

**ENCUENTRO INTERNACIONAL Formación y Cooperación
“FONDOS DE SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL”**

Maspalomas, 9, 10,11 y 12 de julio

**PONENCIA
EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN**

**Carmen Iglesias García de Vicuña
Consejera de la Cámara de Cuentas de Andalucía**

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN

Introducción

La importancia de la calidad en los servicios públicos y la necesaria contención del gasto nos obliga a definir adecuadamente los objetivos y contar con métodos de evaluación adecuados que determinen la eficacia, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos.

En el ámbito de la Administración Local española la gestión se ve influida por la cercanía del receptor de los servicios, el ciudadano, y la importancia que éstos dan a los servicios recibidos de los ayuntamientos.

Por ello, el municipio debe de prestar los servicios públicos locales recogidos en el apartado 1 del artículo 85 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local y debe de hacerlo en las mejores condiciones posibles. De ahí la necesidad de contar con indicadores o evaluadores adecuados que le permitan conocer el grado de prestación de los servicios y el grado de satisfacción de los ciudadanos a los que van dirigidos.

En efecto, los indicadores se utilizan para analizar la evolución de un determinado aspecto de la gestión en el tiempo y para poder comparar la situación de determinadas entidades respecto a otras similares del sector. Una variación de ésta última consiste en comparar las distintas entidades analizadas con las organizaciones más destacadas y sobresalientes de su ámbito o sector, al objeto de intentar mejorar los propios en razón de la información así obtenida. Es lo que se conoce por su denominación en inglés como **Benchmarking** (marcación de referencia).

Se ha escrito mucho sobre que características debe de tener un indicador para ser adecuado, ya que analizar una actuación llevada a cabo por un responsable con un indicador poco representativo puede llevar a comportamientos poco deseados.

En este sentido, la doctrina internacional y nacional se ha pronunciado sobre las cualidades que debe reunir un indicador para que pueda resultar útil al fin que persigue, entre ellas podemos señalar: **fiabilidad, factibilidad económica, comparabilidad, relevancia, objetividad, pertinencia, oportunidad, sensibilidad y consistencia.**

Cuando los indicadores reúnan estas propiedades estaremos en disposición de utilizarlos con la seguridad de que la información suministrada por ellos no es errónea ni cuenta con sesgos o

distorsiones, que puedan hacer que las decisiones tomadas sean contradictorias con los intereses de las Administraciones Locales en relación con la prestación de servicios.

No quiero detenerme más en cuestiones teóricas para no ser repetitiva con los que van a seguir en el uso de la palabra y quiero dedicar mi tiempo a explicar algunas experiencias de auditorías operativas o de gestión sobre un servicio público determinado, y algunos de los problemas o deficiencias que se han detectado al realizar estos análisis que figuran en informes que la Institución, de la que soy Consejera, ha llevado a cabo.

En efecto, consciente de la importancia de como estén gestionados los servicios públicos, la Cámara de Cuentas de Andalucía viene incluyendo, desde el ejercicio 1999 en su Plan de Actuaciones, determinados informes de carácter horizontal y que exceden al estricto cumplimiento de la normativa legal y al control presupuestario e inciden en la gestión pública.

En este sentido, y a modo de ejemplo, se pueden citar los informes de Fiscalización de los Servicios Municipales de Transporte Urbano y la Fiscalización Operativa de las Dotaciones y Costes de la Policía Local, ambos del Ejercicio 2000. Sobre este último, en el que he actuado como Consejera responsable, tendré oportunidad de pronunciarme con mayor detalle más adelante. Éstos y otros

informes que utilizan batería de indicadores en la evaluación de la gestión de determinados servicios pueden ser consultados en la página web de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Asimismo, la Institución ha colaborado, desde 1998, con el Departamento de Contabilidad de la Universidad de Granada y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias en un proyecto que tenía como objetivo, la aplicación real de Indicadores de Gestión en nueve ayuntamientos de la Comunidad Andaluza al que se ha denominado “*Sistema Normalizado de Indicadores de Gestión aplicables a las Administraciones Locales*” (Proyecto SINIGAL). Su metodología se caracterizaba por la implicación de los gestores de los servicios municipales y concluía con la elaboración de una batería de indicadores normalizada que seleccionaba la propuesta con mayor grado de aceptación de determinados servicios elegida por un mayor número de los gestores implicados en el proyecto.

