

# CUADRO DE MANDO MULTIDIMENSIONAL: PROPUESTA DE DISEÑO PARA LA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS RENFE-OPERADORA - ESPAÑA

**Dra. Eunice Loida Bastidas Bermúdez**

Doctora en Contabilidad / Universidad de  
Valencia / España

Docente e investigadora de la Universidad  
Centroccidental Lisandro Alvarado-Venezuela

E-mail: eunicebastidas@ucla.edu.ve

**Dr Vicente M. Ripoll Feliu**

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.  
Universidad de Valencia / España

E-mail: vicente.Ripoll@uv.es

**Dra. Zahira Moreno Freites**

Doctora en Gestión y Administración de Empresas  
Universidad de Valladolid / España

Docente en la Universidad Centroccidental Lisandro  
Alvarado -Venezuela. Adscrita al Programa de Estimulo  
a Investigación PEI

E-mail: zahiramoreno@ucla.edu.ve

Este artículo comprende una demostración de las adaptaciones realizadas al Cuadro de Mando Integral (CMI) para su transformación en un instrumento de factibilidad práctica, adecuado al ámbito de gestión de las organizaciones públicas. El enfoque de los Stakeholders permitió definir un modelo de carácter multidimensional que oriente la gestión de la administración pública en función de responder las demandas y requerimientos de los distintos grupos de interés, fundamentalmente la de sus usuarios o colectividad que exigen mejoras en la prestación del servicio público. Este modelo propuesto se ha denominado Cuadro de Mando Multidimensional (CMM) y para su demostración empírica se ha seleccionado la aplicación del diseño a un caso específico: la empresa pública de transporte por ferrocarril de mercancías en Renfe-Operadora (España), encargada de prestar el servicio de transporte de carga por vía ferroviaria, que además desde el año 2004 hasta la actualidad, se encuentra inmersa en un proceso de cambios y presiones institucionales.

**Palabras claves:** Cuadro de Mando Integral, Stakeholders, Organizaciones Públicas.

**Recibido:** 01-10-2011

**Aceptado:** 15-10-2011

## **Abstract**

This paper focuses a demonstration of the adjustments made to the Balanced Scorecard (BSC) for transformation into an instrument of practical feasibility for the management of public organizations. Theory of Stakeholders possible to define a multidimensional model to guide the management public in terms of responding to the demands and requirements of different interest groups, primarily the community or users that require improvements in public service delivery. This proposed model has been called Multidimensional Scorecard (MSC) and empirical evidence has been selected the application of in the public enterprise of rail freight in Renfe-Operadora (Spain), shall provide the freight service by rail and since 2004 to the present, is undergoing a process of change and institutional pressures.

**Key words:** Balanced Scorecard, Stakeholders, Public Organizations

# **MULTIDIMENSIONAL SCORECARD: ADJUSTMENTS TO THE BSC FROM THE APPROACH TO STAKEHOLDER THEORY. DESIGN PROPOSAL FOR PUBLIC ENTERPRISE THE RAIL FREIGHT IN RENFE-OPERADORA (SPANISH).**

**Dr. Eunice Lois Bermudez Bastidas**

PhD in Accounting / University of  
Valencia / Spain Teacher and researcher at the  
University Lisandro Alvarado, Venezuela  
E-mail: eunicebastidas@ucla.edu.ve

**Dr Vincent M. Feliu Ripoll**

PhD in Economics.  
University of Valencia / Spain  
E-mail: vicente.Ripoll @ uv.es

**Dr. Zahira Moreno Freites**

Doctor of Business Administration Management  
University of Valladolid / Spain  
Lecturer at the Universidad Centrooccidental Lisandro  
Alvarado, Venezuela.  
Member of the program Stimulus to research PEI  
E-mail: zahiramoreno@ucla.edu.ve

## 1. INTRODUCCIÓN

El paradigma de la Nueva Gestión Pública, hace énfasis a la introducción y aplicación de las prácticas gerenciales de las empresas del sector privado como instrumentos de gestión para evaluar el desempeño de las organizaciones públicas (Beltrán, 1996; Meneguzzo, 1997; Brignall y Modell, 2000, Lapsley y Pallot, 2000), en especial, las entidades que se dedican a la prestación de servicios públicos; como centros de salud, escuelas, universidades, servicios de transporte, y las propias municipalidades (Kloot y Martín, 2000; Kaplan y Norton, 2001a, 2001b, ).

Entre las herramientas gerenciales consideradas como una de las últimas innovaciones más exitosa se encuentra el Cuadro de Mando Integral (CMI), un instrumento de carácter estratégico que se ha popularizado (Norreklit, 2001, 2003) y cuya adopción al marco de la gestión pública ha sido fuertemente cuestionada (Brignall y Modell, 2000) pues requiere de adaptaciones necesarias para convertirlo en una alternativa viable y funcional al ámbito de actuación de estas organizaciones.

