

Resumen

El objetivo de este artículo es dar a conocer la utilidad de los indicadores de gestión para conocer y evaluar las actividades que realizan y los servicios que prestan los municipios. Para ello, se describe el marco conceptual de los indicadores de gestión y se hace una revisión de este tipo de indicadores para los países más desarrollados, así como del estado de su utilización en España. Por último, se ofrece una batería de indicadores aplicables a los servicios públicos municipales.

Palabras clave: evaluación de servicios públicos locales, eficacia, eficiencia, economía.

Abstract

The purpose of this article is to show the usefulness of management indicators in learning and evaluating the activities that are carried out and the services that are provided by the municipalities. For this purpose, we describe the conceptual framework of management indicators and we carry out a review of this type of indicators for the most developed countries, as well as the state of their use in Spain. Lastly, we offer a battery of indicators applicable to municipal public services.

Key words: evaluation of local public services, efficacy, efficiency, economy.

JEL classification: H43, H72.

INDICADORES DE GESTIÓN: APLICACIÓN A LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Núria BOSCH

Daniel MAS

*Universitat de Barcelona
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)*

I. INTRODUCCIÓN (*)

LOS indicadores de gestión son una herramienta fundamental para conocer y evaluar las actividades que realizan y los servicios que prestan los municipios. Conocer y evaluar las actividades municipales es necesario por dos motivos principales. En primer lugar, son útiles como sistema de información para la toma de decisiones de los gestores y, en segundo lugar, son útiles como herramienta de control de las actuaciones de éstos, lo que incluye la publicación de los indicadores al efecto de cumplir con la rendición de cuentas y la transparencia que deben de mostrar en su gestión.

Los indicadores de gestión son índices que permiten evaluar los resultados conseguidos en cualquiera de los componentes de la actuación municipal. Para poder cumplir este objetivo, los indicadores han de ser suficientemente precisos y tener una serie de cualidades o características, de tal forma que permitan efectuar un seguimiento de los aspectos más importantes de las actividades, servicios o programas objeto de examen.

Las administraciones públicas españolas, y particularmente los municipios, han sido más bien parcos en cuanto a la elaboración y publicación de indicadores. La falta de una normativa concreta

sobre costes, el poco detalle con que los municipios llevan su contabilidad y la escasa tradición de rendición de cuentas han propiciado que, hoy en día, sean pocos los municipios españoles que cuentan con una batería de indicadores sistematizada que abarque todo el ámbito de la actividad municipal.

Actualmente se está trabajando en un proyecto impulsado por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), coordinado por el profesor Helio Robledo, de la Universidad Pública de Navarra, cuyo objetivo es la implantación de un sistema de costes para la administración local y, paralelamente, la elaboración de un conjunto de indicadores de gestión. La novedad y la principal bondad de este proyecto consisten en la utilización de una metodología común de costes por parte de todos los ayuntamientos que forman parte del proyecto. Los indicadores también se han elaborado de forma consensuada con los responsables municipales de cada servicio. El hecho de utilizar una metodología común tanto para la obtención del coste de los servicios como para la elaboración de los indicadores debe llevar al objetivo final de permitir la comparabilidad entre los ayuntamientos que implanten este sistema.

Los autores de este artículo formamos parte del grupo de trabajo del proyecto de la FEMP, por lo

que el artículo se basa parcialmente en los trabajos y resultados de dicho proyecto en su primera fase (FEMP, 2006).

El artículo se estructura en cinco apartados, incluyendo esta introducción. El apartado II describe el marco conceptual de los indicadores de gestión: concepto, clasificación y funciones, utilidad y limitaciones, condiciones y requisitos, metodología para su construcción y, por último, ventajas de su utilización. El apartado III se dedica a la experiencia comparada en la utilización de los indicadores de gestión; se hace referencia a las experiencias de Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Suecia. Asimismo, se describe la situación de los indicadores de gestión en España. En el apartado IV se presenta una batería de indicadores de gestión aplicables a los servicios provistos por los ayuntamientos. Finalmente, el V apartado resume las conclusiones.

II. MARCO CONCEPTUAL DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN

1. Concepto, clasificación y funciones de los indicadores de gestión

Las diferentes actividades municipales deben estar sometidas a un control con la doble finalidad de conocer la situación de los servicios para facilitar la toma de decisiones a los gestores y de permitir un control, propiamente dicho, tanto por los órganos de control externos como por los usuarios y ciudadanos en general. La medición de las diversas magnitudes que conforman un servicio municipal (prestaciones, usuarios, coste, etc.) y su interrelación expresada mediante indi-

cadore es la principal herramienta para conocer un servicio y permitir que el gestor público pueda tomar decisiones objetivas y pueda lograr una mejora de la actuaciones municipales.

Aunque existen diferentes aproximaciones teóricas al concepto de indicador de gestión, las características explicitadas para definir este concepto son las mismas (Albi, González-Páramo y López, 1997). Así, se puede entender que los indicadores de gestión no son más que una magnitud sintética que ofrece una información relevante, y a tiempo real, asociada a una actividad o servicio, y que tiene que permitir evaluar periódicamente las diferentes unidades gestoras mediante una comparación con unos referentes (López y Gadea, 1992).

También cabe 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» (AECA, 2000). Los indicadores no son por sí mismos un objetivo, únicamente constituyen una herramienta para evaluar si se han logrado los objetivos propuestos.

Existen diversos tipos de indicadores en función de lo que se pretende medir y, en consecuencia, se pueden clasificar de diversas maneras. Una de las clasificaciones más frecuentes se da según su naturaleza, y los agrupa en torno al aspecto concreto de la actuación que se pretende medir. Así pues, un indicador es un índice que permite evaluar los resultados obtenidos en cualquiera de sus componentes: economía, eficiencia y eficacia. Los anglosajones utilizan un concepto que relaciona las tres *Es*, y

que denominan *value for money*, es decir, analizar las actividades públicas de manera que una gestión óptima de los recursos públicos debe evaluarse de manera global a partir de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia (Aroz, 2006).

Los indicadores de economía reflejan si los recursos han sido adquiridos al menor coste posible, a la vez que en cantidad y calidad adecuadas. Los indicadores más útiles son los que hacen referencia a los costes, estableciendo las comparaciones oportunas con los costes previstos. Algunos ejemplos serían el coste de un servicio por usuario atendido, efectivos (asistentes sociales, policías, bomberos, etc.) por habitante, etcétera.

Los indicadores de eficiencia analizan si es adecuada la relación existente entre los servicios prestados (*outputs*) y los recursos utilizados (*inputs*). Algunos ejemplos son el número de casos atendidos por cada asistente social, las toneladas de residuos recogidas por trabajador, etcétera.

Por su parte, los indicadores de eficacia miden el grado en que se han conseguido los objetivos previstos, para lo cual resulta imprescindible que se hayan fijado de forma clara los objetivos a conseguir por la organización.

