



Universidad de Jaén

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**INDICADORES DE GESTIÓN EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
ESTUDIO DEL CASO DEL
AYUNTAMIENTO DE LAHIGUERA**

Alumno: Cristina Galán Godoy

Octubre, 2014

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. El Estado de la Cuestión.....	6
3. Indicadores de gestión: concepto, características y objetivos.....	8
3.1. Concepto y definiciones básicas.....	8
3.2. Características de los indicadores.....	12
3.3. Objetivos de los indicadores de gestión.....	13
4. Tipos de indicadores.....	13
5. Fundamentos legales para la implantación de indicadores en el ámbito público.....	21
6. La implantación de indicadores.....	24
6.1. Metodología para la construcción de indicadores.....	24
6.2. Utilización de referentes: Benchmarking.....	26
6.3. Destinatarios y usuarios de los indicadores.....	28
6.4. Medición.....	29
6.5. Propiedades.....	29
6.6. Factores clave.....	31
6.7. Experiencias en materia de implantación de indicadores de gestión.....	31
6.8. Los cuadros de mando: unos outputs de información fundamentales.....	33
6.9. Proyecto SINIGAL: Una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios.....	34
7. Dificultades y limitaciones en la implantación de indicadores.....	36

8. Caso hipotético: Implantación de indicadores de gestión en los servicios municipales del Ayuntamiento de Lahiguera (Jaén).....	40
8.1. Determinación de los servicios ofrecidos por el Ayuntamiento de Lahiguera.....	40
8.2. Determinación de los servicios municipales susceptibles para la aplicación de indicadores.....	42
8.3. Propuesta de indicadores para los servicios municipales seleccionados.....	44
8.4. Conclusiones del estudio.....	47
9. Conclusiones.....	48

BIBLIOGRAFÍA

ACRÓNIMOS

RESUMEN

La necesidad de implantar indicadores de gestión en las administraciones públicas viene siendo defendida por estudios y numerosas organizaciones a lo largo de los últimos años, con reconocimiento en los preceptos legales más recientes. En la sociedad española está presente la inquietud del ciudadano por conocer en qué y de qué manera se gastan sus impuestos, consecuencia lógica debido a las necesidades sociales actuales. Esta situación hace que las administraciones públicas se vean en la obligación de contar con técnicas para gestionar los recursos de manera eficaz, eficiente y económica, los cuales serán los principios fundamentales para la toma de decisiones.

En definitiva, la necesidad de disponer de unos instrumentos de gestión adecuados que puedan cubrir la demanda de los ciudadanos siguiendo la legislación vigente tiene como objetivo común mejorar la gestión pública. En nuestro trabajo, se explica el procedimiento a seguir en el diseño e implantación de indicadores de gestión, completándolo con la incorporación de un caso hipotético en una administración local para facilitar su comprensión.

ABSTRACT

Need to implement management indicators in public administrations is being defended by numerous studies and organizations along last years, recognition in the latest legal precepts. In the Spanish society is present the citizens concern by know in what and what way their taxes are spent, this is a logic consequence due to current social needs. This situation makes public administration see themselves obliged to have techniques to manage the resources effectively, efficiently and economically, these will be the fundamental principles for make a decisions.

In conclusion, the need to have appropriate management instruments that can cover citizens demand following current legislation has as common objective improve the public management. In our work, explain the procedure to follow in the design and implementation of management indicators, supplementing with incorporation of a hypothetical case in local administration for facilitate the understanding.

1. INTRODUCCIÓN.

El interés por mejorar en la gestión de los recursos que están a disposición de las Administraciones Públicas viene siendo un punto importante de interés en la sociedad española actual en los últimos años. Esto tiene su fundamento en la importante situación de crisis, notándose la preocupación de los ciudadanos por conocer en qué y cómo se gastan sus impuestos.

Esta situación, ha provocado la insuficiencia de medios disponibles para atender a todas las demandas de la sociedad, lo que convierte en primordial que las Administraciones Públicas necesiten contar con técnicas que hagan posible gestionar los recursos en las que la eficacia, la eficiencia y la economicidad sean los principios fundamentales de sus actuaciones.

Para conseguir esto, será necesario contar con aquellas herramientas de medición capaces de afrontar la medida, valoración y representación de la realidad económica con respecto a los controles de eficacia, eficiencia y economía de las actuaciones administrativas, ya que son el pilar principal de este trabajo. Por esto, es necesario perfilar su conceptualización.

Los indicadores miden principalmente el control de la actuación para que las Administraciones Públicas sean capaces de tomar buenas y correctas decisiones, y así se pueda tener un control de lo que está ocurriendo y si es necesario adoptar las medidas que correspondan. Un indicador permite evaluar los resultados que se obtienen tanto en economía, eficiencia o eficacia, y constituyen una herramienta de evaluación de la gestión. Son medidas que determinan el éxito de un determinado proyecto, mediante la evaluación que lleva de los resultados. Deben tener un seguimiento de los aspectos más importantes del servicio u programa analizados, por esto deben ser muy precisos.

Interesa recordar que nuestro Texto Constitucional, en su artículo 31.2, promulga que *“el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía”*¹; como en el artículo 103.1, el cual indica que *“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.²

¹ Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978), art. 31.2

² Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978), art. 103.1

Las Administraciones Públicas tienen el deber de suministrar la información necesaria para que la sociedad y demás interesados en la res pública puedan conocer en qué medida su gestión ha sido protagonizada por los criterios de eficacia, eficiencia y economía. Por esto, es adecuado utilizar modelos de evaluación de la gestión destinados a suministrar información acerca del grado de estos criterios con el que son ejecutados los gastos públicos. En este momento, es cuando la contabilidad pública desempeña un papel principal, ya que debe mostrar aquellos datos que resulta difícil tener disponibles en la evaluación de la ejecución de los gastos públicos. Sin embargo, en la actualidad no se utilizan sistemas capaces de informar acerca del grado de cumplimiento de objetivos, del nivel de cobertura de necesidades sociales, del rendimiento alcanzado en la prestación y producción de servicios, etc. Además, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, especifica el Principio de Transparencia, un elemento básico, además de nombrarse los principios de Estabilidad y Eficiencia en la gestión, para poder aproximarse al presupuesto, permitiendo un análisis de los objetivos que se deben lograr con unos procesos transparentes de evaluación.

Por estos motivos, en el presente trabajo se muestra una aproximación a un modelo general de evaluación que apoyado en los indicadores de gestión pueda informar sobre la práctica del control económico. Sobre todo, en las administraciones municipales, ya que en ellas se acentúa este déficit de información.

2. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN.

El estudio de la aplicación de indicadores en el sector privado ha gozado de mucha más dedicación que en lo concerniente al sector público, en el que los estudios realizados son más escasos y de reciente difusión. Señalamos, entre otros, los siguientes:

- En primer lugar, trataremos la obra del profesor Ortigueira Bouzada³. Relacionado con los indicadores, aborda temas como la aplicación de la Teoría de Sistemas en las auditorías de gestión en las administraciones públicas, apoyándose en las incidencias sobre la eficiencia, eficacia, efectividad, etc. El profesor Ortigueira señala que existen cinco tipos de indicadores⁴: indicadores de medios, de resultados, de impacto, de entorno y de gestión.

³ Ortigueira Bouzada, M. (1987), *Administraciones Públicas: teoría básica de las auditorías de gestión*. Granada. Ed. Publicaciones del Cur.

⁴ Ortigueira Bouzada, *Administraciones Públicas*, pp. 131 y ss.

- En segundo lugar, Navarro⁵ aborda el tema de los indicadores de manera extensa. Basándonos en su obra, podemos sacar las siguientes conclusiones:

1. Los indicadores de gestión son aquellos que son acordes para cuantificar la eficacia, eficiencia y economicidad para gestionar los recursos municipales.
2. El uso de indicadores de gestión resulta muy fructífero en la labor de medición de los resultados de las organizaciones.
3. El primer paso en el modelo de control económico con indicadores será fijar los conceptos de eficacia (cumpliendo los objetivos), eficiencia (outputs conseguidos VS recursos empleados), y economicidad (relacionando las condiciones en las que se podrían haber realizado las inversiones y las condiciones en las que realmente se ejecutan).

- En tercer lugar, cabe destacar la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA). La AECA es una institución española que emite principios y normas de contabilidad. Pretende mejorar constantemente el nivel de competencia de las personas de una empresa. Su objetivo principal es el desarrollo científico de las ciencias empresariales y la mejora de las técnicas de gestión empresarial, utilizando herramientas útiles y avanzadas para el desempeño profesional. La AECA emite variados documentos, los cuales son el resultado de investigaciones desarrolladas por las Comisiones de Estudio en cada materia. Los documentos principales que me servirán de apoyo en este trabajo son los relacionados con la Contabilidad de Gestión.

- En cuarto lugar, la Intervención General de la Administración del Estado, promovió en el seno de la comisión de contabilidad pública la constitución de un grupo de trabajo para elaborar el documento que nos ha servido de ayuda sobre “los indicadores de gestión en el ámbito del sector público”, para poder servir de referencia metodológica en el procedimiento a seguir en el diseño e implantación de los indicadores de gestión, orientando sobre la utilidad de la información que los indicadores proporcionan en la gestión pública. Este documento, recoge los conceptos teóricos y las condiciones básicas que deben reunir los indicadores para cumplir su función, enumerando también los tipos de indicadores, los cuales serán expuestos en mi trabajo.

⁵ Navarro Galera A. (1998): *El control económico de la gestión municipal: Un modelo basado en indicadores*, Valencia, Sindicatura de Comptes.

Además, se define el ámbito de aplicación, lo cual también me va a servir de ayuda en mi trabajo.

- En quinto lugar y refiriéndonos al documento de Navarro, Ortiz y López, las principales experiencias en materia de implantación de indicadores de gestión, así como las adversidades en su aplicabilidad en las Administraciones Locales derivadas de los contextos organizacional, vinculadas al factor humano y relativas a la cultura de costes, serán unos de los pilares más importantes en los que basaré mi trabajo, además de la información recogida acerca del Proyecto Sinigal, redactada por estos autores.

- Guinart i Solá en su ponencia, presenta el marco teórico de los indicadores de gestión, contestando a la pregunta de ¿por qué utilizar indicadores de gestión? Según Guinart, en las administraciones públicas, cuyos recursos provienen en su mayor parte de impuestos y cuyo fin es la prestación de servicios a la ciudadanía a título “semigratuito”, la eficacia de los servicios que se presten y la administración correcta de los recursos de los que se disponen deben valorarse por la satisfacción causada a las necesidades colectivas y el grado en el que se cumplen los objetivos. Señala que es necesario dotarse de indicadores de eficacia y eficiencia que sirvan para cumplir adecuadamente con la responsabilidad y la legalidad características de la actuación pública.