Una de las particularidades que domina la gestión pública es la de estar sometida continuamente a las presiones internas y externas que ejercen los distintos grupos de interés conocidos como los stakeholders, quienes utilizan su poder de influencia para exigir la satisfacción de sus demandas. Estos actores como partidos políticos, comunidad, usuarios o beneficiarios del servicios, sindicatos de trabajadores, empleados, directivos, proveedores, medios de comunicación, Estado y otros confluyen con sus intereses que en algunos casos pueden ser opuestos entre sí, pero también a favor o en contra de la organización. Estas relaciones con sus stakeholders, resultan ser complejas y sus interacciones afectan de manera directa y/o indirecta la definición de los objetivos hasta el alcance de las metas propuestas.

El Cuadro de Mando Multidimensional (CMM) representa un modelo de gestión producto de las

adaptaciones aplicables al CMI para organizaciones públicas, basados en los cuestionamientos a sus asunciones teóricas, al análisis de las experiencias llevadas en cabo en organizaciones no lucrativas y a las limitaciones detectadas en la inducción de esta herramienta en algunas administraciones del Estado, como el caso de los ayuntamientos. El enfoque de los Stakeholders está plenamente justificado por el predominio de intereses de los diferentes grupos y la organización debe considerar sus demandas y exigencias para incorporarlas en la formulación de una estrategia que responda a sus necesidades y garantice la estabilidad y supervivencia de la institución en el tiempo.

La investigación empírica se desarrolló a través del análisis y diseño de caso en la empresa pública de transporte ferroviario: RENFE-Operadora, de España, en la unidad de negocios de transporte de mercancías, específicamente Gerencia de Servicios Productivos Noreste-Levante. Esta organización se encuentra inmersa en un ambiente de presiones institucionales, provenientes de diversos actores de índole político, económico y social, que hacen sentir su poder de influencia para marcar la orientación de los cambios impuestos desde el gobierno central. Es un momento crucial para estudiar el predominio de intereses de los stakeholders, en especial de aquellos provenientes de los grupos internos que se sienten más afectados por el proceso de transformación que se les impone.

Los objetivos formulados para este estudio empírico fueron los siguientes:

- Análisis del contexto institucional de la organización para la identificación de los diferentes grupos de stakeholders en el transporte de carga en Renfe-Mercancías.
- Diseño del CMM para la Gerencia de Servicios Productivos Noreste-Levante donde se refleja las expectativas y requerimientos de los principales grupos de stakeholders, en contraste con los

objetivos estratégicos de la organización.

## **2. IMPLICACIONES DEL CMI DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS STAKEHOLDERS.**

El CMI de Kaplan y Norton (2001c) comprende la visión de la estrategia desde cuatro (4) perspectivas: la perspectiva financiera: define los objetivos económicos para obtener la máxima rentabilidad; perspectiva del cliente: dirige la estrategia hacia la búsqueda de la mayor satisfacción de las necesidades de los clientes; perspectiva de los procesos internos: analiza los procesos en los cuales la organización debe ser excelente para alcanzar los objetivos de las dos perspectivas anteriores, y la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, la cual estimula en forma continua la capacidad de innovación y aprendizaje en el largo plazo.

Se puede afirmar que si las organizaciones públicas han comenzado por adoptar el CMI como práctica gerencial para gestionar sus instituciones, se hace imperativo ajustar su estructura a la realidad que las circunscribe. El enfoque de los stakeholders (Freeman, 1984; Roberts, 1992; D'Souza Y Williams, 2000; Scout y Lane, 2000) es un marco referencial que puede explicar dichas adaptaciones pues la heterogeneidad en las relaciones con sus "actores" se traduce en múltiples dimensiones de desempeño que deben ser gerenciados para satisfacer los intereses de los diferentes grupos.

Entre los principales stakeholders reconocidos en el entorno de las organizaciones públicas se encuentran los usuarios o beneficiarios, quienes reciben de manera directa la prestación del servicio, pero también representa otro rol como evaluador de la gestión general de la institución, es decir como comunidad puede exigir rendición de cuentas de los recursos públicos. (Kloot y Martín, 2000). Los órganos controlares son otro grupo de stakeholders que limitan o restringen el acceso a las fuentes de financiamiento que las organizaciones necesitan para la continuidad de sus operaciones; incluye: el gobierno central, donantes, contribuyentes

y los legisladores. Su objetivo principal es velar por el buen uso de los recursos financieros. Respecto a los proveedores, su papel es suministrar los bienes y servicios que la institución requiere para la realización de sus operaciones, a cambio del cumplimiento oportuno de los pagos y constancia en los pedidos. Los competidores, también son un grupo de stakeholders y representan una amenaza a la ejecución del plan estratégico o una oportunidad de alianzas futuras.

Como stakeholders internos se identifican a los miembros de la organización, es decir trabajadores y gerentes, cuyos intereses pueden ser irreconciliables con la organización. Se consideran que son stakeholders de procesos porque representan elementos claves del éxito, pero por otra parte, exigen derechos y reivindicaciones que se contraponen a los objetivos de la organización y en consecuencia, entran en conflicto. Sin embargo, la organización necesita que sus empleados estén comprometidos internamente, que actúen en vez de reaccionar y encuentren la motivación dentro de ellos mismos para ser creativos en la solución de los problemas. Los trabajadores desean que les ofrezcan excelentes beneficios económicos, entrenamiento y un futuro de oportunidades. Ellos elegirán estar aliados a la institución, si consiguen mejorar su posición de lo que estarían en caso contrario.