En efecto, en los informes de la Fiscalización Operativa de las Dotaciones y Costes de la Policía Local y Fiscalización del Medio Ambiente, a los que me voy a referir, se utilizaron algunos de los indicadores consensuados en el proyecto SINIGAL y otros fueron diseñados expresamente para el trabajo.

Experiencias Prácticas

1.- Fiscalización Operativa de las Dotaciones y Costes de la Policía Local

Es de todos conocido, que los Órganos de Control Externo disponen de medios limitados para llevar a cabo los controles específicos sobre la totalidad del sector público sujeto a fiscalización. Por esta razón, se deben instrumentalizar técnicas de análisis que hagan posible suministrar información relevante a los destinatarios de la información económico-financiera pública, sobre la regularidad en la gestión de los fondos públicos.

En este sentido, se incluyó una auditoría operativa referida a la gestión del servicio de la Policía Local, durante el ejercicio 2000, que incluyó los ocho Ayuntamientos capital de provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La primera problemática que surgió fue el ámbito competencial, al concurrir competencias estatales, autonómicas y locales en la prestación de este servicio, ya que las funciones de las Policías Locales están reguladas en normas de ámbito estatal, autonómico y en disposiciones que aprueban las propias Corporaciones y le corresponden, entre otras, la protección de las autoridades de las Corporaciones Locales, la vigilancia y custodia de sus edificios e instalaciones, ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano

y efectuar labores de policía administrativa de cumplimiento de las ordenanzas y bandos municipales, así como colaborar con otros cuerpos de seguridad.

El informe recoge una batería final de indicadores que ha permitido analizar numerosos aspectos de los ocho servicios de Policía Local de los ayuntamientos capital de provincia. Se agruparon distinguiendo entre Indicadores de **tipo general, de economía, de eficacia y de eficiencia**. En cada uno de ellos se reflejan los valores obtenidos por cada ayuntamiento y se ordenan mostrando la posición relativa que ocupa cada ayuntamiento respecto a los demás. También se ha calculado el valor medio de cada indicador y se ha utilizado la desviación típica como medida de dispersión.

Indicadores de tipo general

Los indicadores de carácter general midieron aspectos del servicio como el número de trabajadores, la disponibilidad de medios informáticos, de equipos de comunicaciones, las dotaciones de vehículos y de instalaciones del servicio, etc. De este grupo, destacamos el indicador que mide la dotación de **policías por cada mil habitantes**.

La situación óptima de esta ratio para las Policías Locales, según los teóricos en materia de seguridad, debe estar en torno a dos policías

por cada mil habitantes, siempre y cuando las funciones que se lleven a cabo sean las determinadas legalmente. No obstante, el valor medio obtenido de este indicador se sitúa en 1,4 policías por cada mil habitantes, relativamente alejado del óptimo.

Indicadores de economía

Con la aplicación de los indicadores de economía se persigue identificar los gastos totales necesarios para la prestación del servicio de Policía Local de los distintos ayuntamientos. Para ello, se han cuantificado los gastos del servicio agregando el gasto de personal, el gasto de funcionamiento y los gastos de inversión del ejercicio en cada uno de los ayuntamientos. Una vez homogeneizada la información se ha puesto en relación con los habitantes de cada municipio a efectos de su comparación.

En la estructura de gastos de los servicios de la Policía Local por habitante, se observa el predominio de los gastos de personal respecto al resto, al tratarse de servicios que gestionan una plantilla de personal muy numerosa. Se observó que, cuanto mayor es la proporción de policías por habitante, mayor es el peso relativo de los gastos de personal. El indicador gasto total por habitante que se obtiene de cada ayuntamiento cuantifica el gasto que soporta cada ciudadano, por el mantenimiento del servicio de la Policía Local en el municipio. Por término medio el coste estimado fue 49,21€.

Un indicador interesante es el que relaciona el **Gasto total del servicio con el número de trabajadores**, con lo que se obtiene un gasto medio por trabajador. La interpretación del indicador es el gasto unitario que tiene el ayuntamiento por cada persona que trabaja en el servicio de la Policía Local y oscila entre los 38.026€ de Huelva y 27.989€ de Jaén.