3. INDICADORES DE GESTIÓN: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS.

3.1. Concepto y definiciones básicas.

De acuerdo con el documento de la IGAE⁶, una de las consecuencias que trae consigo la nueva normativa presupuestaria es potenciar el análisis económico de los datos que ofrece el presupuesto y su contabilidad, por tanto, el objetivo principal es aproximarse a un presupuesto de gestión, por el cual se entiende aquel presupuesto que tiene un análisis detallado de los medios y de los objetivos que se pretenden lograr en un proceso de evaluación de estos medios, su control permanente y su evaluación final de acuerdo con el principio de transparencia, que de conformidad con la Ley General Presupuestaria, es un principio básico, a la vez que los de estabilidad y eficiencia en la gestión.

⁶ Intervención General de la Administración del Estado (2007), *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público*, Madrid, Ministerio de Economía, Centro de Publicaciones, p. 19

Para conseguir estos objetivos, es necesario tener a disposición herramientas nuevas con una adecuada información a los retos actuales de los escenarios presupuestarios, y en este sentido, desarrollar sistemas de indicadores es uno de los requisitos necesarios para poder cumplir esos objetivos. Sin embargo, no sólo la normativa es la que impulsa la necesidad de crear indicadores, ya que la demanda de instrumentos de gestión de los últimos años por los entes administrativos ha sido constante, los cuales no evaluaban correctamente su propia gestión con los instrumentos tradicionales de seguimiento presupuestario y en muchos casos desarrollaban sus instrumentos de gestión propios con el objetivo de que fuesen eficientes.

Por estas razones, entre otras, o por la complejidad que han ido adoptando las organizaciones del sector público actuales, son necesarios los indicadores para permitir un análisis efectivo en la elaboración de presupuestos y en el resto de procesos de decisión. La información que ofrezcan los indicadores debe tener como objetivo dar una herramienta útil para la gestión tanto a corto como a medio y largo plazo.

Una de las principales cuestiones a las que hay que enfrentarse al estudiar los indicadores es su variedad. Existe un variado conjunto de indicadores que abarcan diferentes ramas, y tantas definiciones como variedades haya.

Vamos a adoptar una definición amplia de indicador. Siguiendo el documento de la IGAE “*Indicador.- Instrumento de medición elegido como variable relevante*”⁷. Para explicar esta primera definición, este documento sigue varias anotaciones que van perfilando el concepto de indicador:

1. Al hablar de “instrumento de medición” se hace referencia a un factor que pueda compararse, que pueda ser medido, o que tenga carácter cuantitativo, aunque esto no implica que no puedan existir facetas consideradas como cualitativas, como por ejemplo, los aspectos relativos a la calidad. Lo que directa o indirectamente no se pueda medir, no será un indicador.
2. Con el término “elegido” en esta definición, se hace referencia a la posible existencia de varias opciones en relación con lo que queremos medir, así como a las diversas maneras de medir un hecho igual. En la mayoría de los casos, serán necesarios más de un indicador para ofrecer una visión más amplia del objeto que tengamos en la medición.

⁷Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, p. 22.

3. Para terminar la definición dada se habla de “variable relevante”, a la cual se hace referencia desde las perspectivas tanto cuantitativas (el indicador debe ser relevante en función de la importancia que su medición representa en el estudio), como cualitativas (guardando la inmediatez con la realidad que se desea evaluar).

Según lo dicho, el concepto de indicador podría ser el siguiente: *“Instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o en un intervalo temporal determinado”*.⁸

De una manera muy similar lo define el profesor Manuel Ortigueira Bouzada cuando expone que *“el indicador es una magnitud que está siempre asociada a la noción de fenómeno o sistema. Con relación a éste puede desempeñar dos tipos de distintas de funciones. Una tiene un carácter descriptivo e intenta ilustrar sobre el conocimiento de la situación o estado del sistema así como su evolución en el tiempo. La otra tiene una visión valorativa, es decir, de apreciación de los efectos que determinada acción o acciones pueden provocar o desencadenar en el sistema”*.⁹

Para Moreno Albarracín, *“los indicadores no son más que un instrumento al servicio del usuario que permite establecer un sistema de evaluación relativo a la gestión realizada en el período en que se aplica dicho indicador. Es por ello que deben entenderse como un mecanismo de control de la gestión y siempre al servicio de ella, pero en ningún caso como un objetivo en sí mismo, ya que si se constituyen en esto último, su uso carecería de cualquier sentido”*.¹⁰

Navarro Galera entiende por indicadores de gestión *“aquéllos que suministran la información necesaria para el ejercicio del Control Económico de la gestión, concebido éste en su triple vertiente de Control de Eficacia, Control de Eficiencia y Control de Economía”*.¹¹

Según el glosario de contabilidad de gestión de la AECA, se entiende por indicadores de control *“aquellas unidades de medida que son utilizadas en los sistemas de control para servir de referente, tanto en la fijación de objetivos iniciales, como para evaluar “a posteriori” el logro*

⁸Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, p. 25

⁹Ortigueira Bouzada, M. (1987), *Administraciones Públicas: teoría básica de las auditorías de gestión*, Granada, Publicaciones del Cur, p.113.

¹⁰ Moreno Albarracín, A. L. (2013), *Instrumentos de control e indicadores de gestión social en las entidades no lucrativas: el caso de la ONCE como modelo de referencia*, “Tesis doctoral”, Jaén, p. 198.

¹¹ Navarro Galera, *El control económico de la gestión municipal*, pp. 15-16.

*de tales objetivos. Para ello, deberán identificarse las variables clave de la empresa en su conjunto y de cada centro en particular, entendiéndose por variables clave aquellas áreas o actividades que garantizan el éxito de una unidad y, por tanto la consecución de sus objetivos”.*¹²

En la implementación de indicadores se deben identificar necesidades propias del área involucrada, clasificando según la naturaleza de los datos y la necesidad del indicador.

Los indicadores de gestión miden principalmente el control que existe de la actuación de los entes (ya sean públicos o privados) y sus respectivos departamentos, constituyendo una importante herramienta para que éstos puedan tomar las correctas decisiones en su trayectoria, y por supuesto para llevar un control de ésta y tomar medidas si es oportuno.

Los indicadores deben ser lo suficientemente precisos y exhaustivos a fin de que permitan efectuar un seguimiento de los aspectos más importantes del programa, servicio u organización analizados.

Desde este punto de vista, se podrían definir los indicadores como *“unidades de medida que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación con los correspondientes referentes internos y externos”*.¹³

Después de perfilar un poco más la definición del concepto de indicador, es necesario dar entrada a un concepto que es también objeto de este trabajo: el concepto de gestión, ya que dentro del concepto de indicador se hace necesario responder a la pregunta de “¿para qué sirven los indicadores?” y su respuesta debe estar relacionada a la utilización de éstos para la gestión de las organizaciones del sector público.

El término “gestión” puede ser comparable al término “dirección”, ya que se engloban diversas tomas de decisiones, como pueden ser en la organización, en la producción o en la planificación. Dicho esto, la definición dada por el libro de Ministerio de Economía y Hacienda anteriormente, se completa ahora de la siguiente manera: *“Instrumento de medición elegido como variable relevante que permite reflejar suficientemente una realidad compleja, referido a un momento o a un intervalo temporal determinado y que pretende informar sobre aspectos referidos a la*

¹²AECA (1995), *Glosario de Contabilidad de Gestión Documento 0*, “Principios de Contabilidad de Gestión”, Madrid, pp. 99-100.

¹³ AECA, *Documento nº 16*, “Principios de Contabilidad de Gestión”, Madrid,, pp. 31-32.

organización, producción, planificación y efectos de una o varias organizaciones en sus diversas manifestaciones concretas”¹⁴, quedando así una definición de indicador más completa.

3.2. Características de los indicadores.

Estos indicadores de gestión, usando como referente el documento nº 16 de la AECA¹⁵, deben reunir una serie de condiciones, las cuáles son las siguientes:

- 1) Tienen como principal objetivo la medición de una realidad durante un período de tiempo concreto y en un momento determinado.
- 2) La información que se aporte debe ser imprescindible para informar, tomar decisiones y evaluarlas. Es decir, deben ser relevantes.
- 3) Tienen una gran utilidad como patrón de medida para expresar numéricamente los objetivos previstos en un intervalo de tiempo.
- 4) Contienen un criterio de medición que no debe estar basado en unidades monetarias, existiendo la posibilidad de asignar valores a los indicadores en unidades físicas o técnicas.
- 5) El concepto expresado por el indicador de gestión debe mantenerse en el tiempo al igual que debe ser adecuado para lo que se quiere medir.
- 6) Un indicador no puede tener interpretaciones opuestas, es decir, debe ser inequívoco.
- 7) Hacen posible la evaluación de la gestión efectuada, facilitando la realización de comparaciones entre los valores obtenidos para cada indicador en distintas entidades.
- 8) Aportan información que estima datos sobre la realidad futura.
- 9) Permite identificar y detectar cuáles son las acciones cuyo efecto se aparta del mejor estándar establecido, apoyando el proceso de toma de decisiones.

¹⁴ Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, p. 26.

¹⁵ AECA, *Documento N° 16*, p. 32.

10) La adecuada combinación de información recogida puede generar la obtención del grado global de bondad de la gestión realizada por una entidad.

3.3. Objetivos de los indicadores de gestión.¹⁶

Uno de los objetivos que presentan los indicadores de gestión puede ser aportar a una organización un camino correcto para cumplir las metas que éstas se establecen. Los sistemas de indicadores, deben satisfacer una serie de objetivos, como son los siguientes:

- Deben comunicar la estrategia.
- Deben exponer las metas que desean conseguirse.
- Es importante saber identificar tanto los problemas como las oportunidades.
- Diagnosticar los problemas, entendiendo los correspondientes procesos y asumiendo responsabilidades.
- Mejorar el control de la organización.
- Identificar las iniciativas y las acciones necesarias para poder mejorar.

Los indicadores tienen un objetivo principal, el cual consiste en evaluar el desempeño del área mediante parámetros que se establezcan relacionados con las metas. Una vez obtenidos los resultados, es posible plantear las soluciones o las medidas de mejora para poder lograr así la meta fijada.

4. TIPOS DE INDICADORES.

Siguiendo al profesor Ortigueira Bouzada¹⁷, podemos distinguir cinco tipos diferentes de indicadores. A continuación se detalla cada uno de ellos.