## **3. CUADRO DE MANDO MULTIDIMENSIONAL UN MODELO DE GESTIÓN ALTERNATIVO PARA ORGANIZACIONES PÚBLICAS.**

El Cuadro de Mando Multidimensional (CMM) incorpora a los stakeholders como factores claves en la fijación de las metas estratégicas, para reflejar en ellos la capacidad de encontrar el equilibrio entre las demandas que exijan los distintos grupos y el máximo objetivo social para el cual fue creada la institución. Comprende:

- a) Tres (3) perspectivas paralelas que ocupan la principal jerarquía en la estructura del CMM: La Perspectiva del Usuario, la Perspectiva de la

Comunidad y la Perspectiva Medioambiental. El rol de la comunidad es intervenir de manera activa y directa en la formulación de las prioridades estratégicas de la institución y participar como fiscalizador (contraloría social) al comprobar que la organización está correspondiendo a sus expectativas. La incorporación de la dimensión medioambiental, es vista como la responsabilidad social compartida entre la comunidad, para velar por la protección ambiental (como por ej. los movimientos ecologistas).

- b) La Perspectiva Humana que incluye los objetivos de propuesta de valor para sus trabajadores y gerentes.
- c) La Perspectiva Financiera representa el medio para alcanzar los fines de las perspectivas anteriores y se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.
- d) La Perspectiva Interna u Organizacional define los factores críticos del éxito, la entrega de valor a sus proveedores se considera una variable clave y la comparación con sus rivales más inmediatos, sirve de método para impulsar la mejora y la innovación.

#### 4. METODOLOGÍA.

La metodología seleccionada es la investigación cualitativa y como método empírico, el estudio de casos. El análisis comprende a la empresa pública “Red Nacional de Ferrocarriles Españoles”, conocida en los actuales momentos como RENFE-Operadora. Esta organización se encuentra atravesando profundos cambios de reestructuración, reorganización administrativa, tecnológica y operativa, que han impactado el marco legal de actuación y el desempeño de sus actividades. El estudio se ha efectuado en la Gerencia de Producción Noreste-Levante, que tienen a su cargo la gestión del transporte de mercancías por vía férrea.

#### 5. ESTUDIO DE CASO.

**Red Nacional de Ferrocarriles Españoles: RENFE-OPERADORA.** Análisis del Contexto Institucional e identificación de sus stakeholders.

Hasta el 2004, RENFE era la única empresa encargada de monopolizar la explotación y prestación del servicio del transporte por ferrocarriles para pasajeros y mercancías. Desde sus existencia, ha sufrido continuas transformaciones para mejorar su productividad pero a pesar de los esfuerzos realizados por los distintos gobiernos, la organización termina acumulando déficit financieros que repercuten negativamente en su gestión.

Paralelo a esta situación, vino desarrollándose otro escenario que trae consigo el desencadenamiento de eventos que le afectan decididamente: la entrada en vigencia de la nueva Ley del Sector Ferroviario a partir del 01 de enero del 2005. Esta ley reforma la estructura organizativa y operativa de la explotación del transporte férreo y fue consecuencia de la aplicación de la Directiva Europea 91/440, que exige convertir al ferrocarril en un modo de transporte competitivo y abierto a los mercados nacionales y al transporte internacional europeo. Primero para el transporte de mercancías, y segundo para el transporte de pasajeros que debió comenzar desde el año 2008. Este proceso se ha conocido como la liberalización del transporte ferroviario en Europa y el plazo para el alcance total debía ser el año 2010. No obstante, en vista del lento progreso alcanzado la Comunidad Europea ha propuesto un horizonte temporal hasta el año 2020.

La Directiva Europea 91/440, también subraya la necesidad de sanear financieramente a las empresas y hacerlas económicamente rentables, para así disminuir su dependencia de los aportes del estado. Además, exige la separación entre la gestión de la infraestructura ferroviaria (mantenimiento y circulación) y la prestación de los servicios de transporte por tren. En consecuencia, la antigua RENFE quedó dividida en dos empresas públicas: el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias

(ADIF), que asume la gestión del tráfico ferroviario y las infraestructuras; y RENFE-Operadora, encargada de gestionar la prestación de servicio de transporte por ferrocarril para pasajeros y mercancía.

A tono con estas exigencias, se le impone a RENFE-Operadora la obligación de alcanzar la rentabilidad empresarial, cerrando el año 2010 con beneficios aproximados de 8,59 millones de euros, con lo cual supone el equilibrio financiero, sin requerir más de un 10% de aporte estatal.

La segregación de las funciones, de activos y el traslado de los trabajadores de una empresa a otra, generaron el rechazo de los sindicatos, que exigieron el mantenimiento de las mismas condiciones laborales para todos los antiguos empleados. Desde 2005 al 2010, fueron varias las convocatorias a huelga, concentraciones y protesta, que de alguna manera han interferido indirectamente en el avance de las subsiguientes fases. Sin embargo, ambos sectores lograron acordar nuevas condiciones laborales y un plan de prejubilación y bajas dirigidos a 2000 trabajadores, compensados con la captación de 1400 nuevos ingresos, para reducir su actual plantilla de empleados.