Las principales funciones que realizan los indicadores de gestión son, básicamente, dos. En primer lugar, una función descriptiva, donde los indicadores facilitan un conocimiento sintético de la provisión de servicios municipales. En segundo lugar, también realizan una función valorativa que permite cuantificar y evaluar el impacto de cambios en la gestión de los servicios (Smith y Goddard, 2003).

2. Utilidad y limitaciones de los indicadores de gestión

La aplicación de indicadores de gestión en cualquier organismo público resulta de gran utilidad para diversos fines (González-Páramo y Onrubia, 2003), algunos de los cuales se detallan a continuación:

1) Facilitan la evaluación de las tres *Es*: economía, eficiencia y eficacia. En primer lugar, informan acerca de las condiciones en las que han sido realizadas las compras e inversiones en bienes y servicios, especialmente el precio, la cantidad y la calidad. En segundo lugar, expresan la relación entre los *outputs* obtenidos por el proceso productivo del Ayuntamiento y los recursos asignados a los servicios. En tercer lugar, permiten medir, en unidades físicas o técnicas, los *outputs* generados por los servicios prestados por el Ayuntamiento y efectuar la comparación entre los objetivos previstos y los logros alcanzados.

2) Muestran información interesante para justificar las decisiones tanto de carácter político como de naturaleza técnica. Por ejemplo, medir la rentabilidad social de un proyecto, distribución de recursos entre varios servicios en función de la demanda o del rendimiento de estos servicios, etcétera.

3) Facilitan el proceso presupuestario, tanto en la fase de elaboración del presupuesto como en el control y seguimiento de su ejecución, habida cuenta de que los indicadores de gestión permiten evaluar la idoneidad de los diferentes programas y servicios prestados por el Ayuntamiento con criterios de eficacia y eficiencia.

4) Pueden ser utilizados para motivar a los empleados públicos mediante incentivos, premios y/o sanciones. La fijación de objetivos y la medición de resultados que facilitan los indicadores pueden facilitar el establecimiento de un sistema de evaluación para los trabajadores.

5) Suministran información fácilmente comprensible no sólo a los usuarios internos (gestores directos o alta dirección), sino también a los usuarios externos, tanto por lo que respecta a órganos de control externo, al proporcionarles la información de forma sintética y sistematizada, como especialmente a los ciudadanos, en sus distintas facetas de votantes, contribuyentes y, sobre todo, de beneficiarios de los servicios prestados por el Ayuntamiento. Este último caso es especialmente importante puesto que, en general, la información proporcionada por los indicadores resulta más entendible para el público en general que el contenido de los estados financieros de los ayuntamientos, y el conocimiento de la gestión municipal puede estimular el interés de los ciudadanos en la actividad de las administraciones públicas.

6) Resultan fundamentales para la implementación de los más modernos instrumentos que se dirigen a la mejora de la calidad de las prestaciones de servicios que realiza el Ayuntamiento, entre los que destacan las *cartas de servicios*, en las que el Ayuntamiento fija una serie de compromisos con la ciudadanía, los *planes estratégicos* municipales, y el Modelo Europeo de Excelencia, denominado EFQM.

Aunque sea incuestionable la utilidad de los indicadores en el ámbito de la gestión pública, existen, sin embargo, limitaciones en el

uso de cualquier conjunto de indicadores. Así, y aunque la medición de la calidad es tan importante como la de la cantidad, resulta de gran complejidad y de elevada subjetividad la medición de la calidad, por lo que en muchos casos es difícil de llevar a cabo. También las medidas pueden tener un carácter más relativo que absoluto, lo que hace necesario establecer comparaciones que, en el ámbito municipal, no siempre resultan fáciles (FEMP, 2006).

Asimismo, resulta complejo determinar la importancia de los distintos indicadores, cuando además algunos indicadores pueden tener costes y beneficios a largo plazo. En cualquier caso, se considera necesario observar de forma conjunta todos los indicadores, para lo cual se plantean diversas propuestas; entre ellas, establecer vectores de indicadores de *output*, o también establecer una matriz de indicadores, destinando las columnas a las diversas actividades, dentro de la misma área, y las filas a los logros en cada una de ellas. Otra posibilidad es la aplicación de técnicas econométricas, cada vez más utilizadas en las administraciones públicas, y entre las que puede destacarse el análisis envolvente de datos (DEA), cuya principal característica es la capacidad de convertir múltiples medidas de *output* en una única medida global de rentabilidad utilizando métodos de programación lineal.

También existen dificultades en la medición de los *inputs* y los *outputs*. La principal dificultad, por lo que respecta a los *inputs*, radica en el hecho de que no siempre es posible calcular los costes de las actuaciones. Se da, con cierta frecuencia, que el coste de una actuación concreta está soportado por varios órganos municipales. En el mismo sentido, la escasa implantación de la contabilidad de

gestión en el ámbito municipal dificulta en gran manera la adecuada asignación de los costes de cualquier Ayuntamiento entre las actividades que realiza. La falta de homogeneidad de los costes a utilizar dificulta enormemente la comparación de indicadores entre municipios.

Por lo que respecta a los *outputs*, también pueden existir problemas importantes de medición, dada la dificultad, por ejemplo, de cuantificar los beneficios sociales derivados de una actividad municipal.

Coincidiendo con algunos de los aspectos señalados, la evidencia empírica suministrada por diferentes administraciones públicas pone de manifiesto un conjunto de dificultades que es preciso tener en cuenta si se quiere abordar de una forma realista la implantación de un sistema de gestión basado en indicadores: información de base defectuosa o totalmente inexistente, formas de gestión y características de los servicios públicos muy diferentes según entidades, la estructura orgánica y funcional de los distintos ayuntamientos no es homogénea, la inexistencia de una normativa explícita de aplicación de los indicadores de gestión que consensúe y determine una metodología y una definición de conceptos común (Aroz, 2006).

3. Condiciones y requisitos de los indicadores de gestión

Para completar la definición del concepto de indicadores de gestión, es importante destacar las condiciones y premisas que debe cumplir cualquier indicador para ser considerado válido, pues evaluar la actividad de un ayuntamiento con indicadores poco apropiados, que no reflejen la realidad municipal, podría acarrear

la toma de decisiones equivocadas o contradictorias con los intereses municipales.

Únicamente cuando los indicadores aglutinen ciertos atributos y propiedades, los ayuntamientos estarán en disposición de utilizarlos con la seguridad de que la información proporcionada por ellos no es errónea ni cuenta con sesgos o distorsiones que puedan hacer que las decisiones emprendidas con base en la referida información sean contraproducentes para los intereses de estas entidades públicas. La validez de los indicadores requiere que reflejen la realidad de forma adecuada, y ello depende de que reúnan determinadas cualidades (Smith y Goddard, 2003, y Kells, 1991). De ello se deriva la necesidad de concretar el conjunto de rasgos que convierten a los indicadores en una herramienta de apoyo operativa para la evaluación de la gestión municipal. La principales condiciones se detallan a continuación:

— *Fiabilidad*. Se alcanza cuando el contenido informativo es susceptible de verificación o contraste con la realidad.