- Indicadores de Medios: podemos identificar a los medios con los inputs. Son medidas que nos permiten saber los factores que utilizan las entidades públicas directa o indirectamente en el desarrollo de su actividad. También nos permiten conocer la naturaleza de esos factores.

¹⁶Información disponible Online: <http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/1460/3/CAPITULO%202.pdf> , p.11.

¹⁷Ortigueira Bouzada, *Administraciones Públicas*, pp. 131 y ss.

Se pueden considerar la base para poder evaluar la eficiencia y la economía en la trayectoria de los servicios. Los inputs más importantes con los que cuentan las entidades públicas son de tipo material, financiero y humano.

- Indicadores de Resultados: se relacionan con los outputs. Permiten realizar una medición de los resultados dados por un servicio o un determinado programa. Exigen el análisis de los servicios, así como conocer todas sus actividades.
- Indicadores de Impacto: estos indicadores reflejan los efectos que tiene la prestación de servicios, tanto sociales como económicos. Están relacionados también con los Outcomes. Reflejan tanto los resultados favorables como los no favorables. Un ejemplo de cómo se miden estos indicadores puede ser a través de encuestas.
- Indicadores de Entorno: El entorno está relacionado con el conjunto de un programa, es decir, con aquello que tiene influencia sobre su funcionamiento o sobre cómo usar los resultados. Los elementos principales que pueden constituir el entorno son materiales, exteriores y humanos. Estos indicadores recogen los datos de origen externo al programa pero que influyen sobre éste. Su misión es identificar las influencias del entorno y describirlas, cuando se llevan a cabo.
- Indicadores de Gestión: Tratan de relacionar entre los medios o inputs con los resultados u outputs y realizar las previsiones.

Torres Prada¹⁸, clasifica los indicadores en tres grupos, de forma similar a como lo hace Ortigueira:

- 1) Indicadores de inputs, outputs y outcomes.
- 2) Indicadores presupuestarios y contables, de organización, sociales, de entorno y de impacto.
- 3) Indicadores de economía, eficiencia y eficacia.

Por consiguiente, también la AECA clasifica a los indicadores de tres formas¹⁹, las cuales explicaremos a continuación:

¹⁸ Torres Prada, L. (2002), *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*, “4.4. Contenido de los indicadores de medios y logros”, AECA monografías, Madrid

¹⁹ AECA, *Documento N° 16*, pp. 33-37.

1) Según su naturaleza, agrupando los indicadores según la actuación concreta que desean medir, identificando los siguientes tipos de indicadores: economía, eficacia, eficiencia, efectividad, equidad, excelencia, entorno y evolución sostenible.

2) Según el objeto a medir, dando prioridad al tema sobre lo que se mide, exponiendo los siguientes tipos de indicadores:

- *“Indicadores de resultado: Tratan de medir los resultados obtenidos en comparación con los esperados. Normalmente se refieren a indicadores de eficacia, según los objetivos fijados.*

- *Indicadores de proceso: Valoran aspectos relacionados con las actividades y su eficiencia. Son indicadores de eficiencia según los sistemas.*

- *Indicadores de estructura: Tratan de medir aspectos relacionados con el coste y la utilización de los recursos. Por su naturaleza, estos indicadores pueden considerarse indicadores de economía.*

- *Indicadores estratégicos: Valoran cuestiones que, sin tener una relación directa con las actividades desarrolladas, tienen una incidencia importante en la consecución de los resultados de éstas. Se considera que estos factores siempre son externos a los programas, pero actúan con una clara incidencia en los resultados.”²⁰*

Mediante indicadores de estructura, proceso y resultado, se puede medir la calidad de los elementos, pudiendo obtener conclusiones sobre ésta.

3) Según el ámbito de actuación se pueden dividir en internos y externos. Los primeros se refieren a indicadores relacionados con el funcionamiento de una entidad, su actuación interna. Por otro lado, los indicadores externos se refieren a la influencia de actividades del exterior en relación con los servicios.

De forma más extensa y basándonos en el documento de la IGAE²¹, una aproximación a las clasificaciones de los indicadores que podríamos encontrarnos nos mostraría la gran variedad

²⁰ AECA, Documento N° 16, pp. 34-35.

²¹ Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, pp. 28-55.

de posibilidades de clasificación que pueden presentarnos. Es imprescindible exponer algunas clasificaciones de indicadores, lo que haremos a continuación:

1. Indicadores numéricos e Indicadores Descriptivos o formados con palabras.

Esta podría ser la clasificación más simple de todas. Estos indicadores hacen referencia a las magnitudes expresadas en números, y los indicadores descriptivos se expresan mediante palabras. Un ejemplo fácil podría ser el “número de usuarios de metro durante un periodo determinado”, mientras que un indicador descriptivo podría ser “el grado de insatisfacción por los usuarios en el servicio de metro, clasificando en bueno, malo o regular”. Los indicadores formados con palabras tienen mucha importancia a la hora de medir algunos aspectos, como la calidad en los productos o en la prestación de servicios, aunque este tipo de indicadores vienen referidos a variables de tipo cuantitativo.

2. Indicadores Simples y Compuestos.

“Indicadores Simples se van a denominar aquellos que se obtienen de manera inmediata respecto de las variables a las que representan”²². Estos indicadores se obtienen en una medición directa de la variable a la que hace referencia.

Un ejemplo de Indicador Simple podría ser el “número de alumnos/as matriculados en la asignatura Contabilidad de Gestión en el Grado en Gestión y Administración Pública impartido en la Universidad de Jaén en el curso 2014/2015”.

“Indicadores Compuestos, Secundarios o Relativos serían aquellos que se obtienen mediante una relación o mediante un porcentaje como resultado de dos magnitudes referidas a una o a distintas variables que, a su vez, pueden o no constituir indicadores simples”²³.

Así, un ejemplo de indicador compuesto puede ser “el porcentaje de alumnos que ha aprobado la asignatura Contabilidad de Gestión con respecto a los que se han presentado en los exámenes de mayo del curso 2014/2015”.

²² Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, p. 28.

²³ Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, p.29.

3. Indicadores Físicos y de Valor o Monetarios.

Se podría decir que los indicadores físicos son los que pueden venir determinados por factores de medición con unidades no monetarias, como por ejemplo “kilómetros de autovía construidos”, mientras que los indicadores monetarios están compuestos por valoraciones monetarias, en este sentido podría ser “el coste de un kilómetro construido en la autovía”.

En esta clasificación, un factor determinante es la homogeneidad de la medición, tanto en unidades monetarias como no monetarias. Esto se manifiesta mejor en los indicadores físicos.

4. Indicadores “a priori” y “a posteriori”.

Los primeros, ofrecerán datos previstos y los segundos ofrecerán datos sobre realizaciones ya hechas. Los indicadores “a priori” pueden tener como dificultad que influyan en ellos agentes externos, como por ejemplo, una variación en los precios o las condiciones de trabajo.

5. Indicadores Puntuales e Indicadores de Intervalo.

Los indicadores puntuales son los que ofrecen información de una situación en un momento determinado, como por ejemplo pueden ser el “número de personas que utilizan el metro al mismo tiempo”. Tienen una visión estática.

Los indicadores de intervalo, al contrario que los puntuales, tienen una visión dinámica de una actividad. Para que el ejemplo anterior pase a ser de indicadores de intervalo, podíamos añadirle “las personas que utilizan el metro a lo largo del trimestre X”.

6. Indicadores según la finalidad de la medición.

Puede hablarse de: “Indicadores de organización productiva o de indicadores de producción” y de “Indicadores de efecto”.

1) Los Indicadores de Producción tienen como objetivo obtener una evaluación de los métodos o características de las fases que tiene una organización en un determinado ente. En estos indicadores, se puede diferenciar: 1) indicadores de estructura y 2) indicadores de proceso, los primeros hacen referencia a las variables que permiten conocer a la organización y los medios de que dispone y los indicadores de proceso, son los que incluyen la visión dinámica de la producción de dicha organización, dando lugar a los indicadores de medios de actividad o de resultados de actividad. Entre éstos últimos se podrían distinguir los siguientes:

- Indicadores de Eficacia: En primer lugar, por eficacia se entiende el grado hasta el cual son cumplidos los objetivos previstos en una organización, siempre que sea un determinado periodo de tiempo. Una organización será eficaz si alcanza los objetivos que se propone en el tiempo que se lo propone. Habiendo explicado esto, un indicador de eficacia hace referencia a las mediciones que comparan fijados para alcanzarse y los que realmente se alcanzan. Un ejemplo de indicador de eficacia puede ser “el número de entradas de un concierto vendidas respecto al número de entradas que preveían venderse”.

- Indicadores de Eficiencia: Una organización es eficiente cuando consigue ser eficaz pero al menor coste de los recursos que utiliza, es decir, una organización será eficiente cuando consigue alcanzar los objetivos previstos pero con el menor coste posible. Un ejemplo de indicador de eficiencia podría ser el “coste de una unidad de realización de una inspección de IVA respecto al previsto”.

- Indicadores de Economía: Con “economía” se hace referencia a la variable que relaciona el coste de adquisición de los recursos y los previstos inicialmente. Algún ejemplo de este tipo de indicador puede ser: “precio de las materias utilizadas para realizar un producto en comparación con el coste de esas materias inicialmente”.

- Indicadores de Calidad: Suelen aparecer problemas desde el punto de vista de la calidad, ya que esta materia puede llegar a ser muy criticable al tener puntos de vista diferentes, como puede ser que la percepción de calidad de usuarios de los servicios y de los gestores de éstos pueden no coincidir. “Calidad” es un concepto que puede ser distorsionado muy fácilmente en función de quién lo esté utilizando. Como ejemplo de indicador de calidad podríamos citar el “grado de satisfacción de los usuarios de un determinado servicio”.

2) Los Indicadores de Efecto, mediante los cuales las organizaciones pueden conocer cuáles son los resultados de sus actuaciones en los destinatarios. Tiene un carácter muy general, por lo cual su aplicación puede permitirse a cualquier ente de las organizaciones del sector público. En las administraciones públicas, se pretende determinar el impacto que las acciones de bienes y servicios que producen ocasionan en los usuarios, teniéndose en cuenta que en esas acciones participan distintos sujetos contables y entes.

Estos indicadores pueden plantear varios problemas, como la determinación de cuál indicador es relevante, o la falta de una infraestructura mínima para abordar el problema, como es que no exista personal, recursos, dotaciones, etc.

