estudios efectuados.

**Cuadro 3. Indicadores de cuestiones estratégicas del municipio y su formulación**

Aspecto Visión	CUESTIÓN ESTRATÉGICA BÁSICA	INDICADOR	FORMULACION
<b>Política</b>	Gobernabilidad	Capacidad de consensos y apoyos	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de iniciativas del DE y bloque ofic.}}{\text{N}^\circ \text{ de iniciativas del DE y bloque ofic.}} \times 100$ Indice con período base =100 que surja de la Encuesta específica
		Porcentaje de ocupación de bancas por el Bloque Oficialista	$\frac{\text{Concejales del Bloque Oficialista}}{\text{Total de concejales}} \times 100$
	Eficacia	Grado de cumplimiento de un objetivo (en términos de impacto en las necesidades)	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de unidades de servicio producidas}}{\text{Total de la necesidad}} \times 100$
		Efectividad	Grado de cumplimiento de objetivos fijados en planes y programas
	Número y evolución de reuniones de gabinete		$\frac{\text{N}^\circ \text{ de reuniones en el mes}}{\text{N}^\circ \text{ del mes base}} \times 100$
	Ejecución financiera de un programa		$\frac{\text{Ejecución de gastos del programa}}{\text{Monto presupuestado}} \times 100$
	Honestidad y responsabilidad de funcionarios	Estado de sumarios administrativos por actos de corrupción	Indice con período base =100 que surja del Informe específico
		Estado de rendiciones ante organismos de control externo	Indice con período base =100 que surja del Informe específico
		Grado de actualización de DDJJ patrimoniales	Tiempo transcurrido e/fecha de DDJJ y el relevamiento
		Estado de demandas judiciales por actos de corrupción	Indice con período base =100 que surja del Informe específico
	Transparencia de la gestión	Grado de actualización de la publicación presupuestaria "de ley"	Días transcurridos entre la última fecha de la información publicada y la fecha de publicación
		Difusión de información de gestión	$\frac{\text{N}^\circ \text{ informes gestión a la prensa del mes}}{\text{N}^\circ \text{ del mes base}} \times 100$ Idem con reuniones de prensa
Grado de disponibilidad de la información de gestión		Indice con período base =100 que surja del Informe específico.	
<b>Financiero-presupuestaria</b>	Esfuerzo tributario	Grado de ejecución del Cálculo de Recursos	$\frac{\text{Recaudación}}{\text{Recursos calculados}} \times 100$
		Grado de significación de la Recaudación	$\frac{\text{Recaudación}}{\text{P.B.local}}$
	Nuevas fuentes de financiamiento	Grado de significación	$\frac{\text{Nuevas fuentes de financiamiento}}{\text{Total de Recaudación}} \times 100$
		Evolución	$\frac{\text{Recaudación nuevas ftes.}}{\text{Recaudación año base}} \times 100$
	Costos	Costo promedio por unidad de Servicios	$\frac{\text{Costo total del servicio}}{\text{Cantidad de unidades de servicios}} \times 100$
	Productividad	Global (nº y evolución)	$\frac{\text{Cantidad de salidas totales}}{\text{Cantidad del período base}} \times 100$
		De un área específica(nº y evolución)	$\frac{\text{Cantidad de salidas específicas}}{\text{Cantidad del período base}} \times 100$
	Equilibrio financiero	Monto y Evolución del Resultado financiero	$\frac{\text{Resultado financiero}}{\text{Res. Financiero del período base}} \times 100$
Importancia relativa del Resultado financiero		$\frac{\text{Resultado financiero}}{\text{Gasto ejecutado o PB.local}} \times 100$	

Aspecto Visión	CUESTIÓN ESTRATÉGICA BÁSICA	INDICADOR	FORMULACION
<b>Usuario– Ciudadano</b>	Satisfacción del usuario	Calidad	Índice con período base =100 que surja del Informe técnico específico.
		Tasa retributiva	% de reducción del valor de determinada tasa
		Tiempo	% de reducción de tiempo de determinado proceso o procedimiento
<b>Interna</b>	Procesos críticos	Innovación	Índice con período base =100 que surja del Análisis de Informe técnico al efecto.  Nº de iniciativas de empleados puestas en Práctica
		Mejora	Índice con período base =100 que surja del Informe técnico específico.  Nº de mejoras puestas en práctica
<b>Aprendizaje y desarrollo del personal</b>	Nivel de competencias	Impacto de la capacitación en las nuevas competencias	Índice con período base =100 que surja del Del Informe técnico respectivo.
	Capacidad de los sistemas de información	Grado de adecuación y desarrollo del hard y software	Índice con período base =100 que surja del Informe técnico respectivo.
	Clima para la motivación y delegación	Satisfacción del empleado	Índice con período base =100 que surja del Informe técnico respectivo.
		Retención	Índice con período base =100 que surja del Informe técnico respectivo.
		Productividad de personal (nº y evolución)	$\frac{\text{Cantidad de salidas}}{\text{Cantidad del período base}} \times 100$

## 12. Objetivos, metas e indicadores de las dimensiones estratégicas elegidas

El proceso de dirección sobre el que gira la construcción del Cuadro de Mando Integral, presupone la realización de los siguientes pasos metodológicos:

- ◆ Definición de objetivos en las opciones elegidas de las cinco perspectivas: política, financiero-presupuestaria, del usuario-ciudadano, interna y de aprendizaje y desarrollo.
- ◆ Determinación de metas a alcanzar para esos objetivos.
- ◆ Selección del grupo de indicadores para medir la concreción de los objetivos y metas formulados, y su correspondiente formulación en forma de ratio, o en su caso su medición a través de índices que surjan de informes de encuesta o de opinión experta.

- ◆ Diseño de la plataforma informática que facilite la consulta rápida y actualizada de datos.

## REFERENCIAS

- IACOVELLO, Mercedes, Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado, *Revista del Clad*, Nº 15, octubre 1999
- KAPLAN, R. y NORTON D., *Cuadro de mando integral*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1997
- RAMIREZ, Norberto, *Municipios: crisis y desequilibrios en la gestión financiera*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1998
- RAMIREZ, Norberto y otros, Diseño metodológico para la evaluación y mejora de la gestión municipal, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, 1999

## INDICE

1. Consideraciones preliminares	1
2. Las limitaciones de la visión financiero-presupuestaria	2
3. La visión de los distintos actores de la vida municipal	2
4. El planeamiento estratégico y la brecha entre los funcionarios políticos y los funcionarios de carrera administrativa	3
5. Necesidad de una herramienta integral para la gestión de la mejora en el municipio	4
6. Objetivos del cuadro de mando integral aplicado a municipios	5
7. ¿En qué consiste la formulación básica de un cuadro de mando integral aplicado a municipios?	5
8. Las preguntas clave del equipo de gobierno desde las 5 perspectivas	5
9. Las cinco perspectivas del Cuadro de Mando Integral Municipal	6
10. La formulación de los indicadores	11
11. Bondades y limitaciones del método	11
12. Objetivos, metas e indicadores de las dimensiones estratégicas elegidas	11
Referencias	14