— *Comparabilidad*. El valor de un indicador alcanzará esta propiedad cuando pueda contrastarse con otros valores de referencia y/o estándares.

— *Objetividad*. La reducción de la carga de subjetividad de toda medición garantiza la eliminación de posibles sesgos que desvirtúan el significado del indicador.

— *Precisión*. Un indicador preciso es aquél que informa sobre una determinada realidad con un margen de error razonable.

— *Inequivoco*. Cuando el indicador no permite interpretaciones contrapuestas.

— *Operatividad*. Un indicador operativo es aquél que permite eliminar las barreras que emergen al tratar de medir la realidad objeto de control.

— *Sensibilidad*. Es la capacidad de detectar los cambios producidos en la realidad medida.

— *Oportunidad*. La información debe suministrarse en el momento temporal adecuado y razonable.

— *Pertinencia*. Es la posibilidad del indicador para reflejar los datos solicitados en torno a una actividad y mantener su significado a lo largo del tiempo.

— *Consistencia*. Es la capacidad de presentar el contenido informativo de manera uniforme a lo largo del tiempo.

— *Fidelidad*. Los posibles sesgos del contenido informativo han de ser similares para diferentes momentos de tiempo.

— *Relevancia*. La información aportada ha de ser imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones respecto de las actividades clave o de mayor peso específico, prescindiendo de ocuparse de aquellas otras que sean más intrascendentes.

— *Representatividad*. Es la capacidad del indicador para representar lo más exactamente posible la realidad objeto de medición.

— *Factibilidad de cálculo*. Es la posibilidad para el Ayuntamiento de asignar valores al indicador con los sistemas de información económica actualmente disponibles.

— *Accesibilidad*. Un indicador debe catalogarse de accesible si resulta posible asignarle, de

forma más o menos rápida, un valor cuyo coste de obtención sea aceptable.

— *Factibilidad económica.* Un indicador es factible desde el punto de vista económico en aquellos casos en los que el coste de su cuantificación es inferior a las ventajas que reporta.

— *Credibilidad y aceptabilidad.* Son dos requisitos producto de todos los anteriores. Los indicadores deben contar con el crédito y la aceptación suficientes entre sus usuarios.

En relación con este extenso listado de condiciones o características, interesa llamar la atención sobre dos aspectos importantes a los efectos de la aplicación real de los indicadores de gestión a los ayuntamientos. En primer lugar, hemos de subrayar la evidente interrelación existente entre varios de los atributos reseñados. Aunque pueda parecer redundante, esta forma de presentación permite lograr una exposición más completa del conjunto de propiedades que conforman el perfil idóneo de los indicadores de gestión, así como de recoger aquellos aspectos que, en mayor o menor medida, pudieran contribuir a garantizar la utilidad de los mencionados indicadores como herramientas al servicio de la evaluación de la gestión. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, en la práctica, puede ser difícil definir un indicador de gestión que cumpla todas las características de manera precisa. Sin embargo, un indicador ha de tender siempre a conjugar la globalidad de condiciones que, al menos desde una perspectiva teórica, le son atribuidas, sin perjuicio de que en el campo de la práctica, inevitablemente, en algunas de ellas deba ponerse más énfasis que en otras.

4. Metodología para la construcción de indicadores de gestión

Establecer una buena batería de indicadores de gestión es un paso clave en la evaluación de las actividades municipales. Una buena planificación, un equipo experimentado o un buen asesoramiento externo y una administración motivada son elementos fundamentales para la creación de un grupo de indicadores útiles, sólidos y sostenibles en el tiempo.

Un buen método de trabajo consiste en la implicación de los responsables técnicos de los diferentes servicios municipales en todo el proceso de implementación, desde el inicio hasta el final. Los grupos de trabajo deben estar compuestos por personal de los servicios centrales y económicos del Ayuntamiento, que serán quienes fijen y supervisen los criterios establecidos por la alta dirección para la elaboración de la batería de indicadores, acompañados por los técnicos expertos en el área objeto de análisis, que serán los que aporten el conocimiento del área en cuestión, de lo que se necesita medir y la posibilidad o dificultad en el suministro de los datos necesarios. Esta implicación de los responsables del área influye en gran manera en la fiabilidad de los indicadores propuestos, ya que las mismas personas que han diseñado los indicadores son quienes se encargan de obtener la información necesaria para su cálculo con el rigor necesario.

En el ámbito municipal, dada la necesidad de buscar referentes de comparabilidad, es de suma importancia la creación de grupos de trabajo intermunicipales que permitan intercambiar experiencias entre ayuntamientos y consensuar los indicadores que permitan una comparación entre municipios. Dos

buenos ejemplos de esta metodología son el Proyecto FEMP de *Implantación de un sistema de costes en la Administración local*, que comprende la elaboración de indicadores para permitir la comparabilidad (FEMP, 2006) y el estudio sobre *Indicadores de gestión de servicios municipales* (IGSM) de la Diputación de Barcelona (2006).

El proceso a seguir para establecer indicadores debe responder a las siguientes cuestiones:

1) ¿Qué se hace? El primer paso consiste en identificar y describir las actividades. Resulta fundamental para poder empezar a elaborar indicadores de gestión conocer el mapa de actividades que realiza al Ayuntamiento.

2) ¿Qué se desea medir? Selección de actividades prioritarias. Hay que decidir cuáles son las actuaciones más relevantes entre las que realiza la organización.

3) ¿Quién utilizará la información? Selección de destinatarios. Según a quién vayan dirigidos los indicadores (gestores, alta dirección, ciudadanos) deberán escogerse o descartarse unos u otros.

4) ¿Cada cuánto tiempo? Elección de la periodicidad. Hay que establecer con qué periodicidad se van a calcular los indicadores, teniendo en cuenta la oportunidad en la presentación de la información.

5) ¿Con qué se comparará? Establecimiento de referentes. Fijar los referentes o estándares con los que se van a comparar cada uno de los indicadores. En ausencia de referentes externos, habrá de establecerse la comparación únicamente con los propios datos referidos a períodos anteriores.

Una vez satisfechas estas cuestiones y elaborada una batería de

indicadores, un paso adelante muy importante en la mejora de la gestión municipal sería la aplicación, como sistema de información basado en indicadores, del cuadro de mando integral (*Balanced Scorecard*), que es el sistema que no sólo reúne y formaliza los indicadores de unos aspectos concretos, sino que pretende obtener una visión global de la actuación municipal mediante el análisis de la existencia de conexiones entre los objetivos estratégicos del Ayuntamiento y los indicadores operativos (Mora y Vivas, 2001).