Indicadores de eficacia

Al analizar la eficacia de un servicio policial, el principal problema que surgió fue la delimitación y cuantificación del “producto final” (output), al ser numerosas y de diversa naturaleza las actuaciones llevadas a cabo por la Policía Local. En nuestro trabajo hemos analizado la eficacia del servicio en función del volumen de actividad desarrollado durante el ejercicio. No se ha tenido en cuenta la población flotante que pudiera tener importancia en determinadas capitales, como es el caso del colectivo de estudiantes en Granada y el de inmigrantes en Almería.

Entre los indicadores de eficacia más representativos se pueden destacar los que relacionan el total de intervenciones con los habitantes del municipio y el que refleja las intervenciones por trabajadores. Se aprecian, por lo general, grandes correlaciones entre ambos indicadores.

Indicadores de eficiencia

Con el análisis de los indicadores de eficiencia se persigue poner en relación los resultados de la actividad del servicio de la Policía Local con los medios, dotaciones y recursos utilizados para ello. De esta forma se obtienen valores sobre la eficiencia obtenida en la utilización de los recursos. El análisis de estos indicadores se ha efectuado midiendo los resultados tanto en unidades físicas como en unidades monetarias.

Un indicador que nos parece oportuno resaltar es aquel que relaciona el **total de las Intervenciones con el total de los medios materiales y personales utilizados**. Es una medida de eficiencia total en unidades físicas que muestra el número de intervenciones por unidad de recurso utilizado por los servicios de policía y permite conocer la eficiencia con la que la Policía Local hace uso de los medios con los que cuenta para el desempeño de sus competencias.

En el número de intervenciones policiales, se concluyó con un resultado equivoco respecto a un ayuntamiento (Cádiz) que figuraba como poco eficiente, dado el número elevado de personas integradas en la plantilla de la Policía Local que no llevaban a cabo labores estrictamente policiales (antiguos serenos, guardas del parque, etc).

Las conclusiones del presente trabajo permitieron a los distintos ayuntamientos llevar a cabo comparaciones (Benchmarking) en materias de las que no había datos publicados y se detectó una postura favorable de los fiscalizados a estas actuaciones que incluso pusieron de manifiesto en los escritos de alegaciones al texto provisional del informe.

2.- Informe de Fiscalización del Medio Ambiente en Determinados Ayuntamientos.

Otra preocupación de las autoridades políticas y de todo el sector social es el Medio Ambiente y la necesidad de promover un alto nivel de protección y mejora de su calidad. La sostenibilidad ambiental requiere que el consumo de nuestros recursos materiales, hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerles y que la velocidad a la que consumimos recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos. Para ello, son las sociedades urbanas las que establecen los patrones de desarrollo.

De acuerdo con la definición facilitada por la Federación Española de Municipios y Provincias en el Código de Buenas Prácticas Ambientales, se considera al medio ambiente como *“aquel conjunto de factores físicos, ambientales, culturales, económicos y sociales que rodean al ser humano”*.

En este sentido, La Cámara de Cuentas de Andalucía, consciente de la necesaria protección del medio ambiente incluye, en la última modificación de su Reglamento de Organización y Funcionamiento en el año 2003, el artículo 4 apartado 2 que recoge la especial atención que se prestará a la evaluación del cumplimiento de la normativa ambiental en el desarrollo de la actividad pública.

Por ello, en el plan de actuaciones de 2006 se incluyó una actuación relacionada con el estado en que se encuentra el medio ambiente en determinados ayuntamientos. El informe, que está en fase de elaboración, parte de una concepción **transversal** del medio ambiente, lo que supone tener en cuenta todos los aspectos medioambientales presentes en las distintas políticas públicas según los contenidos recogidos en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, donde se aprobó el documento conocido como Agenda 21, y en la Conferencia Europea de Ciudades Sostenibles de 1994, que impulsó el compromiso del desarrollo de la Agenda 21, mediante la firma de la Carta Aalborg.

El alcance del Informe tuvo dos actuaciones diferenciadas, la primera quedó limitado a quince ayuntamientos que fueron seleccionados mediante muestreo estadístico teniendo en cuenta los tramos de población: mayores de 100.000 habitantes, municipios comprendidos entre 50.000 y 100.000 y menores de 50.000 habitantes. Todos ellos han sido objeto de visita por el equipo de

fiscalización y se ha evaluado aspectos organizativos, se ha determinado el gasto medioambiental, se ha llevado a cabo un análisis de legalidad y se han analizado algunos aspectos de actividades locales directamente relacionada con el Medio Ambiente, durante el ejercicio 2005.