En relación a la apertura a la competencia privada, de las 10 compañías nacionales que actualmente han obtenido la licencia de circulación, sólo cuatro (4) operadoras españolas (Acciona Rail Services, Continental Rail, Comsa Rail Transport y Traccion Rail, ) tímidamente han comenzado sus operaciones y en cuanto, a la accesibilidad al transporte internacional, existen numerosas dificultades para integrar las vías españolas a la red europea.

Se observa en este contexto la presencia de dos stakeholders externos: La Comunidad Europea y el Estado Español. El primero con una supremacía de poder sobre el segundo, porque impone la obligación de modelar unas formas específicas (autónomas e independientes del estado) a las organizaciones encargadas de explotar

el transporte férreo (ADIF y RENFE-Operadora), e inclusive, definir las condiciones sobre la cual estas instituciones desempeñará las actividades del sector: rentables, autofinanciable y accesibles a otras empresas ferroviarias europeas. La Ley del Sector Ferroviario se enmarca en las exigencias de la Directiva Europea 91/440; la Ley a su vez, promulga la creación de ADIF y RENFE-Operadora, y los Estatutos, el Contrato Programa y el Plan Estratégico de estas empresas públicas, se circunscribe al cumplimiento de los mandatos impuestos por la Comunidad de Europea y el Estado Español.

El análisis de estos hechos demuestra cómo la concurrencia de distintos intereses y demandas que exigen los principales grupos de stakeholders afectan directamente el grado de alcance de los objetivos que se han establecido para RENFE-Operadora. Los grupos con mayor poder para ejercer presión institucional, son los que perfilan y definen de manera explícita, cuáles serán las metas organizacionales y las que deben acatar sus miembros. Mientras que los grupos con menor poder coercitivo, perciben las afectaciones que resultan de dichas imposiciones y reaccionan ante ellas, ya sea de forma favorable o desfavorable a los objetivos que se propone lograr la organización.

En las Tablas 1 y 2 se muestra los stakeholders identificados para RENFE-Operadora, de acuerdo a los eventos narrados y a los escenarios en que han ocurridos los cambios impuestos por la liberalización del transporte férreo. La clasificación presentada de stakeholders internos y externos, atiende a los argumentos expuestos por González (2001:218) sobre la necesidad de ampliar el criterio original de Freeman y Evan. En el caso de estudio, se ha percibido que los stakeholders presentan delimitaciones físicas en relación con el entorno de la organización pero también demuestran capacidad de penetración al ambiente interno y en consecuencia, pueden afectar la gestión de la misma. Se incluyen a los stakeholders miembros internos de la organización como la alta gerencia, los mandos intermedios y el personal operativo.

**TABLA 1**  
**STAKEHOLDERS EXTERNOS DE RENFE-OPERADORA**

<b>STAKEHOLDERS EXTERNOS</b>		
<b>IDENTIFICACIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>DEMADAS Y REQUERIMIENTOS</b>
<b>UNION EUROPEA</b>	Representa la agrupación en "Comunidad" de 26 países europeos con la finalidad de establecer relaciones de integración. A través del Consejo, dictamina un conjunto de normas con carácter legislativo, llamadas <i>Directivas Europeas</i> , pero es competencia de cada país europeo, incorporar y adaptarla a su legislación nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Apertura del transporte mercancías operadores privados nacionales y europeos</li> <li>✓ Equilibrio financiero y obtención de rentabilidad económica de las empresas públicas ferroviarias.</li> <li>✓ Menor dependencia de las aportaciones del Estado.</li> </ul>
<b>SOCIEDAD o COMUNIDAD</b>	Asociaciones comunitarias, civiles o ecologistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un servicio sostenible con calidad y protección ambiental: Reducción consumo de energía, del número de accidentes, de congestión, de la emisión de contaminante entre otros.</li> <li>✓ Accesibilidad a los diferentes servicios</li> </ul>
<b>ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO</b>	Representado por sus Órganos Contralores, como: <i>Ministerio de Fomento, Dirección General de Ferrocarriles y Comité de Regulación Ferroviaria.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cumplimiento del Plan Estratégico 2005-2010 y del Contrato Programa 2006-2010</li> </ul>
<b>OPERADORES PRIVADOS</b>	Son empresas privadas que han obtenido su licencia para explotar y comercializar el transporte férreo. Son los <i>competidores</i> de RENFE-Operadora.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Flexibilidad en el reglamento</li> <li>✓ Preferencia del tráfico de mercancías por red convencional.</li> <li>✓ Homologar las características del material rodante a las del transporte europeo.</li> <li>✓ Invertir en apartaderos en lugares clave y en nuevas terminales.</li> <li>✓ Separar la gestión del transporte de mercancías y pasajeros.</li> </ul>
<b>SINDICATOS DE TRABAJADORES FERROVIARIOS</b>	Son las asociaciones o confederaciones de trabajadores ferroviarios, como: <i>CCOO, UGT, SEMAF.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estabilidad Laboral y Mejoramiento Salarial</li> <li>✓ Garantía de sus derechos laborales</li> <li>✓ Mejoramiento de las condiciones de trabajo.</li> <li>✓ Cumplimiento del Plan Social 2005-2009</li> </ul>
<b>ASOCIACIONES O GREMIOS DE USUARIOS DEL SERVICIO</b>	Agrupa a las empresas que requieren de los servicios de transporte ferroviario, por ej. : Centro de Promoción del Transporte de Mercancías por Ferrocarril	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Claridad en la fijación de las tarifas</li> <li>✓ Seguridad en el transporte de mercancías</li> </ul>