El reto a la hora de seleccionar indicadores consiste en escoger el mínimo número de indicadores que ofrezcan el máximo de información. Esto es así porque resulta muy fácil caer en la tentación de producir un gran número de indicadores, hasta el punto en que se hace difícil focalizarse en las actuaciones verdaderamente importantes, puesto que una sobrecarga de información puede dificultar su análisis. Todos los ayuntamientos proveen un gran número de servicios y, aun cuando puede haber un número pequeño de indicadores para un servicio concreto, la organización completa puede llegar a tener centenares de indicadores. Como criterio general, se recomienda trabajar con un grupo de indicadores de alrededor de veinte por gestor, superior a treinta sería excesivo e inferior a diez quizá poco representativo. El número dependerá de la posición que ocupe el destinatario de la información dentro de la organización, de la complejidad del área y del uso que se vaya a dar a los indicadores de gestión.

5. Ventajas de los análisis comparativos

La ausencia de competencia en las actividades que realizan los

municipios es considerada una de las causas fundamentales de la ineficiencia en la gestión de los servicios prestados por los ayuntamientos.

Los modernos modelos de gestión pública a escala internacional que utilizan los países más punteros, en materia de innovación en la prestación de servicios públicos, persiguen la introducción de mecanismos de mercado no solamente en el caso de servicios asumibles por la iniciativa privada o comercializables, sino también para el caso de los denominados servicios públicos puros.

La comparación entre unidades económicas competidoras tiene su origen en el sector empresarial. Esta práctica se basa en el continuo contraste de una entidad con respecto a los productos, servicios y gestión de sus entidades competidoras más avanzadas, constituyendo las denominadas «buenas prácticas», lo que, además de la necesaria medición de los resultados, implica la evaluación de los procesos desarrollados para alcanzarlos, siempre desde la óptica de la satisfacción de los clientes (Navarro y Ortiz, 2003). En el caso municipal, las unidades competidoras resultan ser otros municipios de características similares (tamaño poblacional, situación geográfica, estructura socio-económica, etc.) con los cuales se está en «competencia», aunque ésta no debe de interpretarse en el sentido de rivalidad por atraer a la clientela potencial, por mantener la clientela actual o por cubrir un determinado hueco de mercado, sino que podrían considerarse «entidades competidoras» todas aquellas que realizan actividades similares y, por tanto, comparables, al margen de que ostenten titularidad pública o privada, o tengan ánimo de lucro.

El objetivo que se persigue con las buenas prácticas es la difusión de la experiencia, con la perspectiva de contar con elementos de comparación que permitan una mejora del conjunto de actuaciones que realizan los ayuntamientos. En este sentido, es bueno contar con un proceso continuo de sistematización de la información sobre los servicios municipales prestados por ayuntamientos poseedores de buenas prácticas, con el propósito de aprender de ellos y mejorar la gestión municipal (Ysa, Cortada y Crusellas, 2003).

Así, la posibilidad de acceder a casos considerados como de «buena práctica» permite a los gestores conocer experiencias probadas o identificar otros métodos de gestión que pueden resultar adecuados a servicios concretos. Así pues, los responsables municipales deben adecuarse a un mundo de competencia en el que cuenta el servicio al cliente-usuario y la calidad en la prestación de servicios que genere la satisfacción del usuario. La rentabilidad mediante el control de los gastos, el aumento en la productividad de los recursos, la efectividad y las formas modernas de gestión (directa, indirecta, mediante concesiones, creación de empresas públicas o semipúblicas, etc.) son factores clave en los ayuntamientos dispuestos a competir con sus similares. La toma de decisiones en este nivel requiere de sistemas de información de gran capacidad y confiabilidad.

Asimismo, los gestores de servicios deben aprender a funcionar en sistemas que demanden contención de costes, altos rendimientos del tiempo y de las inversiones, efectividad en los objetivos programados y en las intervenciones, y prácticas estandarizadas que garanticen la mejor calidad del servicio. De igual forma,

se podrán valorar correctamente aquellas ventajas que su forma de gestión presenta respecto a las entidades de su sector de actividad.

En definitiva, la aplicación de «buenas prácticas» aporta valiosos elementos de referencia que posibilitan a las unidades económicas identificar los puntos fuertes y los puntos débiles que su funcionamiento y sus resultados presentan en relación con otras, facilitando así la toma de decisiones por medio de acciones correctoras que permitan lograr los objetivos con los mínimos costes.

La comparación intermunicipal debe realizarse forzosamente mediante el uso de indicadores de gestión debidamente normalizados entre las entidades a analizar, y que resulten suficientemente homogéneos en cuanto a su diseño y forma de cálculo.

III. EXPERIENCIA COMPARADA EN LA UTILIZACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN

La necesidad de implantar o mejorar los sistemas de información y control de la gestión de las administraciones públicas es un hecho que se refleja en las iniciativas que se llevan a cabo en la mayoría de países avanzados. Los indicadores de gestión son utilizados, de una u otra forma, en todos los países con interés en el control de la actividad pública, y no solamente por los órganos de control externo, sino también por los propios gestores, así como por otras entidades interesadas en la actuación del sector público. A continuación, se exponen algunas iniciativas de diversos países, así como la situación en España.

1. Experiencias internacionales

Alemania

Desde 1969 existen en Alemania las auditorías de economía, eficiencia y eficacia, con la finalidad de controlar la relación coste-servicio y, muy especialmente, la eficiencia en el uso de los recursos humanos. La auditoría de cuentas en el ámbito local es responsabilidad de los propios ayuntamientos, mediante las oficinas de Revisión de Cuentas. Estas oficinas dependen del Consejo Municipal, órgano al cual informan.

La Oficina de Revisión de Cuentas realiza la auditoría de gestión, incluidos los análisis del coste y rendimiento de los distintos servicios municipales, así como la calidad de éstos.

Australia

La Australian Accounting Standard Board (AASB), basándose en los pronunciamientos del Public Sector Standard Board, organismo encargado de regular la contabilidad pública en este país, viene aconsejando, aunque sin exigirlo legalmente, que las entidades públicas divulguen información acerca de las actividades que llevan a cabo, concretamente a través de indicadores de gestión, al objeto de que los usuarios de la información contable puedan evaluar las actuaciones públicas con los criterios de economía, eficiencia y eficacia.

Canadá

A mediados de los años setenta, el Gobierno de Canadá decidió crear el Financial Management and Control Study (FMCS) con el objeto de racionalizar el control

financiero y el *value for money*. La composición de este organismo era mixta entre el sector público y las principales empresas de auditoría del país.

El FMCS emitió un informe en el que se pusieron de manifiesto las debilidades en el control del sector público y se establecieron un conjunto de recomendaciones. Estas recomendaciones tomaron forma en una directriz al Auditor General concretando su actuación en los tres ámbitos de control de legalidad, contabilidad y *value for money*. Esta normativa es similar tanto para el Auditor Federal como para los auditores de las diez provincias federadas.

La Canadian Comprehensive Auditing Foundation es la entidad responsable de la investigación y emisión de principios, normas y procedimientos de control de las actuaciones públicas. La definición de la auditoría comprensiva o integrada consiste en el examen de cuentas que da lugar a recomendaciones objetivas y constructivas con dos finalidades. La primera consiste en que la gestión de los recursos humanos, financieros y físicos sea realizada de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia. La segunda es que los mecanismos para la rendición de cuentas sean establecidos claramente por los responsables.