La segunda actuación consistió en la elaboración de un cuestionario, que se remitió a setenta y dos ayuntamientos, con el que se pretende valorar el desarrollo de las Agendas 21 Locales, y por tanto el grado de implantación de un modelo de desarrollo sostenible en el medio urbano.

Indicadores

El objetivo planteado en la primera parte del trabajo era analizar determinados aspectos relacionados con el estado en el que se encuentra el Medio Ambiente en los municipios analizados, y de las condiciones de su sostenibilidad. Para ello, se ha seleccionado una serie de indicadores económicos, sociales y ambientales.

La mayor parte de los indicadores propuestos permitirían su clasificación, lectura o valoración en términos de economía, eficacia, calidad o excelencia. No obstante, entre los modelos de análisis medioambiental existentes, se ha optado por clasificarlos según el modelo PER, establecido por la Organización para la Cooperación y

Desarrollo Económico (OCDE), en términos de Presión-Estado y Respuesta sobre el Medio Ambiente.

Se han definido los **Indicadores de Presión:** *como aquellos que describen presiones ejercidas, directa o indirectamente, por las actividades humanas sobre el Medio Ambiente. Afectan tanto a la calidad como a la cantidad de los recursos municipales.*

Los **Indicadores de Estado:** *muestran los aspectos cualitativos y cuantitativos de los recursos naturales. Dan una visión conjunta de la situación del Medio Ambiente y de su evolución y no de las presiones que se ejercen sobre él.*

Los **Indicadores de Respuesta:** *indican la medida de la respuesta social o de las autoridades, entendida como iniciativas individuales o colectivas que tienen por objeto evitar, atenuar o corregir las repercusiones negativas sobre el Medio Ambiente que tienen las actividades humanas.*

Debido a la falta de concreción de la competencia municipal sobre el Medio Ambiente, una cuestión previa a resolver era la determinación de aquellas áreas de actividad local que iban a ser consideradas en el trabajo.

Una vez analizados los distintos sectores se consideró oportuno incluir las siguientes áreas de actuación municipal: **residuos sólidos**

urbanos, aguas, gestión ambiental municipal, consumo energético, participación ciudadana, conservación del entorno y biodiversidad, transporte y movilidad, población y territorio, ruidos, organización municipal y gestión económica. Para tener un mejor conocimiento de la realidad que queríamos analizar se diseñaron los indicadores específicos.

En el proceso de obtención de la información requerida para elaborar los indicadores, nos encontramos con numerosas dificultades, entre ellas, la falta de competencia municipal en determinadas materias. En efecto, no se han podido recabar datos de mediciones de niveles de contaminación atmosférica en sus distintas manifestaciones (ruidos o el provocado por otras formas de energía o materias), al estar atribuida esa competencia a la Junta de Andalucía.

Otra limitación vino determinada, en unos casos, por la falta de registros o archivos, y en otros por su inadecuada organización, lo que dificultaba la obtención de una información fiable respecto al número de quejas, reclamaciones, denuncias o consultas medioambientales.

En otros casos, el acceso a determinada información no se encontraba disponible en el ayuntamiento, sino en empresas privadas concesionarias de servicios, sociedades mercantiles

municipales u otros órganos de carácter supramunicipal (consorcios, mancomunidades o diputaciones provinciales).

Todas estas limitaciones han provocado que se extremen los procedimientos para depurar la información facilitada, con el objeto de garantizar unas condiciones de fiabilidad y homogeneidad de la información que refleja el indicador.

Al elaborar los **indicadores económicos** nos encontramos con el inconveniente de la falta de un reflejo contable directo del gasto medioambiental y la carencia de una contabilidad de costes.

Por otra parte, la diferente interpretación entre el órgano fiscalizador y el fiscalizado, acerca del sentido de algún dato, nos llevó en alguna materia, como el caso del agua, a cambiar el concepto pérdida teórica que incluía sólo la pérdida técnica debida al estado de la red de distribución y se optó por el indicador, porcentaje de agua no facturada, que abarca otros conceptos como fraudes, agua suministrada gratuitamente, etc.

Valoración y utilidad de algunos indicadores

Cuando se ha tratado de valorar la utilidad de algún indicador se ha aplicado lo establecido en la **normativa sectorial vigente**, cuando ha sido posible.