Fuente: Bastidas, Ripoll y Moreno (2010)

**TABLA 2**  
**STAKEHOLDERS INTERNOS DE RENFE-OPERADORA**

<b>STAKEHOLDERS INTERNOS</b>		
<b>IDENTIFICACIÓN</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>DEMADAS Y REQUERIMIENTOS</b>
<b>CLIENTES</b>	<p><i>Cientes Directos:</i> Son las empresas que contratan directamente los servicios ferroviarios con RENFE-Operadora.</p> <p><i>Cientes Indirectos:</i> Representan empresas intermediarias que requieren de los servicios de RENFE-Operadora, para poder cumplir con sus propios clientes. Podría considerarse como clientes indirectos de RENFE-Operadora.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Seguridad.</li> <li>✓ Precios atractivos y mejoras en los tiempos de recorridos.</li> <li>✓ Mejora de la calidad del servicio.</li> <li>✓ Amplitud y variedad de ofertas de servicio.</li> </ul>
<b>PROVEEDORES DE INSUMOS</b>	<p><i>ADIF:</i> establece las asignaciones a todas las operadoras ferroviarias para el uso de las vías férreas.</p> <p><i>Empresas Complementarias:</i> Se refiere a las empresas que prestan otros servicios complementarios con los servicios de RENFE-Operadora, como por ej: Unión de Operadores de Transporte Combinado (UOTC), que ofrecen los servicios de transporte por carretera donde el servicio ferroviario no es accesible; o las empresas de carga-descarga en muelles en Puertos de Valencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pago de los cánones por el uso de las infraestructuras férreas (vías y terminales).</li> <li>✓ Coordinación conjunta para garantizar la seguridad ferroviaria.</li> <li>✓ Cumplimiento con los acuerdos normativos de relaciones entre ADIF y RENFE-Operadora.</li> </ul>
<b>MIEMBROS INTERNOS DE LA ORGANIZACIÓN</b>	<p>Comprende los trabajadores y directivos que laboran en la institución, en los diferentes niveles organizacionales: superior, medio y operativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estabilidad Laboral y Mejoramiento de las condiciones de trabajo</li> <li>✓ Salarios justos</li> <li>✓ Participación en las decisiones de la organización.</li> <li>✓ Incentivos laborales.</li> </ul>

**Fuente:** Bastidas, Ripoll y Moreno (2010)

### **Unidad de Análisis: Gerencia de Servicios Productivos Noreste-Levante.**

Para el momento de realizar las entrevistas a los stakeholders internos, la unidad se denominaba Gerencia de Mercancías Levante, pero actualmente fue absorbida por la Gerencia Noreste, ubicada en Barcelona. El personal de los niveles medios y operativos, permanecen en las oficinas de Levante (Valencia), mientras que algunos cargos directivos fueron eliminados.

El Gerente de entonces explicó cómo se inició la nueva reestructuración de esta unidad, aunque para ese momento los cambios se evidencian en la funcionalidad y no en la operatividad:

“Anteriormente existía dos unidades de negocio: Transporte Combinado y Cargas, que ahora se han fusionado en una sola unidad denominada Gerencia de Mercancía (GM); pero además, se separa dos actividades que funcionaban juntas: Explotación de Transporte y Explotación de Terminales. En la Explotación de Transporte tenemos a cargo el manejo de las locomotoras y demás actividades relacionadas con el movimiento de la mercancía de los clientes. Internamente, representamos clientes para los Terminales. En relación a la plantilla de trabajadores... casi un 80% son los operadores y maquinistas de locomotoras. Este grupo trabaja en diferentes terminales”.

Dado que la gestión de los Terminales de Mercancías pasó a ser competencia de la empresa pública llamada ADIF, deja de visualizarse un proceso conjunto en la prestación del servicio de transporte y comienzan a percibirse ciertas limitantes al momento de efectuar el seguimiento y responder oportunamente la queja de un cliente.

También la separación de la antigua RENFE trajo consigo afectaciones entre su personal, sobre todo

en lo concerniente al compañerismo, la estabilidad laboral y las condiciones de su puesto de trabajo. En los mandos intermedios y de la gerencia media, se hizo sentir mayor grado de incertidumbre por la ausencia de su mando superior y manifestaron estar más dispuestos a considerar otras alternativas de trabajo diferentes a RENFE-Operadora.

Todo lo contrario ocurrió en los niveles operativos, conformados por los operadores y maquinistas. Este grupo se considera fuerte en la organización y están muy convencidos de lo “imprescindibles” que resultan para la institución, como para el proceso de cambio. El representante sindical respondió:

“El sindicato de maquinista es muy importante porque representa un amplio grupo de total del personal. Además somos el corazón de esta unidad de negocio, pues soportamos la carga productiva directamente.... si tenemos un conocimiento, una valoración que cualquiera venga a hacer lo mismo que nosotros, incluso por menos dinero,... tenemos que intentar garantizar pues, nuestro puesto de trabajo y que la gente que viene a hacer lo que hacemos nosotros, que tengan por lo menos la misma formación que se nos ha exigido a nosotros...”