Estados Unidos

En este país se cuenta con un sistema de medición de la gestión del sector público basado en alrededor de 3.000 indicadores. Este sistema, creado por el Bureau of Labor Statistics en colaboración con el General Accounting Office, es la base para analizar la eficiencia y eficacia públicas. La publicación de la Government Performance and Results Act (GPRA) en 1993, y su

posterior entrada en vigor en 1997, propició un gran impulso en la promoción y el desarrollo del control de la gestión pública en los Estados Unidos.

El principal objetivo de la GPRA es reforzar la responsabilidad de los gestores públicos mediante la medición de los resultados, positivos o negativos, de sus programas. De la aplicación del GPRA nació la National Performance Review, implicada directamente en el control de performance. La mayoría de sus 2.000 normas de servicio son cuantificables, y los criterios más importantes son el coste por unidad de servicio o la unidad de resultados.

El Governmental Accounting Standard Board (GASB) es el organismo que viene dedicando mayores esfuerzos al diseño y aplicación de indicadores de gestión en entidades públicas. La actividad del GASB durante los últimos años se ha enfocado a diversos temas: a) reservar en Internet un espacio para poner en común experiencias sobre indicadores de medios y logros; b) analizar y evaluar la utilidad de los indicadores para la presupuestación y la gestión, y c) estudiar la respuesta de los usuarios a la publicación de los indicadores, con especial atención a los ciudadanos.

Holanda

Desde el Ministerio de Finanzas se puso en marcha un proyecto para la elaboración de indicadores o medidas de control de gestión en el año 1990. En dicho proyecto se preveían cuatro etapas:

1) Descripción breve de los distintos elementos de los procesos de producción de bienes o servicios, subdividida según la clasificación económica (personal,

bienes y servicios, gastos financieros, transferencias, etcétera).

2) Elaboración de medidas adecuadas para la eficiencia, relacionando los *inputs* y los *outputs* y el detalle de los costes.

3) Comparación de estas medidas con las utilizadas por otros organismos públicos.

4) Aplicación de los resultados obtenidos con el fin de mejorar la gestión pública.

El Instituto de Investigación del Gasto Público llevó a cabo un proyecto entre los años 1992 y 1995 denominado «Cifras clave de la Administración pública», con el objetivo de elaborar las medidas que se utilizan actualmente para evaluar la eficiencia del sector público, así como de establecer la metodología a utilizar en la auditoría de *performance*.

Nueva Zelanda

La New Zealand Society of Accountants (NZSA) ha venido publicando trabajos desde mediados de los noventa para reformar los sistemas y procedimientos contables tanto de las entidades públicas como de las privadas, con el objeto de evaluar la gestión de acuerdo con los criterios de economía, eficiencia y eficacia. Los indicadores de gestión se han configurado como una buena herramienta para ambos sectores, público y privado, centrándose en la medición de la producción y la prestación de servicios.

Reino Unido

En el Reino Unido existen diferentes organismos de control para la gestión pública según el nivel de la administración.

Para la Administración Pública Estatal, es el National Audit Office (NAO), creado en 1983, el que realiza los controles de economía, eficiencia y eficacia. El control se realiza sobre los servicios que han sido previamente objeto de la auditoría de regularidad, a cargo del *Controller* y el Auditor General (*Exchequer and Audit Department*).

En el año 1982 se implantó en el Reino Unido la Financial Management Initiative (FMI), que instaba a cada departamento u organismo público a la creación de un sistema de información que permitiera fijar claramente unos objetivos de gestión, así como llevar a cabo la medición y cuantificación de los resultados obtenidos en relación con los objetivos previstos. La aplicación de la FMI ha permitido mejorar notablemente la gestión del gasto público.

En el ámbito de la Administración local es la Local Government Financial Act, de 1982, para Inglaterra y el País de Gales, la norma que dirige las auditorías públicas. En cada municipio se crea una *Audit Commission*, cuyos miembros son escogidos por un período de cinco años y nombrados por la *Audit Commission for Local Authorities in England and Wales*. De cada *Audit Commission* local también forma parte el *Controller* o interventor, que es quien realiza la auditoría de regularidad. La mayoría de los trabajos de auditoría son realizados directamente por esta comisión, mientras que el resto son encargados a empresas privadas de auditoría, que sean miembros del *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*.

Al efecto de facilitar la comparabilidad de los resultados municipales, se publican anualmente los *Public Expenditures White Papers*, que comprenden cente-

nares de indicadores o estándares. Asimismo, la puesta en marcha de las *Citizens Charts* obliga a los municipios a hacer públicos los resultados de los indicadores de gestión de los servicios municipales, comparándolos con los indicadores estándares y con los de municipios de características similares (población, situación, etcétera). La publicación debe efectuarse en los periódicos locales de mayor tirada.

Suecia

El Performance Audit Department es el organismo encargado del control de las cuentas públicas en Suecia. Su principal función es la de examinar y promocionar la efectividad y la eficiencia de las principales actividades del sector público y, en consecuencia, verificar el grado de cumplimiento de las obligaciones, compromisos y objetivos de cada institución. Los trabajos de auditoría son realizados, en buena parte, por empresas privadas conocedoras del sector público y se efectúan en consonancia con los principios teóricos y éticos que establecen los *Generally Accepted Auditing Standards for Performance Audits*.

Además del análisis de los objetivos marcados, la productividad y la calidad de los servicios públicos, el Performance Audit Department efectúa encuestas de opinión periódicas al efecto de valorar la opinión de la sociedad sobre la gestión pública.

2. Situación de los indicadores de gestión en España

El marco legal que define la necesidad y la conveniencia de una evaluación y un control de las actuaciones de las entidades públi-

cas locales en España viene definido por las siguientes normas:

1) La Constitución Española (CE), en su artículo 31.2, dice que «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». El artículo 103.1 CE dice 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) La Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, apunta que, entre los principios que han de regular la actividad presupuestaria, se encuentra el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, de difícil aplicación sin la ayuda de indicadores de gestión.

3) La Ley 47/2003, General Presupuestaria, además de recoger también el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, dedica el título VI al control de la actividad financiera, resaltando la importancia del seguimiento de objetivos y la evaluación de la efectividad. El art. 142 LGP incluye, entre los fines del control, la verificación del cumplimiento de objetivos asignados a los centros gestores. En términos similares se expresa el art. 159 LGP, al definir el contenido del control financiero permanente, así como el art. 170 LGP, cuando describe las modalidades de auditoría operativa. Los indicadores de gestión resultan fundamentales para la aplicación de estos artículos.