7. Indicadores en función del horizonte temporal.

En este tipo de indicadores es importante la contemplación de horizontes temporales de las organizaciones en sus acciones, ya que éstas son marcadas a corto, medio y largo plazo basándose en la planificación estratégica. Las decisiones tomadas por las organizaciones pueden afectar a su estructura propia por ejemplo en la creación o cambio de nuevos centros, o también a la decisión sobre características del producto, su nuevo desarrollo, etc.

Para tomar las decisiones dichas anteriormente, las organizaciones necesitan informarse, volviendo a aparecer problemas como decidir qué información o no es relevante para estas decisiones, su diseño, etc. Como ejemplo, en las organizaciones del sector público existen factores muy semejantes a los de las organizaciones de carácter privado, pero con la diferencia de que no hay un mercado como en éstas, pero esta ausencia de mercado no es un condicionante para la elección de muchos indicadores, desde el punto de vista de los indicadores de decisión estratégica.

Volviendo a lo que hemos dicho anteriormente de corto, medio y largo plazo, se pueden definir los siguientes indicadores²⁴:

- *“Indicadores a corto plazo son aquellas magnitudes que permiten cuantificar o calificar el objeto de las actividades de la organización con la finalidad de obtener una respuesta inmediata ante las situaciones no deseadas que puedan producirse, viniendo referidos, por tanto, al ejercicio económico de la organización.”*
- *“Indicadores a largo plazo son aquellos que permiten, mediante el análisis correspondiente, facilitar a la organización la toma de decisiones estratégicas que afectarían a lapsos de tiempo superiores al ejercicio económico”.*

8. Indicadores Directos e Indirectos.

En primer lugar, para definir indicador directo nos basamos en la definición dada por el libro de Intervención General del Estado: *“Mediante la denominación de indicadores directos se hace mención a aquellos factores que permiten expresar, cuantificar la actividad productiva mediante una medición o evaluación directa de la misma”*²⁵. Un ejemplo claro de Indicador

²⁴Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, p.49.

²⁵ Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, p. 50.

Directo sería el “coste unitario de edición del libro “indicadores de gestión” en el año 2014. En estos casos, debe tenerse en cuenta tanto la heterogeneidad de la producción que presenta el indicador como la calidad de lo producido.

“Indicadores indirectos son aquellos que permiten expresar o cuantificar la actividad productiva mediante una medición o evaluación mediata de la misma a través de un factor que de acuerdo con las reglas de la lógica permite establecer un nexo causal entre la actividad a medir y dicho factor, de manera que, con el suficiente grado de certeza, puedan sacarse conclusiones válidas sobre la medición de una actividad en función de la evaluación de dicho factor interpuesto.”²⁶

Este tipo de indicadores serán importantes cuando tratemos de medir actividades que sean muy heterogéneas. Un ejemplo de indicador indirecto podría ser el “número de personal dedicado al control de equipaje en el Aeropuerto de Málaga”.

9. Indicadores Endógenos y Exógenos.

Con estos tipos de indicadores se haría referencia a dos conjuntos de información con características distintas, los primeros están relacionados al ámbito interno de la organización y los efectos que las actuaciones de ésta producen en el ámbito externo y los indicadores exógenos están referidos a la actividad de la organización en sentido amplio.

Los indicadores exógenos pretenden incluir el estudio de las organizaciones en un ámbito global en el que se comparen todos los segmentos de actividad intentando mejorar los sistemas de producción y venta de los servicios que se producen. Como ejemplo de indicador exógeno, puede señalarse: “calidad de la enseñanza en universidades privadas respecto a las públicas”. En este ejemplo se puede ver una comparación en la organización con actividades que se realizan igualmente en el sector privado.

Un ejemplo de indicador endógeno podría ser “los datos relativos a las inspecciones de trabajo en relación con los datos de consumo”.

²⁶ Intervención General de la Administración del Estado, *Indicadores de Gestión*, pp. 51-52

5. FUNDAMENTOS LEGALES PARA LA IMPLANTACIÓN DE INDICADORES EN EL ÁMBITO PÚBLICO.

Las normas aplicables al Sector Público en España reflejan la necesidad de utilizar indicadores de gestión, lo cual podemos verlo en las siguientes leyes:

1. Ley 47/2003, de 26 de noviembre.²⁷
2. Ley 57/2003, de 16 de diciembre.²⁸
3. Orden EHA/4041/2004, de 23 de diciembre.²⁹

La primera ley, General Presupuestaria, en su Título VI referido al control de la actividad financiera, se resalta la importancia del seguimiento de objetivos y la evaluación de la efectividad, incluyendo en su artículo 142 la verificación del cumplimiento de objetivos asignados a los centros gestores, y en este tema, los indicadores de gestión resultan imprescindibles. De manera similar se resumen los artículos 159 y 170, al decir que:

“Artículo 159 Contenido del control financiero permanente

1. El control financiero permanente incluirá las siguientes actuaciones:

a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.

b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros gestores del gasto y verificación del balance de resultados e informe de gestión.

c) Informe sobre la propuesta de distribución de resultados a que se refiere el artículo 129 de esta ley.

²⁷Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE, de 27 de noviembre de 2003).

²⁸Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (BOE, de 17 de diciembre de 2003).

²⁹Orden EHA/4041/2004, de 23 de diciembre, por la que se aprueba la Institución del Modelo Normal de Contabilidad Local (BOE, de 9 de Diciembre de 2004).

d) Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.

e) Las actuaciones previstas en los restantes títulos de esta ley y en las demás normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público estatal, atribuidas a las intervenciones delegadas.

f) Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquéllas.[...]

“Artículo 170 Auditoría operativa

La Intervención General de la Administración del Estado realizará la auditoría operativa de aquellos órganos y entidades del sector público estatal que se incluyan en el Plan Anual de Auditorías y con el alcance que se establezca en dicho plan, a través de las siguientes modalidades:

1. Auditoría de programas presupuestarios, consistente en el análisis de la adecuación de los objetivos y de los sistemas de seguimiento y autoevaluación desarrollados por los órganos gestores, la verificación de la fiabilidad de los balances de resultados e informes de gestión, así como la evaluación del resultado obtenido, las alternativas consideradas y los efectos producidos con relación a los recursos empleados en la gestión de los programas y planes de actuación presupuestarios.

2. Auditoría de sistemas y procedimientos, consistente en el estudio exhaustivo de un procedimiento administrativo de gestión financiera con la finalidad de detectar sus posibles deficiencias o, en su caso, su obsolescencia y proponer las medidas correctoras pertinentes o la sustitución del procedimiento de acuerdo con los principios generales de buena gestión.

3. Auditoría de economía, eficacia y eficiencia, consistente en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la utilización de los recursos públicos.”

La Ley 57/2003 también incide en la exigencia de sistemas que incluyan indicadores de gestión, pudiendo verse en su artículo 133, el cual prevé lo siguiente en sus apartados e) y f):

“e) introducción de la exigencia del seguimiento de costes de los servicios; f) la asignación de los recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos”.

Aquí puedes también hacer mención al Plan General de Contabilidad Pública que establece la obligatoriedad de indicadores. Puedes poner algo así como la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública, recoge la obligación de incluir “por primera vez en las cuentas anuales del sector público información de costes por actividades y unos indicadores presupuestarios, financieros y de gestión, que amplían los elementos de información para la mejora de la gestión pública”. Esta exigencia tendría efectos de 1 de enero de 2011.

Por último, y basándonos en la información aportada por Navarro, Ortiz y López³⁰ en la IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC, es importante destacar la Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, la cual aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local, suponiendo exigir a los municipios de más de 50.000 habitantes y a las entidades locales de ámbito superior, incluir en su apartado 21 de la Memoria³¹, indicadores que permitan la evaluación de la economía, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios financiados con precios públicos o tasas. Es una iniciativa positiva, ya que la rendición de cuentas mejora el cumplimiento de los fines de la información contable pública, evaluando la eficiencia y la eficacia. Esta Orden, incluye definiciones que ayudan a entender magnitudes que completan los indicadores, pero aun así, falta un desarrollo metodológico que pueda permitir diseñar más precisamente las baterías de indicadores necesarias.

Como podemos ver en lo señalado anteriormente en estas tres normas legales relativas a la gestión y el buen funcionamiento de las administraciones públicas, existe una unanimidad acerca de la necesidad y la utilidad de aplicar los indicadores de gestión.

³⁰ Navarro Galera A., Ortiz Rodríguez D., López Hernández Antonio M. (2006): *La aplicación de indicadores de gestión en la administración local: una propuesta para facilitar su viabilidad*. “IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC”. Logroño, La Rioja, 23 y 24 de febrero 2006. Disponible Online: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1455515>), pp. 3-4

³¹ Orden EHA/4041/2004, de 23 de diciembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local. “Cuarta Parte. Cuentas anuales, apartado II: Memoria (Denominación de la entidad)”.

6. LA IMPLANTACIÓN DE INDICADORES.

6.1. Metodología para la construcción de indicadores.

Toda propuesta de trabajo requiere una metodología que ayude a organizar el trabajo y proponga los puntos clave para poder desarrollar los objetivos establecidos. En este apartado, basándonos en la información que nos aporta la AECA³², analizaremos la metodología que se necesita para construir eficazmente una batería de indicadores. Este procedimiento, debe tener el consenso de todos los miembros de una determinada organización y una terminología comprensible, es decir, la información que se presente no puede presentar confusiones ni problemas que puedan generar interpretaciones erróneas. Para la elaboración de indicadores se debe responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué se hace?: Con esta pregunta se pretende que una organización dé una descripción de sus actividades. Es común que ayude una plantilla para poder tener las actividades listadas con la descripción correspondiente del resultado que se pretende obtener o para qué sirve. Un ejemplo de plantilla podría ser el siguiente:

Plantilla para la descripción de actividades

<i>Códigos</i>	<i>Nombre actividades</i>	<i>Utilidad (para qué sirve)</i>

Fuente: AECA, Documento N° 16, p. 42.

- ¿Qué se desea medir? Se debe seleccionar aquellas actividades que se consideren prioritarias, estableciendo una relación valorada que pueda permitir priorizar las actividades. También, puede incluirse el porcentaje de tiempo dedicado a cada actividad por el personal, para poder centrarse en las tareas que consuman el mayor esfuerzo.
-

³²AECA, Documento N° 16, pp. 41-45.

Plantilla para la priorización de las actividades

<i>Actividades</i>	<i>Prioridad</i>	<i>% tiempo</i>

Fuente: AECA, Documento N° 16, p. 43.

- ¿Quién utilizará la información? Una vez que se tengan descritas y valoradas las actividades, se seleccionan los destinatarios de la información, ya que los indicadores influyen en función de quién los utilice.