Es interesante observar las actuaciones de este stakeholders, pues realizan acciones en contra, como por ej. nuevas convocatorias a huelga o bien, actúa a favor, como los acuerdos en el plan de prejubilaciones y bajas.

Lo que sí es un hecho “aceptado” para los sindicatos y trabajadores, es la inminente e innegable liberalización del sector, que acentúa la presión institucional en mejorar los resultados económicos en el servicio del transporte de mercancías en RENFE-Operadora. Este es un punto neurálgico para la organización, pues esta actividad tradicionalmente ha generado pérdidas en sus operaciones. La mayoría de los entrevistados mostraron conciencia del mismo y tienen una visión de optimismo

acerca del futuro del negocio.

Evidentemente, que el grado de compromiso y contribución para mejorar la situación de la institución fue más amplio en el grupo de entrevistados del nivel operativo, mientras que en los niveles medios y superiores, predominó la duda y el escepticismo. Algunas de las respuestas fueron: “...el futuro es incierto...hay que esperar a ver qué pasa”...; “...las empresas privadas nos sacaran del negocio..”; “...sólo nos dejaran las áreas no rentables y dejaremos de existir...”

Las primeras medidas económicas también surtieron sus impactos negativos, pues el alza de las tarifas en más de un 40% (vigentes a partir del 1 de febrero del 2007) provocó que las compañías de productos perecederos rescindieran del servicio de transporte por ferrocarril y tomar la alternativa por carretera. Además, se han reducido la oferta en el número de trenes que han dejado fuera a un importante lote de empresas industriales.

De acuerdo con estos resultados, se deduce que los trabajadores de RENFE-Operadora representan elementos claves para responder a las presiones del entorno, pues tratándose de recursos con una formación única, sólida y experimentada, adquirida dentro de la empresa durante sus años de labor, se convierten en el principal motor que puede facilitar la repotenciación del sector ferroviario de mercancías. Además, a través de la transferencia de sus habilidades y competencias a nuevos trabajadores, se estaría conformando la generación de relevo que permitiría a la organización afrontar el reto que se le impone y que ha decidido asumir.

Por las razones expuestas anteriormente, la propuesta del Cuadro de Mando Multidimensional (CMM) amplía la perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento a otra denominada Perspectiva Humana, donde se recoge la propuesta de valor que la organización ofrece a sus stakeholders como miembros internos y forjadores de un futuro mejor, así como el compromiso y las contribuciones que sus trabajadores están dispuestos a dar, para lograr

un fin común. El modelo puede reflejar quién, por qué, cómo y cuándo podría actuar un stakeholders, y reconocerlo en posición adversa a sus objetivos o como aliados para alcanzar metas verdaderamente transformadoras.

### **Diseño del Cuadro de Mando Multidimensional (CMM) para la Gerencia de Servicios Productivos Noreste-Levante.**

A continuación se expone la propuesta del modelo del CMM para el caso estudiado, tal como se muestran en las Figuras N° 1a y 1b, el cual fue diseñado tomando en consideración las adaptaciones al CMI debidamente justificadas para su viabilidad práctica en las organizaciones del sector público.

**Estrategia Elegida:** Renfe Mercancías es un negocio de transporte terrestre orientado al cliente, rentable, seguro y sostenible con crecimientos en línea con el mercado y con ofertas de valor añadido en un entorno de competencia. Los factores claves de éxito son:

- a) Una organización especializada que nos permita conocer en profundidad al mercado, impulsar la gestión comercial y las relaciones con los clientes, y desarrollar una oferta de servicios integrado.
- b) Mejora de la productividad a través de la optimización de los procesos y de una explotación eficiente de los activos.
- c) Desarrollo de una oferta con mayor calidad y seguridad en el transporte.
- d) Implementación de las nuevas tecnologías.
- e) Posicionamiento competitivo a largo plazo.