4) La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local,

en su artículo 133, promulga que la gestión económico-financiera se ajustará, entre otros, a los siguientes criterios: «e) introducción de la exigencia del seguimiento de los costes de los servicios;... f) la asignación de recursos, con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia, se hará en función de la definición y el cumplimiento de objetivos». Además, haciendo mención expresa a la aplicación de indicadores, la Ley 57/2003 ha modificado la disposición adicional novena de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que queda redactada del siguiente modo: «Con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios regulados en el título X de esta Ley, a través del seguimiento de los indicadores que se determinen reglamentariamente, el Gobierno creará un Observatorio Urbano, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas».

5) El Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de la Haciendas Locales, pone énfasis en diversos temas referidos al control de la gestión municipal en su art. 205, «Fines de la contabilidad pública local». Concretamente, en el apartado c) «Determinar los resultados analíticos poniendo de manifiesto el coste y rendimiento de los servicios»; en el apartado i) «Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión»; o en el apartado j) «Posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia». Asimismo, el art. 211 «Memorias que acompañan la cuenta general» hace referencia a: «a) Una memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios» y «b) Una memoria demostrativa del grado en que se hayan cumplido los objetivos pro-

gramados con indicación de los previstos y alcanzados, con su coste». Para el cumplimiento de estos preceptos resulta fundamental la utilización de indicadores de gestión.

6) La reforma de la contabilidad local aprobada el 23 de noviembre de 2004, que se reflejó en las órdenes ministeriales que aprobaban las Instrucciones de Contabilidad Local (órdenes EHA/4040/2004, EHA/4041/2004 y EHA/4042/2004) fijó, en el apartado correspondiente a la memoria que debe acompañar las Cuentas Generales, la obligatoriedad de presentar una serie de indicadores financieros, patrimoniales y presupuestarios.

Aunque las nuevas Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local son el primer paso que se ha dado en España para establecer la obligatoriedad de presentar resultados en forma de unos indicadores específicos y normalizados, existen, asimismo, diversos ejemplos de aplicación práctica de indicadores de gestión en el ámbito local, aunque sin una estandarización normativa. Algunas de las principales experiencias son las siguientes:

1) El proyecto de la FEMP de *Implantación de un sistema de costes en la Administración local*, en el que se incluye la elaboración de una batería de indicadores de gestión aplicados a cada servicio (FEMP, 2006). La confección y selección de los indicadores se realiza de forma consensuada entre los responsables municipales de cada servicio de los ayuntamientos que forman parte del proyecto y un grupo de trabajo compuesto por profesores universitarios. En estos momentos, se está finalizando la segunda fase del proyecto, con lo que se habrán analizado siete servicios municipales.

2) La Diputación de Barcelona inició en 1999 la elaboración de un estudio comparativo sobre provisión y calidad de una serie de servicios municipales. El estudio de *Indicadores de gestión de servicios municipales* (IGSM) se basa en la realización de una encuesta a los municipios en que se solicitan datos de estructura y actividad, así como datos económicos. A partir de esta encuesta, se elabora un conjunto de indicadores de gestión de los servicios municipales que son presentados en comparación con los valores medios de los municipios participantes. Paralelamente, la Diputación de Barcelona realiza *Círculos de comparación intermunicipales* (CCI). Los talleres intermunicipales persiguen como finalidad la reunión de expertos municipales en los diferentes servicios analizados, al objeto de intercambiar experiencias y alcanzar un acuerdo sobre los indicadores a comparar, así como sobre la metodología a emplear en su elaboración (Diputación de Barcelona, 2006).

3) El Proyecto SINIGAL obedece a la denominación *Sistema normalizado de indicadores de gestión aplicable a las administraciones locales*. Este trabajo fue realizado por un grupo de profesores de la Universidad de Granada, gracias a la implicación y respaldo de la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Así, gracias a una metodología sustentada en la institucionalización y la estandarización a través del consenso con los gestores, fueron diseñadas baterías normalizadas de indicadores de gestión lo suficientemente relevantes y fiables para que la continuidad de su aplicación quedase razonablemente garantizada.

4) La Fundación Pi i Sunyer, institución dedicada a estudios autonómicos y locales, con especial

atención a la gestión municipal, viene trabajando en el diseño de indicadores de gestión, conjuntamente con otras entidades como el Colegio de Economistas de Cataluña, la Sindicatura de Comptes, y la Diputación de Barcelona (Boada y Mora, 1999). Por medio de sucesivas convocatorias a diversas reuniones, fueron mantenidas diversas sesiones de trabajo con técnicos de los municipios participantes en el proyecto, así como con estudiosos del ámbito local, obteniéndose, para un listado amplio de servicios locales, un conjunto de indicadores de gestión razonablemente acordados con los participantes en las referidas reuniones.

5) La Federación Navarra de Municipios y Concejos reunió con cierta periodicidad a diversos técnicos municipales y estudiosos en la materia, al objeto de que éstos aportaran su opinión sobre el uso de indicadores de gestión, así como sobre cuáles deben ser los indicadores a utilizar. En 1996 vio la luz una publicación en la que, para toda la gama de servicios municipales, fueron propuestos una gran cantidad de indicadores de gestión.

6) Aunque no han pretendido diseñar indicadores consensuados con otros ayuntamientos, son dignas de mención las experiencias concretas de algunas administraciones municipales en materia de elaboración de baterías de indicadores de gestión, entre las que cabe citar las siguientes: Albolote, Alcobendas, Esplugues de Llobregat, Gijón, Madrid, Pozuelo de Alarcón y Sant Cugat del Vallès.

IV. BATERÍA DE INDICADORES DE GESTIÓN MUNICIPALES

En el proceso de elaboración de una batería de indicadores es preciso establecer el formato de éstos con el fin de unificar la in-

INDICADOR N.º 1

ÍNDICE DE CASOS ATENDIDOS EN LOS SERVICIOS SOCIALES

Objetivo	Forma de cálculo
Medir la respuesta a las demandas de los ciudadanos, tanto orientativas como de derivación, sea cual sea ésta última	Numerador: Número de expedientes activos Denominador: Total población, expresado en miles Fuente: Padrón Municipal

Notas aclaratorias sobre el numerador de este indicador:

- Se considera, exclusivamente, la **atención individualizada y no la grupal**
- Hace referencia a los expedientes activos en los centros de servicios sociales, con independencia de la gestión realizada
- Expediente activo es cualquier expediente que cumpla una de las siguientes condiciones: a) haber sido abierto durante el año y seguir en curso; b) haber sido abierto y cerrado durante el mismo año; c) haber sido abierto en el año anterior y que siga abierto durante el año actual
- Consideramos los casos de las personas que han sido orientadas, derivadas o denegada su petición, excluyendo las que han recibido únicamente información, esto es, las que realmente han sido atendidas por personal técnico (entrevista, reunión, etc.) de los servicios sociales de base, atención primaria o cualquier otra «puerta de entrada» a los servicios sociales

Ayuntamiento	Valor mínimo	Valor medio	Valor máximo
20	15	20	40

INDICADOR N.º 5

ÍNDICE DE HORAS POR BENEFICIARIO DE AYUDA DOMICILIARIA

Objetivo	Forma de cálculo
Medir la dedicación horaria por usuario	Numerador: Total anual de horas prestadas por el servicio de ayuda a domicilio Denominador: Número anual de personas que reciben la prestación

Notas aclaratorias:

- El cómputo de las personas y de las horas de prestación corresponden a todo el servicio de ayuda domiciliaria

Numerador:

- Se considera el total de horas prestadas por todo el personal de ayuda a domicilio, ya sean propios del servicio o subcontratados, y se incluyen trabajadores familiares, auxiliares del hogar, de limpieza, etcétera

Ayuntamiento	Valor mínimo	Valor medio	Valor máximo
125	85	125	180

formación requerida de acuerdo con los criterios del Ayuntamiento. A título de ejemplo, se presentan aquí dos indicadores (números 1 y 5) contruidos en el formato que se ha establecido para el Proyecto FEMP (2006).