Plantilla para delimitar los destinatarios de la información

<i>Actividades prioritarias</i>	<i>Vértice estratégico</i>	<i>Nivel intermedio</i>	<i>Nivel Ejecutivo</i>

Fuente: AECA, Documento N° 16, p. 43.

- ¿Cada cuánto tiempo? En esta fase se precisa la periodicidad con la que se quiere obtener la información. Los indicadores tendrán que tener una frecuencia temporal u otra dependiendo de los destinatarios y del tipo de actividad. Puede interesar presentar la plantilla por trimestres, semestres, anuales, etc.

Plantilla para describir la periodicidad de la información

<i>Actividades prioritarias</i>	<i>Anual</i>	<i>Semestral / trimestral</i>	<i>Mensual / semanal</i>

Fuente: AECA, Documento N° 16, p. 44.

- ¿Con qué se comparará? Por último, deben establecerse referentes respecto a su estructura, proceso o resultado. Pueden ser externas a la organización como internas y sirven para hacer comparaciones.

Plantilla para la fijación de referentes

<i>Actividades prioritarias</i>	<i>Referente</i> <i>(calidad, cantidad, tiempo y coste)</i>

Fuente: AECA, Documento N° 16, p. 44.

6.2. Utilización de referentes: Benchmarking.

La utilización de sistemas de indicadores debe ir acompañada de un análisis de los resultados obtenidos para poder obtener conclusiones útiles y así mejorar la gestión. Por esto, es recomendable disponer de referencias con las cuales comparar los resultados expresados por los indicadores que se han utilizado. Éste es el campo de actuación del benchmarking, una disciplina que establece comparaciones entre indicadores.

Basándonos en Guinart i Solá³³, los indicadores obtenidos por un servicio municipal determinado es recomendable que se comparen con otros de otra ciudad o servicio que tengan condiciones similares. Pero no siempre se dispone de tiempo para conseguir un estándar teórico, y por esto, se introducen técnicas de benchmarking, que es una comparación de indicadores.

*“Podemos definir el benchmarking como un sistema integral de medición que permite el examen sistemático y riguroso de los bienes, servicios y procesos de trabajo que ofrecen las organizaciones, medidos con respecto a homónimos de organizaciones reconocidas como las mejores, con el fin de producir cambios y mejoras en la organización”.*³⁴

El benchmarking no solo persigue la comparación para poder imitar cómo se llevan a cabo los servicios, sino que es también una potente herramienta para la gestión pública. La finalidad del benchmarking es identificar y establecer las áreas de importancia y los factores de éxito de una organización para así poder establecer la eficiencia en el modelo existente. Puede definirse como una herramienta de mejora continua, basándose en observar las organizaciones, productos o servicios más avanzados.

Guinart i Solá establece tres tipos diferentes de benchmarking³⁵: interno, competitivo y funcional o genérico.

- 1) Benchmarking interno: se establecen comparaciones entre indicadores de diferentes servicios dentro de una misma entidad.
- 2) Benchmarking competitivo: busca referencias en otras entidades del mismo sector.
- 3) Benchmarking genérico: estudia las relaciones con entidades de otros sectores diferentes, como por ejemplo, en el caso de las entidades locales, el sector autonómico.

³³Guinart i Solá, J. M. (2003): *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, “VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Panamá. Disponible Online: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art25.pdf>

³⁴ Guinart i Solá, *Indicadores de gestión*, Disponible Online: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art25.pdf>, p. 326

³⁵ Guinart i Solá, *Indicadores de gestión*, Disponible Online: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art25.pdf>, p. 327.

En las entidades locales, el establecimiento de comparaciones entre ellas puede conseguir una gran mejora en su gestión, es decir, las técnicas de benchmarking pueden establecer resultados muy positivos en el sector local.

6.3. Destinatarios y usuarios de los indicadores.

Los indicadores de gestión también tienen una serie de destinatarios y usuarios concretos, que puede ser cualquier persona que tenga interés en recibir información económico-financiera relativa a algún servicio o entidad. Según lo anterior, y basándonos en el documento nº 16 de la AECA, dentro de las administraciones públicas se pueden considerar los siguientes grupos de usuarios:

“a) Gestores públicos, tanto a nivel político como a nivel directivo, para llevar a cabo su función de forma eficaz.

b) Órganos políticos externos a la Administración.

c) Ciudadanos y medios de comunicación, para poder ejercer, con conocimiento de causa, los derechos que les corresponden.

d) Órganos técnicos de control, ya sean internos o externos, que informan a los distintos destinatarios antes mencionados sobre el grado de fiabilidad de la información suministrada. Estos órganos pueden poner de manifiesto desviaciones o irregularidades.

e) Acreedores de la Administración, así como sus proveedores y demás entidades que se relacionan con ella.

f) Instituciones académicas y científicas dedicadas al estudio de la actividad financiera de la Administración o de la actividad económica general.

g) Organismos y organizaciones internacionales, interesados normalmente en conocer y comparar la evolución económica de los distintos países.”³⁶

³⁶AECA, Documento Nº 16, p. 37.

6.4. Medición.

Con respecto a la medición que establecen los indicadores, permite planificar con mayor precisión las oportunidades de mejora del producto, departamento o servicio que se esté estudiando y conocer a fondo los procesos que se dan en la entidad para proponer un mejoramiento. La medición debe insertarse en el sistema de toma de decisiones, no sólo se debe entender como un sistema de recogida de información. Por esto y para garantizar la precisión de un sistema de medición es necesario que las entidades cuenten con un sistema organizacional propio y sin taras, donde los intereses comunes de la organización prevalezcan sobre los intereses individuales. Por esto, la medición tiene que tener unas propiedades para que sea buena, las cuales quedan explicadas a continuación, apoyándonos en las entidades municipales.

Es necesario resaltar que la medición mediante indicadores tiene como objetivo aportar a la entidad el camino correcto para lograr cumplir con sus metas. Entre los objetivos que se deben satisfacer se pueden resaltar la comunicación de la estrategia, comunicación de las metas propuestas, identificar los problemas y diagnosticarlos, mejorar aquello que de los problemas en la entidad, integrar iniciativas y proceder a mejorar los resultados. Se puede decir, que el objetivo principal de los indicadores es evaluar el desempeño del departamento o servicio a estudiar mediante la relación con las metas propuestas, para así observar la mejora durante el periodo de tiempo concreto y poder plantear soluciones o procesos de mejora con los resultados que se obtengan.

Pueden surgirnos ciertas preguntas sobre la medición, como pueden ser: ¿A quién le interesa la medición de la gestión? O ¿A quiénes beneficia?, pues bien, la medición de los indicadores de gestión, que damos por hecho que tendrían que iniciarse con el proceso de Planificación estratégica, debe involucrar a todos los empleados en una organización, los cuáles deben estar implicados en la producción del servicio o función, y por esto, la medición de la gestión debería beneficiar a los productores y destinatarios.³⁷

6.5. Propiedades.

En el caso de las administraciones municipales, es necesario que los indicadores que se vayan a utilizar tengan una serie de propiedades para que resulten útiles. No suelen reunir las todas, ya que rozarían la perfección, sin embargo se debe tender siempre a reunir todas las condiciones

³⁷ Disponible Online: <http://www.iue.edu.co/documents/emp/comoGerenciar.pdf>, p.4.

que les sea posible en función de los recursos que dispongan. Algunas de estas propiedades, siguiendo a Navarro³⁸, son:

- Fiabilidad: debe darse una relación entre los datos que proporciona el indicador y el resultado sobre lo que se ha realizado la medición.
- Relevancia: un indicador debe suministrar información relevante de actividades clave que el municipio ejercita.
- Factibilidad económica: un indicador debe mostrar que es factible económicamente, es decir, que su inversión en obtener los datos sobre la materia que opera es justificada por las ganancias que se generarán.
- Accesibilidad: un indicador es accesible si en poco tiempo es posible calcular los datos que se van a suministrar y si el coste necesario para el cálculo de esos datos es aceptable.
- Oportunidad: un indicador nunca debe presentar la información necesaria a destiempo, ya que si esto es así no se podrían adoptar las medidas necesarias para corregir la decisión tomada y mejorarla.
- Equilibramiento: los indicadores no pueden llegar a contradecirse, los datos que proporcionen deben de estar relacionados.
- Pertinencia: los indicadores municipales deben reflejar los datos solicitados y su significado en torno a un servicio o actividad a lo largo del tiempo. El grado de pertinencia debe revisarse en periodos de tiempo determinados, puesto que algo que sea importante en una etapa concreta puede dejar de serlo cuando transcurra cierto tiempo.
- Precisión: es el grado en que la medida obtenida refleje verdaderamente la magnitud que queremos estudiar. Debemos conocer a fondo la precisión del dato que estamos obteniendo para tomar decisiones y conseguir los resultados esperados.
- Confiabilidad: esta propiedad está muy vinculada a la anterior, ya que la confiabilidad se refiere al hecho de que la medición es un acto de naturaleza repetitiva. Para asegurar la medición y tomar decisiones adecuadas es necesario revisar periódicamente los indicadores.

³⁸ Navarro Galera A (1998), *El control económico de la gestión municipal: Un modelo basado en indicadores*, Sindicatura de Comptes, Valencia, pp. 25-28

6.6. Factores Clave.

Siguiendo la AECA³⁹, se pueden enumerar y explicar los factores clave a evaluar en el sistema de indicadores de gestión para los ayuntamientos. Estos elementos clave a evaluar son cuatro, y son los siguientes:

1. **Economía:** Este factor está relacionado con el aprovechamiento de los inputs, que tienen que ser adquiridos al menor coste y en el tiempo determinado, así como en una cantidad precisa y con calidad razonable. Los recursos en los que se establecen pueden ser materiales, físicos o humanos.
2. **Eficiencia:** Los indicadores de eficiencia tratan de definir si los recursos convertidos en bienes y servicios tienen un rendimiento óptimo. Esta relación se cuestiona desde el punto de vista de los recursos y de los procedimientos realizados para obtener esos servicios o bienes, así como de los servicios que proporciona la entidad, orientándolo a mejorar el rendimiento de ésta.
3. **Eficacia:** Este elemento fundamental mide el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos de la organización o actividad. Es el factor más difícil de medir ya que en los ayuntamientos o en cualquier entidad pública no siempre hay objetivos que estén definidos, por factores externos como las demandas y ofertas del público.
4. **Excelencia:** Es fundamental en la gestión de servicios públicos municipales, ya que se han de acercar en medida de lo posible a nivel de este factor a la sociedad. Se ha de tener en cuenta la calidad y forma de los servicios que se prestan, tanto desde el punto de vista en que los perciben los ciudadanos como desde el fondo de la entidad.