En materia de **residuos sólidos urbanos** se han tenido en cuenta datos que figuraban como objetivos, para el año 2005, en el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de la Comunidad Autónoma Andaluza como la recogida del papel cartón y del vidrio, la previsión de fijación de puntos limpios por habitantes, la composición media de basura domiciliaria y la determinación de contenedores por cada 500 habitantes.

En el caso de **saneamiento** se utilizó la normativa reguladora de esta actividad, para valorar los porcentajes de población con disponibilidad de red de alcantarillado, sistema de colectores y tipo de tratamiento ofrecido a sus aguas residuales.

Respecto a la extensión de **zonas verdes urbanas** se tomó el estándar legal que aparece en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre), que lo sitúa como mínimo entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante.

Cuando no había referente legal, se ha utilizado el **valor medio**, si éste era representativo (hay tres estratos de población con cinco municipios en cada uno).

Además, la información que suministran algunos indicadores, basada en la población de derecho, debe quedar matizada por determinadas circunstancias para no distorsionar su interpretación. Por ello, ha de

considerarse el efecto que tiene la población estacional en los municipios costeros cuando se mide la recogida de residuos sólidos urbanos o el consumo diario de agua potable por habitante.

Otro aspecto relevante que puede influir en la valoración de determinados indicadores es la propia configuración del municipio. En el trabajo se puso de manifiesto que, el municipio con el precio más alto del agua para el consumo doméstico está formado por varios núcleos de población que se encuentran diseminados y alejados entre si, por una distancia considerable, lo que sin duda repercute en un mayor coste de ese servicio.

Llamó la atención el resultado de denuncias por ruidos en un municipio. Con posterioridad, hemos tenido conocimiento de que los resultados de mediciones de los niveles de ruidos practicadas en ese municipio por la Junta de Andalucía, lo convierten en el más ruidoso de esta Comunidad Autónoma.

Por otra parte, nos encontramos con indicadores que aportan poca o ninguna información útil sobre el hecho concreto que miden, pero dejan traslucir el estado actual de la acción pública en una determinada materia. Tal es el caso, del indicador que mide el agua que se reutiliza después de ser depurada.

En el trabajo realizado se ha detectado que en la mayoría de los ayuntamientos analizados el tratamiento que se ofrece a las aguas residuales es el secundario, lo que provoca la imposibilidad de su reutilización que sólo se contempla a partir de la aplicación de un tratamiento terciario.

Conclusión

Sin entrar en más detalle sobre experiencias prácticas y como conclusión final conviene poner de manifiesto la importancia de que los Órganos de Control Externo elaboren estos informes, ya que prestan una gran colaboración a los gestores de los servicios públicos al suministrarles información contrastada y comparada con otro servicio de otras entidades similares y mostrarles si su servicio está bien o mal gestionado e incluso les pone de manifiesto cuales son los puntos débiles que pueden ser mejorados para conseguir así un servicio mas eficiente.

No obstante, la experiencia nos lleva también a concluir que independientemente de que el indicador elegido sea el adecuado, los resultados pueden no ser los deseados a la hora de efectuar comparaciones entre entidades similares y todo ello debido a la falta de una contabilidad de costes que provoca que los datos manejados no sean homogéneos, y la carencia de herramientas de gestión normalizadas, como se ha puesto de manifiesto en la exposición.

Para solucionar esta problemática se están llevando a cabo iniciativas como la recogida en el trabajo *“Guía para la Implantación de un Sistema de Costes en la Administración Local”* que nace en el año 2003 con un protocolo firmado entre la Universidad Pública de Navarra y la Federación Española de Municipios y Provincias y al que se han adherido once ayuntamientos con sus nueve universidades territoriales, entre ellos el de Málaga y el Departamento de contabilidad de esa ciudad.

El proyecto contempla, conjuntamente, el calculo de los costes con una metodología analítica de la actividad y el desarrollo de indicadores de gestión, preferentemente los de eficiencia.

Éste y otros proyectos, en los que se implican los gestores de los servicios, son de gran utilidad para proveer a los ayuntamientos de un sistema de costes con una metodología común que permita una comparación entre las distintas formas de organizar la gestión municipal. No obstante, el camino para implantar estas herramientas no es fácil. Por un lado, no hay una exigencia legal, como ocurre en otros países, y, por otro, la mayoría de los estudios que se elaboran sobre el coste del servicio no tienen una pretensión de obtener su coste real, sino que se centran en la cuantificación de los costes asociados a un servicio determinado para el establecimiento de tasas o precios públicos concretos.