A continuación, y sin ánimo de ser exhaustivos, se presentan algunos indicadores aplicados a los servicios municipales que constituyen un reflejo de la mayoría de servicios que prestan los ayunta-

mientos. Aunque, tal y como se ha dicho anteriormente, el número de indicadores recomendado por cada servicio es de alrededor de veinte, aquí se presenta un detalle de tres por servicio. La selección de estos indicadores se ha realizado con el fin de recoger diferentes tipos de ellos. Es decir, que para ampliar los indicadores de un servicio se pueden seleccionar otros de los aquí descritos, cambiando, lógicamente, las variables utilizadas. Por ejemplo, el

coste de un servicio por habitante se puede aplicar a todos los servicios municipales, o el gasto presupuestario o el coste por usuario, o el número de usuarios de un servicio por el número de habitantes empadronados, etcétera.

Órganos de gobierno

- Coste de la alta dirección del Ayuntamiento por habitante.
- Número de horas anuales

de dedicación de personal directivo o auxiliar de dirección contratado por habitantes.

— Personal directivo por empleado municipal.

Administración general

— Gasto corriente por habitante.

— Empleados por habitante.

— Número de quejas del servicio.

Seguridad y protección civil

— Gasto corriente por habitante en policía local.

— Habitantes por policía.

— Actuaciones de policía asistencial por cada mil habitantes.

— Coste del servicio de protección civil por actuación.

— Efectivos de protección civil por habitante.

— Actuaciones de protección civil por emergencias.

Servicios sociales

— Coste por hora de trabajador social.

— Usuarios inmigrantes atendidos sobre el total de usuarios.

— Porcentaje de cobertura del servicio por número de habitantes.

Servicio de ayuda a domicilio

— Porcentaje de autofinanciación del servicio mediante tasas y precios públicos.

— Índice de atención domiciliaria a la vejez.

— Tiempo medio entre la solicitud y el acceso al servicio de ayuda a domicilio.

Promoción ocupacional

— Porcentaje de financiación del servicio mediante aportaciones de otras administraciones.

— Coste por hora de formación ocupacional.

— Alumnos por cada mil habitantes.

Residencias para la tercera edad

— Coste por plaza ofrecida.

— Número de plazas por habitante mayor de 65 años.

— Tiempo medio de espera para entrar en el servicio.

Educación primaria

— Coste del mantenimiento de los centros de enseñanza primaria por alumno.

— Coste del mantenimiento de los centros de enseñanza primaria por habitante.

— Número de alumnos de primaria por habitante.

Escuelas de adultos

— Gasto corriente por alumno de escuela de adultos.

— Horas directas de formación de escuela de adultos por cada profesor (a tiempo completo).

— Alumnos de escuela de adultos por cada mil habitantes.

Guarderías

— Coste por alumno.

— Alumnos por profesor a tiempo completo.

— Solicitudes de plaza por cada plaza disponible.

Escuelas de música

— Porcentaje del presupuesto municipal dedicado a escuelas de música.

— Retribución media de un profesor a tiempo completo.

— Alumnos por cada mil habitantes.

Licencias urbanísticas

— Coste por licencia tramitada.

— Número de licencias por habitante.

— Tiempo medio de tramitación de una licencia.

Alumbrado público

— Coste de electricidad de cada bombilla por hora de iluminación.

— Consumo en kilowatios/hora por metro cuadrado iluminado.

— Número de bombillas fundidas respecto al total.

Pavimentación de vías públicas

— Gasto de capital por habitante.

— Metros cuadrados de nueva pavimentación.

— Superficie reparada por la superficie total del municipio.

Limpeza viaria

— Gasto corriente por metro cuadrado de calles.

<ul style="list-style-type: none"> — Metros lineales de calle por trabajador. — Tiempo medio (días) que se tarda en solucionar una petición de limpieza. <p><i>Gestión y tratamiento de residuos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Gasto corriente en gestión de residuos por kilogramo recogido. — Gasto corriente en tratamiento y/o eliminación de residuos por habitante. — Habitantes por punto de recogida. — Periodicidad de la recogida de residuos. — Porcentaje de recogida selectiva sobre el total de recogida de residuos. — Kilogramos recogidos por habitante. <p><i>Alcantarillado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coste de mantenimiento por metro de cloaca. — Metros lineales por habitante. — Superficie del municipio con cobertura del servicio de alcantarillado. <p><i>Suministro de agua potable</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coste de la potabilización por metro cúbico suministrado. — Consumo por usuario. — Número de usuarios respecto al total del municipio. <p><i>Cementerios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Porcentaje de cobertura del coste del servicio mediante tasas y precios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> — Capacidad de la instalación por habitante. — Horas de apertura anuales. <p><i>Cultura</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Porcentaje del gasto corriente en cultura respecto al total. — Número de asistentes a conferencias. — Actos organizados anualmente. <p><i>Bibliotecas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coste del servicio de biblioteca por cada visita de usuario. — Número de documentos disponibles por habitante. — Quejas por cada mil visitas. <p><i>Museos y archivos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coste por habitante. — Documentos consultados por habitante. — Número de visitantes. <p><i>Deportes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Gasto de capital por habitante. — Número de usos por espacio deportivo. — Plazas disponibles por cada mil habitantes. <p><i>Transporte urbano</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coste por usuario. — Transbordos realizados por cada mil usuarios. — Frecuencias de paso de los vehículos. 	<p><i>Gestión económica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Porcentaje de coste de la gestión tributaria sobre el total recaudado. — Porcentaje de personal adscrito al área respecto al total de personal del Ayuntamiento. — Porcentaje de recaudación dentro del ejercicio. <p><i>Mercados públicos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coste de la limpieza por puesto de venta. — Número de puestos de venta por habitante. — Solicitudes recibidas para cubrir vacantes en los puestos. <p><i>Ferias y exposiciones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Coste medio por expositor. — Días de estancia por visitante. — Número de ferias organizadas. <p><i>Turismo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Gasto corriente en promoción turística por cada plaza hotelera. — Número de pernoctaciones por habitante. — Número de plazas disponibles. <p><i>Organización municipal</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Porcentaje del presupuesto consolidado gestionado por los organismos autónomos. — Porcentaje de empleados adscritos a organismos autónomos.
---	---	--

— Número de empresas municipales u organismos autónomos.