**FIGURA 1A.  
CMI MULTIDIMENSIONAL DE RENFE-MERCANCÍAS.**

	<i>Comunidad Europea</i>	<i>Clientes/Usuarios</i>	<i>Medioambiente</i>	<i>Valor agregado al CMI con enfoque de Stakeholders</i>
 <b>Perspectivas de Stakeholders</b> 	<b>Requerimientos–Demandas:</b> <b>Acatamiento a las Directivas Europeas</b>	<b>Requerimientos–Demandas:</b> <b>Seguridad. Precios atractivos. Rapidez en la entrega. Mejor calidad del servicio. Variedad del servicio.</b>	<b>Requerimientos–Demandas:</b> <b>Protección Ambiental: reducción de efectos contaminantes, disminución de accidentes</b>	<b>✓ Equidad de género</b> <b>✓ Humanización del Servicios</b> <b>✓ Tarifas Justas</b> <b>✓ Seguridad</b> <b>✓ Calidad</b>
	<b>Objetivos Estratégicos:</b> <b>Posicionamiento competitivo a largo plazo</b> 	<b>Objetivos Estratégicos:</b> <b>Calidad y Seguridad. Profundizar las relaciones con los Clientes. Oferta de servicios integrados</b> 	<b>Objetivos Estratégicos:</b> <b>El Contrato Programa 2006-2010 prevé una reducción de la Tasa de Riesgo Admisible (TRA) a 0,026</b> 	<b>✓ Accesibilidad</b> <b>✓ Sostenibilidad con Protección Medioambiental</b>
<b>Perspectiva Humana</b>	<b>PERSONAL NIVEL OPERATIVO</b>	<b>PERSONAL MANDOS INTERMEDIOS</b>	<b>PERSONAL DIRECTIVO</b>	<b>✓ Desarrollo Aprendizaje Organizacional (Innovación)</b> <b>✓ Empowerment</b> <b>✓ Humanización del Trabajo</b>
	<b>✓ Demanda Sindicales:</b> <b>Estabilidad Laboral. Mejorar Calificación Profesional. Formación de Personal en el Sector</b> <b>✓ Expectativas:</b> <b>Mejorar la Seguridad en el trabajo Mejoras Salariales.</b> <b>✓ Contribuciones :</b> <b>Aporte con su experiencia para lograr el cambio organizacional. Seguir laborando en la empresa</b>	<b>✓ Expectativas:</b> <b>Valoración justa de los puestos de trabajos y ascensos. Mejoras Salariales. Posibilidad de valorar otras alternativas de trabajo en operadoras privadas</b> <b>✓ Contribuciones :</b> <b>Conformidad para asumir el cambio.</b>	<b>✓ Expectativas:</b> <b>Posibilidad de valorar otras alternativas de trabajo en operadoras privadas.</b> <b>✓ Contribuciones :</b> <b>Aceptación a las condiciones que se les imponga (traslados, renuncia, jubilación)</b>	
	<i>Propuesta de Valor de la empresa:</i> <b>Desarrollo de las Perspectivas Profesionales y Conformación de Equipos de Expertos según la Experiencia.</b> <i>Objetivos Estratégicos:</i> <b>Reducción de Plantilla de Trabajadores y Nuevas Reincorporaciones a través del Plan ERE.</b>			

Fuente: Bastidas, Ripoll y Moreno (2010)

**FIGURA 1B.**  
**CMI MULTIDIMENSIONAL DE RENFE-MERCANCÍAS.**

<b>Perspectiva Financiera</b>	<b>Administración General del Estado – Ministro de Fomento Dirección General de Ferrocarriles – Comité de Regulación Ferroviaria</b>			✓ <i>Responsabilidad y Transparencia del Proceso de Rendición de Cuentas.</i> ✓ <i>Credibilidad</i> ✓ <i>Responsabilidad Social</i>
	<i>Requerimientos–Demandas: Cumplimiento Plan Estratégico 2005-2009 y Contrato Programa 2006-2010</i>			
	<b>Objetivos Estratégicos:</b>			
	<i>Eficiencia: Incremento de Cinco Millones de Toneladas Transportadas en Mercancías.</i> ↑↓	<i>Eficacia: Obtener beneficios netos de 903.000 euros al cierre del 2010.</i>	<i>Economía: Reducción de costes</i> ↑↓	
<b>Perspectiva Procesos Internos</b>	<b>PROCESOS ORGANIZACIONALES</b>			✓ <i>Internalización de los Costos externos de medioambientales.</i> ✓ <i>Benchmarking de Procesos</i>
	<i>Requerimientos–Demandas: ADIF y otros Proveedores: Cumplimiento de acuerdos normativos</i>		<i>Requerimientos–Demandas: Competidores (Operadores Privados): Separación de la gestión del transporte de mercancías y pasajeros.</i>	
	<i>Objetivos Estratégicos: Factores Críticos del Éxito: Mejora de la productividad a través de la optimización de los procesos y de una explotación eficiente de los activos Implementación de las nuevas tecnologías</i>			

**Fuente:** Bastidas, Ripoll y Moreno (2010)

El punto de partida para el diseño fue la estrategia declarada oficialmente por Renfe Mercancías, extraída de las documentaciones publicadas como el Plan Estratégico 2005-2009 y el Contrato Programa 2006-2010. En dicha declaración se ha subrayado las metas organizacionales que se relacionan con sus stakeholders, con la intención de evaluar si la organización está respondiendo o no a sus expectativas e intereses. En cada perspectiva se ha colocado las Demandas y Requerimientos, y los Objetivos Estratégicos, con el fin de determinar si existe correspondencia con las exigencias de sus stakeholders o bien si son adversos a los objetivos propuestos. De esta manera se identificarán posibles aliados como el

personal del nivel operativo, dispuestos a contribuir al mejoramiento de la institución, o en caso contrario, como el personal directivo que valora las alternativas que pueda ofrecer la competencia privada. De este análisis también se deriva aquellas exigencias que no tienen una respuesta explícita por parte de la organización y que en un momento dado puede transformarse en una necesidad que debe responder satisfactoriamente. Las flechas bidireccionales representan la interacción mutua de los actores y en la última columna, los criterios que dominan la evaluación del impacto social de la organización desde el enfoque de los stakeholders.

