
INTRODUCCIÓN

Las entidades públicas de los países occidentales están sometidas a una creciente presión para mejorar la rendición de cuentas, adoptar una postura más amable hacia sus clientes-usuarios, ser responsables financieramente, adoptar nuevas tecnologías y enfocar su actividad hacia el rendimiento, a la vez que deben satisfacer principios de confianza y transparencia. La mayoría de gobiernos reconocen la necesidad de mejorar la eficiencia, de reducir los déficit y deudas, de mejorar la prestación de servicios, de incrementar el control sobre los programas, de promover la rendición de cuentas y de centrar la actividad de los gestores públicos en el desarrollo de políticas y gestión del rendimiento. El término New Public Management (NPM) aparece en 1990 (entre otros Auccoin, 1990, 1996; Barzelay, 1992, 2001; Broadbent y Guthrie, 1992; Christensen y Laegreid 1998; Dunleavy y Hood, 1994; Gore, 1993; Guthrie, 1999; Guthrie *et al.*, 1997; Hood, 1991, 1995; Lapsley, 1999; Lapsley y Pallot, 2000; Olson *et al.*, 2001; Osborne y Gaebler, 1992; Osborne y Plastrik, 1997; Pollit, 1990; Pollit y Bouckaert, 2000; Power, 1997) en la literatura académica para hacer referencia a los cambios que tienen lugar en las administraciones públicas de países angloamericanos en los años ochenta. Esta tendencia, que se ha difundido por países en todo el mundo, engloba iniciativas como la privatización de entidades y servicios públicos, la externalización de servicios y tareas públicas, el uso de técnicas de gestión del sector privado, el cambio del control de *inputs* al control de *outputs* y *outcomes*, la introducción de competencia en el entorno público, y diferentes ideas centradas en la idea de *managerialism*. Además, tras todas estas reformas algunos países están comenzando a prestar una atención especial a los conceptos de confianza y transparencia. Por un lado, se considera que la falta de confianza en el gobierno está motivada por el bajo nivel de rendimiento de las organizaciones gubernamentales (Barnes y Gill, 2000; Bok, 2001; Pollit y Bouckaert, 2000; Ryan, 2000; Sims, 2001; Torres, 2005). Por otro lado, la transparencia en el sector público es necesaria no sólo para la rendición de cuentas, sino también representa un medio de difusión de mejores prácticas.

La medición y gestión del rendimiento son elementos fundamentales de la modernización del sector público (Bouckaert *et al.*, 2000; OCDE, 2000). Políticos, instituciones financieras, medios de comunicación, consultores y académicos de todo el mundo han jugado un papel fundamental en la creación y mantenimiento de presión hacia el cambio, del mismo modo que lo han hecho un amplio número de organizaciones y entidades supranacionales (por ejemplo, OECD, International Consortium for Financial Governmental Management, Banco Mundial, y FMI) (Torres y Pina, 2004).

Las administraciones locales son las entidades públicas más cercanas al ciudadano, lo que genera una presión mayor si cabe hacia la mejora en la prestación de servicios. El objetivo de esta tesis doctoral es analizar el uso de sistemas de gestión estratégica por parte de administraciones locales. Estudiando, por un lado el proceso de implantación de sistemas de gestión estratégica en el entorno local y, por otro, viendo como modelos desarrollados como el *Balanced Scorecard* (BSC) pueden ser adaptados para recoger las particularidades de un Ayuntamiento.

A pesar de la necesidad percibida de implantar sistemas de gestión estratégica en el sector público (Poister y Streib, 1999b, 2005), el proceso de implantación en sí mismo no ha recibido una gran atención en la literatura. Y sin embargo, en muchos casos, los fallos son debidos a un inadecuado proceso de implantación (Wilkinson *et al.*, 1992; Gabris *et al.*, 2000). Algunos de los aspectos que han sido considerados por la literatura como importantes en la implantación son la elaboración de un estudio inicial (Fairfax County, 2003b), la existencia de acuerdo sobre la visión y misión (Wholey, 1999), el personal (Coetsee, 1999; Morgan y Mugartrloyd, 1994), y el compromiso de la gerencia y clase de los políticos (Rainey, 2003). Al mismo tiempo, es necesario considerar las ventajas que pueden obtenerse a través de sistemas de gestión estratégicas. Cabe destacar la mejora del rendimiento en la prestación de servicios (Behn, 2003), pero existen también otros objetivos como la mejora de la rendición de cuentas, la toma de decisiones y la planificación estratégica (Fairfax County, 2003), la mejora la asignación de recursos y la determinación de objetivos (Berstein, 2001), y la mejora la confianza en el gobierno y la transparencia.

Entre las diferentes iniciativas estratégicas de gestión se encuentra el *Balanced Scorecard* (BSC). Fue creado en los noventa por Kaplan y Norton (1992) para superar las limitaciones de los tradicionales sistemas de información que utilizaban exclusivamente indicadores financieros. Dicho modelo evolucionó y, hoy en día, se considera una importante herramienta para gestionar el cambio (Bush, 2004). El BSC refleja la visión y estrategia de la entidad a través de una serie de indicadores financieros y no financieros –de clientes, de procesos internos y de aprendizaje y crecimiento–.

En la actualidad, son múltiples las administraciones locales que están utilizando esta técnica a la vez que universidades, entidades sanitarias y agencias gubernamentales. Se considera que el BSC puede dar respuesta a las necesidades de cualquier organización, aunque requiere una adaptación el BSC a las necesidades particulares del entorno. Por ello, uno de los objetivos de la tesis será adaptar el modelo al entorno local.

La parte empírica se divide en dos capítulos. El primero de ellos considera la importancia del proceso de implantación de sistemas de gestión estratégica en la Administración local y analiza que lleva a una Administración local a decidir implantar un sistema de gestión estratégica y que afecta al proceso de implantación. La muestra está formada por 23 administraciones locales, pertenecientes a Australia, Canadá, Suecia, el Reino Unido, los Estados Unidos y España, que

han implantado con éxito la gestión estratégica. En una primera fase, siguiendo el método Delphi, entrevistamos a académicos y profesionales de la materia, con el objetivo de identificar los principales aspectos de la implantación. En una segunda fase, se envió un cuestionario, cubriendo dichas áreas, a la muestra de administraciones locales. Los resultados muestran como principales aspectos en la implantación el personal, el liderazgo y la cultura organizacional. Además, se destacó que un estudio inicial y la colaboración de consultores permitirán identificar áreas problemáticas y adaptar el modelo a la organización.

En el segundo capítulo empírico se analiza, a partir de la experiencia, cómo se adapta un sistema de gestión estratégica. Los casos seleccionados Melbourne (Victoria, Australia) y Brisbane (Queensland, Australia) son conocidos internacionalmente por la robustez de su gestión estratégica. Mostraremos, entre otros aspectos, los principales objetivos de la implantación, la importancia del ciudadano, el papel del personal, los indicadores, el uso de Internet e Intranet, la estructura de la organización y los cambios que ésta ha sufrido. Queda patente cómo ambas entidades hicieron frente a un aumento en la demanda de servicios sin aumento en los recursos. Veremos su visión de la entidad y su marco para la planificación estratégica que les ayuda a establecer y lograr sus objetivos estratégicos. Ambas han promocionado el uso eficiente de los recursos a través del establecimiento de estrategias, indicadores y objetivos. Como resultado, ambas administraciones han mejorado su rendimiento y la satisfacción de la comunidad.

El último capítulo incluye las conclusiones que hemos extraído de esta investigación.