Presupuesto

— Porcentaje de ejecución del presupuesto de gastos.

— Inversión por habitante.

— Período medio de cobro.

V. CONCLUSIONES

Los ayuntamientos españoles se encuentran en unos momentos de rápida evolución de los servicios que prestan. Por un lado, una mayor exigencia por parte de los ciudadanos en cuanto al nivel y calidad de los servicios existentes (recogida de residuos, suministro de agua, etc.), y por otro, la fuerte demanda de servicios nuevos, principalmente sociales, que deben prestar los municipios en estos últimos años (guarderías infantiles, atención a inmigrantes, residencias para mayores, formación y promoción ocupacional, etc.) han provocado un aumento de la dimensión de los ayuntamientos, es decir, cada vez hay más servicios o actuaciones municipales y, por tanto, más personal, más contratos y más presupuesto a gestionar. Al mismo tiempo, y dado que los recursos económicos municipales son finitos y más bien escasos, los responsables municipales deben hallar fórmulas para mejorar y optimizar la gestión desde el punto de vista económico. Deben trabajar para conseguir ser más eficientes.

Estos dos factores, un mayor volumen a gestionar y la necesidad de optimización de los recursos, requieren de un conocimiento y, por tanto, de una evaluación de la actividad municipal que refleje la realidad de una forma adecuada, mediante la obtención de

información que sea relevante, fiable, objetiva, precisa y accesible. Una excelente forma de sistematizar y presentar esta información la constituyen los indicadores de gestión.

Los indicadores se definen como magnitudes sintéticas que ofrecen una información relevante y a tiempo real asociada a una actividad o servicio. Estos índices deben permitir evaluar los servicios municipales en términos del concepto *value for money*, relacionando economía, eficacia y eficiencia. El concepto de economía refleja si los recursos han sido adquiridos al menor coste posible y en cantidad y calidad adecuadas. La eficiencia trata de establecer si la relación existente entre los servicios prestados (*outputs*) y los recursos utilizados (*inputs*) es óptima. La eficacia mide el grado de consecución de los objetivos previstos, para lo cual es imprescindible la fijación previa de éstos.

A pesar de la gran utilidad de los indicadores en el ámbito de la gestión pública, cabe destacar algunas limitaciones o inconvenientes. La complejidad y la elevada subjetividad de la medición de la calidad dificultan en gran manera su evaluación. La relatividad de algunas medidas hace necesario establecer comparaciones que no siempre resultan fáciles en el ámbito municipal. También resulta complejo determinar la importancia de los distintos indicadores, cuando, además, algunos de ellos pueden tener costes y beneficios a largo plazo. Asimismo, pueden existir dificultades tanto en la medición de los *inputs* como de los *outputs*. La escasa implantación de la contabilidad de gestión en el ámbito municipal dificulta en gran manera la adecuada asignación de los costes de cualquier ayuntamiento entre las actividades que realiza.

La metodología a seguir para la elaboración de una batería de indicadores y su implantación en un ayuntamiento parte de la base de implicar a los responsables de cada servicio en todo el proceso, desde la fase de selección de indicadores hasta el seguimiento de los resultados expresados por aquéllos. Si esto se puede hacer de forma coordinada entre varios ayuntamientos, trabajando conjuntamente los responsables de cada servicio, se consigue facilitar la comparabilidad y, por tanto, mejorar la gestión de cada ayuntamiento, al ser concientes cada uno de las «buenas prácticas» que puedan estar realizando otros.

La bondad del uso de la metodología de los indicadores de gestión para medir la actuación municipal se ve reflejada, asimismo, en la gran cantidad de iniciativas que se están llevando a cabo en muchos de los países desarrollados, además de las existentes en España.

El uso de una batería de indicadores de gestión, conjuntamente con un buen desarrollo de la clasificación funcional del presupuesto hasta el detalle de programas y subprogramas, a fin de facilitar la obtención de los gastos y costes de los servicios, se perfila como una buena metodología para conocer y evaluar la actuación de los ayuntamientos.

NOTA

(*) Los autores agradecen la financiación recibida del proyecto SEC2006-28055-E/ECON del Ministerio de Educación y Ciencia y del proyecto 2005SGR-00285 del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (Generalitat de Catalunya).

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y LÓPEZ, G. (1997), *Gestión pública*, Ariel Economía, Barcelona.

<p>ARÓZ IBÁÑEZ, M. (2006), <i>La descentralización autonómica del Estado del bienestar. Visión de la realidad actual y una evaluación de las políticas de bienestar de las comunidades autónomas</i>, tesis doctoral, Universitat de Barcelona: 255-311.</p> <p>ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD DE EMPRESAS —AECA— (2000), <i>Principios de contabilidad de gestión. Indicadores de gestión para las entidades públicas</i>, AECA, Madrid.</p> <p>BOADA, M., y MORA, A. (1999), <i>Aplicació pràctica dels indicadors de gestió a la valoració d'alguns dels serveis municipals obligatoris</i>, Col·legi d'Economistes de Catalunya, Barcelona.</p> <p>DIPUTACIÓ DE BARCELONA. SERVEI DE PROGRAMACIÓ (2006), <i>Indicadores de gestión de servicios</i></p>	<p><i>municipales. Guía de interpretación 2005</i>, Diputació de Barcelona, Barcelona.</p> <p>FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS —FEMP— (2006), <i>Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local</i>, FEMP, Madrid.</p> <p>GONZÁLEZ-PARAMO, J. M., y ONRUBIA, J. (2003), «Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i> NÚM. 95.</p> <p>KELLS, H. R. (1991), «The need for a more comprehensive and development construct», <i>Higher Educations Management</i>, n.º 3.</p> <p>LÓPEZ CAMPS, J., y GADEA CARRERA, A. (1992), <i>El control de gestión en la administración local</i>, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.</p>	<p>MORA CORRAL, A. J., y VIVAS URIETA, C. (2001), <i>Nuevas herramientas de gestión pública. El cuadro de mando integral</i>, AECA, Madrid.</p> <p>NAVARRO, A., y ORTIZ, D. (2003), «Propuesta metodológica para la aplicación del benchmarking a través de indicadores: una investigación empírica en administraciones locales», <i>Revista de Contabilidad</i>, vol. 6, número 12, julio-diciembre: 109-138.</p> <p>SMITH, P., y GODDARD, M. (2003), «Los indicadores de gestión en el sector público. Fortalezas y limitaciones», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, n.º 95.</p> <p>YSA FIGUERAS, T.; CORTADA DE LA PEÑA, M., y CRUSSELLAS TURA, E. (2003), <i>Criterios para detectar buenas prácticas locales</i>, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, Barcelona.</p>
--	---	---