6.7. Experiencias en materia de implantación de indicadores de gestión.

Basándonos en el trabajo de Navarro, Ortiz y López⁴⁰, se han encontrado diversas dificultades en experiencias llevadas a cabo en entidades públicas donde se han aplicado indicadores de

³⁹ AECA: *Un sistema de indicadores de gestión para los Ayuntamientos*, Documento nº 26, . Madrid. 2002.

⁴⁰ Navarro Galera, Ortiz Rodríguez, López Hernández, *La aplicación de indicadores de gestión*, Disponible Online: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1455515>, pp. 4-9.

gestión, especialmente en contexto local. A continuación, expondremos los estudios realizados por estos autores sobre las dificultades de implantación de indicadores:

- Contexto internacional: La mayoría de las organizaciones que han establecido indicadores de gestión en las entidades públicas (sobre todo en ámbito local), insisten en el problema de una tipología de indicadores que deben ser utilizados y los objetivos que éstos deben cumplir.

El GABS (1994) fue uno de los primeros organismos que señaló las limitaciones de usar indicadores, señalando que éstos no sirven por sí solos para conocer la situación de una entidad o que no observan los deseos de los ciudadanos. Pero en función de su experiencia en entidades locales de Inglaterra y Gales en los años noventa, la AC (2000) expuso las dificultades que más se encontraban usando indicadores, apuntando ciertas normas para poder evitarlas, como podemos ver en el siguiente cuadro:

Algunas dificultades en el uso de indicadores de gestión y cómo evitarlas

Dificultades	Cómo evitarlas
Los indicadores de gestión que miden poca información sobre la gestión proporcionan datos menos útiles.	Mantener la atención sobre las metas esenciales concentrándose en los objetivos clave de la organización.
Se pueden descuidar las áreas esenciales si se comparan las medidas financieras con las de calidad.	El cuadro de mando integral puede garantizar el equilibrio adecuado
Es común la medición de procesos porque son fáciles de medir y no por su valor potencial.	Volvemos a repetir que es esencial centrarse en los objetivos importantes para mejorar la visión de los procesos de valor.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Navarro Galera A., Ortiz Rodríguez D., López Hernández Antonio M. (2006): *La aplicación de indicadores de gestión en la administración local: una propuesta para facilitar su viabilidad*. “IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC”. Logroño, Disponible Online: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1455515>, pp. 5-6.

- *Contexto nacional*: En nuestro país, también podemos encontrar propuestas en trabajos sobre las dificultades de implantación de indicadores de gestión, como la propuesta de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA), la cual propone inconvenientes de medición de los inputs y outputs, apuntando los problemas de implantación que se crean en los propios empleados y organismos, que se evalúan mediante medidas de eficiencia.

Del mismo modo, Smith y Goddard se basan en la “teoría de la agencia” para hablar sobre el uso de indicadores en España, exponiendo tres limitaciones en los indicadores de gestión: 1) limitación en la medición; 2) limitación en la atribución de resultados, ya que algunos aspectos no son tenidos en cuenta; y 3) limitación en la prestación del agente por debajo de las posibilidades.⁴¹

6.8. Los cuadros de mando: unos outputs de información fundamentales.

Hasta ahora hemos señalado la necesidad de incorporar una serie de indicadores en las organizaciones, planteando la necesidad de elegir cuáles de ellos pueden resultar más importantes a la hora de evaluar una determinada gestión, disponiendo de la información necesaria para mejorar la gestión. Esta información deberá ser la que nos pueda llevar a conocer todas las actividades de cada organización, resaltando la necesidad de hablar de niveles de agregación de la información, ya que hay que tener en cuenta que lo que puede resultar muy importante para los responsables de una determinada actividad puede ser menos importante para los demás, y viceversa. A lo anterior responde el término cuadro de mando, que se define como “conjunto sintético de información que, presentado en el momento oportuno, contiene datos sobre indicadores determinantes para la toma de decisiones por los distintos niveles de responsabilidad en una organización determinada”⁴².

⁴¹Smith P.C., Goddard M., (2003): *Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones*, “Papeles de Economía Española, Revista núm. 95”, FUNCAS, Madrid, pp. 35-46.

⁴²Ortigosa López, R., Rodríguez Plaza S. (2012), *Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas*, Revista española de control externo, Vol. 14 Nº 40, p.42.Disponible Online: <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/Revista-40.pdf>

Ejemplo de cuadro de mando diario

Personas que utilizan el metro al mismo tiempo	4 Sept.	11 Sept.	18 Sept.	25 Sept.	2 Oct.	9 Oct.	16 Oct.
Zona Norte	150	161	143	158	99	141	122
Zona Sur	143	96	112	116	102	135	108
Total usuarios por semana	293	257	255	274	201	276	230

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible online:
<http://www.cienlobos.es/servicios/cuadro-de-mando-integral/>

6.9. Proyecto SINIGAL: Una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios.

El Proyecto SINIGAL (Sistema Normalizado de Indicadores de Gestión aplicable a las Administraciones Locales) se puso en marcha en junio de 1998, donde un grupo de profesores del departamento de economía financiera y contabilidad de la Universidad de Granada, trabajan en un proyecto que pretende la aplicación real de indicadores de gestión en nueve ayuntamientos de Andalucía⁴³: Almería, Málaga, Sevilla, Jaén, Granada, Cádiz, Córdoba, Huelva y Jerez de la Frontera (Cádiz).

El objetivo último del proyecto consistía en establecer la estructura y contenido de un sistema de indicadores de gestión que con la participación de los responsables municipales alcanzara un grado de institucionalización como para garantizar la continuidad en su aplicación. Ante la gran variedad de servicios prestados por las entidades locales y el poco tiempo del que se disponía, las entidades implicadas especificaron la investigación hacia los servicios de seguridad en lugares públicos y de prevención y extinción de incendios prestados por ayuntamientos de capitales de provincia y por aquellos otros con población superior a 150.000 habitantes, fijando los siguientes subobjetivos: 1) determinación de las actividades de desarrollo de cada servicio según la normativa vigente; 2) exploración de la situación de los sistemas de información disponibles en los ayuntamientos; 3) diseño de la propuesta de indicadores de

⁴³ López Hernández, A.M., Ortiz Rodríguez, D., Iglesias García De Vicuña, C., Navarro Galera, A., Nieto Rivera, A. (2001). *El Proyecto Sinigal: una metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios*. "Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo". Disponible Online: http://www.audi-toriapublica.com/hemeroteca/200104_23_21.pdf, pp. 21-27

gestión para su discusión con los gestores; 4) definición de la batería de indicadores que se formalizara.

El proyecto se desarrolló en cuatro fases, las cuales fueron:

- 1) Aproximación: la cual consistió en la observación y entendimiento de la situación de los distintos entes.
- 2) Propuesta abierta de indicadores: en esta fase, fueron de gran interés las entrevistas personales con gestores, para que ellos analizaran la propuesta de indicadores realizada por los grupos de investigación.
- 3) Selección de las propuestas con mayor grado de aceptación: se utilizaron técnicas documentales de recopilación de los datos disponibles en los ayuntamientos sobre la gestión de diferentes servicios.
- 4) Diseño de cuadros de indicadores normalizados según el tipo de ayuntamiento y servicio: en esta última fase trata de llevar a la práctica las baterías de indicadores diseñadas para proceder así a la cuantificación de los indicadores, analizando los valores obtenidos para poder mejorarlos. En esta fase del proyecto, tanto para el servicio de seguridad en lugares públicos como para el servicio de prevención y extinción de incendios se elaboraron unas tablas, donde aparecían dos columnas: en una, la propuesta inicial de indicadores y en la segunda, la batería de indicadores finalmente aplicada. A continuación, ilustraré un ejemplo para cada servicio basándome en los recogidos en el documento⁴⁴:

Propuesta inicial de indicadores	Batería de indicadores
Nº de llamadas recibidas en el teléfono de la policía local	Nº de llamadas recibidas en el teléfono de la policía local (092)
Nº de horas – bombero en extinción de incendios	Tiempo total en intervenciones.

⁴⁴ López Hernández, Ortiz Rodríguez, Iglesias García De Vicuña, Navarro Galera, Nieto Rivera, *El Proyecto Sinigal*, Disponible Online: http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/200104_23_21.pdf, pp. 26-27

7. DIFICULTADES Y LIMITACIONES EN LA IMPLANTACIÓN DE INDICADORES.

La implantación de indicadores en una organización puede generar resistencias, para lo cual es conveniente que la dirección no adopte una actitud de confrontación, sino que analice críticamente estas resistencias haciendo una valoración positiva a través de alguna estrategia de participación. Las razones que originan estas resistencias pueden ser, entre otras, el miedo al cambio, el miedo a una mayor transparencia o el temor a un incremento de la conflictividad laboral. Algunas actitudes a adoptar por parte de la dirección en el momento de diseñar una estrategia para contrarrestar estas dificultades pueden ser:

- a) Disponer de un sistema contable y presupuestario adecuado, necesitando un presupuesto estructurado por objetivos.
- b) Fomentar la colaboración del personal afectado, siguiendo por ejemplo, un sistema de retribución flexible.
- c) Lograr una voluntad política de mejora de la administración pública, no dejando que quede obsoleta, sino que sea ágil, eficaz y eficiente.
- d) Buscar el apoyo de personas influyentes y clave dentro de la organización que apoyen el proyecto.
- e) Proporcionar los medios necesarios para el éxito de la implementación de acuerdo con la cultura de la organización.
- f) Asociar el proceso de implementación con la resolución de posibles insatisfacciones de los trabajadores.
- g) Destacar las ventajas del nuevo sistema, sin ocultar sus inconvenientes.
- h) Reducir los puntos de incertidumbre de la implementación.
- i) Crear grupos de mejora en base a la calidad.⁴⁵

⁴⁵AECA, *Documento N° 16*, pp. 55-56.