En lo concerniente al “orden jerárquico o de prioridad” en las perspectivas, depende de la concurrencia de diferentes variables como las circunstancias o el contexto en que se desenvuelven los eventos, los conflictos de intereses, el poder que ejercen los grupo de stakeholders y la capacidad de la misma organización para aceptar o dar respuestas a sus demandas. Esto significa que la conjugación de las variables es diversa, y afecta el “grado de prioridad” que la organización percibe a sus stakeholders, en consecuencia incide en el establecimiento de las metas y objetivos.

El diseño para este estudio de casos comprende las siguientes dimensiones:

- a) Tres perspectivas paralelas que ocupan la cúspide del modelo: Perspectiva de la Comunidad Europea, la Perspectiva de Clientes/Usuarios, y la Perspectiva Medioambiental.
- b) La Perspectiva Humana, diferenciada según los niveles gerenciales: Personal del nivel Operativo, Personal de los Mandos Intermedios y Personal Directivo, considerando las posiciones disímiles que asumieron los diferentes grupos.
- c) La Perspectiva Financiera, se refiere a los órganos contralores del Estado. En ella se definen los objetivos en términos de economía, eficiencia y eficacia.
- d) La Perspectiva de Procesos Internos u Organizacional, representada por su proveedor principal, ADIF y paralelamente, los operadores privados como referentes para la evaluación de su actuación según criterios empresariales (costes, rentabilidad, calidad, entre otros).

En general, las figuras presentan un modelo de gestión que refleja los stakeholders de las organizaciones públicas, la confluencia de sus intereses y el grado de correspondencia de éstos con los objetivos propuestos

por la institución.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

Ante una realidad compleja que rodea el entorno de las organizaciones públicas, se hace imperativa la necesidad, de un instrumento de gestión que permita manejar las presiones de los diferentes stakeholders, buscando un equilibrio entre las expectativas y las contribuciones que estén dispuestos a ceder a favor de la organización.

Las adaptaciones del CMI a las particularidades de las organizaciones públicas, permiten convertir esta herramienta en un instrumento viable para mejorar el desempeño público y puede responder favorablemente, como modelo para gestionar los procesos de cambios, que en la mayorías de los casos, resultan ser inminentes, ya sea por presiones institucionales o porque la misma sociedad así lo demande. Los stakeholders externos (Estado-Sociedad) que tienden a ejercer mayor poder de influencia y por ello son colocados en la cúspide del CMI público; mientras que los stakeholder internos (gerentes y empleados) son los que se siente más directamente afectados por los procesos de transformación. Además se comprobó que de los grupos de stakeholders internos correspondientes a los niveles de la base de la pirámide gerencial (nivel operativo), expresan mayor disposición al compromiso que los niveles medios y superiores, en especial, ante situaciones de incertidumbre, por lo tanto representan los primeros aliados para promover el aprendizaje organizacional y reducir el grado de resistencia.

Los cambios en Renfe-Operadora continúan en pleno desarrollo, con lo cual la posición de un determinado grupo de stakeholders puede ser diferente en otro momento dado y en otro escenario específico. Debemos seguir observando el desenlace de los hechos y esperar el impacto final de sus resultados, que puede ser la continuación de futuras investigaciones.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Beltrán, Miguel (1996), **De la reforma de Administración al control de calidad de los servicios públicos**, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 5-6, 5-16.
- Brignall, Stan y Modell, Sven (2000), **An institutional perspective on performance measurement and management in the new sector public**, Management Accounting Research, 11, 281-306.
- D'Souza, Derrick y Williams, Fredrik. (2000). **The stakeholders theory of the corporation: Concepts, evidence and implications**, Academy of Management Review, 12, 227-246, verano.
- Freeman, Edward R.(1984), **Strategic Management. A Stakeholders Approach**, Toronto, Pitman
- Kaplan, Robert. y Norton, David. (2001a), **Balance without profit, Financial Management**, 23-26, Enero.
- (2001b), **Strategic Performance Measurement and Management in nonprofit organizations**, Nonprofit Management & Leadership, 11, 353-370, primavera.
  - 2001c, **Transforming the balanced scorecard from performance measurement to strategic management: Part I.**, Accounting Horizons, 15, 87-104, Marzo.
- Kloot, Louise y Martin, Jhon (2000), **Strategic Performance Management: A balance approach to performance management issues in local government**, Management Accounting Research, 11, 231-251.
- Lapsey, Irvine y Pallot, June (2000), **Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government**, Management Accounting Research, 11, 213-229.
- Meneguzzo, Marco (1997), **De la New Public Management a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública**, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 10, 33-41.
- Norreklit, Hanne., (2000), **The balance on the balanced scorecard: a critical analysis of some of its assumptions**, Management Accounting Research, 11, 65-68.
- (2003), **The balanced scorecard: what is the score?** A rhetorical analysis of the balanced scorecard, Accounting, Organizations and Society, 28, 591-619.
- Recascino, Lois. (2002). **Public Management Reform: Competing Drivers of Change**, Public Administration Review, Vol.62, #5, p. 555-567.
- Roberts, Robin (1992), **Determinants of corporate social responsibility Disclosure: an application of stakeholders theory**, Accounting, Organizations and Society, 17, 395-612, Agosto.
- Scott, Susanne y Lane, Vicki (2000), **A stakeholder approach to organizational identity**, Academy of Management Review, 25, 43-62.