Guinart i Solá establece cuatro tipos dificultades relacionadas con la metodología de construcción de indicadores⁴⁶:

- 1) Incentivos perversos: no se debe escoger un set aleatorio de medidas del desempeño, ya que puede ocasionar consecuencias nefastas en el desempeño organizacional. Si se mide la carrera profesional o la reputación a través de estándares de desempeño, los empleados públicos, sin importar su nivel, no responderán de manera agradable. También puede ocurrir que se midan parámetros equivocados, lo que puede ocasionar que los empleados respondan actuando de manera incorrecta.
- 2) “Tradeoff” o disyuntiva, entre los resultados significativos o relevantes y los controlables, también llamado “problema de la atribución”. Los resultados y outputs que suelen ser más adecuados para utilizar como indicadores por tener un control significativo tienden a ser apartados, porque solemos preocuparnos por los resultados que son menos indicados para utilizar como indicadores.
- 3) “Tradeoff” entre los resultados significativos o relevantes y los resultados que demuestran cambios relevantes en el corto plazo: tomar mediciones a corto plazo puede evitar ver la verdadera evolución de un objetivo. Es en el largo plazo donde podemos obtener conclusiones significativas.
- 4) “Tradeoff” entre los resultados significativos o relevantes y los resultados que se alcanzan a un nivel de coste y esfuerzo relativos.

Del mismo modo, Navarro, Ortiz y López⁴⁷ establecen también las principales dificultades en la aplicabilidad de indicadores de gestión, pero en este caso, centrándose en las Administraciones Locales. Consideran tres apartados, los cuáles son: contexto organizacional, cultura de costes y factor humano. Según señalan estos autores, los problemas que dificultan el diseño e implantación de indicadores en el ámbito local dependen de las peculiaridades propias de cada entidad.

⁴⁶Guinart i Solá, *Indicadores de gestión*, pp. 329-330.

⁴⁷Navarro Galera, Ortiz Rodríguez, López Hernández, *La aplicación de indicadores de gestión*, Disponible Online: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1455515>, pp. 10-14

1) Adversidades derivadas del contexto organizacional: según el funcionamiento interno de los ayuntamientos, las baterías de indicadores podrían encontrar las siguientes limitaciones:

- El proceso de implantación y uso de los indicadores de gestión se ve afectado por la realidad de la entidad.
- La diversa organización municipal dificulta la realización de comparaciones, ya que las entidades locales desarrollan su actividad de manera diversa, aunque la legislación asigna el mismo nivel competencial. Su cercanía con los ciudadanos provoca que la mayoría de las entidades locales presten servicios más allá de sus competencias. Por esto, cada ente es organizado en función de su realidad, suponiendo así, una barrera a la realización de comparaciones con otras entidades locales.
- Excesiva centralización en las Áreas de Economía y Hacienda del tratamiento y control de la información económica sobre servicios, ya que son gestionados la mayoría de los asuntos económico-financieros de los servicios municipales.
- Ausencia de canales formales de comunicación entre los servicios de Economía y Hacienda centrales y los responsables de la gestión de los servicios. Por norma general, no existe un canal establecido formalmente por el que se pueda acceder al servicio y el conocimiento de sus datos.
- Falta de implicación global de la organización con respecto a la medición de resultados, ya que la estructura organizativa de un ayuntamiento están orientadas a generar información necesaria para elaborar cuentas anuales, no para facilitar la medición de los outputs alcanzados a través de cada servicio.
- Inexistencia de canales de información adecuados entre el personal técnico de los servicios. La generación de datos no puede depender de la experiencia de una persona en concreto.
- Abandono de la aplicación sistemática de indicadores. Los puntos anteriores no favorecen la elaboración de información para establecer indicadores, por tanto, los encargados de recopilar información optan por otras opciones abandonando la recogida de información y el cálculo de indicadores.

2) Adversidades vinculadas al factor humano, relacionados con la aptitud, conocimientos o motivación por parte del personal. Se pueden señalar como más importantes las siguientes resistencias:

- Resistencias ante la introducción de mecanismos de evaluación de la gestión y dudas sobre la fiabilidad de los valores obtenidos, pudiendo aparecer reacciones negativas ya sea por el desconocimiento de la finalidad de los indicadores o por una idea equívoca con respecto a su utilidad.

- Diversidad en la formación y experiencia de los gestores. Los responsables técnicos no prestan especial interés a la gestión económico-financiera, centran su actividad en cuestiones técnicas.

- Falta de impulso político y baja motivación de los gestores. Es fundamental el apoyo político para implantar indicadores, ya que estos son instrumentos de evaluación. En la mayoría de los casos, el apoyo político tiende a desaparecer.

3) Adversidades relativas a la cultura de costes. Hay algunas deficiencias relativas al proceso de captación de los datos necesarios para cuantificar los indicadores de coste, como pueden ser:

- Ausencia de procedimientos normalizados de cálculo de costes. Algunos ayuntamientos carecen de mecanismos para estimar el coste de la prestación de sus servicios.

- Baja calidad de la información sobre consumos de recursos. La información del cálculo de costes no siempre reúne los requisitos que le resultan exigibles, como la relevancia o la objetividad.

- Dispersión de la información económica sobre consumo de factores. Es común que la poca información disponible sobre los costes se encuentre dispersa en diferentes secciones.

- Incorrecta valoración de los elementos de coste, especialmente el consumo de activos fijos.

- Confusión entre conceptos económicos y presupuestarios, de forma que la demanda de datos relativos a los costes se cubre con información que se extrae de la liquidación presupuestaria.

8. ESTUDIO DE UN CASO: LA IMPLANTACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN EN LOS SERVICIOS MUNICIPALES DEL AYUNTAMIENTO DE LAHIGUERA (JAÉN).

8.1. Determinación de los servicios ofrecidos por el Ayuntamiento de Lahiguera.

Hasta muy recientemente, el rendimiento de las administraciones públicas se ha venido midiendo, la mayoría de las veces, en términos de cantidad de servicios que se prestan (vigilancia municipal, basura y alcantarillado, atención al público, etc). Son medidas que muestran lo que las administraciones hacen, los bienes que se producen y los servicios que se prestan. Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, es el objetivo que está en la cúspide de cualquier administración pública.

Así, nuestro Texto Constitucional en su artículo 140, claramente referenciando a las administraciones locales, expone lo siguiente: “*la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.[...]’*”⁴⁸. Las administraciones locales tienen autonomía propia para concebir sus propios servicios municipales con fines comunes.

En la realización del presente estudio, nuestro punto de partida comenzó con realizar una consulta en las oficinas del ayuntamiento de Lahiguera sobre los diferentes servicios que estaban siendo prestados por dicha organización, tras lo cual, fueron acordadas y organizadas diferentes entrevistas con los responsables de cada servicio prestado a la ciudadanía. Seguidamente quedan resumidos, en forma de cuadro sintético, un catálogo general de estos servicios referidos anteriormente.

⁴⁸ Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978), art. 140.

Principales servicios municipales prestados a los ciudadanos del municipio de Lahiguera

Servicio de vigilancia municipal y seguridad en lugares públicos	- Nº de vigilantes municipales: 3 - Disponibilidad: mañanas y tardes, todos los días de la semana. - Vigilancia de las calles del pueblo y de los edificios municipales: colegio público, cementerio, depósito de agua, piscina municipal, escuela taller, etc.
Servicio de atención al público	- Información: los administrativos atienden las dudas y peticiones de los ciudadanos. - Fotocopias. - Cajero SEPE.
Servicio de enseñanza	- Centros docentes públicos: colegio público y escuela de adultos. - Limpieza, suministro de agua, luz y calefacción en los edificios escolares. - Conservación y reparación de los edificios escolares.
Servicio de mantenimiento y limpieza municipal	- Limpieza de los diferentes edificios municipales (colegio, escuela de adultos, oficinas del ayuntamiento, escuela taller, etc.).
Servicio de alumbrado público	- Suministro de energía eléctrica. - Control de calidad del suministro. - Inspecciones.
Servicio de recogida y eliminación de residuos	- Recogida y transporte de basuras y residuos. - Limpieza viaria.
Servicio de cultura y ocio.	- Biblioteca municipal. - Centro Guadalinfo. - Instalaciones deportivas de uso público: pabellón municipal, campo de fútbol, pistas de paddle, piscina municipal, gimnasio.

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada en las oficinas del Ayuntamiento de Lahiguera.

Una vez identificadas las actividades o servicios municipales, seguidamente procederemos, en el siguiente apartado, a seleccionar varios de los expuestos según la información que fue aportada en relación a la idoneidad de la implantación de indicadores de gestión en determinados servicios municipales.

8.2. Determinación de los servicios municipales susceptibles para la aplicación de indicadores.

A partir de la información obtenida en las diferentes entrevistas realizadas con los responsables de los servicios municipales prestados en el municipio de Lahiguera y las visitas a las oficinas del Ayuntamiento, y una vez contrastada la opinión tanto de técnicos como de responsables, directos de la gestión, pudimos proponer y seleccionar los servicios municipales que se consideran más importantes para la aplicación de indicadores. La razón de por qué esos servicios son más susceptibles de aplicarle indicadores es porque al ser un municipio pequeño, no ofrece una amplia gama de servicios municipales a la ciudadanía y en los que se ofrecen no es necesario aplicar un sistema de indicadores debido a la cercanía de la administración local con los ciudadanos. Por esta razón, y atendiendo en todo caso la propuesta realizada por sus responsables (ya que unos proporcionaron más información que otros) se han seleccionado los servicios municipales que están o pueden estar más alejados del alcance de los habitantes del municipio, y por lo tanto, pueden ser más susceptibles en la aplicación de indicadores.

1) En primer lugar, comenzamos por el servicio de vigilancia municipal y seguridad en lugares públicos. La Ley 7/1985 en su artículo 21.1.i) hace mención a la existencia de la policía municipal, al decir que “1. *El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones: [...]i) Ejercer la jefatura de la Policía Municipal. [...]*”⁴⁹

Las funciones de la policía municipal, según prevé la Ley Orgánica 2/1986 en su artículo 53.1 son las siguientes:

“1. Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

- a)** *Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.*
- b)** *Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.*
- c)** *Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.*
- d)** *Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.*

⁴⁹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985), art. 21.1.i).

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.”⁵⁰

2) En segundo lugar, hemos seleccionado el servicio de recogida y eliminación de residuos, el cual es prestado a todos los municipios, según prevé el artículo 26.1.a) de la Ley 7/1985: “1. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.”⁵¹

Debemos diferenciar el servicio de recogida de residuos y limpieza viaria que son de prestación obligatoria en todos los municipios, y el servicio de tratamiento de residuos cuya prestación solamente es obligatoria en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, según expone el artículo 26.1.b): “En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.”⁵²

3) En tercer y último lugar, hemos seleccionado el servicio de cultura y ocio, ya que respecto a este servicio reunimos más información en las entrevistas con los responsables, al ser un servicio de actividades más variadas.

⁵⁰ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. (BOE de 14 de marzo de 1986), art. 53.1.

⁵¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985), art. 26.1.a)

⁵² Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985), art. 26.1.b)

La obligatoriedad de la prestación de este servicio en los municipios está establecida también en la Ley 7/1985, en la cual se promulga en su artículo 25.2.1) que todos los municipios ejercerán competencias en materia de deporte y ocupación del tiempo libre: “2. *El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...] 1) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. [...]*”⁵³

A continuación, estableceremos una propuesta de indicadores para los tres servicios elegidos prestados por el municipio de Lahiguera a sus habitantes.

8.3. Propuesta de indicadores para los servicios municipales de vigilancia municipal y seguridad en lugares públicos, recogida y eliminación de residuos y cultura y ocio.

Después de la información aportada en los apartados anteriores, y tras nuevas reuniones mantenidas con técnicos y responsables de la gestión del ayuntamiento, así como con algunas asociaciones de vecinos, hemos elaborado tres tablas diferentes según el tipo de indicador (eficacia, eficiencia o excelencia), quedando finalmente elaborada la propuesta de los siguientes indicadores para cada uno de los servicios descritos:

⁵³ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985), art. 25.2.1)

Indicadores de Eficacia

TIPO DE SERVICIO	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
Servicio de vigilancia municipal y seguridad en lugares públicos.	Número de horas/hombre por cada 100 habitantes, patrulladas por el vigilante municipal.	Número de horas patrulladas por cada vigilante x número de vigilantes / Habitantes del municipio.
	Tiempo medio de intervención ante las llamadas recibidas a la oficina de vigilancia municipal.	Hora en la que se hace una llamada – Hora en la que se llega al lugar a intervenir.
Servicio de eliminación y recogida de residuos	Frecuencia media con la que se limpian las calles del municipio de Lahiguera.	Número de limpiezas anuales / 365 días.
	Número de contenedores a disposición de los habitantes por cada 100 viviendas.	Número total de contenedores / número de viviendas del municipio.
Servicio de cultura y ocio.	Número de metros cuadrados destinados a la biblioteca pública y centro Guadalinfo.	Recuento técnico. Si las necesidades de los habitantes son altas, un valor alto podría ser adecuado.
	Número de horas por persona dedicadas al mantenimiento y limpieza de los edificios relacionados con la cultura y el ocio.	Número de horas por persona X Personas empleadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida por los responsables de cada servicio municipal.

Indicadores de Eficiencia

TIPO DE SERVICIO	ASPECTO A MEDIR	INDICADOR
Servicio de vigilancia municipal y seguridad en lugares públicos.	Eficiencia económica por cada hora del personal	Número de horas patrulladas por un vigilante / Costes del personal.
	Eficiencia real del cada empleado.	Nº de instancias celebradas / Numero de instancias pendientes.
Servicio de eliminación y recogida de residuos	Eficiencia económica del servicio.	Número de reclamaciones recibidas por el servicio de recogida de residuos / Número de usuarios.
	Eficiencia global del área de recogida de residuos.	Número de kilogramos domésticos de basura recogidos / Coste total de esta actividad.
Servicio de cultura y ocio.	Eficiencia global de la prestación de ejemplares.	Número de libros a disposición de los ciudadanos en la biblioteca pública / Coste total de la actividad.
	Eficiencia global de la prestación de servicios dedicados a fomentar las TIC's.	Número de metros cuadrados usados como lugares de fomento a las nuevas tecnologías / Coste total de las actividades.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida por los responsables de cada servicio municipal.

Indicadores de Excelencia

TIPO DE SERVICIO	INDICADOR
Servicio de vigilancia municipal y seguridad en lugares públicos.	Grado de satisfacción de los habitantes del municipio sobre el servicio de vigilancia municipal.
	Tiempo que se tarda en responder a las quejas formuladas por los ciudadanos.
Servicio de eliminación y recogida de residuos	Porcentaje de ciudadanos encuestados que están satisfechos con el servicio de recogida de residuos.
	Nº de reclamaciones en relación con el servicio de recogida de residuos / Nº de habitantes.
Servicio de cultura y ocio.	Nº de días que permanece abierta la biblioteca / Nº de días lectivos
	Puntuación obtenida en encuestas de varias actividades prestadas de ocio.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida por los responsables de cada servicio municipal.

8.4. Conclusiones del estudio.

Atendiendo a la tipología de indicadores que hemos propuesto anteriormente, hemos podido observar lo siguiente:

- Los indicadores de eficacia son los más útiles y los que más fácilmente se pueden implantar.
- Los indicadores de eficiencia y excelencia, pueden resultar muy fáciles de implementar a la vez que útiles, pero los resultados pueden ser muy relativos sobre todo en los temas relacionados con la calidad de algún servicio propuesto.

9. CONCLUSIONES.

Después de analizar más a fondo el tema de los indicadores de gestión, he de decir que su uso en el ámbito público se ha desarrollado en los últimos años, teniendo por objetivo valorar la actuación de las administraciones públicas, contribuyendo a un mejor funcionamiento, basado en la eficiencia. Podemos dar diversas razones fundamentales por las cuales es esencial establecer un sistema de indicadores:

- La utilización de un sistema de indicadores puede tener multitud de ventajas de diversos tipos, en primer lugar, utilizar un sistema de indicadores permite identificar y fijar los objetivos que se desean alcanzar en una organización determinada, transmitiendo a los agentes cuáles son estos objetivos y también las prioridades de la organización, lo cual hace más fácil introducir sistemas de novedades que traten de confluir los objetivos.
- En segundo lugar, las medidas proporcionadas por los indicadores permiten a los gestores públicos obtener más información sobre la actuación de la organización. Esta mayor información contribuye también a un mejor conocimiento de los servicios públicos y sus procesos, logrando identificar aquellos factores externos que puedan intervenir en ellos y las relaciones que se establecen entre inputs y outputs.
- En tercer y último lugar, con la utilización de sistemas de indicadores también se contribuye a una mayor transparencia en la actuación de las administraciones públicas debido a la publicación de información que proporcionan los indicadores. Así se fomenta una mayor responsabilidad por parte de las administraciones y un mayor control por parte de la ciudadanía de los servicios públicos.

Enumeradas estas ventajas, he de mencionar que utilizar indicadores no queda lejos de algunos problemas en el sector público. En mi trabajo, se han podido reflejar las principales dificultades en el diseño e implantación de indicadores, relacionándolas con la información que una serie de indicadores debe proporcionar a los usuarios en función de los objetivos que persigue.

Como experiencia tenemos el proyecto Sinigal, el cuál implantó sistemas de indicadores de gestión en el ámbito público y nos ha servido de referencia para explicar algunas de estas dificultades y sus posibles medidas de corrección.

La información de la que se disponga inicialmente en una organización no será suficiente para poder tomar las medidas adecuadas, esto exige sistemas de información innovadores que sirvan para poder calcular los indicadores de gestión y consideren también los factores externos a la actuación de la administración, teniendo en cuenta también la calidad de los servicios que se prestan.

En definitiva, se aconseja prudencia y paciencia a la hora de definir las metas u objetivos que se pretenden alcanzar con la fijación de un sistema de indicadores. No se debe olvidar las dificultades directas e indirectas que conlleva en cada caso utilizar un sistema de indicadores de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, AECA (1995), *Glosario de Contabilidad de Gestión. Documento 0*. “Principios de Contabilidad de Gestión”. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, AECA (1997), *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*, Documento nº 16 de Contabilidad de Gestión. Madrid.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, AECA (2002): *Un sistema de indicadores de gestión para los Ayuntamientos*, Documento nº 26 de Contabilidad de Gestión. Madrid.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

GUINART I SOLÁ, J.M. (2003): *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, “VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Panamá.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (2007), *Indicadores de Gestión en el ámbito del Sector Público*, Ministerio de Economía, Centro de Publicaciones, Madrid.

LEY 47/2003, de 26 de noviembre, GENERAL PRESUPUESTARIA (BOE, de 27 de noviembre de 2003).

LEY 57/2003, de 16 de diciembre, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL (BOE, de 17 de diciembre de 2003).

LEY 7/1985, de 2 de abril, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL. (BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985).

LEY ORGÁNICA 2/1986, de 13 de marzo, DE FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD (BOE 14 de marzo de 1986).

LÓPEZ HERNÁNDEZ, A.M., ORTIZ RODRÍGUEZ, D., IGLESIAS GARCÍA DE VICUÑA, C., NAVARRO GALERA, A., NIETO RIVERA, A. (2001). *El Proyecto Sinigal: una*

metodología para la implantación de indicadores de gestión en municipios. Auditoría Pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo. Disponible Online: http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/200104_23_21.pdf

MORENO ALBARRACÍN, A. L. (2013): *Instrumentos de control e indicadores de gestión social en las entidades no lucrativas: el caso de la ONCE como modelo de referencia*, “Tesis Doctoral”, Jaén.

NAVARRO GALERA A. (1998): *El control económico de la gestión municipal: Un modelo basado en indicadores*, Sindicatura de Comptes, Valencia.

NAVARRO GALERA A., ORTIZ RODRÍGUEZ D., LÓPEZ HERNÁNDEZ ANTONIO M. (2006): *La aplicación de indicadores de gestión en la administración local: una propuesta para facilitar su viabilidad*. “IX Jornada de Contabilidad Pública” ASEPUC. Logroño. Disponible Online: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1455515>.

Orden EHA/4041/2004, de 23 de diciembre, por la que se aprueba la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local (BOE, de 9 de Diciembre de 2004).

ORTIGOSA LÓPEZ, R., RODRÍGUEZ PLAZA S., (2012), *Indicadores de gestión en el ámbito de las Administraciones Públicas*, Revista española de control externo, Vol. 14 Nº 40, p.42. Disponible Online: <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/Revista-40.pdf>

ORTIGUEIRA BOUZADA M. (1987), *Administraciones Públicas: teoría básica de las administraciones de gestión*, Publicaciones del Cur, Granada.

SMITH P.C. Y GODDARD M. (2003): *Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones*, “Papeles de Economía Española, Revista núm. 95”, FUNCAS, Madrid.

TORRES PRADA, L. (2002), *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*, “4.4. Contenido de los indicadores de medios y logros”, AECA monografías, Madrid.

WEBSITE: <http://www.iue.edu.co/documents/emp/comoGerenciar.pdf>,

WEBSITE: <http://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/1460/3/CAPITULO%202.pdf>

WEBSITE: <http://www.cienlobos.es/servicios/cuadro-de-mando-integral/>

ACRÓNIMOS

CE – Constitución Española

GABS – Governmental Accounting Standard Board (1994)

AC – Audit Commission (2000)

AECA – Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

IGAE – Intervención General de la Administración del Estado.